

TESIS

**KEABSAHAN PENERBITAN SURAT KEPUTUSAN PEMBERIAN
HAK ATAS TANAH OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL
TANPA DISERTAI SURAT SETORAN PAJAK**

Disusun dan diajukan oleh

**DAVID MARS TORNADO
B022182030**



**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2021**

HALAMAN JUDUL

**KEABSAHAN PENERBITAN SURAT KEPUTUSAN PEMBERIAN
HAK ATAS TANAH OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL
TANPA DISERTAI SURAT SETORAN PAJAK**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh:

DAVID MARS TORNADO

NIM. B022182030

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2021**

TESIS

KEABSAHAN PENERBITAN SURAT KEPUTUSAN PEMBERIAN HAK
ATAS TANAH OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL TANPA
DISERTAI SURAT SETORAN PAJAK

Disusun dan diajukan oleh

DAVID MARS TORNADO
B022182030

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 20 Mei 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan.

Menyetujui,

Pembimbing Utama,



Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP. 19640824 199103 2 002

Pembimbing Pendamping,



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.
NIP. 19641123 199002 2 001

Ketua Program Studi,



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.
NIP. 19641123 199002 2 001



Dekan Fakultas Hukum,

Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
NIP. 19671231 199103 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : David Mars Tornado
N I M : B022182030
Program Studi : Magister Kenotariatan
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa Tesis dengan judul KEABSAHAN PENERBITAN SURAT KEPUTUSAN PEMBERIAN HAK ATAS TANAH OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL TANPA DISERTAI SURAT SETORAN PAJAK adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari Tesis karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 20 Mei 2021

Yang menyatakan,



David Mars Tornado
NIM. B022182030

KATA PENGANTAR

Puji, syukur, dan kemuliaan bagi Allah di tempat yang maha tinggi, oleh karena kasih, berkat, karunia dan penyertaan-Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan Tesis ini sebagai salah satu syarat untuk dapat memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar. Dengan segala kerendahan hati dan segala keterbatasan yang ada, Penulis menyadari bahwa penulisan Tesis yang berjudul “Keabsahan Penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional Tanpa Disertai Surat Setoran Pajak” ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, Penulis dengan senang hati akan menerima seluruh kritikan dan/atau saran yang bersifat membangun dari berbagai pihak guna penyempurnaan Tesis ini.

Adapun proses penyusunan dan penulisan Tesis ini tidak terlepas dari bantuan, bimbingan dan dorongan berbagai pihak. Oleh karena itu, dengan penuh ketulusan, syukur dan segala kerendahan hati, Penulis hendak menyampaikan terima kasih yang tidak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Ayahanda terkasih Almarhum Marthen Lapu' dan Ibunda terkasih Marie yang dengan penuh kasih dan sayang, senantiasa mendukung Penulis ke arah yang lebih baik.

Terima kasih yang sebesar-besarnya dan penghormatan yang setinggi-tingginya juga Penulis ucapkan kepada Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H.,

M.Si. dan Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H. selaku segenap Tim Pembimbing Penulis yang dengan ketulusan dan kesabarannya telah meluangkan waktu di tengah kesibukannya untuk membimbing dan mengarahkan Penulis demi penyelesaian penyusunan Tesis ini. Terima kasih yang sebesar-besarnya dan penghormatan yang setinggi-tingginya juga Penulis ucapkan kepada Ibu Prof. Dr. Andi Suriyaman M. Pide, S.H., M.Hum. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. Bapak Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H. selaku segenap Tim Penilai Penulis yang juga dengan ketulusan dan kesabarannya telah meluangkan waktu di tengah kesibukannya untuk memberikan koreksian, saran dan masukan dalam penulisan Tesis ini.

Pada kesempatan ini, Penulis juga hendak menyampaikan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada seluruh pihak yang turut membantu penyelesaian studi ini, baik dalam kegiatan perkuliahan, penelitian, maupun dalam proses penyusunan Tesis ini. Ucapan terima kasih ini disampaikan kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M. A selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar beserta segenap Jajarannya;
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H., M.Hum. selaku Pimpinan/Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar yang juga selaku Pembimbing Akademik Penulis;
3. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I (Bidang Akademik, Riset dan Inovasi), Bapak Dr. Syamsuddin

Muchtar, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II (Bidang Perencanaan, Keuangan dan Sumber Daya Manusia) dan Bapak Dr. Muh. Hasrul S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III (Bidang Kemahasiswaan, Alumni dan Kemitraan);

4. Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar;
5. Guru Besar serta Dosen-Dosen pengajar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar;
6. Seluruh Staf Administrasi dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar;
7. Saudara-Saudari terkasih, Alvariz Mars Tornado, S.H. Marlyn Mars Tornado, S.H. Randy Mars Tornado, S.E. Andrew Mars Tornado, S.H. dan Elvina Mars Tornado yang selalu memberikan bantuan, dukungan dan semangat kepada Penulis dalam menyelesaikan penulisan Tesis ini.
8. Bapak Sukirman, S.H. selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Mamasa;
9. Bapak Ishaq, S.E. selaku Kepala Seksi Penetapan dan Pendaftaran Hak Kantor Pertanahan Kabupaten Mamasa;
10. Bapak Didik Suhendro selaku Kepala Kantor Pelayanan, Penyuluhan, dan Konsultasi Perpajakan Kabupaten Mamasa;

11. Bapak Junaedi, Bapak Joni Sambo Karaeng, dan Bapak M. Lukman selaku masyarakat Kabupaten Mamasa; serta

12. Seluruh Rekan-Rekan terkasih Mahasiswa Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar Angkatan 2018 (Scribae) yang tidak sempat penulis sebutkan namanya satu persatu yang senantiasa mendukung dan membantu penulis dalam menyelesaikan penulisan Tesis ini.

Akhir kata, Penulis memohon maaf atas segala keterbatasan yang terdapat dalam penulisan ini dan berharap agar kiranya kehadiran Tesis ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi kita semua khususnya dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum yang senantiasa akan terus berkembang. *Fiat Justitia Ruat Caelum.*

Makassar, 20 Mei 2021

Penulis,



David Mars Tornado
NIM. B022182030

ABSTRAK

David Mars Tornado, Keabsahan Penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional Tanpa Disertai Surat Setoran Pajak, di bawah bimbingan Marwati Riza dan Sri Susyanti Nur.

Tujuan penelitian dalam Tesis ini (1) Untuk mengetahui dan menganalisis dasar pertimbangan hukum Badan Pertanahan Nasional dalam menerbitkan surat keputusan pemberian hak atas tanah tanpa disertai surat setoran pajak. (2) Untuk mengetahui dan menganalisis keabsahan surat keputusan pemberian hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional tanpa disertai surat setoran pajak.

Penelitian ini adalah penelitian hukum empiris yang dilakukan di Kabupaten Mamasa. Populasi dan sampel dalam penelitian ini adalah dua orang Pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Mamasa, satu orang Pegawai Kantor Pelayanan, Penyuluhan dan Konsultasi Perpajakan Kabupaten Mamasa, dan tiga orang masyarakat Kabupaten Mamasa. Jenis dan sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara dan studi dokumen yang akan dianalisis secara kualitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Dasar pertimbangan hukum Kantor Pertanahan Kabupaten Mamasa dalam menerbitkan surat keputusan pemberian hak atas tanah telah dilakukan sesuai dengan dasar kewenangannya. Status tanah yang menjadi objek permohonan adalah tanah negara yang terletak di Kabupaten Mamasa dengan alas hak berupa surat keterangan jual beli dan pernyataan penguasaan fisik bidang tanah (Sporadik). Adapun bukti pembayaran pajak yang wajib dilampirkan oleh pemohon hak hanyalah bukti pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan (selanjutnya disingkat BPHTB). (2) Surat keputusan pemberian hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Mamasa tanpa disertai surat setoran pajak tetap berlaku sah karena telah memenuhi persyaratan baik materil maupun formil serta telah sesuai dengan beberapa peraturan perundang-undangan terkait di mana pemohon hak hanya disyaratkan untuk melampirkan bukti pembayaran BPHTB dalam mengajukan permohonan pendaftaran tanah pertama kali melalui surat keputusan pemberian hak atas tanah, sehingga lampiran bukti pelunasan pajak penghasilan (PPh) berupa Surat Setoran Pajak (SSP) tidaklah wajib untuk dilampirkan.

Kata Kunci: Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah; Tanah Negara; Pajak Penghasilan (PPh); Surat Setoran Pajak (SSP).

ABSTRACT

David Mars Tornado, Legitimacy of the Issuance of Decree Granting Land Rights by the National Land Agency without being accompanied by a Tax Payment, supervised by Marwati Riza and Sri Susyanti Nur, as supervisor respectively.

The research aims are (1) to find out and analyze the basis for legal considerations of the National Land Agency in issuing a decision letter granting land rights without being accompanied by a tax payment letter. (2) to determine and analyze the validity of the decree granting land rights by the National Land Agency without being accompanied by a tax payment letter.

This research is an empirical legal research conducted in Mamasa Regency. The population and sample in this study were two employees of the Land Office of Mamasa Regency, one employee of the Office of Services, Information and Tax Consultation in Mamasa Regency, and three people of Mamasa Regency. Types and sources of data used are primary data and secondary data. The data collection techniques were interviews and document studies which were analyzed qualitatively.

The results of this study indicate that (1) The basis for legal considerations of the Mamasa Regency Land Office in issuing a decision letter to grant land rights has been carried out in accordance with the basis of its authority. The land status that becomes the object of application is state land located in Mamasa Regency with the title of a certificate of sale and purchase and a statement of physical control over the land parcel (Sporadic). The proof of tax payment that must be attached by the right applicant is only the proof of payment for Acquisition Fee for Land and / or Building Rights (hereinafter abbreviated as BPHTB). (2) The decree granting land rights issued by the Mamasa Regency Land Office without being accompanied by a tax payment letter remains valid because it has met both material and formal requirements and is in accordance with several relevant laws and regulations where the right applicant is only required to attach proof of payment of BPHTB in submitting an application for land registration for the first time through a decree on granting land rights, so that the attachment of proof of payment of income tax (PPh) in the form of a Tax Payment (SSP) is not required to be attached.

Keywords: Decision on Granting Rights to Land; State Land; Income Tax (PPh); Tax Payment Letter (SSP).

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	11
E. Orisinalitas Penelitian.....	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	16
A. Tinjauan tentang Badan Pertanahan Nasional.....	16
B. Hak-Hak Atas Tanah.....	18
1. Hak-hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA.....	18
2. Hak-hak atas tanah setelah berlakunya UUPA.....	19
C. Tinjauan tentang Hak Milik atas Tanah	20
1. Pengertian hak milik.....	21
2. Ciri-ciri hak milik.....	22

3. Dasar hukum hak milik.....	22
4. Subjek hak milik.....	23
5. Terjadinya hak milik	24
6. Peralihan hak milik.....	26
7. Hapusnya hak milik.....	27
D. Tinjauan tentang Tanah Negara.....	28
1. Pengertian tanah negara	28
2. Bentuk pengalihan tanah negara	31
E. Tinjauan tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah Negara .	32
1. Dasar hukum pemberian hak milik atas tanah negara....	32
2. Kewenangan pemberian hak milik atas tanah negara	33
3. Tata cara pemberian hak milik atas tanah negara	35
F. Tinjauan Tentang Pajak Pengalihan Hak Atas Tanah Dan/Atau Bangunan.....	37
1. Pajak penghasilan atas penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan (PPh)	39
2. Pengenaan pajak penghasilan atas penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan (PPh) dalam penerbitan surat keputusan pemberian hak atas tanah.....	40
3. Bea perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan (BPHTB)	41
G. Keabsahan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah ..	42
H. Akibat Hukum Suatu Surat Keputusan Yang Tidak Sah	44
I. Landasan Teori	45
1. Teori Kewenangan.....	46

2. Teori Kepastian Hukum	46
J. Kerangka Pikir	48
K. Definisi Operasional	49
BAB III METODE PENELITIAN	52
A. Tipe Penelitian	52
B. Lokasi Penelitian	52
C. Populasi dan Sampel	52
D. Jenis dan Sumber Data	53
E. Teknik Pengumpulan Data	54
F. Teknik Analisis Data	54
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	56
A. Dasar Pertimbangan Hukum Badan Pertanahan Nasional (BPN) Dalam Menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Tanpa Disertai Surat Setoran Pajak	56
1. Kewenangan Penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah	56
2. Tanah Negara	58
3. Alas Hak Pemohon	61
4. Pajak	65
B. Keabsahan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional Tanpa Disertai Surat Setoran Pajak	76
1. Syarat Sahnya Keputusan (Syarat Materil dan Syarat Formil)	76
2. Keputusan Berdasarkan UU 30/2014	78
3. Lampiran SSP dalam Penerbitan SK Pemberian Hak atas Tanah	80

BAB V PENUTUP	99
A. Kesimpulan	99
B. Saran.....	100
DAFTAR PUSTAKA	102
LAMPIRAN	109

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Permukaan atau lapisan teratas dari permukaan bumi yang disebut dengan tanah merupakan salah satu aspek terpenting yang tidak terpisahkan dari kehidupan manusia sebab hampir seluruh kegiatan manusia selama hidupnya dilakukan di atas tanah tersebut seperti mendirikan bangunan dengan berbagai macam peruntukannya, pertanian, perkebunan, peternakan, pertambangan, dan lain sebagainya. Tidak hanya selama hidupnya, tanahpun masih tetap dibutuhkan oleh sebagian besar umat manusia ketika mengalami peristiwa hukum kematian guna melangsungkan proses pemakaman, oleh karena itu tanah telah menjadi suatu kebutuhan yang mendasar bagi manusia.

Melihat begitu pentingnya dan sangat dibutuhkannya tanah bagi setiap orang, maka Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat"¹, telah dijadikan dasar pembentukan peraturan bidang pertanahan di Indonesia, yakni dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1960 nomor 104; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 2043) dikenal

¹ Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA).

Berdasarkan uraian mengenai urgensi akan tanah di atas, maka menjadi suatu keperluan yang benar-benar penting kepada setiap individu secara pribadi maupun secara bersama-sama untuk dapat memiliki hak atas tanah di Indonesia, oleh karena itu pemerintah telah memberikan kesempatan kepada setiap individu secara pribadi maupun secara bersama-sama tersebut sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 4 Ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa:

"Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum."²

Selanjutnya dalam Pasal 16 Ayat (1) UUPA menyatakan bahwa:

"Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat 1 ialah:

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak membuka tanah;
- g. Hak memungut hasil hutan;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53."³

² Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

³ Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

Lebih lanjut, Boedi Harsono mengemukakan bahwa: "hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar."⁴

Berkaitan dengan hak atas tanah tersebut, maka ada dua macam hak atas tanah yang terdapat dalam Hukum Agraria Nasional yaitu hak atas tanah yang sifatnya primer maupun hak atas tanah yang sifatnya sekunder. Hak atas tanah yang sifatnya primer adalah hak-hak atas tanah yang mempunyai waktu lama dan dapat beralih maupun dialihkan kepada orang lain atau ahli warisnya seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum, sedangkan hak atas tanah yang sifatnya sekunder adalah hak-hak atas tanah yang sifatnya hanya sementara seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak menyewa atas tanah pertanian.⁵

Adapun cara yang dapat dilakukan oleh orang-perorangan atau badan hukum untuk dapat memiliki hak atas tanah di Indonesia, diantaranya melalui peralihan hak atas tanah seperti jual-beli, hibah, waris, tukar-menukar, dan lain sebagainya. Sehubungan dengan peralihan hak atas tanah tersebut khususnya jual-beli, maka salah satu hal penting yang perlu untuk diketahui bahwa berdasarkan peraturan perundang-undangan,

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1, Hukum Tanah Nasional*, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, 2008, Halaman 18.

⁵ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, Halaman 64.

para pihak yakni penjual dan pembeli diwajibkan untuk membayar pajak atas peralihan hak tersebut.

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara khususnya dalam pelaksanaan pembangunan, pajak memiliki peran yang sangat krusial sebab pajak merupakan salah satu sumber penghasilan bagi negara untuk dapat membiayai seluruh anggaran termasuk anggaran untuk pembangunan, oleh sebab itu pemungutan pajak perlu dilakukan oleh pemerintah kepada setiap pihak yang melaksanakan peralihan atas suatu hak atas tanah. Adapun fungsi-fungsi pajak yaitu:

"1. Fungsi Anggaran (*Budgetair*)

Sebagai sumber pendapatan negara, pajak berfungsi untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara. Untuk menjalankan tugas-tugas rutin negara dan melaksanakan pembangunan, negara membutuhkan biaya. Biaya ini dapat diperoleh dari penerimaan pajak. Dewasa ini pajak digunakan untuk pembiayaan rutin seperti belanja pegawai, belanja barang, pemeliharaan, dan lain sebagainya. Untuk pembiayaan pembangunan, uang dikeluarkan dari tabungan pemerintah, yakni penerimaan dalam negeri dikurangi pengeluaran rutin. Tabungan pemerintah ini dari tahun ke tahun harus ditingkatkan sesuai kebutuhan pembiayaan pembangunan yang semakin meningkat dan ini terutama diharapkan dari sektor pajak.

2. Fungsi Mengatur (*Regulerend*)

Pemerintah bisa mengatur pertumbuhan ekonomi melalui kebijaksanaan pajak. Dengan fungsi mengatur, pajak bisa digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Contohnya dalam rangka menggiring penanaman modal, baik dalam negeri maupun luar negeri, diberikan berbagai macam fasilitas keringanan pajak. Dalam rangka melindungi produksi dalam negeri, pemerintah menetapkan bea masuk yang tinggi untuk produk luar negeri.

3. Fungsi Stabilitas

Dengan adanya pajak, pemerintah memiliki dana untuk menjalankan kebijakan yang berhubungan dengan stabilitas harga sehingga inflasi dapat dikendalikan. Hal ini bisa dilakukan antara lain dengan jalan mengatur peredaran uang di masyarakat, pemungutan pajak, penggunaan pajak yang efektif dan efisien.

4. Fungsi Redistribusi Pendapatan

Pajak yang sudah dipungut oleh negara akan digunakan untuk membiayai semua kepentingan umum, termasuk juga untuk membiayai pembangunan sehingga dapat membuka kesempatan kerja, yang pada akhirnya akan dapat meningkatkan pendapatan masyarakat."⁶

Berkaitan dengan uraian mengenai pajak sebelumnya, maka terkait dengan peralihan suatu hak atas tanah khususnya jual beli, pembeli yang mendapatkan hak atas tanah dan/atau bangunan dari peralihan hak tersebut dibebankan kewajiban untuk membayar Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (selanjutnya disingkat BPHTB) yang pemungutannya diselenggarakan oleh pemerintah daerah dalam hal ini Badan Pendapatan Daerah (Bapenda), sedangkan penjual yang memperoleh penghasilan dari peralihan hak atas tanah dan/atau bangunan tersebut diwajibkan untuk melakukan pembayaran Pajak Penghasilan (selanjutnya disingkat PPh) dalam bentuk Surat Setoran Pajak (selanjutnya disingkat SSP) yang pemungutannya dilakukan oleh pemerintah pusat khususnya Direktorat Jenderal Pajak melalui Kantor Pelayanan Pajak.

Selain peralihan hak melalui jual-beli tersebut di atas sebagai salah satu cara bagi orang-perorangan maupun badan hukum untuk memperoleh hak atas tanah di Indonesia, terdapat juga satu cara perolehan hak atas tanah yang menjadi fokus Penulis dalam tulisan ini yaitu perolehan hak atas tanah melalui Surat Keputusan (selanjutnya disingkat SK) pemberian hak atas tanah yang diterbitkan oleh Badan

⁶ (<https://www.pajak.go.id/id/fungsi-pajak>), dikutip pada tanggal 29 Januari 2020.

Pertanahan Nasional (selanjutnya disingkat BPN) kepada pemohon hak. Terkait dengan SK pemberian hak atas tanah tersebut, maka Pasal 1 angka 5, 6, dan 8 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara (selanjutnya disingkat PERMENAG 3/1999) telah mendefinisikan secara berturut-turut bahwa:

"Pemberian hak atas tanah adalah penetapan Pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah negara, termasuk perpanjangan jangka waktu hak dan pembaharuan hak."⁷

"Pemberian hak secara individual adalah pemberian hak atas sebidang tanah kepada seseorang atau sebuah badan hukum tertentu atau kepada beberapa orang atau badan hukum secara bersama sebagai penerima hak bersama, yang dilakukan dengan satu penetapan pemberian hak."⁸

"Pemberian hak secara umum adalah pemberian hak atas bidang tanah yang memenuhi kriteria tertentu kepada penerima hak yang memenuhi kriteria tertentu yang dilakukan dengan satu penetapan pemberian hak."⁹

Berdasarkan uraian di atas, khususnya uraian mengenai PPh dan uraian mengenai SK pemberian hak atas tanah, adapun peraturan perundang-undangan yang telah mengatur tentang kedua hal tersebut yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2016 Tentang Pajak Penghasilan Atas Penghasilan Dari Pengalihan Hak Atas

⁷ Pasal 1 Angka 5 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

⁸ Pasal 1 Angka 6 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

⁹ Pasal 1 Angka 8 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

Tanah Dan/Atau Bangunan Dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Atas Tanah Dan/Atau Bangunan Beserta Perubahannya (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2016 nomor 168; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 5916) (selanjutnya disingkat PP PPh), di mana Pasal 7 PP PPh menegaskan bahwa:

"Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional hanya mengeluarkan surat keputusan pemberian hak, pengakuan hak, dan peralihan hak atas tanah, apabila permohonannya dilengkapi dengan Surat Setoran Pajak atau hasil cetak sarana administrasi lain yang disamakan dengan Surat Setoran Pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (5) dan Pasal 4 ayat (3), kecuali permohonan sehubungan dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf c dan Pasal 6."¹⁰

Sehubungan dengan Pasal 7 PP PPh di atas, maka sama halnya dengan peralihan hak atas tanah melalui jual beli, bahwa penerbitan SK pemberian hak atas tanah oleh BPN, juga mewajibkan setiap pemohon hak untuk melampirkan SSP sebagai bukti telah dilakukannya pembayaran PPh dalam mengajukan permohonan penerbitan SK pemberian hak atas tanahnya kepada BPN. Namun, berdasarkan penelitian terdahulu yang dilangsungkan oleh Penulis, ditemukan adanya kesenjangan antara norma yang seharusnya yaitu antara Pasal 7 PP PPh dengan kenyataan yang ditemukan oleh Penulis di Kabupaten Mamasa, di mana adanya beberapa SK pemberian hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan (selanjutnya disingkat Kantah) Kabupaten

¹⁰ Pasal 7 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia 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; Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2016 nomor 168; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 5916.

Mamasa atas permohonan-permohonan yang diusulkan oleh para pemohon hak yang tidak disertai dengan SSP, diantaranya:

1. SK Pemberian Hak Atas Tanah nomor 03/HM/BPN-31.01/2020 tertanggal 03 Juni 2020. Adapun riwayat perolehan atas tanahnya berdasarkan Risalah Panitia Pemeriksaan Tanah "A" nomor 20/2020 tertanggal 28 April 2020 menyatakan bahwa tanah yang dimohonkan merupakan tanah negara yang semula dikuasai oleh pihak pertama kemudian beralih kepada pihak kedua selaku pemohon hak berdasarkan Surat Keterangan Jual Beli nomor 593/07/II/2020 tertanggal 11 Februari 2020, serta dipertegas dengan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (Sporadik) nomor 593/067/DSO/II/2020 tertanggal 12 Februari 2020 yang diketahui dan dibenarkan oleh Kepala Kelurahan Kabupaten Mamasa.
2. SK Pemberian Hak Atas Tanah nomor 1/HGB/BPN-31.01/2020 tertanggal 08 Juni 2020. Adapun riwayat perolehan atas tanahnya berdasarkan Risalah Panitia Pemeriksaan Tanah "A" nomor 17/2020 tertanggal 17 Maret 2020 menyatakan bahwa tanah yang dimohonkan merupakan tanah negara yang semula dikuasai oleh pihak pertama kemudian beralih kepada pihak kedua selaku pemohon hak berdasarkan Surat Keterangan Jual Beli tertanggal 01 November 2018, serta dipertegas dengan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (Sporadik) nomor 593/001/KLS/2019 tertanggal 25 Oktober

2019 yang diketahui dan dibenarkan oleh Kepala Kelurahan Kabupaten Mamasa.

3. SK Pemberian Hak Atas Tanah nomor 6/HM/BPN-31.01/2020 tertanggal 08 Juni 2020. Adapun riwayat perolehan atas tanahnya berdasarkan Risalah Panitia Pemeriksaan Tanah "A" nomor 21/2020 tertanggal 28 April 2020 menyatakan bahwa tanah yang dimohonkan merupakan tanah negara yang semula dikuasai oleh pihak pertama kemudian beralih kepada pihak kedua selaku pemohon hak berdasarkan Surat Keterangan Jual Beli nomor 593/03/KL-M/I/2020 tertanggal 23 Januari 2020, serta dipertegas dengan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (Sporadik) nomor 593/24/KL-M/II/2020 tertanggal 12 Februari 2020 yang diketahui dan dibenarkan oleh Kepala Kelurahan Kabupaten Mamasa.

Berdasarkan uraian seluruh riwayat tanah di atas, diketahui pula bahwa dalam hal para pihak pertama mengalihkan penguasaan atas tanahnya masing-masing kepada para pihak kedua, para pihak pertama tidak melakukan pembayaran PPh atas pengalihan penguasaan tanah tersebut, oleh karena itu para pihak kedua selaku para pemohon hak juga tidak dapat melampirkan SSP dalam mengajukan permohonannya masing-masing, sebagaimana Kantor Kabupaten Mamasa selaku instansi yang menerima permohonan-permohonan dari para pemohon hak tersebut juga tidak menerima adanya SSP yang terlampir. Adapun pajak yang dibayarkan oleh para pemohon hak hanyalah pajak BPHTB,

sebagaimana dalam SK pemberian hak atas tanah tersebut juga hanya memuat perintah untuk pembayaran BPHTB saja.

Berkaitan dengan uraian tersebut di atas, maka diduga bahwa dalam hal Kantah Kabupaten Mamasa menerbitkan suatu SK pemberian hak atas tanah kepada pemohon hak, Kantah tersebut cenderung tidak mengimplementasikan suatu aturan terkait yang telah ada yaitu Pasal 7 PP PPh yang mewajibkan pemohon hak melampirkan SSP dalam mengajukan permohonannya. Berdasarkan fenomena tersebut, maka Penulis akan melakukan suatu kajian dalam penelitian yang berjudul "Keabsahan Penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional Tanpa Disertai Surat Setoran Pajak".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang tersebut di atas, maka adapun rumusan masalah yang diangkat oleh Penulis yaitu:

1. Apa yang menjadi dasar pertimbangan hukum Badan Pertanahan Nasional dalam menerbitkan surat keputusan pemberian hak atas tanah tanpa disertai surat setoran pajak?
2. Bagaimana keabsahan surat keputusan pemberian hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional tanpa disertai surat setoran pajak?

C. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan permasalahan yang termuat dalam rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis dasar pertimbangan hukum Badan Pertanahan Nasional dalam menerbitkan surat keputusan pemberian hak atas tanah tanpa disertai surat setoran pajak.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis keabsahan surat keputusan pemberian hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional tanpa disertai surat setoran pajak.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian ini kiranya dapat memberi masukan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam ilmu hukum agraria dan ilmu perpajakan terkait dengan pemungutan pajak PPh dalam penerbitan SK pemberian hak atas tanah oleh BPN.
- b. Hasil penelitian ini kiranya dapat menambah referensi dan literatur sebagai pedoman bagi penelitian yang akan dilangsungkan berikutnya.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini kiranya dapat memberi masukan dan membantu setiap pihak yang memerlukan pengetahuan yang relevan dengan masalah yang diteliti khususnya kepada pemerintah dalam hal ini BPN selaku instansi yang berwenang menerbitkan SK pemberian hak atas tanah dan Kantor Pelayanan Pajak selaku instansi yang menyelenggarakan pemungutan pajak PPh, serta masyarakat luas.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian yang berjudul "Keabsahan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional Tanpa Disertai Surat Setoran Pajak" ini mempunyai kemiripan substansi dengan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya oleh:

I. Rahman Aulia, mahasiswa Magister Kenotariatan Universitas Andalas, Padang, dengan judul Tesis "Penaan Pajak Penghasilan Atas Jual Beli Tanah Yang Belum Bersertipikat Di Kota Padang", Tahun 2017. Penelitian ini memiliki pokok permasalahan sebagaimana termuat dalam rumusan masalahnya, yaitu:

1. Bagaimana penaan pajak penghasilan terhadap permohonan hak baru (pendaftaran tanah pertama kali) atas jual beli tanah yang belum bersertipikat di kota Padang?
2. Apakah kendala yang ditemui pihak penjual dalam pembayaran pajak penghasilan atas jual beli tanah yang belum bersertipikat di kota Padang?

Kemiripan substansi antara penelitian tersebut dengan penelitian yang hendak diadakan oleh Penulis yaitu adanya pembahasan mengenai tanah negara atau tanah yang belum bersertifikat, adanya pengalihan tanah dari suatu pihak kepada pihak yang lain, serta adanya kajian mengenai pajak-pajak terkait atas tanah yang menjadi objek penelitian.

Adapun perbedaan yang terdapat antara penelitian tersebut dengan penelitian yang hendak diadakan oleh Penulis yaitu penelitian tersebut mengkaji tentang pengenaan PPh atas jual beli tanah yang belum bersertifikat dengan pembuatan akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) terlebih dahulu guna menunggu terbitnya sertifikat hak atas tanah tersebut melalui kegiatan pendaftaran tanah pertama kali yang kemudian ditindaklanjuti dengan pembuatan Akta Jual Beli (AJB), sedangkan penelitian yang hendak diadakan oleh Penulis mengkaji tentang keabsahan SK pemberian hak atas tanah oleh BPN atas tanah yang telah melalui pengoperan penguasaan tanah tanpa melangsungkan pembuatan akta PPJB antara para pihak serta tidak dilakukannya pembayaran PPh.

II. Yusniaman Harefa, mahasiswa Magister Kenotariatan Universitas Sumatera Utara, Medan dengan judul Tesis "Pengenaan PPh Final Dan BPHTB Terhadap Permohonan Hak Baru Atas Tanah Dan/Atau Bangunan Yang Belum Bersertipikat Yang Dialihkan Setelah Bersertipikat Di Kota Binjai". Tahun 2015. Penelitian ini memiliki pokok permasalahan sebagaimana termuat dalam rumusan masalahnya, yaitu:

1. Bagaimana pengenaan PPh F PHTB dan BPHTB terhadap permohonan hak baru (pendaftaran tanah pertama kali) atas tanah dan/atau bangunan yang belum bersertipikat di kota Binjai?

2. Bagaimana kepastian hukum tentang ketentuan pengenaan PPh F PHTB dan BPHTB terhadap permohonan hak baru atas tanah dan/atau bangunan yang belum bersertipikat di kota Binjai?
3. Bagaimana pemenuhan aspek keadilan dalam pengenaan PPh F PHTB dan BPHTB terhadap permohonan hak baru atas tanah dan/atau bangunan yang belum bersertipikat yang dialihkan setelah bersertipikat di kota Binjai?

Kemiripan substansi antara penelitian tersebut dengan penelitian yang hendak diadakan oleh Penulis yaitu adanya kajian mengenai tanah negara atau tanah yang belum bersertifikat, adanya pengalihan tanah dari suatu pihak kepada pihak yang lain, serta adanya kajian mengenai pajak-pajak terkait atas tanah yang menjadi objek penelitian.

Adapun perbedaan antara penelitian tersebut dengan penelitian yang hendak diadakan oleh Penulis yaitu Penelitian tersebut mengkaji tentang adanya pengenaan PPh kepada pihak penjual secara berlebihan (*dua kali/double tax*) atas pengalihan tanah yang belum bersertifikat yaitu pada saat melakukan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali guna penerbitan sertifikat atas tanahnya, kemudian pada saat sertifikat atas tanah tersebut telah terbit dan akan segera di jual maka penjual akan dikenakan PPh lagi, sedangkan penelitian yang hendak diadakan oleh Penulis mengkaji tentang keabsahan SK pemberian hak atas tanah oleh BPN atas tanah yang telah melalui

pengoperan penguasaan tanah terlebih dahulu yang dilakukan oleh para pihak tanpa melakukan pembayaran PPh.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang Badan Pertanahan Nasional

BPN merupakan lembaga agraria dan pertanahan di Indonesia yang telah mengalami beberapa kali perubahan bentuk dan struktur organisasi baik sebelum berlakunya UUPA maupun setelah berlakunya UUPA. Sekarang ini, bentuk lembaga yang menangani urusan agraria dan pertanahan itu adalah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut juga BPN), sebagaimana Waskito dan Hadi Arnowo telah mengemukakan bahwa BPN tersebut:

"Dibentuk pada masa pemerintahan presiden Joko Widodo dengan dasar hukum Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, serta Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional. Khusus lembaga pertanahan di Provinsi Aceh telah diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2015 Tentang Pengalihan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Aceh Dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota Menjadi Badan Pertanahan Aceh Dan Kantor Pertanahan Aceh Kabupaten/Kota."¹¹

BPN dipimpin oleh seorang Menteri yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. BPN memiliki tugas untuk melaksanakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam melaksanakan pemerintahan negara.

¹¹ Waskito dan Hadi Arnowo, *Cara Praktis Memahami Bidang Agraria (Pertanahan)*, Cetakan Kedua, PT. Media Adji Internasional, Jakarta Timur, 2015, Halaman 10.

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang menetapkan bahwa Kementerian Agraria dan Tata Ruang menyelenggarakan fungsi:

- "a. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang tata ruang, infrastruktur keagrariaan/pertanahan, hubungan hukum keagrariaan/ pertanahan, penataan agraria/pertanahan, pengadaan tanah, pengendalian pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah, serta penanganan masalah agraria/pertanahan, pemanfaatan ruang, dan tanah;
- b. Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
- c. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
- d. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
- e. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Agraria dan Tata Ruang di daerah; dan
- f. Pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang."¹²

Selanjutnya berdasarkan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional menetapkan bahwa Badan Pertanahan Nasional melaksanakan fungsi:

- "a. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
- c. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- d. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- e. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
- f. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
- g. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;

¹² Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 18.

- h. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- i. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
- j. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- k. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan."¹³

Untuk melaksanakan fungsi dan tugas BPN ditingkat daerah, diadakan pembentukan Kantor Pertanahan di kabupaten/kota dan Kantor Wilayah BPN di provinsi.

B. Hak-Hak Atas Tanah

1. Hak-hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA

Hak atas tanah sebelum diberlakukannya UUPA terdiri dari hak atas tanah menurut hukum barat dan hak-hak menurut hukum adat. Mengenai hak atas tanah menurut hukum barat tersebut, Urip Santoso telah mengemukakan bahwa:

"Macam hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat adalah *Hak Eigendom, Hak Opstal, Hak Erfpacht, dan Hak Vruchtgebruik*, yang diatur atau dimuat dalam Buku II *Burgerlijk Wetboek (BW)*. Hak atas tanah ini diberlakukan bagi orang-orang yang tunduk pada Hukum Barat, yaitu orang-orang dari Golongan Eropa. Hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat didaftar oleh Pemerintah Hindia Belanda yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum. Sebagai tanda bukti terhadap hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat diterbitkan sertifikat."¹⁴

Selanjutnya jenis hak-hak menurut hukum adat, yaitu tanah yasan, tanah kesultanan, grant sultan, tanah norowito, tanah gogolan tetap, tanah

¹³ Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 21.

¹⁴ Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Cetakan Pertama, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, Halaman 87.

gogolan tidak tetap, tanah titisoro, hak atas druwe, pesini, ganggam bauntuik, anggaduh, bengkok, perdikan, lungguh, dan pituwas.¹⁵

2. Hak-hak atas tanah setelah berlakunya UUPA

Berkaitan dengan hak-hak atas tanah setelah berlakunya UUPA, Waskito dan Hadi Arnowo telah mengemukakan bahwa:

"Berlakunya UUPA menghapus segala jenis hak yang berlaku pada masa kolonial. Sebagai ganti dari hak - hak berdasar hukum kolonial adalah jenis - jenis hak yang disebut dalam Undang - Undang Pokok Agraria dan peraturan lainnya. Hak - hak atas tanah tersebut dapat berasal dari konversi hak, penegasan/pengakuan hak dan pemberian hak."¹⁶

Khusus mengenai konversi hak tersebut, maka Sri Susyanti Nur telah mengemukakan bahwa "Maksud dari konversi hak atas tanah tersebut adalah perubahan hak atas tanah menjadi hak baru sebagaimana yang diatur dalam UUPA".¹⁷ Adapun hak-hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 16 Ayat (1) menyatakan bahwa:

"Hak-hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 Ayat (1) ialah:

- a. Hak milik;
- b. Hak guna usaha;
- c. Hak guna bangunan;
- d. Hak pakai;
- e. Hak sewa;
- f. Hak membuka tanah;
- g. Hak memungut hasil hutan;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53."¹⁸

¹⁵ Waskito dan Hadi Arnowo, *Op.Cit*, Halaman 16.

¹⁶ *Ibid*, Halaman 19.

¹⁷ Sri Susyanti Nur, *Aspek Hukum Pendaftaran Tanah Bekas Milik Asing Sebagai Aset Pemerintah Daerah*, Hasanuddin Law Review, Vol. 1, No. 1, 2015, Halaman 91.

¹⁸ Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

C. Tinjauan tentang Hak Milik atas Tanah

Terkait dengan hak milik, Urip Santoso mengemukakan bahwa:

"Ketentuan mengenai Hak Milik disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 20 hingga Pasal 27 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (1) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Milik diatur dengan undang-undang. Undang-Undang yang diperintahkan disini sampai sekarang belum terbentuk. Untuk itu diberlakukanlah Pasal 56 UUPA, yaitu selama undang-undang tentang Hak Milik belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan Hukum Adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA."¹⁹

Lahirnya hak-hak atas tanah termasuk dalam hal ini hak milik bersumber dari hak menguasai negara atas tanah sebagaimana yang dikemukakan oleh J. Andy Hartanto, bahwa:

"Berdasarkan hak menguasai negara tersebut, kemudian oleh negara ditentukan bermacam-macam hak atas tanah yang dapat dikuasai oleh subyek hukum, baik perorangan maupun badan hukum. Pasal 4 Ayat (1) UUPA, menyatakan: "*Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum*". Jadi, hak atas tanah yang diberikan kepada subyek hukum bersumber dari hak menguasai negara atas tanah."²⁰

Selanjutnya dikemukakan juga oleh Urip Santoso bahwa:

"Tujuan hak menguasai negara adalah untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur. Hak menguasai negara dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra (pemerintah daerah) dan masyarakat-masyarakat hukum, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah. Berdasarkan hak

¹⁹ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Edisi Pertama, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2012, Halaman 92.

²⁰ J. Andy Hartanto, *Hukum Pertanahan, Karakteristik Jual Beli Tanah Yang Belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya*, Cetakan Kedua, LaksBang Justitia, Surabaya, 2014, Halaman 21.

menguasai negara dapat diberikan macam-macam hak atas tanah kepada orang per orang, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan-badan hukum."²¹

1. Pengertian hak milik

Pengertian hak milik sebagaimana yang diatur dalam Pasal 20 Ayat (1) UUPA menyatakan bahwa "Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6."²² Terkait dengan pengertian hak milik, Effendi Perangin mengemukakan bahwa "Hak milik adalah hak yang terkuat dan terpenuh, dapat diwariskan turun-temurun tanpa ada batas waktu. Selain tidak ada batas waktu berlakunya, juga penggunaannya beraneka ragam. Boleh untuk usaha pertanian, peternakan dan perumahan."²³

Selanjutnya dikemukakan oleh Urip Santoso bahwa:

"Terkuat adalah Hak Milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus.

Terpenuhi adalah Hak Milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain."²⁴

Lebih lanjut dikemukakan oleh Adrian Sutedi bahwa:

²¹ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Cetakan Pertama, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2010, Halaman 121.

²² Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

²³ Effendi Perangin, *Praktek Penggunaan Tanah Sebagai Jaminan Kredit*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, CV. Rajawali, Jakarta, 1987, Halaman 4.

²⁴ Urip Santoso, *Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, & Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Kencana Prenadamedia Group, Depok, 2017, Halaman 19.

"Hak milik mempunyai sifat turun-temurun, artinya dapat diwarisi oleh ahli waris yang mempunyai tanah. Hal ini berarti hak milik tidak ditentukan jangka waktunya seperti misalnya, Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha. Hak milik tidak hanya akan berlangsung selama hidup orang yang mempunyainya, melainkan kepemilikannya akan dilanjutkan oleh ahli warisnya setelah ia meninggal dunia. Tanah yang menjadi objek hak milik (hubungan hukumnya) itu pun tetap, artinya tanah yang dipunyai dengan hak milik tidak berganti-ganti, melainkan tetap sama."²⁵

2. Ciri-ciri hak milik

Berdasarkan uraian sebelumnya, maka dapat disimpulkan mengenai ciri-ciri dari hak milik tersebut, yaitu sebagaimana yang dikemukakan oleh Supardi Marbun dan Max E. Maggie bahwa:

- Hak Milik merupakan hak atas tanah yang paling kuat artinya tidak mudah hapus serta mudah dipertahankan terhadap gangguan dari pihak lain oleh karena itu maka Hak Milik termasuk salah satu hak yang wajib didaftarkan (Pasal 23 UUPA).
- Hak Milik mempunyai jangka waktu yang tidak terbatas.
- Terjadinya Hak Milik karena hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah, selain itu juga bisa terjadi karena Penetapan Pemerintah atau ketentuan Undang-Undang (Pasal 22 UUPA).
- Hak Milik dapat dialihkan kepada pihak lain melalui jual beli, hibah, tukar menukar, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut hukum adat dan lain-lain pemindahan perbuatan yang bermaksud memindahkan hak milik yang pelaksanaannya diatur oleh Peraturan Perundangan (Pasal 20 ayat 2 UUPA).
- Penggunaan Hak Milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan (Pasal 24 UUPA).
- Hak Milik dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan (Pasal 25 UUPA).
- Subjek pemegang Hak Milik adalah Warga Negara Indonesia, Badan Hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah (Pasal 21 UUPA).²⁶

3. Dasar hukum hak milik

²⁵ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Edisi Pertama, Cetakan Keenam, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, Halaman 61.

²⁶ Supardi Marbun dan Max E. Maggie, *Hak Atas Tanah*, Bahan Ajar Diklat Dasar Pertanahan Tingkat II, Pusat Pendidikan Dan Pelatihan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 2015, Halaman 33.

"Secara khusus Hak Milik diatur dalam Pasal 20 s/d 27 Undang-Undang Pokok Agraria dan Pasal I, Pasal II, dan Pasal VIII dari ketentuan-ketentuan konversi.

Apa yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria baru merupakan ketentuan-ketentuan pokok saja, sedangkan ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik belum diatur."²⁷

Adapun beberapa peraturan perundang-undangan lain telah mengatur ketentuan mengenai hak milik sebagaimana dikemukakan oleh Urip Santoso yaitu:

- a. Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di atasnya.
- b. Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.
- c. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah.
- d. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- e. Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.
- f. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.
- g. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah."²⁸

4. Subjek hak milik

Terkait dengan subjek yang dapat memperoleh hak milik atas tanah di Indonesia, maka Pasal 21 UUPA telah mengatur bahwa:

- "1) Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai Hak Milik.*
- 2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.*
- 3) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warganegara*

²⁷ *Ibid*, Halaman 34.

²⁸ Urip Santoso, *Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, & Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun*, Op.Cit, Halaman 18.

Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

- 4) *Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat 3 pasal ini.*"²⁹

Berdasarkan Pasal 21 Ayat (2) UUPA tersebut, maka telah ditentukan adanya badan-badan hukum yang bisa memiliki hak milik atas tanah di Indonesia, sebagaimana telah diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1963 Tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah yang menyatakan:

"Badan-badan hukum yang disebut dibawah ini dapat mempunyai hak milik atas tanah, masing-masing dengan pembatasan yang disebutkan pada pasal-pasal 2, 3 dan 4 peraturan ini:

- a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut Bank Negara);
- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasar atas Undang-Undang No. 79 Tahun 1958 (Lembaran Negara Tahun 1958 No. 139);
- c. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama;
- d. Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial."³⁰

5. Terjadinya hak milik

²⁹ Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

³⁰ Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1963 Tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1963 nomor 61).

Terjadinya hak milik telah diatur dalam Pasal 22 UUPA yang menyatakan bahwa:

- "1) Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 2) Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini hak milik terjadi karena:
 - a. Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
 - b. Ketentuan undang-undang."³¹

Adapun hak milik dapat terjadi menurut hukum adat, karena penetapan pemerintah, dan karena ketentuan undang-undang. Hak milik yang terjadi menurut hukum adat yaitu sebagaimana dikemukakan oleh Urip Santoso bahwa:

"Hak Milik atas tanah terjadi dengan jalan pembukaan tanah (pembukaan hutan) atau terjadi karena timbulnya lidah tanah (*Aanslibbing*). Yang dimaksud dengan pembukaan tanah (pembukaan hutan) yang dilakukan secara bersama-sama dengan masyarakat Hukum Adat yang dipimpin oleh ketua adat melalui tiga sistem penggarapan, yaitu *matok sirah matok galeng*, *matok sirah gilir galeng*, dan sistem *bluburan*."³²

Adapun hak milik yang terjadi karena penentapan pemerintah yaitu:

"Hak Milik atas tanah yang terjadi di sini semula berasal dari tanah negara. Hak Milik atas tanah ini terjadi karena permohonan pemberian Hak Milik atas tanah oleh pemohon dengan memenuhi prosedur dan persyaratan yang telah ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI). Apabila semua persyaratan yang telah ditentukan dipenuhi oleh pemohon, maka Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia atau pejabat dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberi pelimpahan kewenangan menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). SKPH ini wajib didaftarkan oleh pemohon kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan

³¹ Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

³² Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Op.Cit, Halaman 96.

diterbitkan Sertipikat Hak Milik sebagai tanda bukti hak. Pendaftaran SKPH menandai lahirnya Hak Milik atas tanah."³³

Selanjutnya, hak milik yang terjadi karena ketentuan undang-undang yaitu:

"Hak Milik atas tanah ini terjadi karena undang-undanglah yang menciptakannya, sebagaimana yang diatur dalam Pasal I, Pasal II, dan Pasal VII ayat (1) Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA. Terjadinya Hak Milik atas tanah ini atas dasar ketentuan konversi (perubahan) menurut UUPA. Sejak berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960, semua hak atas tanah yang ada harus diubah menjadi salah satu hak atas tanah yang diatur dalam UUPA."³⁴

Terkait lahirnya hak milik, Siti Zumrokhatus dan Darda Syahrizal juga mengemukakan bahwa dasar atas lahirnya hak milik adalah:

"a. Menurut Hukum Adat

b. Ketentuan Undang-Undang

c. *Rechtsverwerking*

Rechtsverwerking menunjuk pada istilah daluwarsa dalam hukum tanah menurut konsepsi hukum tanah. Istilah ini berbeda dengan konsep daluwarsa menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. *Rechtsverwerking* adalah lembaga yang dengan lampaunya waktu, di mana:

- 1) Orang telah memegang hak atas tanahnya menjadi kehilangan hak atas tanah tersebut oleh karena pemegang Hak Atas Tanah tersebut selama waktu tertentu tidak mengusahakan Hak Atas Tanah tersebut.
- 2) Orang yang dengan itikad baik telah menguasai dan memanfaatkan bidang tanah tersebut, berhak untuk memperoleh Hak Atas Tanah yang telah dimanfaatkan olehnya tersebut."³⁵

6. Peralihan hak milik

Hak milik memiliki dua bentuk peralihan sebagaimana diatur dalam Pasal 20 Ayat (2) UUPA, yaitu "Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain."³⁶ Lebih lanjut dijelaskan oleh Urip Santoso bahwa:

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, Halaman 97.

³⁵ Siti Zumrokhatus dan Darda Syahrizal, *Undang-Undang Agraria & Aplikasinya*, Cetakan Pertama, Dunia Cerdas, Jakarta Timur, 2014, Halaman 81.

"Beralih artinya berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan suatu peristiwa hukum. Dengan meninggalnya pemilik tanah, maka Hak Miliknya secara hukum berpindah kepada ahli warisnya sepanjang ahli warisnya memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik."³⁷

Sedangkan dialihkan yaitu:

"Berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan adanya suatu perbuatan hukum. Contoh perbuatan hukum yaitu jual beli, tukar-menukar, hibah, penyertaan (pemasukan) dalam modal perusahaan, lelang."³⁸

Lebih lanjut dikemukakan oleh Urip Santoso bahwa:

"Peralihan Hak Milik atas tanah baik secara langsung maupun tidak langsung kepada orang asing, kepada seseorang yang mempunyai dua kewarganegaraan atau kepada badan hukum yang tidak ditunjuk oleh pemerintah adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, artinya tanahnya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara."³⁹

7. Hapusnya hak milik

Walaupun hak milik adalah hak yang terkuat, namun hak milik juga dapat hapus oleh sebab-sebab sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 27 UUPA, yaitu:

- "a. Tanahnya jatuh kepada Negara :
 1. karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18;
 2. karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
 3. karena ditelantarkan;
 4. karena ketentuan pasal 21 ayat 3 dan 26 ayat 2.
- b. Tanahnya musnah."⁴⁰

³⁶ Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

³⁷ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Edisi Pertama, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2005, Halaman 91.

³⁸ *Ibid*, Halaman 92.

³⁹ *Ibid*.

⁴⁰ Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

Lebih lanjut dikemukakan oleh Adrian Sutedi bahwa:

"Sebab-sebab dari jatuhnya tanah hak milik kepada negara yang disebutkan dalam Pasal 27 itu kiranya bukan bersifat limitatif, karena kita mengetahui bahwa masih ada sebab-sebab lain. Hak milik juga hapus dan tanahnya menjadi tanah negara jika terjadi pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan peraturan *landreform* yang mengenai pembatasan maksimum serta larangan pemilikan tanah/pertanian secara *absentee*."⁴¹

D. Tinjauan tentang Tanah Negara

1. Pengertian tanah negara

Sebutan tanah negara dapat ditemukan baik dalam peraturan perundang-undangan maupun pendapat dari para pakar atau praktisi hukum agraria. Pengertian tanah negara sebagaimana yang tercantum dalam beberapa peraturan perundang-undangan yaitu:

"1. Pasal 1 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara menyebutkan bahwa "tanah Negara, ialah tanah yang dikuasai penuh oleh Negara."⁴²

"2. Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696) menyebutkan bahwa "tanah negara

⁴¹ Adrian Sutedi, *Op.Cit*, Halaman 66.

⁴² Pasal 1 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1953 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Nomor 362.

atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah."⁴³

Adapun pengertian tanah negara yang dikemukakan oleh beberapa pakar atau praktisi hukum agraria diantaranya:

1. Maria S. W. Sumardjono mengemukakan bahwa tanah negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak, yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, tanah hak pengelolaan, tanah ulayat, dan tanah wakaf.⁴⁴
2. I. Soegiarto mengemukakan bahwa "tanah negara ialah tanah-tanah yang belum dilekati sesuatu hak atas tanah."⁴⁵
3. Ali Achmad Chomzah mengemukakan bahwa "tanah negara adalah tanah yang tidak dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu Hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku."⁴⁶
4. Arie Sukanti Hutagalung mengemukakan bahwa "tanah negara yaitu tanah-tanah yang belum ada hak-hak perorangan di atasnya."⁴⁷
5. Boedi Harsono mengemukakan dalam Julius Sembiring bahwa:

⁴³ Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696).

⁴⁴ Maria S. W. Sumardjono, *Tanah Untuk Kesejahteraan Rakyat*, Penerbit Bagian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2010, Halaman 25.

⁴⁵ I. Soegiarto dalam *Bhumi Bhakti*, Majalah, diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional, Nomor 7, 1994, Halaman 25.

⁴⁶ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan: Seri Hukum Pertanahan I & II*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, Halaman 1.

⁴⁷ Arie Sukanti Hutagalung, *Pengaturan Pengelolaan Tanah Negara Bekas Hak dan Tanah Negara Bekas Kawasan Ditinjau dari Persepektif Hukum dan Perundang-Undangan*, Makalah, disampaikan pada Lokakarya Pengelolaan Tanah Negara Bekas Hak dan Tanah Negara Bekas Kawasan, diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional di Golden Boutique Hotel, tanggal 24-26 November, 2010, Halaman 5.

"Tanah negara dalam arti sempit, yaitu tanah yang dikuasai langsung oleh negara; dan tanah negara dalam arti luas, yaitu tanah yang dikuasai secara tidak langsung oleh negara karena telah terdapat kewenangan penguasaan atas tanah-tanah tersebut."⁴⁸

Berdasarkan pengertian tanah negara di atas baik yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan maupun pendapat dari para pakar atau praktisi hukum agraria, maka dapat disimpulkan bahwa tanah negara merupakan tanah yang dikuasai oleh negara (bukan dimiliki) yang di atasnya belum dilekati dengan hak-hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 16 Ayat (1) UUPA seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan lain sebagainya, demikian Julius Sembiring juga mengemukakan bahwa:

"Dimaksudkan dengan tanah yang belum dilekati sesuatu hak adalah tanah-tanah yang belum terdapat hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA, seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai."⁴⁹

Dikuasai oleh negara hanya bermaksud untuk memberikan wewenang kepada negara, salah satunya wewenang sebagaimana yang di atur dalam Pasal 2 Ayat (2) huruf (c) yaitu untuk "menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa."⁵⁰

Berdasarkan ketentuan tersebut maka orang dapat memperoleh suatu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara sebagaimana telah diatur

⁴⁸ Julius Sembiring, *Pengertian, Pengaturan, Dan Permasalahan Tanah Negara*, Edisi revisi, Cetakan Kedua, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2018, Halaman 11.

⁴⁹ *Ibid*, Halaman 9.

⁵⁰ Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

dalam Pasal 1 Ayat (8) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan (selanjutnya disingkat PERMENAG 9/1999) yang menegaskan bahwa "Pemberian hak atas tanah adalah penetapan Pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah Negara, termasuk pemberian hak di atas Hak Pengelolaan."⁵¹ Terkait dengan hal tersebut, maka Urip Santoso juga mengemukakan bahwa:

"Untuk tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya, berdasarkan hak menguasai dari negara atas tanah, Negara mempunyai kekuasaan penuh untuk dapat memberikannya dengan sesuatu hak kepada warga negara Indonesia atau badan hukum menurut keperluan dan peruntukannya."⁵²

2. Bentuk pengalihan tanah negara

Berdasarkan uraian mengenai tanah negara sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka pada intinya dikatakan bahwa tanah negara merupakan tanah yang di atasnya belum dilekatkan dengan sesuatu hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 16 Ayat (1) UUPA. Oleh karena itu, apabila terdapat tanah negara yang dikuasai oleh seseorang yang kemudian tanah tersebut hendak dialihkan kepada pihak lain, maka pengalihan tersebut tidak tepat dikatakan sebagai pengalihan hak atau jua-beli melainkan hanya pengoperan atau pengalihan

⁵¹ Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

⁵² Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah, Loc.Cit.*

penguasaan saja karena tanah tersebut memang belum ada hak di atasnya sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 16 Ayat (1) UUPA.

Lebih lanjut dikemukakan juga oleh Alvariz Mars Tornado bahwa:

"Surat pernyataan pengalihan tersebut tidak dapat dijadikan sebagai dasar pembukuan hak, sebab tanah tersebut masih berstatus tanah negara yang belum dilekati dengan hak-hak sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Lain halnya jika tanah tersebut telah berstatus tanah hak yang di atasnya telah dilekati hak-hak seperti hak milik, hak guna usaha, dan lain-lain, maka akta pemindahan hak tersebut telah dapat dijadikan sebagai dasar pembukuan atau pendaftaran hak."⁵³

Sehingga dengan demikian, maka jelaslah bahwa bentuk pengalihan atas tanah negara hanyalah sebagai pengalihan penguasaan saja, bukan pengalihan hak atau jual-beli.

E. Tinjauan tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah Negara

1. Dasar hukum pemberian hak milik atas tanah negara

Sehubungan dengan dasar hukum pemberian hak milik atas tanah negara, maka Urip Santoso telah mengemukakan bahwa:

"Pada dasarnya, Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik yang berwenang memberikan hak atas tanah negara kepada perseorangan atau badan hukum. Dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Pengaturan yang mengatur kewenangan dalam pemberian hak atas tanah negara adalah Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara."⁵⁴

Adapun macam-macam pemberian hak atas tanah negara yang telah ditetapkan dalam Pasal 1 angka 6, 7, dan 8 PERMENAG 3/1999 Tentang

⁵³ Wawancara dengan Analis Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Mamasa, Alvariz Mars Tornado, pada tanggal 14 Juni 2017.

⁵⁴ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, *Op.Cit*, Halaman 211.

Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan

Pemberian Hak Atas Tanah Negara, secara berturut-turut yaitu:

"Pemberian hak secara individual adalah pemberian hak atas sebidang tanah kepada seorang atau sebuah badan hukum tertentu atau beberapa orang atau badan hukum secara bersama sebagai penerima hak bersama, yang dilakukan dengan satu penetapan pemberian hak."⁵⁵

"Pemberian hak secara kolektif adalah pemberian hak atas beberapa bidang tanah masing-masing kepada seorang atau sebuah badan hukum atau kepada beberapa orang atau badan hukum sebagai penerima hak bersama, yang dilakukan dengan satu penetapan pemberian hak."⁵⁶

"Pemberian hak secara umum adalah pemberian hak atas bidang tanah yang memenuhi kriteria tertentu kepada penerima hak yang memenuhi kriteria tertentu yang dilakukan dengan satu penetapan pemberian hak."⁵⁷

2. Kewenangan pemberian hak milik atas tanah negara

Terkait dengan kewenangan pemberian hak milik atas tanah maka BPN pada tingkat kabupaten/kota, provinsi, dan pusat mempunyai kewenangannya masing-masing. Sehubungan dengan kewenangan pemberian hak milik atas tanah pada tingkat kabupaten/kota, maka Urip Santoso telah mengemukakan bahwa:

"Kewenangan pemberian hak atas tanah yang diserahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menurut Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3 Tahun 1999, yaitu:

1. Pemberian Hak Milik atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 (dua) hektar.

⁵⁵ Pasal 1 Angka 6 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

⁵⁶ Pasal 1 Angka 7 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

⁵⁷ Pasal 1 Angka 8 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

2. Pemberian Hak Milik atas tanah non-pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000 M² (dua ribu meter persegi).
3. Pemberian Hak Milik atas tanah dalam rangka pelaksanaan program:
 - a. transmigrasi;
 - b. redistribusi tanah;
 - c. konsolidasi tanah
 - d. pendaftaran tanah secara massal baik dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadik."⁵⁸

Adapun kewenangan pemberian hak milik atas tanah pada tingkat provinsi sebagaimana Urip Santoso telah mengemukakan lebih lanjut bahwa:

"Kewenangan pemberian hak atas tanah yang diserahkan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3 Tahun 1999, yaitu:

1. Pemberian Hak Milik atas tanah pertanian yang luasnya lebih dari 2 ha (dua hektar).
2. Pemberian Hak Milik atas tanah non-pertanian yang luasnya tidak lebih dari 5.000 M² (lima ribu meter persegi), kecuali yang kewenangannya telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota."⁵⁹

Selanjutnya, mengenai kewenangan pemberian hak milik atas tanah pada tingkat pusat, Urip Santoso juga telah mengemukakan bahwa:

"Kewenangan Kepala Badan Pertanahan Nasional menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3 Tahun 1999, yaitu:

1. Pemberian hak atas tanah yang diberikan secara umum.
2. Pemberian dan pembatalan hak atas tanah yang tidak dilimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
3. Pemberian dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah yang telah dilimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota apabila atas laporan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi hal tersebut berdasarkan keadaan lapangan."⁶⁰

⁵⁸ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Op.Cit, Halaman 216.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid*, Halaman 217.

3. Tata cara pemberian hak milik atas tanah negara

Sehubungan dengan tata cara pemberian hak milik atas tanah negara,

Waskito dan Hadi Arnowo telah mengemukakan bahwa:

"Permohonan pembaruan sertipikat hak atas tanah yang berasal dari tanah negara (TN) diajukan oleh yang menguasai atau menggarap tanah negara ke Kantor Pertanahan, pada dasarnya diproses melalui kegiatan pengukuran bidang tanah, penelitian alat bukti penguasaan oleh panitia pemeriksaan tanah (Panitia A), kemudian diterbitkan Surat Keputusan Pemberian hak milik, selanjutnya diterbitkan sertipikat Hak milik (*Hanya kepada warga-negara Indonesia dan badan-badan hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah*)."⁶¹

Adapun syarat-syarat untuk mengajukan permohonan hak milik sebagaimana dikemukakan juga oleh Waskito dan Hadi Arnowo bahwa:

Syarat-syarat permohonan Hak Milik dapat dilihat pada tabel-tabel berikut:⁶²

Persyaratan	Waktu
1. Formulir permohonan yang sudah diisi dan ditandatangani pemohon atau kuasanya di atas materai cukup	– 38 (tiga puluh delapan) hari untuk : Tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 Ha Tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000 m ²
2. Surat Kuasa apabila dikuasakan	
3. Fotocopy identitas (KTP, KK) pemohon dan kuasa apabila dikuasakan, yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket	
4. Asli Bukti perolehan tanah/Alas Hak	– 57 (lima puluh tujuh) hari untuk : Tanah pertanian yang luasnya lebih dari 2 Ha Tanah non pertanian yang luasnya lebih dari 2.000 m ² s.d.5.000 m ²
5. Asli Surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah (Rumah Gol III) atau rumah yang dibeli dari pemerintah	
6. Foto copy SPPT PBB Tahun berjalan yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket, penyerahan bukti SBB (BPHTB) dan bukti bayar uang pemasukan (pada saat pendaftaran hak)	– 97 (sembilan puluh tujuh) hari untuk : Tanah non pertanian yang luasnya lebih
7. Melampirkan bukti SPP/PPH sesuai dengan ketentuan	

⁶¹ Waskito dan Hadi Arnowo, *Op.Cit*, Halaman 57.

⁶² *Ibid*, Halaman 58.

	dari 5.000 m ²
--	---------------------------

Permohonan hak milik tersebut harus memuat beberapa keterangan diantaranya keterangan tentang pemohon, keterangan tentang tanahnya baik data yuridis maupun data fisik, dan keterangan-keterangan lain. Keterangan mengenai pemohon dalam permohonan hak milik yaitu sebagaimana telah dikemukakan oleh Supardi Marbun dan Max E. Maggie bahwa:

"Apabila perorangan : nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaannya, serta keterangan mengenai istri/suami dan anaknya yang masih menjadi tanggungannya. Apabila Badan Hukum : nama, tempat kedudukan akta atau peraturan pendiriannya, tanggal dan nomor Surat Keputusan perusahaannya oleh Pejabat yang berwenang tentang penunjukan sebagai Badan Hukum yang dapat mempunyai Hak Milik berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku."⁶³

Selanjutnya keterangan mengenai tanahnya yang berupa data yuridis dan data fisik dalam permohonan hak milik telah dikemukakan lebih lanjut oleh Supardi Marbun dan Max E. Maggie bahwa:

- ✓ "Dasar penguasaan atau alas haknya dapat berupa : sertipikat girik, surat kuvling, surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah dan atau tanah yang telah dibeli dari pemerintah, putusan pengadilan, akta PPAT, akta pelepasan hak dan surat-surat bukti perolehan tanah lainnya.
- ✓ Letak, batas-batas dan luasnya (jika ada surat ukur atau gambar situasi).
- ✓ Jenis tanah (pertanian/non pertanian).
- ✓ Rencana penggunaan tanah.
- ✓ Status tanahnya (tanah hak atau tanah Negara)."⁶⁴

Adapun keterangan-keterangan lain yang dimaksud dalam permohonan hak milik sebagaimana juga dikemukakan oleh Supardi Marbun dan Max

⁶³ Supardi Marbun dan Max E. Maggie, *Op.Cit*, Halaman 40.

⁶⁴ *Ibid*, Halaman 41.

E. Maggie yaitu keterangan terkait jumlah bidang, status dan luas tanah yang dipunyai oleh pemohon termasuk tanah yang dimohonkan, serta keterangan-keterangan lain yang dianggap penting.⁶⁵

F. Tinjauan Tentang Pajak Pengalihan Hak Atas Tanah Dan/Atau Bangunan

"Pada hakikatnya, pajak merupakan salah satu kewajiban masyarakat kepada negara. Idealnya, pajak dapat dianggap sebagai bentuk keikutsertaan masyarakat dalam membela dan membangun tanah air dan negara. Karena dengan pajak, negara bisa menjalankan fungsi-fungsinya, baik itu di bidang eksekutif (pemerintahan), legislatif (pengawasan), dan yudikatif (penegakan hukum) untuk menggapai dan mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Seandainya pajak tidak ada, atau walaupun ada namun minim jumlahnya, alat-alat pemerintahan kemungkinan tidak bisa bekerja dan berjalan secara optimal sebagaimana yang diharapkan."⁶⁶

Adapun unsur-unsur dari pajak sebagaimana dikemukakan oleh Diana Sari, yaitu:

- "1. Iuran rakyat kepada negara, yang berhak memungut pajak adalah negara, iuran berupa uang bukan barang.
2. Berdasarkan undang-undang, pajak dipungut berdasarkan atau dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.
3. Tanpa jasa timbal atau kontraprestasi dari negara secara langsung dapat ditunjuk, dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah.
4. Digunakan untuk membiayai rumah tangga negara, yakni pengeluaran yang bermanfaat bagi masyarakat luas."⁶⁷

Semua pajak di Indonesia ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan di mana pelaksanaannya ada yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat (Kementerian Keuangan) dan ada juga yang

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Liberti Pandiangan, *Hindari Kesalahan Pajak, Rakyat Senang Jika Anda Patuhi 37 Larangan Perpajakan*, Cetakan Pertama, PT. Elex Media Komputindo Kompas Gramedia, Jakarta, 2010, Halaman xviii.

⁶⁷ Diana Sari, *Konsep Dasar Perpajakan*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2012, Halaman 33.

diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah (Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota).⁶⁸ Terkait dengan pemungutan pajak yang dikelola oleh pemerintah pusat (Kementerian Keuangan), Angger Sigit Pramukti dan Fuady Primaharsya telah mengemukakan bahwa "Pajak Pusat adalah pajak-pajak yang dikelola oleh Pemerintah Pusat yang dalam hal ini sebagian besar dikelola oleh Direktorat Jenderal Pajak - Kementerian Keuangan."⁶⁹ Adapun pajak yang tergolong ke dalam pajak pusat tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Muhammad Djafar Saidi yaitu:

- "1. pajak penghasilan;
2. pajak pertambahan nilai barang dan jasa;
3. pajak penjualan atas barang mewah;
4. bea materai;
5. bea masuk; dan
6. cukai."⁷⁰

Selanjutnya mengenai pajak daerah, sebagaimana didefinisikan oleh

M. Farouq:

"Yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah sumber penerimaan pemerintah daerah dan digunakan untuk kepentingan pembiayaan rumah tangga pemerintah daerah yang bersangkutan. Pajak daerah dikelola oleh pemerintah daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota."⁷¹

⁶⁸ Liberti Pandiangan, *Op.Cit*, Halaman xxi.

⁶⁹ Angger Sigit Pramukti dan Fuady Primaharsya, *Pokok-Pokok Hukum Perpajakan*, Cetakan Pertama, Medpress Digital, Yogyakarta, 2015, Halaman 44.

⁷⁰ Muhammad Djafar Saidi, *Pembaruan Hukum Pajak (Edisi Terbaru)*, Cetakan Keempat, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, Halaman 25.

⁷¹ M. Farouq, *Hukum Pajak Di Indonesia: Suatu Pengantar Ilmu Hukum Terapan Di Bidang Perpajakan*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2018, Halaman 154.

Adapun pajak daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah di tingkat provinsi untuk ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah sebagaimana dikemukakan oleh Muhammad Djafar Saidi yaitu:

- "1. pajak kendaraan bermotor;
2. bea balik nama kendaraan bermotor;
3. pajak bahan bakar kendaraan bermotor;
4. pajak air permukaan; dan
5. pajak rokok."⁷²

Sedangkan untuk pajak daerah yang dikelola oleh pemerintah daerah di tingkat kabupaten/kota untuk ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah sebagaimana dikemukakan juga oleh Muhammad Djafar Saidi yaitu:

- "1. pajak hotel;
2. pajak restoran;
3. pajak hiburan;
4. pajak reklame;
5. pajak penerangan jalan;
6. pajak mineral bukan logam dan batuan;
7. pajak parkir;
8. pajak air tanah;
9. pajak sarang burung walet;
10. pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan;
11. bea perolehan hak atas tanah dan bangunan."⁷³

1. Pajak penghasilan atas penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan (PPH)

Terkait dengan Pajak Penghasilan, Adrian Sutedi telah memberikan definisi bahwa "Pajak penghasilan (PPH) adalah pajak yang dikenakan kepada orang pribadi atau badan atas penghasilan yang diterima atau diperoleh dalam suatu tahun pajak".⁷⁴ Lebih lanjut dikemukakan oleh Muhammad Djafar Saidi bahwa "Pajak penghasilan sebagai salah satu

⁷² Muhammad Djafar Saidi, *Op.Cit*, Halaman 26.

⁷³ *Ibid*.

⁷⁴ Adrian Sutedi, *Hukum Pajak*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, Halaman 51.

pajak negara memiliki objek yang dapat dikenakan pajak, yakni "penghasilan".⁷⁵

Selanjutnya, khusus mengenai PPh dari pengalihan hak atas dan/atau bangunan, telah diatur dalam Pasal 1 Ayat (1) dan (2) PP PPh yang menyatakan:

- "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."⁷⁶

2. Pengenaan pajak penghasilan atas penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan (PPh) dalam penerbitan surat keputusan pemberian hak atas tanah

Terkait dengan PPh dalam penerbitan surat keputusan pemberian hak atas tanah oleh BPN, Pasal 7 PP PPh telah menegaskan bahwa:

"Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional hanya mengeluarkan surat keputusan pemberian hak, pengakuan hak, dan peralihan hak atas tanah, apabila permohonannya dilengkapi dengan Surat Setoran Pajak atau hasil cetak sarana administrasi lain yang disamakan dengan Surat Setoran Pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (5) dan Pasal 4 ayat (3), kecuali permohonan

⁷⁵ Muhammad Djafar Saidi, *Op.Cit*, Halaman 56.

⁷⁶ Pasal 1 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 168; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5916).

sehubungan dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf c dan Pasal 6."⁷⁷

Sehingga berdasarkan Pasal 7 PP PPh tersebut, maka pihak yang memohon SK pemberian hak atas tanah diwajibkan untuk membayar PPh terlebih dahulu.

3. Bea perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan (BPHTB)

Terkait dengan BPHTB maka Muhammad Djafar Saidi telah mengemukakan bahwa:

"Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan bukan merupakan jenis pajak pusat, melainkan adalah satu jenis pajak daerah kabupaten/kota. Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan. Lain perkataan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan merupakan pajak yang dikenakan terhadap perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas tanah dan bangunan. Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan berbeda dengan pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkantoran, walaupun keduanya menggunakan istilah tanah (bumi) dan bangunan sebagai objek yang boleh dikenakan pajak."⁷⁸

Adapun yang menjadi objek pengenaan BPHTB sebagaimana telah diatur dalam Pasal 85 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049) yang menyatakan bahwa:

⁷⁷ Pasal 7 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 168; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5916).

⁷⁸ Muhammad Djafar Saidi, *Op.Cit*, Halaman 84.

"Perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Pemindahan hak karena;
 1. jual beli;
 2. tukar menukar;
 3. hibah;
 4. hibah wasiat;
 5. waris;
 6. pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lain;
 7. pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan;
 8. penunjukan pembelian dalam lelang;
 9. pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
 10. penggabungan usaha;
 11. peleburan usaha;
 12. pemekaran usaha; atau
 13. hadiah.
- b. Pemberian hak baru karena;
 1. kelanjutan pelepasan hak; atau
 2. di luar pelepasan hak.⁷⁹

G. Keabsahan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah

SK pemberian hak atas tanah merupakan suatu keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh badan tata usaha negara dalam hal ini BPN sebagaimana dalam Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601) (selanjutnya disingkat UU 30/2014) telah menyatakan bahwa:

"Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang

⁷⁹ Pasal 85 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049).

dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan."⁸⁰

Terkait dengan keabsahan SK pemberian hak atas tanah yang merupakan suatu keputusan tata usaha negara, maka Pasal 52 UU 30/2014 menegaskan:

- "(1) Syarat sahnya Keputusan meliputi:
- a. ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
 - b. dibuat sesuai prosedur; dan
 - c. substansi yang sesuai dengan objek Keputusan.
- (2) Sahnya Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB."⁸¹

Selain diatur dalam UU 30/2014, adapun syarat-syarat yang harus dipenuhi agar suatu keputusan menjadi sah sebagaimana yang dikemukakan oleh Sergio Dotulong yaitu:

"Secara umum syarat-syarat untuk sahnya suatu keputusan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut:

Syarat Materil:

- a. Keputusan harus dibuat oleh alat negara (organ) yang berwenang;
- b. Karena keputusan itu suatu pernyataan kehendak (wilsverklaring) maka pembentukan kehendak itu tidak boleh memuat kekurangan yuridis;
- c. Keputusan harus diberi bentuk (vorm) yang ditetapkan dalam peraturan dasarnya dan pembuatnya harus memperhatikan cara (prosedur) membuat keputusan itu, bilamana hal ini ditetapkan dengan tegas dalam peraturan dasar tersebut;
- d. Isi dan tujuan keputusan harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasar.

Syarat Formil:

- a. Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan persiapan dibuatnya keputusan dan berhubung dengan cara dibuatnya keputusan harus dipenuhi;

⁸⁰ Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

⁸¹ Pasal 52 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

- b. Keputusan harus diberi bentuk yang ditentukan;
- c. Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan dilakukannya keputusan harus dipenuhi;
- d. Jangka waktu yang ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya keputusan dan diumumkannya keputusan itu tidak boleh dilewati."⁸²

H. Akibat Hukum Suatu Surat Keputusan Yang Tidak Sah

Keputusan tata usaha negara yang tidak memenuhi syarat sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 52 UU 30/2014 tersebut, maka keputusan tersebut akan berpotensi pada pembatalan baik batal demi hukum maupun dapat dibatalkan sebagaimana Pasal 56 UU 30/2014 telah menegaskan bahwa:

- "(1) Keputusan yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (1) huruf a merupakan Keputusan yang tidak sah.
- (2) Keputusan yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (1) huruf b dan huruf c merupakan Keputusan yang batal atau dapat dibatalkan."⁸³

Terkait keputusan yang batal demi hukum, maka Pasal 70 Ayat (1) dan (2) UU 30/2014 telah menegaskan bahwa:

- "1) Keputusan dan/atau tindakan tidak sah apabila:
 - a. Dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang tidak berwenang;
 - b. Dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang melampaui kewenangannya; dan/atau
 - c. Dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bertindak sewenang-wenang.
- 2) Akibat hukum keputusan dan/atau tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi:

⁸² Sergio Dotulong, *Analisis Yuridis Keputusan Tata Usaha Negara Yang Dikeluarkan Tanpa Wewenang Sebagai Objek Gugatan Di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Lex Administratum, Vol. 6, No. 4, 2018, Halaman 183.

⁸³ Pasal 56 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

- a. Tidak mengikat sejak keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan; dan
- b. Segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada."⁸⁴

Sedangkan untuk keputusan yang dapat dibatalkan, maka Pasal 71 Ayat

(1) dan (2) juga telah menegaskan bahwa:

- "(1) Keputusan dan/atau tindakan dapat dibatalkan apabila:
- a. Terdapat kesalahan prosedur; atau
 - b. Terdapat kesalahan substansi.
- (2) Akibat hukum keputusan dan/atau tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1):
- a. Tidak mengikat sejak saat dibatalkan atau tetap sah sampai adanya pembatalan; dan
 - b. Berakhir setelah ada pembatalan."⁸⁵

Adapun yang dimaksud dengan kesalahan substansi sebagaimana Pasal

71 Ayat (1) huruf (b) dalam bab penjelasan atas UU 30/2014 telah menjelaskan bahwa:

"Yang dimaksud dengan "kesalahan substansi" adalah kesalahan dalam hal tidak sesuainya materi yang dikehendaki dengan rumusan dalam keputusan yang dibuat, misal terdapat konflik kepentingan, cacat yuridis, dibuat dengan paksaan fisik atau psikis, maupun dibuat dengan tipuan."⁸⁶

I. Landasan Teori

Teori yang digunakan untuk menunjang pembahasan dalam penelitian keabsahan surat keputusan pemberian hak atas tanah oleh Badan

⁸⁴ Pasal 70 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

⁸⁵ Pasal 71 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

⁸⁶ Pasal 71 ayat (1) huruf (b) Bab Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

Pertanahan Nasional tanpa disertai surat setoran pajak adalah Teori Kewenangan dan Teori Kepastian Hukum.

1. Teori Kewenangan

Teori kewenangan sebagaimana dikemukakan oleh Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani merupakan "kekuasaan dari organ pemerintah untuk melakukan kewenangannya, baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat".⁸⁷ Philipus M. Hadjon sebagaimana yang dikutip oleh Baiq Ervinna Sapitri juga mengemukakan bahwa "setiap tindakan pemerintahan diisyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribusi, delegasi dan mandat".⁸⁸ Adapun yang dikemukakan oleh Tedi Sudrajat dan Endra Wijaya bahwa:

"Pemerintah dalam melaksanakan kewenangannya harus didasarkan pada legalitas, sehingga setiap tindakan pemerintahan tidak melanggar hak asasi manusia dan/atau tidak menyebabkan seseorang atau sekelompok orang tidak mendapat perlindungan hukum".⁸⁹

2. Teori Kepastian Hukum

Sehubungan dengan kepastian hukum, Sudikno Mertokusumo telah menyatakan dalam R. Tony Prayogo bahwa:

"Kepastian hukum merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam penegakan hukum, yaitu merupakan yustibel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan

⁸⁷ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Cetakan Kedua, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, Halaman 186.

⁸⁸ Baiq Ervinna Sapitri, *Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Penanganan Perkara Persaingan Usaha (Studi Perbandingan Di Indonesia Dengan Negara-Negara Common Law System)*, Jurnal IUS, Vol. 3, No. 7, 2015, Halaman 141.

⁸⁹ Tedi Sudrajat dan Endra Wijaya, *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintahan*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2020, Halaman 41.

dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu."⁹⁰

Selanjutnya dikemukakan juga oleh E. Fernando M. Manullang bahwa:

"Kepastian hukum itu terbagi atas dua unsur utama, *pertama*, hukumnya (undang-undang) itu sendiri. Dalam arti, hukum itu harus tegas dan tidak boleh multitafsir. Lalu yang *kedua*, kekuasaan itu sendiri, yang memberlakukan hukum (undang-undang) itu. Dalam arti, kekuasaan itu tidak boleh secara semena-mena menerapkan hukum yang rektroaktif, dan tetap kukuh menerapkan prinsip legalitas."⁹¹

Berdasarkan uraian mengenai kepastian hukum di atas maka M.

Sulaeman Jajuli mengemukakan bahwa:

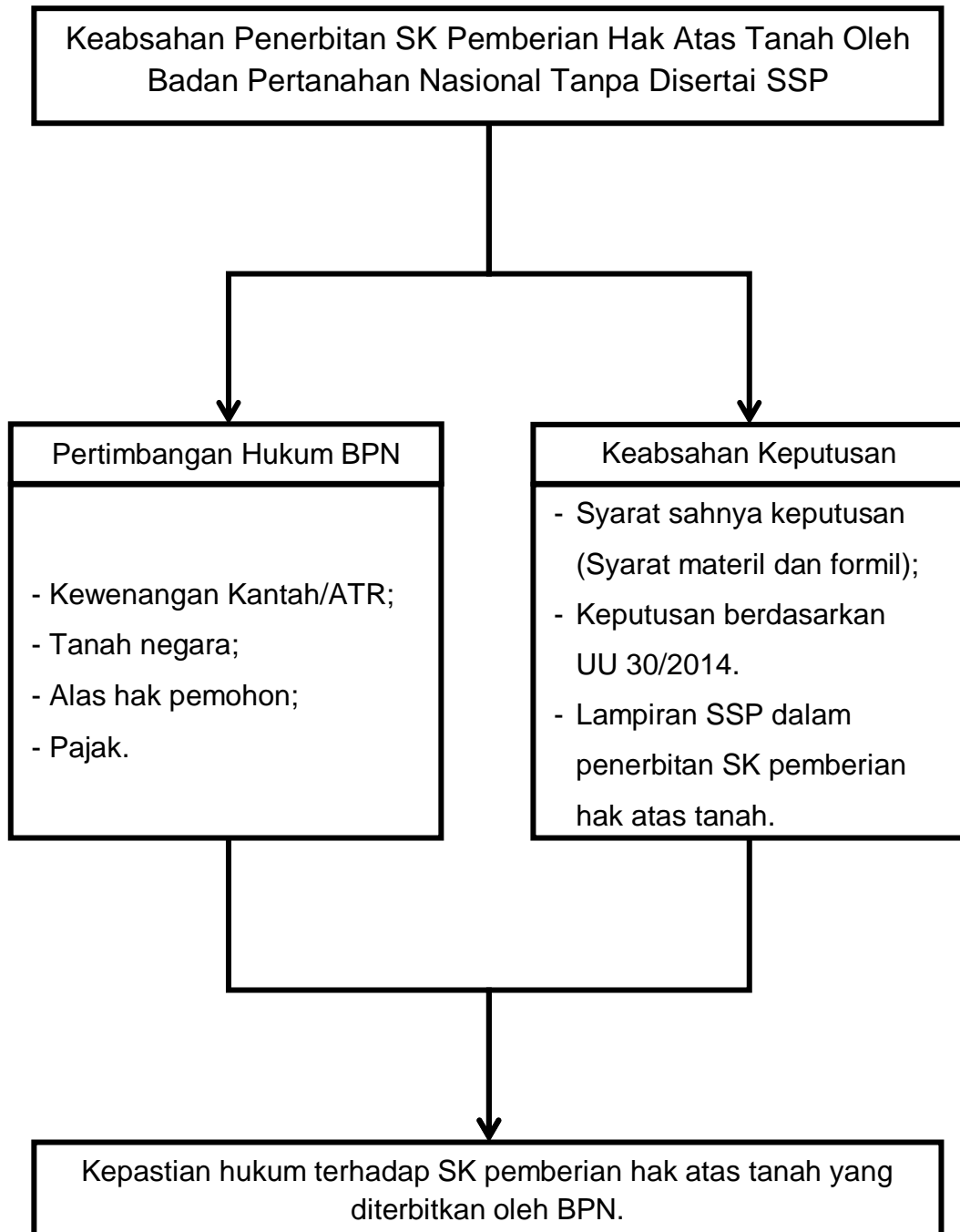
"Kepastian hukum dapat mengandung beberapa pengertian yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan."⁹²

⁹⁰ R. Tony Prayogo, *Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13, No. 2, 2016, Halaman 194.

⁹¹ E. Fernando M. Manullang, *Legisme, Legalitas Dan Kepastian Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, Kencana, Jakarta, 2017, Halaman 154.

⁹² M. Sulaeman Jajuli, *Kepastian Hukum Gadai Tanah Dalam Islam*, Deepublish, Yogyakarta, 2015, Halaman 55.

J. Kerangka Pikir



K. Definisi Operasional

1. SK pemberian hak atas tanah

SK pemberian hak atas tanah adalah surat keputusan yang dikeluarkan atau diterbitkan oleh BPN untuk diberikan kepada pemohon hak yang memang layak dan telah memenuhi seluruh persyaratan sesuai dengan permohonan yang diajukannya, serta telah melalui proses penelitian lapang dan yuridis oleh panitia. Pemberian hak ini merupakan suatu cara bagi subjek hukum untuk memperoleh suatu hak atas tanah. Cara ini juga merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali.

2. SSP

SSP adalah Surat Setoran Pajak yang diperoleh wajib pajak setelah melakukan pelunasan PPh dari pengalihan suatu hak atas tanah. Wajib pajak yang dimaksud adalah pihak yang memperoleh penghasilan atas suatu pengalihan hak atas tanah. SSP inilah yang dijadikan bukti bahwa pembayaran PPh telah dilakukan. SSP ini juga merupakan salah satu persyaratan yang diwajibkan kepada pemohon hak untuk dilampirkan pada saat melakukan atau mengajukan permohonan proses balik nama di BPN.

3. Kewenangan Kantah/ATR

Kewenangan Kantah/ATR adalah dasar kewenangan Kantah/ATR Kabupaten Mamasa dalam menerbitkan SK pemberian hak atas tanah kepada pemohon hak di Kabupaten Mamasa.

4. Tanah negara

Tanah negara adalah tanah yang di atasnya belum terdapat atau belum dilekati dengan sesuatu hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 16 Ayat (1) UUPA yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan sebagainya.

5. Alas hak pemohon

Alas hak pemohon adalah alas hak yang mendasari pemohon hak untuk mengajukan permohonan pemberian hak atas tanah kepada Kantor/ATR melalui SK pemberian hak atas tanah. Alas hak tersebut yaitu surat keterangan jual beli dan pernyataan penguasaan fisik (sporadik) yang dilampirkan oleh para pemohon hak dalam permohonannya.

6. Pajak

Pajak adalah pajak-pajak yang wajib dibayar oleh pemohon hak terkait penerbitan SK pemberian hak atas tanahnya. Perintah pembayaran pajak tersebut telah dituangkan dalam SK pemberian hak atas tanah.

7. Syarat materil dan syarat formil keputusan

Syarat materil dan syarat formil merupakan syarat agar suatu keputusan dapat menjadi sah sebagaimana yang dikemukakan oleh para ahli atau pakar.

8. Keputusan berdasarkan UU 30/2014

Sahnya keputusan tata usaha negara adalah keputusan yang telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana yang telah diatur dalam UU 30/2014.

9. Teori kewenangan

Teori kewenangan adalah teori yang mengkaji kewenangan Kantah/ATR Kabupaten Mamasa dalam menerbitkan SK pemberian hak atas tanah.

10. Teori kepastian hukum

Teori kepastian hukum adalah teori yang akan digunakan untuk mengkaji pertimbangan hukum BPN yang tidak mengimplementasikan PP PPh dalam menerbitkan SK pemberian hak atas tanah.