

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.

Tanah adalah salah satu faktor yang penting untuk kehidupan manusia, dimana kesejahteraan dan kemakmuran tidak dapat dipisahkan dari tanah. Tanah tidak saja untuk tempat tinggal tetapi juga untuk tempat berusaha, sebagaimana disebutkan manusia dan tanah mempunyai hubungan yang abadi. Hal ini diatur dalam dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, menyatakan: "Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi".

Tanah menurut UUPA adalah hanya permukaan bumi saja, hal ini tegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, adalah sebagai berikut : "Atas dasar Hak Menguasai Negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum lainnya." Jadi siapa saja berhak atas permukaan buminya saja, itupun dengan memperhatikan tata ruang dan kelestarian lingkungan hidup yang mendasarkan kepada prinsip-prinsip pembangunan yang berkelanjutan yang ketentuannya diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan tersendiri.¹

Tanah yang dimiliki orang atau badan hukum sebagai subjek hukum adalah Hak Atas Tanah. Hak Atas Tanah yang diberikan kepada seseorang atau

¹Rinto Manulang, 2011, *Segala Hal tentang Tanah Rumah dan Perizinannya*, PT.Suka Buku, Jakarta, hlm 9

badan hukum ini harus didaftarkan yang merupakan kewajiban dari pemegang haknya untuk mendaftarkan Hak Atas Tanah. Kewajiban bagi pemegang hak ini untuk mendaftarkan Tanahnya diatur dalam Pasal 23 Undang-Undang Pokok Agraria, menyatakan :

- (1) Hak milik, demikian pula setiap Pemindahan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lainnya harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19
- (2) Pendaftaran yang dimaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya Pemindahan dan pembebanan tersebut.

Pendaftaran Hak Atas Tanah ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum bagi pemegang haknya. Salah satu kegiatan Pendaftaran Tanah ini adalah kegiatan Pemeliharaan data Pendaftaran Tanah. Kegiatan Pemeliharaan data Pendaftaran dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik dan data yuridis objek Pendaftaran Tanah yang telah terdaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan Perubahan Hak Atas Tanah pada Kantor Badan Pertanahan Kabupaten /Kota setempat untuk dicatat dalam buku Tanah.²

Salah satu dari Perubahan tersebut adalah Peralihan Hak, Peralihan Hak ini meliputi peristiwa hukum dan perbuatan hukum yang terjadi antara orang atau badan hukum sebagai subyek hukum yang oleh Undang-Undang dan peraturan hukum yang berlaku diberikan kewenangan untuk memiliki hak atas tanah dan bangunan, dan menurut hukum Peralihan Hak terjadi karena dua hal, yaitu hak beralih dan hak dialihkan.

² Urip Susanto, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm 35

Hak beralih adalah suatu Peralihan Hak Atas Tanah dan atau bangunan yang disebabkan oleh orang yang memiliki suatu Hak Atas Tanah dan atau bangunan meninggal dunia sehingga hak tersebut beralih secara langsung kepada ahli waris. Atau dapat juga dikatakan Peralihan Hak terjadi dengan tidak sengaja melalui suatu perbuatan melainkan terjadi karena hukum atau dapat juga dikatakan bahwa Hak Atas Tanah dan atau bangunan beralih karena peristiwa hukum. Sedangkan hak dialihkan adalah suatu Peralihan Hak Atas Tanah dan atau bangunan yang dilakukan dengan sengaja sehingga hak tersebut terlepas dari pemegangnya semula dan menjadi hak pihak lain, dengan kata lain Peralihan Hak terjadi melalui perbuatan hukum tertentu yang dapat berupa Jual Beli atau hibah, wasiat dan sebagainya.³

Salah satu beralihnya Hak Atas Tanah adalah dengan Jual Beli. Jual Beli merupakan salah satu perbuatan hukum untuk memindahkan atau beralihnya Hak Atas Tanah. Hal ini diatur dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menyatakan :

- 1) Peralihan Hak Atas Tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui Jual Beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum Peralihan Hak lainnya, kecuali Peralihan Hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Dalam keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan dapat mendaftarkan Peralihan Hak atas bidang Tanah hak milik, yang dilakukan di antara perorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang tidak dibuat oleh PPAT, tetapi yang menurut Kepala Kantor Badan Pertanahan tersebut kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan Peralihan Hak yang bersangkutan.

³Marihot Pahala Siahaan, 2003, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Teori Dan Praktek*, Edisi I, Cet. I, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2003, hlm 61.

Dengan diaturnya proses Peralihan Hak Atas Tanah pada Pasal diatas maka Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional menerbitkan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Yangmana ketentuan Tentang Pemeliharaan Data dan Pendaftaran Tanah tersebut diatur dalam Pasal 94.

Jual Beli itu sendiri diatur dalam Pasal 1457 KUHPerdara, menyatakan: “Jual Beli adalah suatu perjanjian dengan mana pihak yang satu mengikat dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak yang lain menyerahkan suatu kebendaan dan pihak lain untuk membayarkan harga yang telah diperjanjikan”. Peralihan Hak karena Jual Beli ini dikenakan pajak, hal ini diatur dalam Pasal 91 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, menyatakan :

- (1) Pejabat Pembuat Akta Tanah/Notaris hanya dapat menandatangani akta Peralihan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak.
- (2) Kepala kantor yang membidangi pelayanan lelang negara hanya dapat menandatangani risalah lelang Perolehan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak.
- (3) Kepala kantor bidang Pertanahan hanya dapat melakukan Pendaftaran Hak Atas Tanah atau Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak.

Penandatanganan Akta Jual Beli hanya dilakukan setelah melakukan pembayaran pajak yaitu pajak penghasilan (PPh) dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan di Kabupaten Sijunjung. Pembayaran pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan ini dilakukan setelah dilakukan proses Pengecekan pada Kantor Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Sijunjung sesuai

Surat Edaran Nomor 500-1757 tanggal 9 Juli 2004 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

Dalam penegasan Surat Edaran tersebut dinyatakan pada poin 2 agar pada proses Peralihan Hak Atas Tanah terlebih dahulu melakukan pengecekan tanda bukti setoran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan pada Kantor Instansi yang berwenang akan tetapi hal ini mengakibatkan perlunya waktu beberapa hari untuk proses pengecekan tersebut, begitu juga dengan pembayaran Pajak Penghasilan juga harus dilakukan proses penelitian pada Kantor Pelayanan Perpajakan Kabupaten Sijunjung sebelum dilakukan proses penandatanganan Akta Jual Beli sehingga untuk membutuhkan waktu yang lama, tidak hanya hal tersebut yang akan menimbulkan permasalahan tetapi juga ada beberapa hal lainnya yaitu sebagai berikut:

1. Terlambatnya Proses Peralihan Hak Atas Tanah di Kantor Badan Pertanahan dikarenakan lamanya waktu Verifikasi harga dilapangan (Rill) dengan harga Verifikasi Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan dari Kantor Dinas Pendapatan Daerah.
2. Untuk Proses Jual Beli yang dilakukan pada proses Pembebasan Lahan menjadi terlambat dikarenakan seringnya terjadi perbedaan harga dilapangan (Rill) dengan harga Verifikasi dari Kantor Dinas Pendapatan Keuangan Daerah.

Untuk Poin 2 pada permasalahan yang timbul dengan adanya Surat Edaran diatas tersebut menyangkut proses jual beli yang dilakukan pada proses Pembebasan Lahan yang dimaksud disini adalah Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan umum, yang

menyatakan: “Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan Tanah dengan cara memberikan Ganti Kerugian yang layak dan adil bagi pihak yang berhak”.

Timbul masalah dalam penilaian harga tanah atau ganti rugi yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh Lembaga Penilai Harga Tanah/ Tim Penilai Harga Tanah dengan Harga Tanah menurut Verifikasi Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan dari Badan Pendapatan Daerah. Sedangkan, Lembaga Penilai Harga Tanah saat ini dipercayakan kepada Lembaga Penilai Independen yaitu Lembaga Appraisal yang mendapat Lisensi dari Menteri Keuangan dan Badan Pertanahan Nasional. Tim Penilai Harga Tanah melakukan penilaian harga Tanah berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak Tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada variabel-variabel sebagai berikut :

- a. Lokasi dan letak Tanah;
- b. Status Tanah;
- c. Peruntukan Tanah;
- d. Kesesuaian penggunaan Tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencanaan wilayah atau tata kota yang telah ada;
- e. Sarana dan prasarana yang tersedia; dan
- f. Faktor lainnya yang mempengaruhi harga Tanah.

Namun dengan adanya Surat Edaran tersebut mengakibatkan Harga Penilaian yang dilakukan oleh Tim Penilai tidak berarti jika ditolak oleh Harga Verifikasi dari Badan Pendapatan Daerah, sehingga mengakibatkan terjadinya perbedaan harga dilapangan (harga Rill) yaitu harga tanah didaerah yang akan dibebaskan atau lokasi pengadaan tanah dengan harga yang ditetapkan oleh Verifikasi oleh Badan Pendapatan Daerah Kabupten Sijunjung yang mengakibatkan terhambatnya dan lamanya Proses Pembebasan Lahan atau

Pengadaan Tanah dikarenakan diperlukan penyesuaian kembali harga dilapangan dengan harga verifikasi oleh Bapenda.

Untuk mengatasi permasalahan lamanya proses Jual Beli dan perbedaan harga dikarenakan adanya proses Verifikasi harga oleh Badan Pendapatan Daerah dengan harga Rill dilapangan yang dilakukan berdasarkan aturan Surat Edaran Nomor 500-1757 tanggal 9 Juli 2004 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan ini, maka Kepala BPN menerbitkan Surat Edaran Nomor 5/SE/IV/2013 sebagai pengganti dari Surat Edaran Nomor 500-1757. Tujuan Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5/SE/IV/2013 dalam Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah di Kabupaten Sijunjung terkait Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah adalah:

1. Untuk peningkatan pelayanan di bidang Pertanahan.
2. Agar pelayanan dibidang Pertanahan tidak terhambat karena disyaratkan terlebih dahulu melakukan pengecekan tanda bukti setoran pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan pada kegiatan Pendaftaran Hak Atas Tanah atau pendaftan Peralihan Hak Atas Tanah, maka tidak dipersyaratkan lagi pengecekan tanda bukti setoran pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan pada Kantor Instansi yang berwenang.
3. Agar kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional dapat langsung melakukan proses Pendaftaran Hak Atas Tanah atau Pendaftaran Peralihan Hak.

Faktanya Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5/SE/IV/2013 dalam Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah di Kabupaten Sijunjung terkait Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah ini dilaksanakan pada Kantor Badan Pertanahan

Nasional Kabupaten Sijunjung pada bulan Mei 2013, dimana tidak dipersyaratkan pengecekan tanda bukti setoran pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan pada kantor instansi yang berwenang. Hal ini telah diatur dalam ketentuan angka 5, 6 dan 7 Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5/SE/IV/2013 dalam Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah di Kabupaten Sijunjung terkait Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, menyatakan:

1. Berdasarkan Pasal 91 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, menyatakan :
 - (1) Pejabat Pembuat Akta Tanah/Notaris hanya dapat menandatangani akta Peralihan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak.
 - (2) Kepala kantor yang membidangi pelayanan lelang negara hanya dapat menandatangani risalah lelang Perolehan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak.
 - (3) Kepala kantor bidang Pertanahan hanya dapat melakukan Pendaftaran Hak Atas Tanah atau Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak.
2. Mendasarkan ketentuan Pasal 91 dimaksud dalam rangka peningkatan pelayanan di bidang Pertanahan, bukti pembayaran pajak sebagaimana dimaksud pada angka 5 tidak dipersyaratkan pengecekan tanda bukti setoran pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan pada kantor instansi yang berwenang.
3. Berdasarkan angka 5 dan angka 6, dalam rangka peningkatan pelayanan di bidang Pertanahan, agar saudara tidak perlu terlebih dahulu melakukan pengecekan tanda bukti setoran Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan pada instansi yang berwenang dan dapat langsung melakukan proses Pendaftaran Hak Atas Tanah atau Peralihan Hak Atas Tanah.
4. Sehubungan dengan tidak dipersyaratkannya pengecekan tanda bukti setoran Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan pada Kantor Instansi yang berwenang sebagaimana dimaksud pada angka 6, maka Surat Edaran Nomor 500-1757 Tanggal 9 Juli 2004 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Dasar pengenaan pembayaran Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan di Kabupaten Sijunjung diatur dalam Pasal 7 Peraturan Daerah

Kabupaten sijunjung Nomor 11 Tahun 2010 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, menyatakan penerapan Surat Edaran Kepala BPN RI Nomor 5/SE/IV/2013 dalam Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah di Kabupaten Sijunjung terkait Pelaksanaan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah ini akan membantu :

1. Membantu pemegang hak yang sudah tua (uzur).
2. Melindungi terjadinya kenaikan harga terhadap daerah untuk perumahan, perkantoran, pembangunan industri dan Kepentingan Umum Lainnya terutama pada lokasi pembebasan lahan baik oleh pemerintah maupun swasta.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik mengambil judul **“IMPLEMENTASI DARI SURAT EDARAN KEPALA BPN RI NOMOR 5/SE/IV/2013 DALAM PENDAFTARAN PERALIHAN HAK ATAS TANAH DI KABUPATEN SIJUNJUNG”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi dari Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5/SE/IV/2013 dalam Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah di Kabupaten Sijunjung terkait Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah ?
2. Bagaimana konsekuensi hukum atas ketidaksesuaian penerapan Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5/SE/IV/2013

dalam Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah di Kabupaten Sijunjung terkait Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dalam proses Peralihan Hak ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang dilakukan penulis, sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui implementasi dari Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5/SE/IV/2013 dalam Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah di Kabupaten Sijunjung terkait Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.
2. Untuk mengetahui konsekuensi hukum atas ketidaksesuaian penerapan Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5/SE/IV/2013 dalam Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah di Kabupaten Sijunjung terkait Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dalam proses Peralihan Hak.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang dilakukan penulis, sebagai berikut:

1. Secara Teoritis .

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai informasi awal bagi peneliti lain yang akan mengadakan penelitian sejenis, serta memberikan sumbangan pemikiran dalam usaha mengembangkan ilmu pengetahuan Peralihan Hak

2. Secara Praktis.

Sebagai bahan masukan dan bermanfaat bagi para praktisi yang terlibat langsung dalam pengetahuan Peralihan Hak.

E. Keaslian Penelitian

Penulisan tesis yang dilakukan oleh penulis ini belum pernah dilakukan oleh pihak lain untuk mendapatkan gelar akademik (Sarjana, Magister, dan/atau Doktor) baik pada Universitas Andalas maupun pada Perguruan Tinggi lainnya, jika ada tulisan yang sama dengan yang ditulis oleh penulis sehingga diharapkan tulisan ini sebagai pelengkap dari tulisan yang sudah ada sebelumnya, yaitu:

1. Tesis atas nama Sri Ilmardany, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, Tahun 2013 yang berjudul “Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kalinya Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 di Kota Padang “. Permasalahan yang diteliti adalah bagaimanakah pelayanan Kantor Badan Pertanahan kota Padang terhadap Pendaftaran Tanah untuk pertama kalinya terhadap Tanah adat, Pendaftaran Tanah untuk pertama kalinya terhadap Tanah Negara dan apakah kendala-kendala yang dihadapi Kantor Badan Pertanahan kota Padang dalam kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kalinya.
2. Tesis atas nama Dyah Purmorini Widhyarsi, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang Tahun 2001, yang berjudul “Pelaksanaan Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) atas Hibah Wasiat di Jakarta Barat” . Permasalahan yang diteliti pelaksanaan pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan

atas Hibah Wasiat, kendala-kendala pelaksanaan pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan atas Hibah Wasiat dan penyelesaian terhadap kendala-kendala pelaksanaan pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan atas Hibah Wasiat.

F. Kerangka Teoritis Dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis.

a. Teori kepastian hukum.

Kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari hukum. Dalam mencapai tujuan itu hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar perseorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang yang mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.⁴ Adanya kepastian hukum masyarakat akan tahu kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa adanya kepastian hukum maka orang akan tidak tahu apa yang harus diperbuat, tidak mengetahui perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum.⁵

Kepastian hukum dapat kita lihat dari dua sudut, yaitu kepastian dalam hukum itu sendiri dan kepastian karena hukum. “Kepastian dalam hukum” dimaksudkan bahwa setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya tidak mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Akibatnya akan membawa perilaku patuh atau tidak patuh terhadap hukum. Dalam praktek banyak timbul peristiwa-peristiwa hukum, di mana ketika

⁴ Salim, 2010, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 45.

⁵ *Hubungan dan Tujuan Hukum, Kepastian Hukum, Kemanfaatan dan Keadilan*, <http://rasjuddin.blogspot.com>, diupdate tanggal 26 Maret 2015 Pukul 14.00 Wib

dihadapkan dengan substansi norma hukum yang mengaturnya, kadangkala tidak jelas atau kurang sempurna sehingga timbul penafsiran yang berbeda-beda yang akibatnya akan membawa kepada ketidakpastian hukum.

Sedangkan “kepastian karena hukum” dimaksudkan, bahwa karena hukum itu sendirilah adanya kepastian, misalnya hukum menentukan adanya lembaga daluarsa, dengan lewat waktu seseorang akan mendapatkan hak atau kehilangan hak. Berarti hukum dapat menjamin adanya kepastian bagi seseorang dengan lembaga daluarsa akan mendapatkan sesuatu hak tertentu atau akan kehilangan sesuatu hak tertentu. Hukum tidak identik dengan undang-undang, jika hukum diidentikkan dengan perundang-undangan, maka salah satu akibatnya dapat dirasakan, adalah kalau ada bidang kehidupan yang belum diatur dalam perundang-undangan, maka dikatakan hukum tertinggal oleh perkembangan masyarakat. Demikian juga kepastian hukum tidak identik dengan kepastian undang-undang. Apabila kepastian hukum diidentikkan dengan kepastian undang-undang, maka dalam proses penegakan hukum dilakukan tanpa memperhatikan kenyataan hukum (*Werkelijkheid*) yang berlaku.

Kepastian memiliki arti “ketentuan/ketetapan” sedangkan jika kata kepastian digabungkan dengan kata hukum, maka menjadi kepastian hukum, memiliki arti “perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara.”⁶ Kepastian (hukum) menurut Soedikno Mertokusumo merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam penegakan

⁶ Muhamad Erwin dan Amrullah Arpan, *Filsafat Hukum, Mencari Hakikat Hukum*, Universitas Sriwijaya, Palembang, hlm 99

hukum. Menurut Mertokusumo, kepastian (hukum) merupakan:⁷ “Perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.”

Teori Kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁸ Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.

Adanya kepastian hukum merupakan harapan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum yang terkadang selalu arogansi dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak hukum. Karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tahu kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka orang akan tidak tahu apa yang harus diperbuat, tidak mengetahui perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum. Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui penoramaan yang baik dan jelas dalam suatu undang-undang dan akan jelas pulah penerapannya. Dengan kata lain kepastian hukum itu berarti tepat

⁷Soedikno Mertokusumpo dalam Muhamad Erwin dan Amrullah Arpan, 1999, *Mengenal Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm 145

⁸Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, hlm 158

hukumnya, subjeknya dan objeknya serta ancaman hukumnya. Akan tetapi kepastian hukum mungkin sebaiknya tidak dianggap sebagai elemen yang mutlak ada setiap saat, tapi sarana yang digunakan sesuai dengan situasi dan kondisi dengan memperhatikan asas manfaat dan efisiensi.

b. Teori perlindungan hukum.

Hukum berfungsi untuk memberikan perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan.

Menurut Fitzgerald sebagaimana dikutip Satjipto Raharjo awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato), dan Zeno (pendiri aliran Stoic). Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.⁹

Fitzgerald menjelaskan teori perlindungan hukum Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai

⁹ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm.53.

kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.¹⁰

Menurut Satijipto Raharjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu di berikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antisipatif. Hukum dibutuhkan untuk mereka yang lemah dan belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik untuk memperoleh keadilan sosial.¹¹

Menurut pendapat Phillipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi, dan perlindungan yang represif

¹⁰ *Ibid*, hlm.54.

¹¹ *Ibid*, hlm.55.

bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.¹²

Sesuai dengan uraian di atas dapat dinyatakan bahwa fungsi hukum adalah melindungi rakyat dari bahaya dan tindakan yang dapat merugikan dan menderitakan hidupnya dari orang lain, masyarakat maupun penguasa. Selain itu berfungsi pula untuk memberikan keadilan serta menjadi sarana untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat.

Perlindungan hukum bila dijelaskan harfiah dapat menimbulkan banyak persepsi. Sebelum mengurai perlindungan hukum dalam makna yang sebenarnya dalam ilmu hukum, menarik pula untuk mengurai sedikit mengenai pengertian-pengertian yang dapat timbul dari penggunaan istilah perlindungan hukum, yakni Perlindungan hukum bisa berarti perlindungan yang diberikan terhadap hukum agar tidak ditafsirkan berbeda dan tidak cederai oleh aparat penegak hukum dan juga bisa berarti perlindungan yang diberikan oleh hukum terhadap sesuatu.¹³

2. Kerangka Konseptual.

Untuk menghindari kerancuan dalam pengertian, maka perlu kiranya dirumuskan beberapa definisi dan konsep. Adapun konsep yang penulis maksud meliputi hal-hal, sebagai berikut:

- a. Surat Edaran adalah surat pemberitahuan tertulis yang ditujukan kepada pejabat/pegawai. Surat edaran ini berisi penjelasan mengenai sesuatu hal, misalnya kebijakan pimpinan, petunjuk mengenai tata cara pelaksanaan, atau suatu peraturan perundang-undangan. Surat edaran dipakai oleh

¹² Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya: 1987. hlm.29.

¹³ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009. hlm. 38

instansi swasta maupun pemerintah. Surat edaran biasanya dikirim oleh instansi atau subjek surat yang kedudukannya lebih tinggi daripada objek surat.¹⁴

b. Badan Pertanahan Nasional.

Berdasarkan Pasal 1 Angka 22 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menyatakan: “Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang Pertanahan.”

c. Peralihan Hak adalah proses beralihnya hak seorang atau badan hukum yang satu kepada orang atau badan hukum yang lainnya.

d. Proses adalah suatu rangkaian pekerjaan untuk melaksanakan sesuatu tujuan yang akan dicapai.

G. Metode Penelitian.

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu, sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.¹⁵ Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah

1. Pendekatan masalah

¹⁴ Lihat <http://www.temukanpengertian.com/2015/09/pengertian-surat-edaran.html>, diakses pada tanggal 2 Februari 2017, pukul 11.00 Wib

¹⁵ Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 42.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini *yuridis empiris*. Metode pendekatan yuridis empiris merupakan cara prosedur yang digunakan untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu untuk kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer dilapangan, artinya metode pendekatan yuridis empiris adalah mengkaji peraturan perundang-undangan yang terkait dan menghubungkannya dengan kenyataan dalam Peralihan Hak dan Peranan surat edaran yang dikeluarkan oleh BPN.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan tipe penelitian deskripsi, dengan analisis datanya bersifat deskriptif analitis. Deskripsi¹⁶ maksudnya, penelitian ini pada umumnya bertujuan mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat tentang Peranan Surat Edaran Kepala BPN RI Nomor 5/SE/IV/2013 dalam Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah di Kabupaten Sijunjung terkait Pelaksanaan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dalam proses Peralihan Hak. Sedangkan deskriptif¹⁷ artinya dalam penelitian ini analisis datanya tidak keluar dari lingkup sample, bersifat deduktif, berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum yang diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau

¹⁶ Bambang Sunggono, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 36.

¹⁷ *Ibid*, hlm 38

hubungan seperangkat data dengan data lainnya. Serta analitis¹⁸ artinya dalam penelitian ini analisis data mengarah menuju ke populasi data.

3. Jenis dan Sumber Data.¹⁹

Data – data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah :

a. Data primer yaitu data yang langsung diperoleh dari lapangan dengan mengadakan wawancara dengan:

- 1) Badan Pertanahan Nasional
- 2) Pemegang hak yang akan melakukan Peralihan Hak.

b. Data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang berupa :

- 1) Bahan Hukum Primer yaitu bahan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat bagi setiap individu atau masyarakat yang berasal dari peraturan perundang-undangan, meliputi :
 - a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
 - b) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah
 - c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
 - d) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 3 Tahun 1997 terkait Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1977 tentang Pendaftaran Tanah.

¹⁸ *Ibid*, hlm 39

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.* hlm 143-146

- e) Surat Edaran Kepala BPN RI Nomor 5/SE/IV/2013 tentang Pendaftaran Hak Atas Tanah Atau Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah terkait Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.
- 2) Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan yang berkaitan erat dengan bahan Hukum Primer dan dapat membantu menganalisa, memahami dan menjelaskan bahan Hukum Primer misalnya: buku-buku, jurnal, hasil seminar maupun teori tentang Peralihan Hak dan BPN
- 3) Bahan Hukum Tersier yakni bahan hukum yang dapat memberikan informasi, petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer misalnya penggunaan kamus-kamus hukum.
4. Teknik Pengumpulan Data
- a. Studi dokumen atau bahan kepustakaan adalah memperoleh data dengan mencari dan mempelajari buku-buku dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan tulisan Peralihan Hak dan BPN.
- b. Wawancara atau *interview* adalah dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada pihak-pihak yang terlambat dalam Proses Jual Beli dan Pihak-Pihak yang melakukan Pengadaan Tanah yang berhubungan dengan masalah yang diteliti oleh penulis mengenai Peralihan Hak oleh BPN.

5. Teknik Pengolahan data.

Pengolahan data yang dilakukan penulis, sebagai berikut :²⁰

²⁰ Amiruddin, Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 168-169.

- a. *Editing* adalah proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, informasi yang dikumpulkan oleh penulis, agar dapat meningkatkan mutu kehandalan data yang hendak dianalisis.
- b. *Coding* adalah usaha mengklasifikasikan jawaban responden berdasarkan macamnya, yang sudah masuk tahap pengorganisasian data, karena kegiatannya adalah memberi kode terhadap jawaban responden sesuai dengan kategori masing-masing.

6. Analisis Data

Dalam penulisan karya tulis ini penulis lakukan, penganalisaan data dilakukan secara kualitatif. Analisa kualitatif adalah suatu analisa data yang dilakukan dengan cara menjelaskan data-data berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pendapat para ahli dan pengetahuan dari penulis sendiri.