

**REKONSTRUKSI HUKUM PENERIMAAN NEGARA BUKAN
PAJAK ATAS SEBIDANG TANAH DAN BANGUNAN
BERBASIS NILAI KEADILAN**

Oleh :

ARI NUR WIDANARKO, S.H., M.H.
10302200247

DISERTASI

**Untuk memperoleh gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**

**Dipertahankan pada tanggal 28 September 2024
Di Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**



**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2024**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**REKONSTRUKSI HUKUM PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK
ATAS SEBIDANG TANAH DAN BANGUNAN BERBASIS NILAI
KEADILAN**

**ARI NUR WIJANARKO
NIM : 10302200149**

DISERTASI

Untuk Memenuhi salah satu syarat
Guna Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum
Telah disahkan oleh Promotor dan Co Promotor pada tanggal
Seperti tertera dibawah ini
Semarang, 10 Februari 2025

Promotor



Prof. Dr. Hj Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.
NIDN. 0621057002

Co-Promotor



Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN. 0620046701

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Islam Sultan Agung Semarang



Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN. 0620046701

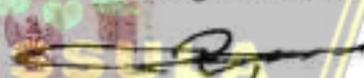
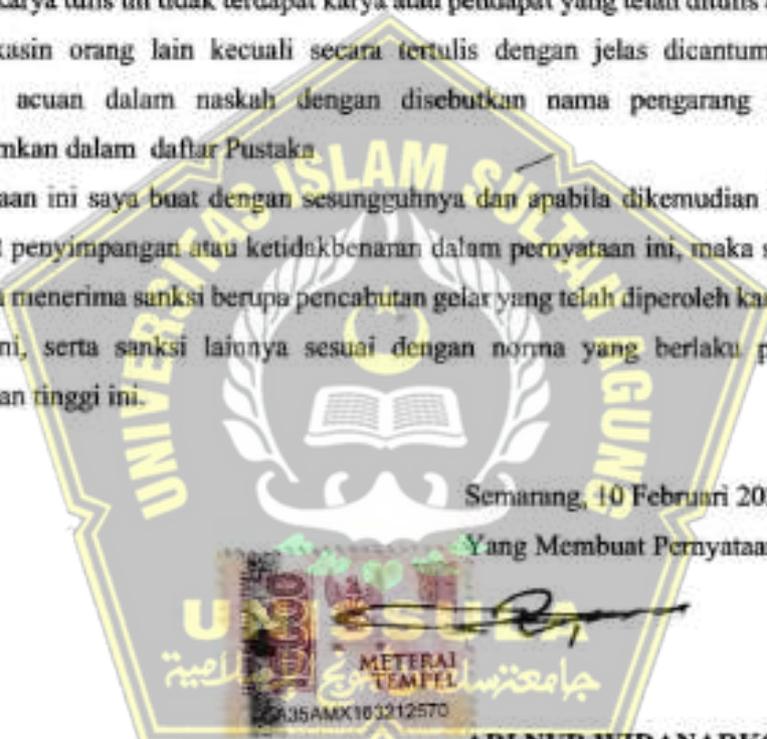
PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang, 10 Februari 2025

Yang Membuat Pernyataan

METERAI
TEMPEL
35AMX103212570

ARI NUR WIDANARKO

NIM : 10302200149

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

“Siapa yang menempuh jalan untuk mencari ilmu, maka Allah akan memudahkan baginya jalan menuju surga”

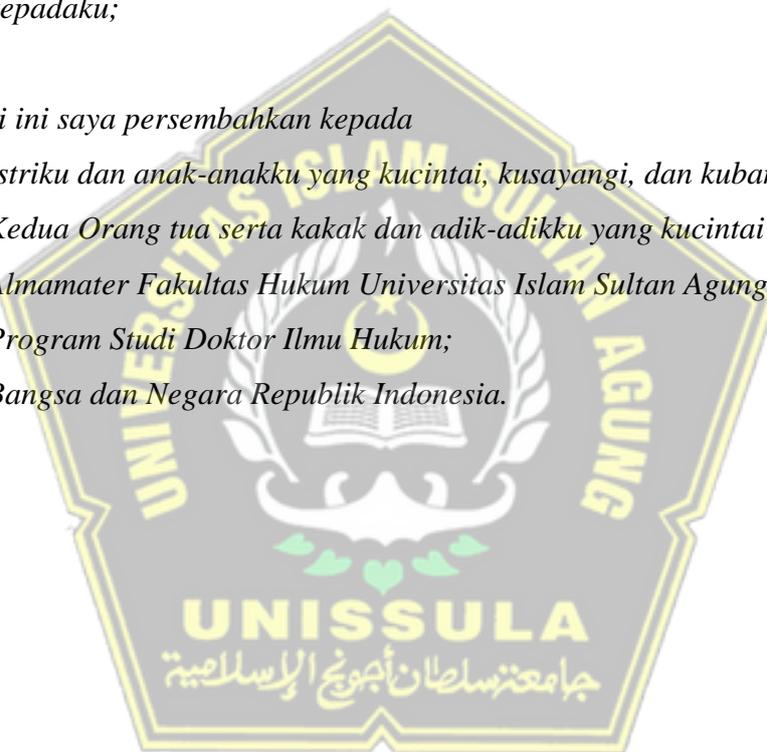
(Ari Nur Widanarko)

Puji syukur saya panjatkan kepada

1. Allah S.W.T yang selalu memberikan rahmat, karunia, serta, perlindungan kepadaku;

Disertasi ini saya persembahkan kepada

2. Istriku dan anak-anakku yang kucintai, kusayangi, dan kubanggakan;
3. Kedua Orang tua serta kakak dan adik-adikku yang kucintai juga;
4. Almamater Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung khususnya Program Studi Doktor Ilmu Hukum;
5. Bangsa dan Negara Republik Indonesia.



ABSTRAK

Di Indonesia, pajak merupakan penerimaan negara terbesar yaitu sebesar 85% (delapan puluh lima) persen pendapatan negara yang diperoleh dari pajak. Memang di Indonesia pendapatan negara yang terbesar berasal dari pajak. Namun, tidak semua orang mengetahui bahwa Penerimaan Negara Bukan Pajak juga merupakan penyumbang pendapatan negara, walaupun hasil yang diperoleh tidak sebesar pendapatan yang diterima dari pajak dan cukai. Peneliti pernah menemukan karena profesinya sebagai Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah membayar PNPB tanah yang biaya pembeliannya lebih tinggi (3 Milyar) dengan tanah yang pembeliannya (1,5 Milyar), biaya PNPB nya “sama”. Hal ini menjadi perhatian peneliti karena seharusnya dibedakan karena menimbulkan ketidakadilan karena pengurusan tanah yang lebih luas dan harga lebih tinggi membutuhkan dokumen-dokumen lebih banyak dan pengurusan lebih rumit pula.

Tujuan penelitian untuk menganalisis dan menemukan penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan belum berbasis nilai keadilan, untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan saat ini, dan untuk merekonstruksi penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan berbasis nilai keadilan. Metode penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme yaitu paradigma dengan ontologi relativisme, metode pendekatan yuridis sosiologis, diperkuat dengan studi kepustakaan melalui teoritik, sifat penelitian yaitu deskriptif analitis. Landasan teori dalam disertasi ini menggunakan teori keadilan Pancasila, teori sistem hukum, dan teori perlindungan hukum serta hukum progresif.

Hasil penelitian menemukan bahwa permasalahan juga muncul pada masyarakat bahwa pengurusan sertifikat membutuhkan biaya mahal (*expensive coast*) khususnya penerbitan sertifikat melalui jalur pendaftaran tanah secara sistematis (perorangan), pengaturan mengenai pemungutan pajak dan pungutan lain itu harus dituangkan dalam bentuk undang-undang. Yang harus diatur dengan undang-undang itu bukan hanya objeknya (*base*) melainkan juga tarifnya (*rate*), dan pada dasarnya seluruh biaya pelayanan pertanahan termasuk biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi sudah seharusnya merupakan tanggung jawab negara yang dibebankan pada APBD, serta saran dalam penulisan disertasi ini yaitu undang-undang PNPB perlu mengatur mengenai tarif PNPB secara lebih konkret dan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi sudah seharusnya merupakan tanggung jawab negara yang dibebankan pada APBD.

Kata Kunci: Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Rekonstruksi, Keadilan.

ABSTRACT

In Indonesia, tax is the largest state revenue, which is 85% (eighty five) percent of state revenue obtained from taxes. Indeed, in Indonesia the largest state revenue comes from taxes. However, not everyone knows that Non-Tax State Revenue is also a contributor to state revenue, although the results obtained are not as large as the income received from taxes and excise. Researchers have found that because of their profession as Notaries and Land Deed Officials, they pay PNBP for land with a higher purchase cost (3 billion) with land with a purchase cost (1.5 billion), the PNBP costs are "the same". This is a concern for researchers because it should be differentiated because it causes injustice because the administration of larger land and higher prices requires more documents and is also more complicated.

The purpose of this research is to analyze and find the application of non-tax state revenue on a plot of land and buildings that is not yet based on justice values, to analyze and find weaknesses in the application of non-tax state revenue on a plot of land and buildings at this time, and to reconstruct the application of non-tax state revenue on a plot of land and buildings based on justice values. This research method uses the constructivism paradigm, namely the paradigm with relativistic ontology, the sociological juridical approach method, reinforced by literature studies through theoretical, the nature of the research is descriptive analytical. The theoretical basis in this dissertation uses the Pancasila justice theory, the legal system theory, and the theory of legal protection and progressive law.

The results of the study found that problems also arise in the community that the administration of certificates requires expensive costs (expensive coast) especially the issuance of certificates through systematic land registration (individuals), regulations regarding tax collection and other levies must be stated in the form of laws. What must be regulated by law is not only the object (base) but also the tariff (rate), and basically all land service costs including transportation, accommodation, and consumption costs should be the responsibility of the state which is charged to the APBD, and suggestions in writing this dissertation are that the PNBP law needs to regulate PNBP rates more concretely and transportation, accommodation, and consumption costs should be the responsibility of the state which is charged to the APBD.

Keywords: Non-Tax State Revenue (PNBP), Land Deed Making Officer (PPAT), Reconstruction, Justice.

RINGKASAN

Bentuk dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah dari pengelolaan keuangan negara yang merupakan instrumen bagi pemerintah untuk mengatur penerimaan dan pengeluaran negara dalam rangka membiayai pelaksanaan kegiatan pemerintah dan pembangunan, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabilitas perekonomian, serta prioritas pembangunan secara umum. Unsur pendapatan negara diperoleh dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, dan penerimaan hibah dari dalam negeri dan luar negeri. Di Indonesia, pajak merupakan penerimaan negara terbesar yaitu sebesar 85% (delapan puluh lima) persen pendapatan negara yang diperoleh dari pajak. Memang di Indonesia pendapatan negara yang terbesar berasal dari pajak. Namun, tidak semua orang mengetahui bahwa Penerimaan Negara Bukan Pajak juga merupakan penyumbang pendapatan negara, walaupun hasil yang diperoleh tidak sebesar pendapatan yang diterima dari pajak dan cukai.¹

Penerimaan Negara Bukan pajak yang selanjutnya disingkat PNBPN adalah pungutan yang dibayar oleh orang pribadi atau badan dengan memperoleh manfaat langsung maupun tidak langsung atas layanan atau pemanfaatan sumber daya dan hak yang diperoleh negara, berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang menjadi penerimaan pemerintah pusat di luar penerimaan perpajakan dan hibah dan dikelola dalam mekanisme anggaran pendapatan dan belanja negara.

Permasalahan yang sering muncul diantaranya adalah ketidaksesuaian antara kebutuhan aset dengan kinerja Kementerian/Lembaga dalam pengadaan, pengalokasian aset, dan penggunaan kembali aset yang sudah ada. Permasalahan lain yang sering ditemui adalah banyaknya aset yang tidak digunakan (*idle*), aset yang belum digunakan secara optimal untuk pelayanan (*underused*), serta banyak aset belum digunakan sesuai *Highest and Best Use (underutilize)*.² Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi belum optimalnya pengelolaan aset negara di

¹ Amallia, Meita. 2015. Analisis Sistem PNBPN Untuk Meningkatkan Efektivitas Kinerja Pada KPPN Surabaya I. *Jurnal Ilmu dan Riset Akuntansi (JIRA)* 3(12):4. 2015. Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Indonesia (STIESIA). Surabaya.

² Hariyanto, E. B., dan I.M. Narsa. 2018. Strategic Assets Management: Fokus Pemanfaatan Aset Negara Dengan Pendekatan Resource Based View (RBV). *Jurnal Akuntansi Syariah* 1(1): 113-129.

Indonesia antara lain ialah konsep manajemen aset negara yang masih baru dan belum matang, sumber daya manusia pengelola, dampak periode waktu pelaksanaan manajemen aset, disfungsi peran pengguna aset, pelayanan yang masih belum optimal, serta tidak adanya legalisasi sebagian besar kepemilikan aset. Kota Klaten sebagai salah satu Kota besar di Indonesia, pemanfaatan barang milik negara khususnya dalam bentuk sewa masih memiliki permasalahan sampai sekarang ini. Masih banyak yang melakukan sewa-menyewa namun belum ada persetujuannya sehingga hasil dari sewa-menyewa tersebut tidak masuk dalam penerimaan negara. Serta banyak barang milik negara yang dimanfaatkan tidak sesuai dengan fungsinya. Banyak Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja ataupun masyarakat di Kota Klaten yang belum paham tentang pemanfaatan dalam bentuk sewa ini.

Bertambahnya tahun berbagai permasalahan di dalam bidang pertanahan masih belum terselesaikan salah satunya pada permasalahan perpajakannya. Hal ini menyebabkan muncul berbagai peraturan yang diharapkan bisa menyelesaikan permasalahan yang ada, yaitu mulai Tahun 2015 sudah ada istilah Zona Nilai Tanah untuk perpajakan, yang telah diatur dalam beberapa peraturan diantaranya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis Dan Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, selain itu juga ada di dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 208/PMK.07/2018 tentang Pedoman Penilaian Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan, Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Peraturan Menteri ATR/ BPN Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan. Di dalam beberapa peraturan Zona nilai tanah yang berlaku pada Kementerian Agraria dan tata ruang/badan pertanahan nasional di dalamnya menjelaskan bahwa sasaran dibentuknya peta Zona Nilai Tanah dimaksudkan untuk menyediakan informasi nilai pasar tanah, sebagai kebutuhan dan rujukan nasional untuk mewujudkan fungsi tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat salah satunya digunakan sebagai penyedia informasi nilai pasar tanah dan informasi nilai dan pajak tanah yang lebih

transparan dan adil (*fair*)(Standar Operasional Internal Direktorat Penilai Tanah, 2018)³

Memang pada kenyataannya Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagai salah satu unsur pendapatan negara dalam APBN merupakan aspek yang sangat potensial untuk meningkatkan penerimaan negara diluar sektor pajak. Terbukti dari laporan Direktorat Jendral Anggaran Departemen Keuangan, penerimaan PNBP pada APBN tahun 2005-2007 tercatat pada kisaran Rp. 200 (dua ratus) Triliun. Namun sayang, pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak ini dinilai banyak pihak bahwa belum maksimal. Masih terdapat beberapa permasalahan-permasalahan dalam pengelolaan PNBP ini, diantaranya dana PNBP yang dipungut kementerian atau lembaga instansi tidak dikelola secara benar. Selain itu, penggunaannya dinilai tidak jelas. Hal itulah yang dikawatirkan akan berdampak pada kinerja belanja negara. Maka dari adanya permasalahan-permasalahan diatas maka PNBP harus berpedoman pada norma hukum yang berlaku.

Bila terdapat dugaan untuk menyalahgunakan keuangan negara dari Penerimaan Negara Bukan Pajak, wajib dilakukan tindakan hukum yang dibenarkan oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018. Tindakan hukum itu berupapemeriksaan yang dilakukan oleh instansi yang berwenang. Pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan untuk mencari, mengumpulkan, mengolah data, dan atau keterangan lainnya dalam rangka pengawasan kepatuhan pemenuhan kewajiban wajib bayar dan instansi pemerintah yang ditunjuk oleh menteri keuangan berdasarkan peraturan perundang-undangan dibidang penerimaan negara bukan pajak yang berlaku.

Pelaksanaan pemeriksaan tidak boleh menyimpang dari ketentuan yang menjadi dasarnya sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi yang diperiksa. Hal ini mengingat penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan pemeriksaan merupakan perbuatan melanggar hukum dan bahkan dapat mengakibatkan pemeriksaan itu dapat dibatalkan. Hal ini disebabkan, pelaksanaan pemeriksaan tetap berpedoman

³ Debby, C., Indarja, & Wisnaeni, F. (2016). Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kota Medan. *Diponegoro Law Journal*; Vol 5, No 3 (2016): Volume 5, Nomor 3, Tahun 2016, 5(3).

pada keterbukaan dan kejujuran agar Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 dapat ditegakkan tanpa melalui proses pengadilan.

Oleh karena itu, tentu pelaksanaan Penerimaan Negara Bukan Pajak atau yang disingkat dengan PNBP sampai saat ini pun belum berjalan dengan sempurna, masih ada kekurangan-kekurangan dalam pelaksanaan ini. Memang wajib bayar seperti Notaris ataupun Pejabat Pembuat Akta Tanah sudah melaksanakan kewajibannya untuk membayar PNBP, namun sayangnya tidak semua instansi benar-benar menyetor Penerimaan Negara Bukan Pajak itu kepada Kas Negara. Ada yang langsung menggunakan dana Penerimaan Negara Bukan Pajak dan lain sebagainya.

Jadi semisal ada kasus bahwa peneliti pernah menemukan karena profesinya sebagai Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah membayar PNBP tanah yang biaya pembeliannya lebih tinggi (3 Milyar) dengan tanah yang pembeliannya (1,5 Milyar), biaya PNBP nya “sama”. Hal ini menjadi perhatian peneliti karena seharusnya dibedakan karena menimbulkan ketidakadilan karena pengurusan tanah yang lebih luas dan harga lebih tinggi membutuhkan dokumen-dokumen lebih banyak dan pengurusan lebih rumit pula.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian disertasi ini adalah:

1. Mengapa penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan belum berbasis keadilan?
2. Bagaimana kelemahan-kelemahan penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan yang berbasis nilai keadilan?

Landasan teori dalam disertasi ini menggunakan teori keadilan Pancasila, teori sistem hukum, dan teori hukum progresif.

Metode penulisan ini menggunakan paradigma *konstruktivisme* yaitu paradigma dengan *ontologi* relativisme, *ontologi* penelitian ini mengasumsikan hukum sebagai alat untuk mewujudkan kepentingan ekonomi, bahkan dapat

dikatakan hukum adalah kepentingan itu sendiri.⁴ Regulasi hukum Penerapan Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Sebidang Tanah dan Bangunan, termasuk regulasi dan perilakunya tidak dilihat sebagai bangunan yang bersifat sistem-mekanis, tetapi dilihat sebagai realitas yang bersifat cair, penelitian disertasi ini pendekatan *socio-legal research*.⁵ Pendekatan ini dilakukan untuk memahami hukum dalam konteks masyarakatnya⁶ yaitu suatu pendekatan yang bersifat *non-doktrinal*. Melalui pendekatan ini, obyek hukum akan dimaknai sebagai bagian dari subsistem sosial di antara sub sistem-subsistem sosial lainnya. Pemahaman bahwa hukum adalah sebatas seperangkat norma yang terlepas dari kesatuan sosial, hanya akan mengingkari keterkaitan hukum sebagai norma dan basis sosial. Penelitian ini menggunakan data primer dengan bahan hukum primer yaitu wawancara dan kuisisioner serta bahan hukum sekunder yaitu peraturan-peraturan, jurnal, dan buku. Sifat penelitian yaitu deskriptif analitis adalah suatu jenis penelitian yang dimaksud untuk melukiskan, memaparkan, dan melaporkan suatu keadaan obyek atau suatu peristiwa sekaligus mengambil suatu kesimpulan umum tentang obyek dari

⁴*Konstruktivisme* memandang realitas sebagai konstruksi mental/intelektualitas manusia yang bersifat *relative*, majemuk dan beragam. Bentuk dan isi berpulang pada penganut/pemegang, dapat berubah menjadi lebih *informed* dan/atau *sophisticated*, humanis.

⁵Di dalam pendekatan *socio-legal research* berarti terdapat dua aspek penelitian. Pertama, aspek *legal research*, yakni objek penelitian tetap ada yang berupa hukum dalam arti “norm” peraturan perundang-undangan, dan kedua, *socio research*, yaitu digunakannya metode dan teori ilmu-ilmu sosial tentang hukum untuk membantu peneliti dalam melakukan analisis. Pendekatan ini menurut peneliti tetap berada dalam ranah hukum, hanya perspektifnya yang berbeda. Lihat, Zamroni, *Pengembangan Pengantar Teori Sosial*, Tiara Yoga, Yogyakarta, 1992, h. 80-81. Menurut Suteki bahwa pernyataan Peter Mahmud Marzuki yang secara sepihak menjustifikasi bahwa *socio-legal research* (penelitian hukum sosial) bukan penelitian hukum. Pernyataan itu merupakan kepongahan akademis karena mematkan pengkajian hukum dari sisi lainnya. Bukankah perkembangan ilmu sekarang bergerak menuju suatu pendekatan yang holistik. Metode ilmu mulai meninggalkan cara-cara atomisasi subjeknya, yaitu bekerja dengan cara memecah-mecah, memisah-misah, menggolong-golongkan. Filsafat yang mendasarinya adalah *Cartesian* dan *Newtonian*. Lihat pendapat Satjipto Rahardjo tentang masalah ini dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan* (Editor Khudzaifah Dimiyati), Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004, h. 42-48. Lihat pula dalam Ahmad Gunawan dan Mu’amar Ramadhan (Penyunting), *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar (Yogyakarta)-IAIN Walisongo (Semarang), 2006, h. 13. Bandingkan pendapat Peter Mahmud Marzuki lebih lanjut dalam, Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, h. 87-91. Bandingkan dengan pendapat Terry Hutchinson yang mengakui bahwa *socio-legal research* sebagai bagian dari penelitian hukum dengan istilah “*Fundamental Research*”. Lihat, Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, Pyramont-NSW, 2002, h. 9-10. Dalam Suteki, *Strategi Pengentasan Kemiskinan Melalui Penggunaan Hukum Sebagai Sarana rekayasa Sosial (Law as A Tool of Social Engineering)*, *Studi Kasus Pengentasan Kemiskinan Melalui Pengelolaan Badan Amil Zakat (BAZ) di Jawa Tengah*, Makalah Pelaksanaan Hibah Penelitian, Fakultas Hukum Diponegoro 2009, h 34.

⁶Lihat, Soerjono Soekanto dkk, *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1988, h. 9.

penelitian tersebut, dalam penelitian ini peneliti menggunakan Metode pengumpulan data yang digunakan dalam suatu penelitian pada dasarnya tergantung pada ruang lingkup dan tujuan penelitian. Penelitian dalam penulisan disertasi ini diperlukan data-data yang didapatkan dengan melakukan *Field Research* (penelitian lapangan), yaitu memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancara dan kuisisioner. Pada penelitian sosiologis ini, wawancara dengan narasumber digunakan merupakan data utama.⁷

Arah dalam pembahasan disertasi adalah pertama yaitu penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan belum berbasis keadilan, Minimnya pengetahuan hukum masyarakat atas tata cara penerbitan sertifikat menambah daftar panjang permasalahan tanah tersebut, selain itu permasalahan juga muncul pada masyarakat bahwa pengurusan sertifikat membutuhkan biaya mahal (*expensive coast*) khususnya penerbitan sertifikat melalui jalur pendaftaran tanah secara sistematis (perorangan) membuat tingkat kesadaran hukum masyarakat untuk memiliki sertifikat menjadi berkurang akibatnya banyak dijumpai di masyarakat, tanah-tanah yang telah mereka kuasai secara turun temurun belum memiliki sertifikat tanah.

Data yang diungkap oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang nasional republik indonesia bahwa pada rentang tahun 2015 dan 2016, target kepemilikan sertifikat tanah itu adalah 40%, (empat puluh persen) namun faktanya berdasarkan data tersebut itu pula capaian target kepemilikan sertifikat oleh masyarakat itu hanya mencapai 10% (sepuluh persen) pada tahun 2015 dan 2016. Hal ini menunjukkan kesadaran hukum masyarakat indonesia atas kepemilikan sertifikat tanah masih sangat rendah khususnya pada golongan masyarakat ekonomi rendah. Berdasarkan data itu kemudian kementerian agraria menerbitkan beberapa peraturan agraria untuk mempercepat proses sertifikat tanah dengan menekan biaya PNBP (Penetapan Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak) pada pihak tertentu dengan pengenaan tarif 0 (enol) rupiah dengan syarat-syarat yang telah ditentukan oleh peraturan tersebut.

⁷ Teguh Prasetyo, dan Abdul Him Barkatullah, *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum, Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, Cetakan ke III, Maret 2009, h.122.

Permasalahan kedua kelemahan-kelemahan penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan saat ini. Kelemahan secara substansi hukum: Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945 yaitu berkenaan dengan pengaturan pungutan pajak dan pungutan lainnya yang bersifat memaksa, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa karena pemungutan pajak dan pungutan memaksa lainnya bersifat mengurangi kebebasan hak milik warga negara, maka penetapannya harus disetujui oleh para warga negara sendiri, yaitu melalui wakil-wakilnya di parlemen. Karena itu, pengaturan mengenai pemungutan pajak dan pungutan lain itu harus dituangkan dalam bentuk undang-undang. Yang harus diatur dengan undang-undang itu bukan hanya objeknya (*base*) melainkan juga tarifnya (*rate*). Objek pungutan berkenaan dengan apa saja yang dikenai pungutan, sedangkan tarif berkenaan dengan berapa beban yang dikenakan untuk setiap objek yang dikenai pungutan.

Pasal 6-14 UU Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak yaitu Undang-undang PNBPN hanya memuat kelompok PNBPN dan aturan-aturan secara umum, sedangkan sebagian aturan didelegasikan pengaturannya kepada peraturan pemerintah, termasuk jenis dan tarif atas jenis PNBPN. Pendelegasian pengaturan kepada peraturan pemerintah, disamping tidak melibatkan persetujuan wakil rakyat di parlemen, juga dapat menimbulkan kesewenang-wenangan pemerintah. Pemerintah sangat berkepentingan untuk menggali sumber pendapatan negara untuk memenuhi anggaran pendapatan yang akan digunakan untuk membiayai rencana pengeluaran negara. Mengingat besarnya penerimaan PNBPN sangat dipengaruhi oleh tarif dan dasar pengenaannya, demi memenuhi target penerimaan, Pemerintah dapat menentukan objek-objek pungutan dan menaikkan tarifnya tanpa memerlukan persetujuan parlemen karena telah mendapatkan pendelegasian kewenangan dari UU Nomor 9 Tahun 2018 untuk menetapkan jenis-jenis dan tarif atas jenis PNBPN dengan Peraturan Pemerintah. Jika ini terjadi, maka rakyatlah yang akan menanggung bebannya. Rakyat akan menanggung beban yang lebih berat akibat kesewenang-wenangan pemerintah (*deteournement de povouir*).

Pasal 20 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 *jo* Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional yaitu

Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 dalam menempatkan beban biaya transportasi kepada pemohon lebih mencerminkan adanya asas kepastian hukum, yaitu sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Kabupaten/Kota yang bersangkutan, dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 yang tidak menyebutkan adanya standar biaya tertentu. Pembahasan mengenai biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi dalam rangka pelayanan pertanahan. Permasalahan yang cukup pelik berkenaan dengan jenis-jenis PNBPN adalah jumlahnya yang relatif banyak, jenisnya sangat beragam, dan sangat terbuka akan adanya perubahan atau penambahan jenis PNBPN yang baru. Hal ini akan menyulitkan karena apabila akan mengubah jenis PNBPN berarti harus mengubah undang-undangnya yang akan memakan waktu yang lebih lama dan proses yang lebih rumit jika dibandingkan dengan perubahan atau pencabutan dan penggantian dengan peraturan pemerintah yang baru. Demikian juga halnya dengan tarif yang akan berubah seiring dengan adanya perubahan jenis PNBPN.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 132/PMK.02/2010 tentang Indeks dalam rangka Penghitungan Penetapan Tarif Pelayanan PNBPN pada Badan Pertanahan Nasional yaitu Dengan demikian, dalam aplikasi KKP terdapat kekeliruan dalam penerapan tarif PNBPN yang berlaku. Kekeliruan dalam contoh tersebut mengakibatkan jumlah tarif PNBPN yang dibebankan kepada pemohon/wajib bayar lebih besar dari yang seharusnya (PPAT biasa bayarkan untuk pemohon/rakyat) lebih besar dari seharusnya sehingga menyengsarakan dan belum memberikan keadilan PPAT nya. Dengan adanya program ini, pemilik tanah tidak perlu lagi mengantarkan berkas pertanahan yang dimilikinya ke Kantor Pertanahan karena petugas akan mendatangi para pemohon di desanya masing-masing mulai dari penyiapan berkas, pembayaran biaya, sampai dengan menerima kembali sertifikat yang telah diproses. Tetapi dengan menggunakan kendaraan roda empat dan roda dua, petugas mendatangi rakyat dan menembus daerah yang sulit terjangkau. Ketentuan dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 237/KMK.02/2010 dalam penggunaan sebagian dana PNBPN lebih fleksibel untuk kegiatan-kegiatan pelayanan pertanahan, tidak ada pemisahan dana PNBPN per jenis pelayanan pertanahan untuk kegiatan pelayanan pertanahan bersangkutan. Misalnya, dana PNBPN yang diperoleh dari pelayanan pemeriksaan tanah tidak harus digunakan untuk membiayai kegiatan

dalam rangka kegiatan pemeriksaan tanah saja, melainkan untuk membiayai kegiatan pertanahan lainnya. Dengan demikian, Dana Bantuan Pengelolaan yang dimaksudkan untuk memungkinkan adanya subsidi silang antar kegiatan pelayanan pertanahan sudah tidak diperlukan sama sekali, hal ini juga menjadi kelemahan dalam regulasi PNPB atas tanah dan bangunan di Indonesia.

Kelemahan secara struktur hukum: **Tidak ada kepastian hukum**, Berbeda dengan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002, yang menetapkan besarnya biaya transportasi yang dibebankan kepada pemohon sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Kabupaten/Kota yang bersangkutan, Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tidak mengatur sama sekali mengenai besarnya biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi yang dibebankan kepada wajib bayar. Tidak adanya kepastian hukum ini sangat membuka peluang bagi petugas pengukuran/pemeriksaan tanah untuk meminta fasilitas transportasi, akomodasi, dan konsumsi melebihi standar kewajaran kepada pemohon, sehingga biaya yang dibebankan kepada pemohon menjadi lebih berat.

Adanya interaksi langsung antara petugas pengukuran/pemeriksaan tanah dan wajib bayar tanpa adanya mekanisme pengawasan dari atasan: Interaksi langsung antara petugas pengukuran/pemeriksaan tanah dan wajib bayar membuka potensi terjadinya penyalahgunaan wewenang. Peluang tersebut semakin besar dengan disertai adanya transaksi kas di lapangan. Dalam reformasi birokrasi, untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang, interaksi langsung antara pemberi layanan dan penerima layanan diupayakan seminimal mungkin dan transaksi kas diganti dengan sistim giral. Pembebanan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi kepada wajib bayar akan diterima dan digunakan langsung oleh petugas pengukuran/pemeriksaan tanah tanpa melalui Bendahara Penerimaan dan tanpa adanya ketentuan melaporkan kepada atasan langsung, secara praktis telah meniadakan mekanisme *check and balance* maupun pengawasan dari atasan. Praktik semacam ini tentunya sangat membuka peluang terhadap penyalahgunaan wewenang (*deteournement de povouir*).

Tidak ada transparansi sebagai mekanisme pengawasan: Biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi untuk kegiatan pelayanan pertanahan yang tidak lagi diterima/dipungut dan diadministrasikan oleh Bendahara

Penerimaan maupun Bendahara Pengguna Lainnya, maka penerimaan dan penggunaannya tidak lagi disajikan dalam laporan keuangan. Dengan demikian tidak ada lagi transparansi yang memungkinkan pihak lain untuk melakukan pengawasan, seperti Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), maupun masyarakat. Kondisi demikian rawan akan terjadinya penyalahgunaan wewenang (*deteournement de povouir*).

Kelemahan secara kultur hukum: Dilihat dari proses ini, kedudukan petugas pengukuran/pemeriksaan tanah adalah sebagai wakil/alat negara untuk memberikan pelayanan publik. Jadi, hubungan hukum antara petugas pengukuran/pemeriksaan tanah dengan pemohon bukan merupakan hubungan privat, melainkan hubungan publik. Perbuatan petugas pengukuran/pemeriksaan tanah adalah dalam rangka menjalankan tugas negara berdasarkan hukum publik, dimana pengukuran dan pemeriksaan merupakan satu kesatuan pelayanan pertanahan. Oleh karena itu, hubungan hukum antara petugas pengukuran/pemeriksaan tanah dengan pemohon/wajib bayar merupakan hubungan hukum publik, bukan hubungan privat, sehingga biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi yang dibebankan kepada wajib bayar harus dipertanggungjawabkan pelaksanaannya dan tidak dapat digunakan langsung oleh petugas pengukuran/pemeriksaan tanah.

Permasalahan ketiga rekonstruksi penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan yang berbasis nilai keadilan. Peneliti melihat bahwa Pasal 4 ayat (3) UU Nomor 9 tahun 2018 mengatur bahwa Jenis PNBP sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Undang-Undang, peraturan - pemerintah, dan/ atau Peraturan Menteri. Undang-undang ini tidak mengatur mengenai tarif PNBP secara lebih konkret, melainkan hanya memberikan pedoman dalam penetapan tarif PNBP oleh undang-undang atau peraturan pemerintah, Sebab, jika kewenangan pengaturan (*rule-making power*) mengenai objek dan tarif pungutan didelegasikan atau diserahkan secara bulat-bulat sebagai ‘cek kosong’ kepada pemerintah, maka hal itu dapat menimbulkan kesewenang-wenangan (*detournement de pouvoir*) dalam pelaksanaannya.

Pasal 20 ayat (2) PP Nomor 13 Tahun 2010 *jo* Pasal 21 PP Nomor 128 Tahun 2015 tidak secara tegas menyatakan bahwa biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi sebagai unsur PNBP atau bukan sehingga menimbulkan multi tafsir

dalam pelaksanaan dan pengelolaannya. Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tidak mengatur sama sekali mengenai besarnya biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi yang dibebankan kepada wajib bayar. Tidak adanya kepastian hukum ini sangat membuka peluang bagi petugas pengukuran/pemeriksaan tanah untuk meminta fasilitas transportasi, akomodasi, dan konsumsi melebihi standar kewajaran kepada pemohon, sehingga biaya yang dibebankan kepada pemohon menjadi lebih berat. Berdasarkan kedua pasal ini, pada dasarnya seluruh biaya pelayanan pertanahan termasuk biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi sudah seharusnya merupakan tanggung jawab negara yang dibebankan pada APBD atau dimasukkan dalam aturan resmi undang-undang PNBPN sub bagian Pertanahan sehingga dari teori keadilan Pancasila yang menjadi pisau analisa peneliti yang mana perlu memberikan keadilan secara proporsional belum dilakukan oleh Pemerintah kepada rakyat.

Hasil penelitian menemukan bahwa permasalahan juga muncul pada masyarakat bahwa pengurusan sertifikat membutuhkan biaya mahal (*expensive coast*) khususnya penerbitan sertifikat melalui jalur pendaftaran tanah secara sistematis (perorangan), pengaturan mengenai pemungutan pajak dan pungutan lain itu harus dituangkan dalam bentuk undang-undang. Yang harus diatur dengan undang-undang itu bukan hanya objeknya (*base*) melainkan juga tarifnya (*rate*), dan pada dasarnya seluruh biaya pelayanan pertanahan termasuk biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi sudah seharusnya merupakan tanggung jawab negara yang dibebankan pada APBD, serta saran dalam penulisan disertasi ini yaitu undang-undang PNBPN perlu mengatur mengenai tarif PNBPN secara lebih konkret dan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi sudah seharusnya merupakan tanggung jawab negara yang dibebankan pada APBD.

Saran dalam penelitian disertasi ini yaitu *pertama*, Penambahan pasal dalam Undang-Undang 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, *kedua*, tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Undang-undang karena pemungutan pajak dan pungutan memaksa lainnya bersifat mengurangi kebebasan hak milik warga negara, maka penetapannya harus disetujui oleh para warga negara sendiri, yaitu melalui wakil-wakilnya di parlemen. Karena itu, pengaturan mengenai pemungutan pajak dan

pungutan lain itu yang harus dituangkan dalam bentuk undang-undang bukan hanya objeknya (*base*) melainkan juga tarifnya (*rate*) yang menetapkan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan. *Ketiga*, biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi tanggung jawab negara yang menjadi tanggung jawab negara yang dibebankan pada Negara baik APBN/APBD atau dimasukkan dalam aturan resmi undang-undang PNBPN sub bagian Pertanahan.



SUMMARY

The form of the State Budget (APBN) is from the management of state finances which is an instrument for the government to regulate state revenues and expenditures in order to finance the implementation of government and development activities, increase national income, achieve economic stability, and general development priorities. Elements of state revenue are obtained from tax revenues, non-tax state revenues, and grants from within the country and abroad. In Indonesia, taxes are the largest state revenue, namely 85% (eighty-five) percent of state revenues obtained from taxes. Indeed, in Indonesia the largest state revenue comes from taxes. However, not everyone knows that Non-Tax State Revenues are also contributors to state revenues, although the results obtained are not as large as the income received from taxes and excise.⁸

Non-Tax State Revenue, hereinafter abbreviated as PNBPN, is a levy paid by individuals or bodies by obtaining direct or indirect benefits in the form of services or utilization of resources and rights obtained by the state, based on laws and regulations, which becomes central government revenue outside of tax and grant revenue and is managed in the state revenue and expenditure budget mechanism.

Problems that often arise include the mismatch between asset needs and the performance of Ministries/Institutions in procurement, asset allocation, and reuse of existing assets. Other problems that are often encountered are the large number of unused assets (idle), assets that have not been used optimally for services (underused), and many assets that have not been used according to Highest and Best Use (underutilize).⁹ There are several factors that influence the less than optimal management of state assets in Indonesia, including the concept of state asset management which is still new and immature, human resources managers, the impact of the time period for implementing asset management, dysfunctional roles of asset users, services that are still not optimal, and the absence of legalization of

⁸Amallia, Meita. 2015. Analysis of PNBPN System to Improve Performance Effectiveness at KPPN Surabaya I. *Journal of Accounting Science and Research (JIRA)* 3(12):4. 2015. Indonesian College of Economics (STIESIA). Surabaya.

⁹Hariyanto, EB, and IM Narsa. 2018. Strategic Assets Management: Focus on Utilization of State Assets with Resource Based View (RBV) Approach. *Journal of Islamic Accounting* 1(1): 113-129.

most asset ownership. Klaten City as one of the big cities in Indonesia, the utilization of state assets, especially in the form of rent, still has problems until now. There are still many who rent but there is no agreement so that the results of the rent are not included in state revenues. And many state assets are used not in accordance with their functions. Many Ministries/Institutions/Work Units or the community in Klaten City do not understand the utilization in the form of this rental.

As the years go by, various problems in the land sector have not been resolved, one of which is the taxation problem. This has led to the emergence of various regulations that are expected to be able to resolve existing problems, namely starting in 2015 there has been a term Land Value Zone for taxation, which has been regulated in several regulations including Government Regulation Number 128 of 2015 concerning Types and Tariffs of Non-Tax State Revenue applicable to the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency, in addition there is also in the Regulation of the Minister of Finance of the Republic of Indonesia number 208/PMK.07/2018 concerning Guidelines for Rural and Urban Land and Building Tax Assessment, Regulation of the Minister of ATR/BPN Number 8 of 2015 concerning the Organization and Work Procedures of the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency, Regulation of the Minister of ATR/BPN Number 38 of 2016 concerning the Organization and Work Procedures of the Regional Office of the National Land Agency and the Land Office. In several regulations on land value zones that apply to the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency, it is explained that the target of forming a Land Value Zone map is intended to provide information on land market values, as a national need and reference to realize the function of land for the greatest prosperity of the people, one of which is used as a provider of land market value information and land value and tax information that is more transparent and fair (Internal Operational Standards of the Directorate of Land Appraisers, 2018)¹⁰

¹⁰Debby, C., Indarja, & Wisnaeni, F. (2016). Implementation of Duties and Authorities of the Revenue Service, Financial Management and Regional Assets in the Context of Implementing Regional Autonomy in Medan City. *Diponegoro Law Journal*; Vol 5, No 3 (2016): Volume 5, Number 3, Year 2016, 5(3).

In fact, Non-Tax State Revenue as one of the elements of state revenue in the State Budget is a very potential aspect to increase state revenue outside the tax sector. As proven by the report of the Directorate General of Budget, Ministry of Finance, PNBP revenue in the 2005-2007 State Budget was recorded at around Rp. 200 (two hundred) trillion. Unfortunately, the management of Non-Tax State Revenue is considered by many parties to be not optimal. There are still several problems in the management of this PNBP, including PNBP funds collected by ministries or institutions are not managed properly. In addition, its use is considered unclear. This is what is feared will have an impact on the performance of state spending. Therefore, from the problems above, PNBP must be guided by applicable legal norms.

If there is an allegation of misuse of state finances from Non-Tax State Revenue, legal action must be taken as permitted by Law Number 9 of 2018. The legal action is in the form of an examination carried out by an authorized agency. An examination is a series of activities to search for, collect, process data, and/or other information in order to supervise compliance with the fulfillment of mandatory payment obligations and government agencies appointed by the Minister of Finance based on applicable laws and regulations in the field of non-tax state revenue.

The implementation of the examination must not deviate from the provisions that are the basis so as not to cause harm to those being examined. This is because deviations that occur in the implementation of the examination are unlawful acts and can even result in the examination being canceled. This is because the implementation of the examination remains guided by openness and honesty so that Law Number 9 of 2018 can be enforced without going through a court process.

Therefore, of course the implementation of Non-Tax State Revenue or abbreviated as PNBP has not been running perfectly until now, there are still shortcomings in this implementation. Indeed, those who are required to pay such as Notaries or Land Deed Officials have carried out their obligations to pay PNBP, but unfortunately not all agencies actually deposit the Non-Tax State Revenue to the State Treasury. Some directly use Non-Tax State Revenue funds and so on.

So, for example, there is a case where a researcher once found that because of his profession as a Notary and Land Deed Official, he paid PNPB for land with a higher purchase cost (3 billion) with land with a purchase cost (1.5 billion), the PNPB cost was "the same". This is a concern for researchers because it should be differentiated because it causes injustice because the administration of larger land and higher prices requires more documents and is also more complicated.

Based on the background description above, the problems in this dissertation research are:

1. Why application of non-tax state revenue on land and buildings not yet based on justice?
2. What are the weaknesses application of non-tax state revenue on land and buildings at the moment?
3. How to reconstruct the application of non-tax state revenue on land and buildings based on justice values?

The theoretical basis in this dissertation uses the Pancasila theory of justice, the legal system theory, and the progressive legal theory.

This writing method uses a constructivist paradigm, namely a paradigm with relativistic ontology. This research ontology assumes that law is a tool to realize economic interests. It can even be said that law is the interest itself.¹¹ Legal regulations on the Application of Non-Tax State Revenue on Land and Buildings, including regulations and its behavior is not seen as a system-mechanical structure, but is seen as a fluid reality, this dissertation research socio-legal research approach.¹² This approach is taken to understand the law in the context of

¹¹ *Constructivism* view reality as a construction human mentality/intellectuality is relative, plural and diverse. The form and content depend on the adherents/holders, and can change to become more informed and/or sophisticated, humanist.

¹² In the socio-legal research approach, there are two aspects of research. First, the legal research aspect, namely the object of research remains in the form of law in the sense of "norms" of statutory regulations, and second, socio research, namely the use of methods and theories of social sciences about law to help researchers in conducting analysis. This approach according to researchers remains within the legal realm, only the perspective is different. See, Zamroni, Development of Introduction to Social Theory, Tiara Yoga, Yogyakarta, 1992, pp. 80-81. According to Suteki that Peter Mahmud's statement Marzuki which unilaterally justifies that socio-legal research is not legal research. This statement is academic arrogance because it kills legal studies from other sides. Isn't the development of science now moving towards a holistic approach. The scientific method is starting to abandon the ways of atomizing its subjects, namely working by breaking down, separating, categorizing. The underlying philosophy is Cartesian and Newtonian. See Satjipto Rahardjo's opinion about this problem in Satjipto Rahardjo, Legal Science: Search, Liberation and

society.¹³ namely a non-doctrinal approach. Through this approach, the object of law will be interpreted as part of a social subsystem among other social subsystems. The understanding that law is limited to a set of norms that are separate from social unity will only deny the relationship between law as a norm and social basis. This research using primary data with primary legal materials, namely interviews and questionnaires, as well as secondary legal materials, namely regulations, journals and books. The nature of the research is descriptive analytical is a type of research that is intended to describe, explain, and report a condition of an object or an event while drawing a general conclusion about the object of the research, in this research the researcher uses the data collection method used in a study basically depends on the scope and purpose of the research. Research in writing this dissertation requires data obtained by conducting Field Research, namely obtain information by asking the interviewee directly and using a questionnaire. In this sociological research, interviews with informants are used as the primary data.¹⁴

The direction in the discussion of the dissertation is firstly the application of non-tax state revenues on land and buildings. not yet based on justice, The lack of legal knowledge of the community regarding the procedures for issuing certificates adds to the long list of land problems, in addition, problems also arise in the community that the administration of certificates requires expensive costs (expensive cost), especially the issuance of certificates through systematic land registration (individuals) makes the level of legal awareness of the community to have certificates decrease, as a result, many are found in the community, the lands that they have controlled for generations do not have land certificates.

Enlightenment (Editor Khudzaifah Dimiyati), Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004, pp. 42-48. See also in Ahmad Gunawan and Mu'amar Ramadhan (Editor), Initiating Progressive Law in Indonesia, Pustaka Pelajar (Yogyakarta)-IAIN Walisongo (Semarang), 2006, p. 13. Compare the opinion of Peter Mahmud Marzuki in, Peter Mahmud Marzuki, Legal Research, Kencana, Jakarta, 2005, pp. 87-91. Compare with Terry Hutchinson's opinion who acknowledges that socio-legal research is part of legal research with the term "Fundamental Research". See, Terry Hutchinson, Researching and Writing in Law, Pyramont-NSW, 2002, p. 9-10. In Sudek, Poverty Alleviation Strategy Through the Use of Law as a Tool of Social Engineering, Case Study of Poverty Alleviation Through the Management of the Zakat Collection Agency (BAZ) in Central Java, Research Grant Implementation Paper, Diponegoro Faculty of Law 2009, p. 34.

¹³Look, Soerjono Soekanto et al., Sociological Approach to Law, PT Bina Aksara, Jakarta, 1988, p. 9.

¹⁴ The Greatest, and Abdul Him Barkatullah, Legal Science & Legal Philosophy, Study of the Thoughts of Legal Experts Throughout the Ages, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 3rd Edition, March 2009, p.122.

Data revealed by the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning of the Republic of Indonesia that in the span of 2015 and 2016, the target of land certificate ownership was 40%, (forty percent) but in fact based on the data, the target achievement of certificate ownership by the community only reached 10% (ten percent) in 2015 and 2016. This shows that the legal awareness of the Indonesian people regarding land certificate ownership is still very low, especially in the lower economic class. Based on the data, the Ministry of Agrarian Affairs then issued several agrarian regulations to accelerate the land certificate process by reducing the cost of PNBP (Determination of Non-Tax State Revenue Tariffs) on certain parties by imposing a tariff of 0 (zero) rupiah with the conditions determined by the regulation.

The second problem weaknesses application of non-tax state revenue on land and buildings At the moment. Weaknesses in terms of legal substance: Article 23A of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, namely regarding the regulation of tax levies and other compulsory levies, Jimly Asshiddiqie is of the opinion that because tax levies and other compulsory levies are of a nature that reduces the freedom of citizens' property rights, their determination must be approved by the citizens themselves, namely through their representatives in parliament. Therefore, the regulation regarding tax levies and other levies must be stated in the form of a law. What must be regulated by law is not only the object (base) but also the tariff (rate). The object of the levy concerns what is subject to the levy, while the tariff concerns how much burden is imposed on each object subject to the levy.

Article 6-14 of Law Number 9 of 2018 concerning Non-Tax State Revenue, namely the PNBP Law only contains groups of PNBP and general regulations, while some regulations are delegated to government regulations, including types and rates for types of PNBP. Delegation of regulations to government regulations, in addition to not involving the approval of people's representatives in parliament, can also lead to government arbitrariness. The government is very interested in exploring sources of state revenue to meet the revenue budget that will be used to finance the state expenditure plan. Given that the amount of PNBP revenue is greatly influenced by its rates and tax bases, in order to meet revenue targets, the

government can determine the objects of collection and increase its rates without requiring parliamentary approval because it has received delegation of authority from Law Number 9 of 2018 to determine the types and rates for types of PNBP with Government Regulations. If this happens, then the people will bear the burden. The people will bear a heavier burden due to government arbitrariness (détournement de pouvoir).

Article 20 paragraph (2) of Government Regulation Number 13 of 2010 in conjunction with Article 21 of Government Regulation Number 128 of 2015 concerning Tariffs for Types of Non-Tax State Revenue Applicable to the National Land Agency, namely Government Regulation Number 46 of 2002 in placing the burden of transportation costs on the applicant better reflects the principle of legal certainty, namely in accordance with the provisions applicable in the relevant Regency/City, compared to Government Regulation Number 128 of 2015 which does not mention the existence of a specific cost standard. Discussion of transportation, accommodation, and consumption costs in the context of land services. The rather complicated problem regarding the types of PNBP is that the number is relatively large, the types are very diverse, and it is very open to changes or additions of new types of PNBP. This will be difficult because if you want to change the type of PNBP, it means you have to change the law which will take a longer time and a more complicated process when compared to changes or revocations and replacements with new government regulations. Likewise, the rates will change along with changes in the type of PNBP.

Regulation of the Minister of Finance Number 132/PMK.02/2010 concerning the Index in the context of Calculating the Determination of PNBP Service Tariffs at the National Land Agency, namely Thus, in the KKP application there is an error in the application of the applicable PNBP rates. The error in the example results in the amount of PNBP rates charged to applicants/payers being greater than they should be (PPATs usually pay for applicants/people) being greater than they should be, thus causing misery and not providing justice to their PPATs. With this program, landowners no longer need to deliver their land documents to the Land Office because officers will visit applicants in their respective villages starting from preparing the documents, paying fees, to receiving back the certificates that have

been processed. However, by using four-wheeled and two-wheeled vehicles, officers visit the people and penetrate areas that are difficult to reach. The provisions in the Decree of the Minister of Finance Number 237/KMK.02/2010 in the use of part of the PNBP funds are more flexible for land service activities, there is no separation of PNBP funds per type of land service for the relevant land service activities. For example, PNBP funds obtained from land inspection services do not have to be used to finance activities in the context of land inspection activities alone, but to finance other land activities. Thus, the Management Assistance Fund intended to allow for cross-subsidies between land service activities is no longer needed at all, this is also a weakness in the regulation of PNBP on land and buildings in Indonesia.

Weaknesses in legal structure: There is no legal certainty, In contrast to Government Regulation Number 46 of 2002, which stipulates the amount of transportation costs charged to applicants in accordance with the provisions in force in the relevant Regency/City, Government Regulation Number 128 of 2015 does not regulate at all the amount of transportation, accommodation, and consumption costs charged to taxpayers. This lack of legal certainty opens up opportunities for land surveying/inspection officers to request transportation, accommodation, and consumption facilities exceeding reasonable standards from applicants, so that the costs charged to applicants become heavier.

There is direct interaction between land measurement/inspection officers and those required to pay without any supervisory mechanism from superiors: Direct interaction between land surveying/inspection officers and payers opens up the potential for abuse of authority. This opportunity is even greater with the presence of cash transactions in the field. In bureaucratic reform, to avoid abuse of authority, direct interaction between service providers and service recipients is minimized and cash transactions are replaced with a giro system. The burden of transportation, accommodation, and consumption costs on taxpayers will be received and used directly by land measurement/inspection officers without going through the Receiving Treasurer and without any provisions for reporting to direct superiors, has practically eliminated the check and balance mechanism and

supervision from superiors. This kind of practice certainly opens up opportunities for abuse of authority (*deteournement de povouir*).

There is no transparency as a monitoring mechanism: Transportation, accommodation, and consumption costs for land service activities that are no longer received/collected and administered by the Treasurer of Revenue or Other User Treasurers, then the receipt and use are no longer presented in the financial report. Thus there is no longer transparency that allows other parties to carry out supervision, such as the Financial and Development Supervisory Agency (BPKP), the Audit Board of Indonesia (BPK), or the public. Such conditions are prone to abuse of authority (*deteournement de povouir*).

Weaknesses in terms of legal culture: Seen from this process, the position of land measurement/inspection officers is as representatives/tools of the state to provide public services. So, the legal relationship between land measurement/inspection officers and applicants is not a private relationship, but a public relationship. The actions of land measurement/inspection officers are in order to carry out state duties based on public law, where measurement and inspection are a single unit of land services. Therefore, the legal relationship between land measurement/inspection officers and applicants/payers is a public legal relationship, not a private relationship, so that transportation, accommodation, and consumption costs charged to payers must be accounted for and cannot be used directly by land measurement/inspection officers.

The third problem is the reconstruction of the application of non-tax state revenues on land and buildings based on justice values. The researcher sees that Article 4 paragraph (3) of Law Number 9 of 2018 stipulates that the Types of PNBP as referred to in paragraph (2) are regulated by Law, government regulations, and/or Ministerial Regulations. This law does not regulate PNBP rates in more concrete terms, but only provides guidelines for determining PNBP rates by law or government regulations. This is because if the regulatory authority (rule-making power) regarding the objects and rates of levies is delegated or handed over in full as a 'blank check' to the government, then this can lead to arbitrariness (*deteournement de povouir*) in its implementation.

Article 20 paragraph (2) of Government Regulation Number 13 of 2010 in conjunction with Article 21 of Government Regulation Number 128 of 2015 does not explicitly state that transportation, accommodation, and consumption costs are elements of PNBP or not, thus giving rise to multiple interpretations in its implementation and management. Government Regulation Number 128 of 2015 does not regulate at all regarding the amount of transportation, accommodation, and consumption costs charged to taxpayers. The absence of legal certainty opens up opportunities for land measurement/inspection officers to request transportation, accommodation, and consumption facilities exceeding reasonable standards from applicants, so that the costs charged to applicants become heavier. Based on these two articles, basically all land service costs including transportation, accommodation, and consumption costs should be the responsibility of the state which is charged to the APBD or included in the official regulations of the PNBP law, sub-section on Land, so that from the theory of Pancasila justice which is the researcher's analytical tool, which needs to provide proportional justice, this has not been done by the Government to the people.

The results of the study found that problems also arise in the community that the administration of certificates requires expensive costs (expensive cost) especially the issuance of certificates through systematic land registration (individuals), regulations regarding tax collection and other levies must be stated in the form of laws. What must be regulated by law is not only the object (base) but also the tariff (rate), and basically all land service costs including transportation, accommodation, and consumption costs should be the responsibility of the state which is charged to the APBD, and suggestions in writing this dissertation are that the PNBP law needs to regulate PNBP rates more concretely and transportation, accommodation, and consumption costs should be the responsibility of the state which is charged to the APBD.

The suggestions in this dissertation research are: *First*, The addition of articles in Law 20 of 1997 concerning Non-Tax State Revenue, secondly, The tariff for the type of Non-Tax State Revenue as referred to in paragraph (1) is stipulated in the Law because the collection of taxes and other compulsory levies is of a nature that reduces the freedom of citizens' property rights, so its determination must be

approved by the citizens themselves, namely through their representatives in parliament. Therefore, the regulation regarding the collection of taxes and other levies that must be stated in the form of a law is not only the object (base) but also the tariff (rate) that determines the type of Non-Tax State Revenue in question. Third, the costs of transportation, accommodation, and consumption as referred to in paragraph (1) are the responsibility of the state which is the responsibility of the state which is charged to the State, either the APBN/APBD or included in the official regulations of the PNB law, sub-section on Land.



KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami ucapkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat dan karunia-NYA sehingga peneliti dapat menyelesaikan disertasi dengan judul **“Rekonstruksi Hukum Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Sebidang Tanah dan Bangunan Berbasis Nilai Keadilan”**. Disertasi ini disusun dan diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor Pendidikan Strata 3 (S-3) pada Fakultas Hukum Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung.

Peneliti menyadari penelitian ini tidak dapat diselesaikan dengan baik tanpa adanya bantuan dan dukungan dari pihak-pihak lain. Oleh karena itu peneliti hendak mengucapkan terima kasih kepada:

1. Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H., sebagai Ketua Umum Yayasan Universitas Islam Sultan Agung Semarang sekaligus penguji.
2. Prof. Dr. H. Gunarto S.H., S.E., Akt., M.Hum., sebagai Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang sekaligus sebagai Promotor.
3. Prof. Dr. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum., sebagai Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang sekaligus penguji.
4. Dr. Lathifah Hanim, S.H., M.Hum., M.Kn., sebagai Sekretaris Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang sekaligus Co-Promotor.
5. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H., Prof. Dr. Irwansyah, S.H., M.H., dan Prof. Dr. H. Eman Suparman, S.H., M.H. sebagai tim penguji.
6. Bapak/Ibu Dosen Fakultas Hukum Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah memberikan materi perkuliahan selama pembelajaran untuk Program Doktor Ilmu Hukum.
7. Seluruh staff dan karyawan Civitas Akademika Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
8. Rekan-rekan Pengurus Wilayah Jawa Tengah Ikatan Notaris Indonesia (INI) dan Pengurus Wilayah Jawa Tengah Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT)

9. Rekan-rekan Pengurus Ikatan Notaris Indonesia (INI) Kabupaten Klaten dan Pengurus Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT) Kabupaten Klaten.
10. Rekan-rekan Majelis Pengawas Daerah (MPD) Notaris Kabupaten Klaten.
11. Rekan-rekan Majelis Pembina dan Pengawas PPAT (MPPD) Kabupaten Klaten
12. Rekan-rekan Fakultas Hukum Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang Angkatan Tahun 2022 yang telah memberikan support.
13. Teruntuk ayahanda Suhono Yudosanyoto serta almarhumah ibunda Sri Suparni yang telah membesarkan, mendidik, dan mendoakan saya dari kecil sehingga dapat menyelesaikan studi doktor ini.
14. Istriku Nanik Dwi Purwanti dan anak-anakku yang kucintai, kusayangi, dan kubanggakan dr. Ginsa Sabella Elmorisna Sivanda, Dhina Yustisia Arinta Putri dan Kalyn Aisyah Pradhaning Jannah.
15. Seluruh keluarga besar yang selalu mendukung dan mendoakan dalam penyelesaian Pendidikan Doktor Ilmu Hukum (PDIH).
16. Rekan-rekan Notaris se-Kabupaten Klaten.
17. Semua pihak yang membantu baik langsung maupun tidak langsung selama proses perkuliahan hingga penyelesaian.

Peneliti menyadari penelitian ini masih jauh dari sempurna. Kritik dan saran kami harapkan dari rekan-rekan dan peneliti lainnya, sehingga berguna bagi perkembangan ilmu Kenotariatan khususnya ilmu hukum perdata serta masyarakat pada umumnya.

Klaten, 28 September 2024,

PENELITI

ARI NUR WIDANARKO

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERNYATAAN	iv
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
RINGKASAN	viii
SUMMARY	xx
KATA PENGANTAR	xxx
DAFTAR ISI	xxxiii
DAFTAR RAGAAN	xxxvii
DAFTAR TABEL	xxxviii
GLOSSARY	xxxix
BAB I	
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Kegunaan Penelitian	11
E. Kerangka Konseptual	12
1.Rekonstruksi Hukum	14
2.Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)	16
3.Pajak	18
4.Bea Penerimaan Hak Atas Tanah Dan/Atau Bangunan (BPHTB)	18
5.Layanan Publik	19
6.Nilai Keadilan	25
F. Kerangka Teoritik	35
1. Teori Keadilan Pancasila	35
2. Teori Sistem Hukum	40

3. Teori Perlindungan Hukum dan Hukum Progresif	41
G. Kerangka Pemikiran	47
H. Metode Penelitian	47
I. Originalitas Penelitian	71
J. Sistematika Penelitian	82

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA.....	84
A. Asas-Asas <i>Good Governance</i>	84
B. Pelayanan Prima	88
C. Penerimaan Negara Bukan Pajak	96
1. Pengertian Penerimaan Negara Bukan Pajak	96
2. Peranan dan Tujuan Penerimaan Negara Bukan Pajak	98
3. Dasar Hukum Penerimaan Negara Bukan Pajak	100
4. Jenis-Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak	103
5. Jenis Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak	113
6. Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak Lainnya	117
7. Tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah	121
8. Tarif Pelayanan Konsolidasi Tanah Secara Swadaya	124
9. Tarif Pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan	126
10. Tarif Pelayanan Pendaftaran Tanah	127
11. Tarif Pelayanan Informasi Pertanahan	134
12. Tarif Pelayanan Lisensi.....	137
13. Tarif Pelayanan Penetapan Tanah Objek Penguasaan Benda-benda Tetap Milik Perseorangan Warga Negara Belanda (P3MB)/ Peraturan Presidium Kabinet Dwikora Nomor 5/Prk/1965.....	138
14. Tarif Pelayanan di Bidang Pertanahan yang berasal dari Kerjasama dengan Pihak Lain.....	138
15. Biaya Transportasi, Akomodasi, dan Konsumsi	139
16. Ketentuan Khusus Pengenaan Tarif	140
D. Hak Atas Tanah	143
1. Aturan UUPA sebagai Landasan Penguasaan Negara atas Hak Atas	

Tanah di Indonesia	143
2. Hak Menguasai Negara (<i>Land Regulator</i> dan <i>Land Manager</i>) atas Tanah	146
E. Kajian Hukum Islam mengenai Teori Keadilan dalam Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).....	150

BAB III

REGULASI PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK ATAS SEBIDANG TANAH DAN BANGUNAN BELUM BERBASIS

NILAI KEADILAN	165
A. Regulasi Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Sebidang Tanah Dan Bangunan Belum Berbasis Nilai Keadilan	165
B. Pelaksanaan Regulasi Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Sebidang Tanah Dan Bangunan Pada Saat Ini.....	172
C. Regulasi Perlindungan Hukum Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Tugas Jabatan pada proses Balik Nama Sertipikat Hak Atas Tanah belum Berdasarkan Nilai Keadilan	187

BAB IV

KELEMAHAN PENERAPAN PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK ATAS SEBIDANG TANAH DAN BANGUNAN SAAT INI

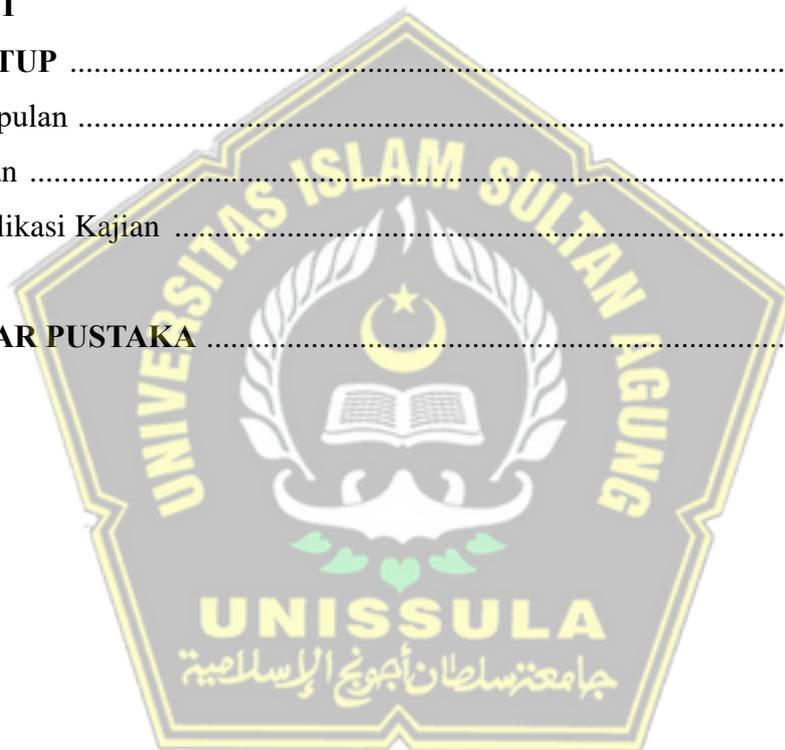
A. Kelemahan Dari Segi Substansi Hukum	194
B. Kelemahan Dari Segi Struktur Hukum.....	234
C. Kelemahan Dari Segi Budaya Hukum	243

BAB V

REKONSTRUKSI PENERAPAN PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK ATAS SEBIDANG TANAH DAN

BANGUNAN BERBASIS NILAI KEADILAN	246
A. Perbandingan Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Sebidang Tanah dengan Negara Lain	246
1. Belanda	246

2.Amerika Serikat	255
3.Jepang	264
4.Timor Leste	273
5.Indonesia	277
B. Rekonstruksi Nilai Keadilan dalam Regulasi Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Sebidang Tanah	292
C. Rekonstruksi Regulasi Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Sebidang Tanah	303
 BAB VI	
PENUTUP	309
A. Simpulan	309
B. Saran	318
C. Implikasi Kajian	320
DAFTAR PUSTAKA	321



DAFTAR RAGAAN

Ragaan 1. Kerangka Pikir Ari Nur Widanarko.....	47
Ragaan 2. Model Interaktif Analisis Data Kualitatif Sumber: Adaptasi dari Mattew B. Miles and A. Michael Huberman.....	64



DAFTAR TABEL

Tabel 1. Orisinalitas Penelitian Ari Nur Widanarko	81
Tabel 2. Tarif Pelayanan Survei, Pengukuran Batas Kawasan atau Batas Wilayah, dan Pemetaan (Sumber: Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010)	119
Tabel 3. Tarif Pelayanan Pendaftaran Tanah (Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010)	134
Tabel 4. Tarif Pelayanan Informasi Pertanahan Lainnya (Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010)	137
Tabel 5. Tarif Pelayanan Lisensi (Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010)	138
Tabel 6. Subyek PNBP	178
Tabel 7. Regulasi PNBP Atas Sebidang Tanah di Negara-Negara Lain	291
Tabel 8. Tabel Rekonstruksi Regulasi Penerimaan Negara Bukan Pajak atas sebidang tanah Berbasis Nilai Keadilan	308



GLOSSARY

1. **Rekonstruksi:** Bangunan dalam arti konstruksi yang dapat memberikan tingkat penjelasan yang meyakinkan; dan sejauh mana memiliki “relevansi” dan “dapat dimodifikasi” Sifat-sifat konstruksi maupun sifat-sifat rekonstruksi ulang yang dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya. Konstruksi di sini yang dimaksud adalah rekonstruksi tugas dan kewenangan Notaris dalam upaya untuk menjelaskan atau menafsirkan pengalaman, dan kebanyakan bersifat dapat mempertahankan dan memperbarui diri. Konstruksi yang dibangun adalah konstruksi perlindungan hukum terhadap tugas kewenangan Notaris khususnya terkait dengan alat bukti otentik dan keterangan saksi, dihasilkan dari sebuah kritik terhadap konstruksi-konstruksi yang bersifat ideal dan “eksisting” yang sebelumnya berlaku tidak efektif dan efisien. Konstruksi baru ini dapat ditelusuri pada tiga domain bekerjanya hukum di dalam masyarakat, yaitu domain Lembaga Pembuat Peraturan Perundang-undangan, (*Law Making Institutions*), domain Lembaga-lembaga Penerap Sanksi (*Sanctioning Activity Institutions*) dan Pemegang Peran (*Role Occupant*) berdasarkan Teori Bekerjanya Hukum Chambliss-Seidman. Rekonstruksi kewenangan kelembagaan ini berarti upaya untuk membangun konstruksi baru dengan berbekal pada konstruksi ideal dan konstruksi “*existing*” tentang dasar, tujuan dan isi serta kekuatan alat bukti absolut dari akta otentik yang merupakan bukti utuh atau sempurna.
2. **Kebijakan:** Rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu, tidak terkecuali kebijakan diterapkan dan terkait dengan tugas dan kewenangan notaris sebagai pejabat umum (pejabat publik) sebagaimana di atur dalam Undang-undang No. 30 Tahun 2004 Juncto Undang-undang No. 2 Tahun 2014, tentang Jabatan Notaris.

3. **Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN):** Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah dari pengelolaan keuangan negara yang merupakan instrumen bagi pemerintah untuk mengatur penerimaan dan pengeluaran negara dalam rangka membiayai pelaksanaan kegiatan pemerintah dan pembangunan, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabilitas perekonomian, serta prioritas pembangunan secara umum. Unsur pendapatan negara diperoleh dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, dan penerimaan hibah dari dalam negeri dan luar negeri..
4. **Regulasi:** Regulasi adalah proses pengaturan, pelaksanaan, dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah atau regulator untuk mencapai tujuan bersama dan menjaga keamanan serta ketertiban masyarakat, memiliki berbagai jenis, seperti regulasi ekonomi, lingkungan, dan teknologi.
5. **Keadilan Sosial:** Keadilan sosial adalah berangkat dari konsep nilai-nilai keadilan (tujuannya dibuatnya regulasi hukum yaitu pencapaian nilai adil dan berkeadilan ekosentrisme bukan antroposentrisme). Adil mengandung arti yaitu bahwa suatu keputusan dan tindakan didasari atas norma-norma yang obyektif, tidak subyektif apalagi sewenang-wenang. Sedangkan pengertian sosial pada hakikatnya merupakan interaksi dalam pergaulan hidup manusia dalam masyarakat, dalam proses ini terkandung didalamnya nilai-nilai kebersamaan solidaritas dan kesamaan nasib sebagai unsur persatuan kelompok untuk menjamin keberadaan dan keberlangsungan hidup masyarakat.
6. **Sistem:** (1) perangkat unsur yg secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas: (2) susunan yang teratur dr pandangan, teori, asas, dsb: -- pemerintahan negara (demokrasi, totaliter, parlementer, dsb); (3) metode: -- pendidikan (klasikal, individual, dsb).

7. **Birokrasi:** (1) sistem pemerintahan yg dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan; (2) cara bekerja atau susunan pekerjaan yg serba lamban, serta menurut tata aturan (adat dsb) yang banyak liku-likunya dsb.
8. **Pelayanan Publik:** Salah satu tugas pokok terpenting pemerintah adalah memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Pelayanan publik merupakan pemberian jasa oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah, ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan pembiayaan maupun gratis guna memenuhi kebutuhan atau kepentingan masyarakat. Tujuan pelayanan publik adalah memberikan kepuasan dan layanan yang sesuai dengan keinginan masyarakat atau pelayanan pada umumnya. Agar dapat mencapai target tersebut maka kualitas pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat harus menjadi target pemerintahan.
9. **Pajak:** Pajak adalah pungutan yang dilakukan oleh negar kepada masyarakat sebagai sekumpulan orang yang bertampat tinggal disuatu wilayah tertentu yang mana pajak ini merupakan kontribusi wajib kepada negara dari masyarakat yang sifatnya memaksa berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan, Pasal 1 Ayat 1”, untuk kepentingan negara dan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sifat pajak ini tidak member kenikmatan secara langsung kepada masyarakat yang membayar pajak.
10. **Permen:** peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan.
11. **PP:** Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

12. **UUPA:** Undang-undang yang melakukan pembaruan agraria karena di dalamnya memuat program yang dikenal dengan panca program agraria reform indonesia, yang meliputi :
- a. Pembaruan hukum agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum.
 - b. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah.
 - c. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur.
 - d. Perombakan pemilikan dan penguasaan atas tanah serta hubungan-hubungan hukum yang berhubungan dengan pengusahaan tanah mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan, yang kemudian dikenal sebagai program *landreform*.
 - e. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi,air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.
13. **Pejabat Pembuat Akta Tanah:** Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah dimuat dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu berdasarkan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang berkaitan dengan Tanah (UUHT), menyebutkan bahwa, “Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan Hak Tanggungan, dan akta pemberian kuasa membebankan Hak Tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”.
14. **Kesewenang-wenangan (*detournement de pouvoir*):** Bentuk penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) oleh pejabat publik dalam perspektif sosiologi hukum yaitu seseorang atau pejabat publik yang diberikan wewenang dalam suatu jabatan dan menggunakannya untuk kepentingan pribadi dan golongan dengan tujuan memperkaya diri sendiri maupun golongan tertentu dan merugikan masyarakat umum.

15. **Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT):** Akta PPAT adalah akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai bukti telah dilaksanakannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun (HMASRS). Akta yang dibuat Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yaitu: a. jual beli; b. tukar menukar; c. hibah; d. pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng); e. pembagian hak bersama; f. pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik; g. pemberian Hak Tanggungan; dan h. pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan. Akta PPAT merupakan akta otentik yang harus memenuhi syarat-syarat dan prosedur tertentu dalam pembuatannya. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) diangkat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN).
16. **Law Making Process:** *Law Making Process* atau proses pembentukan hukum adalah proses penyusunan Undang-Undang (UU) dan Rancangan Undang-Undang (RUU). Proses ini saling berkaitan dengan proses penegakan hukum (Law Enforcement Process).
17. **Law Enforcement Process:** *Law enforcement process* atau penegakan hukum adalah proses untuk menerapkan hukum dan melakukan tindakan hukum terhadap pelanggaran hukum. Penegakan hukum dilakukan untuk mewujudkan norma-norma hukum sebagai pedoman dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
18. **Pajak Bumi dan Bangunan (PBB):** Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) adalah pajak yang bersifat kebendaan dimana besarnya pajak ditentukan atas tanah dan atau bangunan. Untuk mengetahui informasi pajak terutang, silakan masukkan Nomor Objek Pajak (NOP).
19. **Nilai Keadilan:** Keadilan kata dasarnya “Adil” berasal dari bahasa Arab yang berarti berada di tengah-tengah, jujur, lurus, dan tulus. Dalam adil terminologis berarti sikap yang bebas dari diskriminasi, ketidakjujuran. jadi orang yang adil adalah orang sesuai dengan standar hukum baik hukum

agama, hukum positif (hukum negara), serta hukum sosial (hukum adat) berlaku.

20. **Pajak Pertambahan Nilai (PPn):** Pajak Pertambahan Nilai (PPN) merupakan pajak atas pajak atas konsumsi barang dan jasa di dalam Daerah Pabean yang dikenakan secara bertingkat dalam setiap jalur produksi dan distribusi. PPN merupakan pajak tidak langsung karena pembayaran atau pemungutan pajaknya disetorkan oleh pihak lain yang bukan penanggung pajak.
21. **Pajak Penghasilan (PPh):** Pajak penghasilan adalah pajak yang dikenakan terhadap orang pribadi atau badan sehubungan dengan penghasilan atau keuntungan yang diperolehnya. Pajak penghasilan umumnya dihitung sebagai produk tarif pajak dikalikan dengan penghasilan kena pajak.
22. **Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT):** Organisasi tempat bernaung para Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), mempunyai kode etik sendiri yaitu Kode Etik PPAT. Penegakan Kode Etik PPAT merupakan tugas dan wewenang dari Pengurus IPPAT dan Majelis Kehormatan IPPAT sebagai organ/ alat perlengkapan Organisasi/perkumpulan PPAT.
23. **Pajak Barang Mewah (PPnBM):** PPnBM adalah singkatan dari Pajak Penjualan Atas Barang Mewah. Pajak ini dikenakan atas penyerahan Barang Kena Pajak yang tergolong mewah oleh produsen atau atas impor Barang Kena Pajak yang tergolong mewah. PPnBM hanya dikenakan satu kali pada waktu.
 - a. penyerahan Barang Kena Pajak yang tergolong mewah oleh pengusaha yang menghasilkan; atau
 - b. impor Barang Kena Pajak yang tergolong mewah.
24. **BMN idle:** BMN idle adalah BMN berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/ Lembaga. Atas BMN idle dapat didayagunakan dengan pemanfaatan BMN melalui pelaksanaan sewa BMN. Apabila tidak

didayagunakan maka pengguna barang wajib menyerahkan BMN idle kepada pengelola barang yang dijelaskan pada Pasal 2 PMK Nomor 71/PMK.06/2016.

25. **Zona Nilai Tanah:** Zona Nilai Tanah dimaksudkan untuk menyediakan informasi nilai pasar tanah, sebagai kebutuhan dan rujukan nasional untuk mewujudkan fungsi tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat salah satunya digunakan sebagai penyedia informasi nilai pasar tanah dan informasi nilai dan pajak tanah yang lebih transparan dan adil.
26. **Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP):** Menurut Pasal 1 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang PNBP, Penerimaan Negara Bukan pajak yang selanjutnya disingkat PNBP adalah pungutan yang dibayar oleh orang pribadi atau badan dengan memperoleh manfaat langsung maupun tidak langsung atas layanan atau pemanfaatan sumber daya dan hak yang diperoleh negara, berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang menjadi penerimaan Pemerintah Pusat di luar penerimaan perpajakan dan hibah dan dikelola dalam mekanisme anggaran pendapatan dan belanja negara.
27. **Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB):** BPHTB adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan, yaitu perbuatan atau peristiwa hukum atas dan/atau bangunan oleh orang pribadi atau badan. Hak atas tanah/atau bangunan adalah hak atas tanah, termasuk hak pengelolaan, beserta bangunan di atasnya, sebagaimana dimaksud dalam undang-undang di bidang pertanahan dan bangunan.
28. **Pendaftaran Tanah:** Salah satu tujuan Pendaftaran Tanah yang ditentukan dalam Pasal 3 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah terselenggaranya Tertib Administrasi Pertanahan. Tertib Administrasi Pertanahan dimaksudkan agar seluruh berkas-berkas tentang data fisik dan data yuridis lengkap, rapi, baik, dan teratur di Kantor

Pertanahan sehingga memudahkan setiap urusan yang menyangkut tanah guna menunjang lancarnya pembangunan. Adanya pendaftaran tanah ini merupakan jaminan kepastian hukum pemegang hak atas tanah di Indonesia.

29. **Sertifikat Hak Atas Tanah:** Sertifikat merupakan tanda bukti alat yang kuat dan diakui secara hukum. Apalagi menurut Pasal 31 ayat (3) dalam PP No 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah telah dengan tegas dinyatakan bahwa “Sertifikat hanya boleh di serahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau pihak lain yang di kuasakan olehnya”. Sertifikat hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran tanah berisi data fisik yaitu keterangan tentang letak, batas, luas bidang tanah, serta bagian bangunan atau bangunan yang ada di atasnya bila dianggap perlu dan data yuridis yaitu keterangan tentang status hak atas tanah dan hak penuh karena lain yang berada di atasnya.

30. **Landreform:** *Landreform* meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Perombakan kepemilikan lahan dan penguasaan tanah (*Landreform*) ini salah satunya bertujuan untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula, dengan merombak struktur pertanahan sama sekali secara revolusioner, guna merealisasikan keadilan.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bentuk dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah dari pengelolaan keuangan negara yang merupakan instrumen bagi pemerintah untuk mengatur penerimaan dan pengeluaran negara dalam rangka membiayai pelaksanaan kegiatan pemerintah dan pembangunan, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabilitas perekonomian, serta prioritas pembangunan secara umum. Unsur pendapatan negara diperoleh dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, dan penerimaan hibah dari dalam negeri dan luar negeri. Di Indonesia, pajak merupakan penerimaan negara terbesar yaitu sebesar 85% (delapan puluh lima) persen pendapatan negara yang diperoleh dari pajak. Memang di Indonesia pendapatan negara yang terbesar berasal dari pajak. Namun, tidak semua orang mengetahui bahwa Penerimaan Negara Bukan Pajak juga merupakan penyumbang pendapatan negara, walaupun hasil yang diperoleh tidak sebesar pendapatan yang diterima dari pajak dan cukai.¹⁵

Penerimaan Negara Bukan pajak yang selanjutnya disingkat PNBPN adalah pungutan yang dibayar oleh orang pribadi atau badan dengan memperoleh manfaat langsung maupun tidak langsung atas layanan atau pemanfaatan sumber daya dan hak yang diperoleh negara, berdasarkan peraturan perundang-

¹⁵ Amallia, Meita. 2015. Analisis Sistem PNBPN Untuk Meningkatkan Efektivitas Kinerja Pada KPPN Surabaya I. *Jurnal Ilmu dan Riset Akuntansi (JIRA)* 3(12):4. 2015. Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Indonesia (STIESIA). Surabaya.

undangan, yang menjadi penerimaan pemerintah pusat di luar penerimaan perpajakan dan hibah dan dikelola dalam mekanisme anggaran pendapatan dan belanja negara. (UU. No 9 Tahun 2018 Pasal 1 tentang Ketentuan Umum Penerimaan Negara Bukan Pajak).

Salah satu objek PNBP yaitu pengelolaan Barang Milik Negara. Aset Negara/Barang Milik Negara (BMN) mempunyai peranan langsung untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang merupakan output dari pertumbuhan ekonomi dan potensi daya saing suatu negara. Pengelolaan aset negara yaitu untuk pengendalian belanja negara dan penyokong penerimaan negara. Pentingnya manajemen aset bagi pemerintah dan besarnya pengeluaran negara terkait dengan manajemen aset tersebut, maka menjadi keharusan bagi pemerintah untuk melakukan pengelolaan aset/barang milik negara secara profesional, efektif dan mengedepankan aspek-aspek ekonomis agar pengeluaran biaya dapat tepat penggunaan, tepat sasaran, tepat penerapan dan tepat sesuai dengan peraturan-undangan yang berlaku.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 71/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pengelolaan Barang Milik Negara yang tidak digunakan untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Kementerian Negara/Lembaga Pasal 1 yaitu Barang Milik Negara (BMN) yang tidak digunakan untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga, yang selanjutnya disebut BMN *idle* adalah BMN berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga. Atas BMN *idle* dapat didayagunakan dengan pemanfaatan BMN melalui pelaksanaan

sewa BMN. Apabila tidak didayagunakan maka pengguna barang wajib menyerahkan BMN *idle* kepada pengelola barang yang dijelaskan pada Pasal 2 PMK Nomor 71/PMK.06/2016. Adanya regulasi di atas ialah untuk menjamin keberlangsungan pengelolaan BMN. Dimana dalam pengelolaan BMN hanya diperoleh serta dipergunakan jika suatu entitas memang benar membutuhkannya. Jika barang-barang milik negara yang dimiliki tersebut ternyata tidak dibutuhkan lagi, maka untuk barang tersebut harus dilakukan pengelolaan tindak lanjut agar daya gunanya tetap optimal. Selain itu dapat menghasilkan pendapatan untuk menyumbang pendapatan Negara untuk menambah dana APBN dari sisi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).¹⁶

Wijaya dan Hamidah menyebutkan bahwa berdasarkan *international best practice*, pengelolaan aset pada umumnya di sektor swasta ataupun pemerintahan meliputi kegiatan utama yaitu: perencanaan (*planning*), perolehan (*acquisition*), pemanfaatan (*utilization*), penghapusan (*disposal*), dan pemantauan (*monitoring*) terhadap semua tahapan tersebut. Berdasarkan PP 27 tahun 2014 apabila diurutkan dapat dilihat sebagai berikut: (1) Perencanaan kebutuhan dan penganggaran, (2) Pengadaan, (3) Penggunaan, (4) Pemanfaatan, (5) Pengamanan dan pemeliharaan, (6) Penilaian, (7) Pemindahtanganan, (8) Pemusnahan, (9) Penghapusan, (10) Penatausahaan, dan (11) Pembinaan, pengawasan dan pengendalian.¹⁷

¹⁶ Lihat Peraturan Menteri Keuangan Nomor 71/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pengelolaan Barang Milik Negara.

¹⁷ Wijaya, T. N., dan Hamidah. 2017. Institusionalisasi Paradigma Revenue Center Untuk Pengelolaan Aset Negara Yang Optimal. *Jurnal Media Riset Akuntansi, Auditing & Informasi* 17(2): 173-190.

Permasalahan yang sering muncul diantaranya adalah ketidaksesuaian antara kebutuhan aset dengan kinerja Kementerian/Lembaga dalam pengadaan, pengalokasian aset, dan penggunaan kembali aset yang sudah ada. Permasalahan lain yang sering ditemui adalah banyaknya aset yang tidak digunakan (*idle*), aset yang belum digunakan secara optimal untuk pelayanan (*underused*), serta banyak aset belum digunakan sesuai *Highest and Best Use (underutilize)*.¹⁸ Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi belum optimalnya pengelolaan aset negara di Indonesia antara lain ialah konsep manajemen aset negara yang masih baru dan belum matang, sumber daya manusia pengelola, dampak periode waktu pelaksanaan manajemen aset, disfungsi peran pengguna aset, pelayanan yang masih belum optimal, serta tidak adanya legalisasi sebagian besar kepemilikan aset. Kota Klaten sebagai salah satu Kota besar di Indonesia, pemanfaatan barang milik negara khususnya dalam bentuk sewa masih memiliki permasalahan sampai sekarang ini. Masih banyak yang melakukan sewa-menyewa namun belum ada persetujuannya sehingga hasil dari sewa-menyewa tersebut tidak masuk dalam penerimaan negara. Serta banyak barang milik negara yang dimanfaatkan tidak sesuai dengan fungsinya. Banyak Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja ataupun masyarakat di Kota Klaten yang belum paham tentang pemanfaatan dalam bentuk sewa ini.

Sesuai ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut

¹⁸ Hariyanto, E. B., dan I.M. Narsa. 2018. Strategic Assets Management: Fokus Pemanfaatan Aset Negara Dengan Pendekatan Resource Based View (RBV). *Jurnal Akuntansi Syariah* 1(1): 113-129.

UUPA) bahwa yang dinamakan tanah adalah suatu permukaan bumi, atau biasa disebut dengan kulit bumi, sedangkan tanah pada umumnya didefinisikan sebagai permukaan datar yang dapat digunakan untuk berbagai macam keperluan berikut dengan pengalihannya yang tidak semata-mata langsung berpindah haknya, berbeda dengan pasir yang merupakan tanah tetapi dia disifati sebagai benda bergerak. Selain itu tanah sangatlah penting bagi kehidupan masyarakat karena tanah dapat digunakan untuk berbagai macam baik sebagai investasi atau kepemilikan pribadi, dan tanah merupakan aset berharga yang setiap tahun pasti mengalami kenaikan harga sekitar 20% (dua puluh) persen sampai dengan 30% (tiga puluh) persen ini dibuktikan dengan perkembangan harga 2 (dua) tahun belakangan ini.¹⁹

Bertambahnya tahun berbagai permasalahan di dalam bidang pertanahan masih belum terselesaikan salah satunya pada permasalahan perpajakannya. Hal ini menyebabkan muncul berbagai peraturan yang diharapkan bisa menyelesaikan permasalahan yang ada, yaitu mulai Tahun 2015 sudah ada istilah Zona Nilai Tanah untuk perpajakan, yang telah diatur dalam beberapa peraturan diantaranya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis Dan Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Agrarian Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, selain itu juga ada di dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 208/PMK.07/2018 tentang Pedoman Penilaian Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan, Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata

¹⁹ Lihat Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Peraturan Menteri ATR/ BPN Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan. Di dalam beberapa peraturan Zona nilai tanah yang berlaku pada Kementerian Agraria dan tata ruang/badan pertanahan nasional di dalamnya menjelaskan bahwa sasaran dibentuknya peta Zona Nilai Tanah dimaksudkan untuk menyediakan informasi nilai pasar tanah, sebagai kebutuhan dan rujukan nasional untuk mewujudkan fungsi tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat salah satunya digunakan sebagai penyedia informasi nilai pasar tanah dan informasi nilai dan pajak tanah yang lebih transparan dan adil (*fair*)(Standar Operasional Internal Direktorat Penilai Tanah, 2018)²⁰

Peranan pajak sangatlah strategis karena di samping sebagai sumber penerimaan Negara terbesar untuk membiayai pemerintah dan pembangunan (fungsi *budgetair*) juga mempunyai fungsi mengatur (fungsi regulator). Pada saat kepercayaan Investor masih rendah dan sulitnya mendapatkan pendanaan alternatif, maka pajak menjadi pilihan paling fleksibel dalam menunjang pembangunan. Pembungutan oajak, menggunakan aturan dasar adalah ketentuan Pasal 23 A Prubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Yang berbunyi: “pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang”. Diatur demikian adalah untuk mencegah agar pihak-pihak tertentu yang bermaksud untuk memanfaatkan pajak sulit terjadi, mengingat

²⁰ Debby, C., Indarja, & Wisnaeni, F. (2016). Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kota Medan. *Diponegoro Law Journal*; Vol 5, No 3 (2016): Volume 5, Nomor 3, Tahun 2016, 5(3).

prosedur pembuatan Undang-Undang harus disetujui oleh DPR yang merupakan wakil rakyat.

Sejalan dengan perkembangan pembangunan yang dilakukan terlihat bahwa pajak telah menjadi salah satu sektor utama yang memberikan penerimaan terbesar bagi negara serta merupakan salah satu sumber dana utama dalam melaksanakan pembangunan, termasuk di negara Indonesia tercinta ini.

Mengingat besarnya peran yang diberikan oleh pajak sebagai salah satu sumber dana dalam pembangunan nasional, maka tentunya perlu untuk lebih digali lagi potensi pajak yang ada dalam masyarakat sesuai dengan situasi dan kondisi perekonomian serta perkembangan bangsa ini. Sampai saat ini telah terdapat berbagai macam jenis pajak yang dipungut diantaranya adalah, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Pajak Pertambahan Nilai (PPn), Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Barang Mewah, Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan sebagainya.

Selain macam-macam Pajak diatas adapun Penerimaan Negara Bukan Pajak, yang dimana bukan termasuk Pajak. Namun bersifat sama dengan pajak yaitu dipaksakan, bisa menjadi terhutang juga apabila Wajib Bayar ada yang belum menyerahkan dana tersebut. Maksud dari Penerimaan Negara Bukan Pajak yakni Menurut UU Nomor 9 tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, PNBP adalah seluruh penerimaan Pemerintah Pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan. Sehingga dikarenakan ini merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak maka nanti hasil dana yang dipungut akan di berikan ke Kas negara.

Hukum Penerimaan Negara Bukan Pajak adalah sekumpulan peraturan tertulis yang mengatur bagaimana cara negara memberikan pelayanan dan pemanfaatan sumber daya alam sehingga mendapat imbalan secara langsung dari yang membutuhkan serta dapat dipaksakan. Tercantumnya kata “Dipaksakan” karena hukum Penerimaan Negara Bukan Pajak memuat sanksi hukum, baik secara administrasi maupun pidana yang dapat dikenakan bagi pelanggarnya. Hal ini dimaksudkan agar hukum Penerimaan Negara Bukan Pajak tidak hanya berada di atas kertas, tetapi wajib ditegakkan sehingga pendapatan negara dari Penerimaan Negara Bukan Pajak dapat berlangsung secara tertib.

Berpatokan pada pengertian Hukum Penerimaan Negara bukan Pajak tersebut diatas, tidak ada hukum Penerimaan Negara Bukan Pajak dalam arti tidak tertulis. Hal ini disebabkan, Penerimaan Negara Bukan Pajak merupakan bagian dari pungutan yang bersifat memaksa setelah negara memberikan pelayanan dan pemanfaatan sumber daya alam. Sumber daya alam adalah segala kekayaan alam yang terdapat di atas, permukaan dan di dalam bumi yang dikuasai oleh negara. Pelayanan dan pemanfaatan sumber daya alam yang diberikan oleh negara wajib berdasarkan Undang-Undang yang kemudian dijabarkan pada tingkat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Keuangan.

Memang pada kenyataannya Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagai salah satu unsur pendapatan negara dalam APBN merupakan aspek yang sangat potensial untuk meningkatkan penerimaan negara diluar sektor pajak. Terbukti dari laporan Direktorat Jendral Anggaran Departemen Keuangan, penerimaan PNBPN pada APBN tahun 2005-2007 tercatat pada kisaran Rp. 200 (dua ratus)

Triliun. Namun sayang, pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak ini dinilai banyak pihak bahwa belum maksimal. Masih terdapat beberapa permasalahan-permasalahan dalam pengelolaan PNBP ini, diantaranya dana PNBP yang dipungut kementerian atau lembaga instansi tidak dikelola secara benar. Selain itu, penggunaannya dinilai tidak jelas. Hal itulah yang dikawatirkan akan berdampak pada kinerja belanja negara. Maka dari adanya permasalahan-permasalahan diatas maka PNBP harus berpedoman pada norma hukum yang berlaku.

Bila terdapat dugaan untuk menyalahgunakan keuangan negara dari Penerimaan Negara Bukan Pajak, wajib dilakukan tindakan hukum yang dibenarkan oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018. Tindakan hukum itu berupa pemeriksaan yang dilakukan oleh instansi yang berwenang. Pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan untuk mencari, mengumpulkan, mengolah data, dan atau keterangan lainnya dalam rangka pengawasan kepatuhan pemenuhan kewajiban wajib bayar dan instansi pemerintah yang ditunjuk oleh menteri keuangan berdasarkan peraturan perundang-undangan dibidang penerimaan negara bukan pajak yang berlaku.

Pelaksanaan pemeriksaan tidak boleh menyimpang dari ketentuan yang menjadi dasarnya sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi yang diperiksa. Hal ini mengingat penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan pemeriksaan merupakan perbuatan melanggar hukum dan bahkan dapat mengakibatkan pemeriksaan itu dapat dibatalkan. Hal ini disebabkan, pelaksanaan pemeriksaan

tetap berpedoman pada keterbukaan dan kejujuran agar Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 dapat ditegakkan tanpa melalui proses pengadilan.

Oleh karena itu, tentu pelaksanaan Penerimaan Negara Bukan Pajak atau yang disingkat dengan PNBP sampai saat ini pun belum berjalan dengan sempurna, masih ada kekurangan-kekurangan dalam pelaksanaan ini. Memang wajib bayar seperti Notaris ataupun Pejabat Pembuat Akta Tanah sudah melaksanakan kewajibannya untuk membayar PNBP, namun sayangnya tidak semua instansi benar-benar menyetor Penerimaan Negara Bukan Pajak itu kepada Kas Negara. Ada yang langsung menggunakan dana Penerimaan Negara Bukan Pajak dan lain sebagainya.

Jadi semisal ada kasus bahwa peneliti pernah menemukan karena profesinya sebagai Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah membayar PNBP tanah yang biaya pembeliannya lebih tinggi (3 Milyar) dengan tanah yang pembeliannya (1,5 Milyar), biaya PNBP nya “sama”. Hal ini menjadi perhatian peneliti karena seharusnya dibedakan karena menimbulkan ketidakadilan karena pengurusan tanah yang lebih luas dan harga lebih tinggi membutuhkan dokumen-dokumen lebih banyak dan pengurusan lebih rumit pula.

Berdasarkan fakta-fakta tersebut di muka maka penting kiranya dilakukan penelitian tentang perbandingan hukum pengenaan PNBP antara tanah kosong dan tanah bangunan. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian yang berjudul “**Regulasi Hukum Penerapan Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Sebidang Tanah Dan Bangunan Berbasis Nilai Keadilan**”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian disertasi ini adalah:

1. Mengapa penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan belum berbasis keadilan?
2. Bagaimana kelemahan-kelemahan penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan yang berbasis nilai keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang dikemukakan di atas maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis dan menemukan penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan belum berbasis nilai keadilan.
2. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan saat ini.
3. Untuk merekonstruksi penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan berbasis nilai keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun yang menjadi manfaat dilaksanakannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan secara teoritis, untuk menemukan teori baru atau konsep baru dalam hukum pertanahan khususnya dalam pembuatan regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan yang berkeadilan.
2. Kegunaan secara praktis, Bagi pemerintah diharapkan bahwa hasil penelitian ini dapat memberi manfaat dan sumbang saran kepada para pihak pelaksanaan penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan. Bagaimana regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan dapat berbasis nilai keadilan.
3. Bagi Akademisi, penelitian ini dapat digunakan untuk memperkuat penelitian-penelitian dengan menciptakan penemuan teoritis terbaru, khususnya mengenai regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan dapat dijadikan kajian teori dan asas dapat menambah wawasan dan keilmuan, sehingga secara akademis dan keilmuan penelitian ini dapat ditindak lanjuti dalam pengembangan keilmuan hukum perdata lebih lanjut.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual dalam suatu penelitian sangat penting, karena akan menjadi batasan sekaligus dan petunjuk dalam melakukan penelitian. Konsep merupakan unsur pokok dan penelitian. Penentuan dan perincian konsep sangat penting agar persoalan-persoalan

utamanya tidak menjadi kabur. Konsep yang terpilih perlu ditegaskan, agar tidak terjadi salah pengertian mengenai arti konsep tersebut, perlu diperhatikan, karena konsep merupakan hal yang abstrak, maka perlu diterjemahkan dalam kata-kata sedemikian rupa sehingga dapat diukur secara empiris.²¹

Kerangka konsep adalah stimulasi dan dorongan konseptualisasi untuk melahirkan suatu konsep baginya atau memperkuat keyakinannya akan konsepnya sendiri mengenai suatu permasalahan. Ini merupakan konstruksi konsep secara internal pada pembaca tersebut.²²

Konsep merupakan alat yang dipakai oleh hukum dan di samping yang lain-lain, seperti azas dan standar. Oleh karena itu kebutuhan untuk membentuk konsep merupakan salah satu dan hal-hal yang dirasakan pentingnya dalam hukum. Konsep adalah konstruksi mental, yaitu sesuatu yang dihasilkan oleh suatu proses yang berjalan dalam pikiran penelitian untuk keperluan analitis.²³

Suatu konsep atau suatu kerangka konseptional pada hakikatnya merupakan suatu pengarah, atau pedoman yang lebih konkrit dan pada kerangka teoritis yang sering kali masih bersifat abstrak, Namun demikian, suatu kerangka konseptional belaka

²¹ Chid Narbuko dan Abu Ahmadi, *Metodologi Penelitian*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, h. 140-141.

²² M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, h. 80.

²³ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.

kadang-kadang dirasakan masih juga abstrak, sehingga diperlukan definisi-definisi operasional yang akan dapat pegangan konkrit di dalam proses penelitian.

Konsep atau pengertian merupakan unsur pokok dan sebuah penelitian, kalau masalahnya dan kerangka konsep teoritisnya sudah jelas, biasanya sudah diketahui pula fakta mengenai gejala-gejala yang menjadi pokok penelitian. Suatu konsep sebenarnya adalah definisi secara singkat dan kelompok fakta atau gejala itu. Maka konsep merupakan definisi dan apa yang perlu diamati, konsep menentukan antara variable-variable yang ingin menentukan adanya hubungan empiris.²⁴

Untuk dapat menjawab permasalahan dalam penelitian ini, perlu didefinisikan beberapa konsep dasar dalam kerangka menyamakan persepsi agar secara operasional dapat dibatasi ruang lingkup variabel dan dapat diperoleh hasil penelitian sesuai dengan tujuan penelitian. yang telah ditentukan adalah sebagai berikut.

1. Rekonstruksi Hukum

Sebelum mendefinisikan rekonstruksi, terlebih dahulu peneliti akan menjelaskan pengertian konstruksi. Tujuannya adalah agar dapat mengetahui jelas perbedaan-perbedaan dari makna-makna tersebut, sehingga mampu memberikan pemahaman maksud dari penelitian ini.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat, konstruksi

²⁴ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, h. 133.

adalah susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh konstruksi dalam kalimat atau kelompok kata.²⁵ Menurut Sarwiji yang dimaksud dengan makna konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan.²⁶ Jadi, makna konstruksi dapat diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada di dalam kata dalam kajian kebahasaan. Konstruksi dapat juga didefinisikan sebagai susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan lain sebagainya).²⁷

Kata konstruksi merupakan konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati. Kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat didefinisikan secara tunggal, dan sangat bergantung pada konteksnya. Dari beberapa uraian di atas, definisi makna konstruksi dalam konteks hubungannya dengan penelitian ini memiliki arti suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada di dalam suatu sistem mengenai Regulasi Hukum Penerapan Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Sebidang Tanah dan Bangunan Berbasis Nilai Keadilan.

Rekonstruksi berasal dari kata “*re*” berarti pembaharuan sedangkan “*konstruksi*” sebagaimana penjelasan di atas memiliki arti suatu sistem atau bentuk. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, rekonstruksi memiliki

²⁵ Alwi, Hasan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, (Jakarta: PT Balai Pustaka, 2007), h. 10.

²⁶ Suwandi, Sarwiji, *Semantik Pengantar Kajian Makna*, (Yogyakarta: Media Perkasa, 2008), h. 12.

²⁷ Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1996). h. 34.

pengertian pengembalian seperti semula atau penyusunan (penggambaran) kembali.

Berdasar uraian di atas, konsep rekonstruksi yang dimaksud adalah melakukan pembaharuan terhadap konstruksi suatu sistem atau bentuk. Berhubungan dengan regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan agar pengenaan PNBP antara tanah kosong dan tanah bangunan dapat berbasis keadilan.

2. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)

Pasal 1 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang PNBP, Penerimaan Negara Bukan pajak yang selanjutnya disingkat PNBP adalah pungutan yang dibayar oleh orang pribadi atau badan dengan memperoleh manfaat langsung maupun tidak langsung atas layanan atau pemanfaatan sumber daya dan hak yang diperoleh negara, berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang menjadi penerimaan pemerintah pusat di luar, penerimaan perpajakan dan hibah dan dikelola dalam mekanisme anggaran pendapatan dan belanja negara.²⁸

Adapun objek PNBP terdiri dari: (1) Pemanfaatan sumber Daya Alam dalam bentuk pemanfaatan bumi, air, udara, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang dikuasai oleh negara. (2) Pelayanan merupakan segala bentuk penyediaan barang, jasa, atau pelayanan administratif yang menjadi tanggung jawab Pemerintah, baik

²⁸ Lihat Pasal 1 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang PNBP.

dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. (3) Pengelolaan Kekayaan Negara Dipisahkan merupakan pengelolaan atas kekayaan negara yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara yang dijadikan penyertaan modal negara atau perolehan lain yang sah. (4) Pengelolaan Barang Milik Negara merupakan kegiatan penggunaan, pemanfaatan, dan pemindahtanganan semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara atau berasal dari perolehan lain yang sah. (5) Pengelolaan Dana merupakan pengelolaan atas dana pemerintah yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau perolehan lain yang sah untuk tujuan tertentu. (6) Hak Negara Lainnya merupakan hak negara selain dari Pemanfaatan Sumber Daya Alam, Pelayanan, Pengelolaan Kekayaan Negara Dipisahkan, Pengelolaan Barang Milik Negara, pengelolaan Dana, dan yang diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penetapan tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yaitu dengan memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya harus dengan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat. Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak ditetapkan dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintah. PNBPN yang dipungut oleh Instansi Pemerintah dengan peraturan perundang-undangan tersebut kemudian disetorkan ke kas negara dan wajib dilaporkan secara tertulis oleh Satuan Kerja kepada Menteri Keuangan (DJKN) dalam bentuk

laporan Realisasi PNBPN.²⁹

3. Pajak

Pajak adalah pungutan yang dilakukan oleh negara kepada masyarakat sebagai sekumpulan orang yang bertempat tinggal disuatu wilayah tertentu yang mana pajak ini merupakan kontribusi wajib kepada negara dari masyarakat yang sifatnya memaksa berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan, Pasal 1 Ayat 1”, untuk kepentingan negara dan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sifat pajak ini tidak member kenikmatan secara langsung kepada masyarakat yang membayar pajak.³⁰

4. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)

BPHTB adalah pajak atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan yang merupakan peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas tanah dan atau bangunan oleh orang pribadi atau badan.³¹

²⁹ Kementerian Keuangan. 2018. “LKPP”. diakses melalui <https://www.kemenkeu.go.id/media/12590/lkpp-2018.pdf> pada tanggal 30 November pukul 11.00 WIB.

³⁰ Suandy, E. (2008). *Hukum Pajak*. Salemba Empat.

³¹ Mardiasmo. (2019). *Perpajakan Edisi 2019*. Andi Yogyakarta Bulaksumur.

5. Layanan Publik

Salah satu tugas pokok terpenting pemerintah adalah memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Pelayanan publik merupakan pemberian jasa oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah, ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan pembiayaan maupun gratis guna memenuhi kebutuhan atau kepentingan masyarakat.

Ada tiga alasan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai mengembangkan dan menerapkan *good governance* di Indonesia, yaitu:³²

1. Pelayanan publik selama ini menjadi bagian penting di mana negara diwakili pemerintah berinteraksi dengan masyarakat. Keberhasilan dalam pelayanan publik akan mendorong tingginya dukungan masyarakat terhadap kinerja pemerintahan.
2. Pelayanan publik adalah tempat di mana berbagai aspek pemerintahan yang bersih dan *good governance* dapat diartikulasikan secara mudah.
3. Pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur pemerintahan, yaitu: pemerintah, swasta, masyarakat, dan mekanisme pasar.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik sebagai berikut: "*Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan*

³² Muhammad Fitri Rahmadana, dkk, *Pelayanan Publik*, (Jakarta: Yayasan Kita Menulis, 2020), h. 2-6.

kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.

Tujuan pelayanan publik adalah memberikan kepuasan dan layanan yang sesuai dengan keinginan masyarakat atau pelayanan pada umumnya. Agar dapat mencapai target tersebut maka kualitas pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat harus menjadi target pemerintahan.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 62 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik setidaknya mengandung sendi-sendi:³³

- a. Kesederhanaan, dalam arti prosedur pelayanan publik tidak berbelitbelit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan, kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal:
 - 1) Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik;
 - 2) Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik;
 - 3) Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
- c. Kepastian waktu, yaitu pelaksanaan pelayanan publik harus dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

³³ Muhammad Fitri Rahmadana, dkk, *Ibid*, h. 3.

- d. Akurasi, produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- e. Keamanan, proses, dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- f. Tanggung jawab, pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- g. Kelengkapan sarana dan prasarana, tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja, dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).
- h. Kemudahan akses, yaitu bahwa tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
- i. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, pemberi layanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- j. Kenyamanan, lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parkir, toilet, tempat ibadah, dan

lain-lain.

Dari berbagai pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik kepada masyarakat adalah bentuk pelayanan yang diberikan oleh pemerintah baik dalam bentuk barang maupun jasa dengan tujuan memenuhi kebutuhan masyarakat ataupun dengan tujuan pelaksanaan peraturan perundangundangan dengan berpedoman pada asas dan prinsip pelayanan.

Terdapat enam unsur penting dalam proses pelayanan publik, yaitu:³⁴

- a. Penyedia layanan, yaitu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*).
- b. Penerima layanan, yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen (*customer*) yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan.
- c. Jenis layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan.
- d. Kepuasan pelanggan, dalam memberikan layanan penyedia layanan harus mengacu pada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan pelanggan. Hal ini sangat penting dilakukan karena tingkat kepuasan yang diperoleh para pelanggan itu biasanya

³⁴ Muhammad Fitri Rahmadana, dkk, *Ibid*, h. 4.

sangat berkaitan erat dengan standar kualitas barang dan atau jasa yang mereka nikmati.

Unsur-unsur yang mencirikan pelayanan publik yang baik adalah sebagai berikut:³⁵

- a. Tersedianya karyawan yang baik;
- b. Tersedianya sarana dan prasarana yang baik;
- c. Bertanggung jawab kepada setiap nasabah (pelanggan) sejak awal hingga akhir;
- d. Mampu melayani secara cepat dan tepat;
- e. Mampu berkomunikasi;
- f. Memberikan jaminan kerahasiaan setiap transaksi;
- g. Memiliki pengetahuan dan kemampuan yang baik;
- h. Berusaha memahami kebutuhan nasabah (pelanggan);
- i. Mampu memberikan kepercayaan kepada nasabah (pelanggan).

Asas-asas yang harus diperhatikan dalam penyelenggaraan pelayanan pemerintah dan perizinan, yaitu:³⁶

- a. Empati dengan *customers*. Pegawai yang melayani urusan perizinan dari instansi penyelenggara jasa perizinan harus dapat berempati dengan masyarakat pengguna jasa pelayanan.
- b. Pembatasan prosedur. Prosedur harus dirancang sependek mungkin, dengan demikian konsep one stop shop benar-benar diterapkan.

³⁵ Muhammad Fitri Rahmadana, dkk, *Ibid*, h. 5.

³⁶ Muhammad Fitri Rahmadana, dkk, *Ibid*, h. 6.

- c. Kejelasan tata cara pelayanan. Tata cara pelayanan harus didesain sesederhana mungkin dan dikomunikasikan kepada masyarakat pengguna jasa layanan.
- d. Minimalisasi persyaratan pelayanan. Persyaratan dalam mengurus pelayanan harus dibatasi sesedikit mungkin dan sebanyak yang benar-benar diperlukan.
- e. Kejelasan kewenangan. Kewenangan pegawai yang melayani masyarakat pengguna jasa pelayanan harus dirumuskan se jelas mungkin dengan membuat bagan tugas dan distribusi kewenangan.
- f. Transparansi biaya. Biaya pelayanan harus ditetapkan seminimal mungkin dan setransparan mungkin.
- g. Kepastian jadwal dan durasi pelayanan. Jadwal dan durasi pelayanan juga harus pasti, sehingga masyarakat memiliki gambaran yang jelas dan tidak resah.
- h. Minimalisasi formulir. Formulir-formulir harus dirancang secara efisien, sehingga akan dihasilkan formulir komposit (satu formulir yang dapat dipakai untuk berbagai keperluan).
- i. Maksimalisasi masa berlakunya izin. Untuk menghindarkan terlalu seringnya masyarakat mengurus izin, maka masa berlakunya izin harus ditetapkan selama mungkin.
- j. Kejelasan hak dan kewajiban *providers* dan *customers*. Hak-hak dan kewajiban kewajiban bagi *providers* maupun *customers*

harus dirumuskan secara jelas, dan dilengkapi dengan sanksi serta ketentuan ganti rugi.

- k. Efektivitas penanganan keluhan. Pelayanan yang baik sedapat mungkin harus menghindarkan terjadinya keluhan. Akan tetapi jika muncul keluhan, maka harus dirancang suatu mekanisme yang dapat memastikan bahwa keluhan tersebut ditangani secara efektif sehingga permasalahan yang ada dapat segera diselesaikan dengan baik.

6. Nilai Keadilan

Nilai Keadilan yang dipakai dalam penelitian ini adalah nilai keadilan Pancasila, sebagaimana Pancasila dalam Negara Indonesia menjadi *Weltanschauung* yang artinya nilai-nilai Pancasila merupakan sesuatu yang telah ada dan berkembang di dalam masyarakat Indonesia, yang kemudian disepakati sebagai dasar filsafat negara dan arti dari nilai keadilan Pancasila yaitu pembangunan sistem hukum yang menitik beratkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sistem nilai acuan, kerangka-acuan berpikir, pola-acuan berpikir atau jelasnya sebagai sistem nilai yang dijadikan kerangka landasan, kerangka cara, dan sekaligus kerangka arah/tujuan bagi 'yang menyandangnya' sehingga Pancasila menjadi kaidah penuntun dalam pembangunan hukum nasional. Pancasila sebagai kaidah penuntun artinya nilai-nilai dasar Pancasila secara normatif menjadi dasar, kerangka acuan, dan tolok ukur segenap aspek pembangunan nasional yang dijalankan di

Indonesia. Hal ini sebagai konsekuensi atas pengakuan dan penerimaan bangsa Indonesia, terhadap Pancasila sebagai dasar negara dan ideologi nasional. Kenyataan objektif bahwa Pancasila adalah dasar negara Indonesia, sedangkan negara merupakan organisasi atau persekutuan hidup manusia maka tidak berlebihan apabila Pancasila menjadi landasan dan tolok ukur penyelenggaraan bernegara termasuk dalam melaksanakan pembangunan di bidang hukum (pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia).

Nilai-nilai dasar Pancasila itu dikembangkan atas dasar hakikat manusia. Hakikat manusia menurut Pancasila adalah makhluk monopluralis. Kodrat manusia yang monopluralis tersebut mempunyai ciri-ciri, susunan kodrat manusia terdiri atas jiwa dan raga, sifat kodrat manusia sebagai individu sekaligus sosial, kedudukan kodrat manusia sebagai makhluk pribadi dan makhluk Tuhan. Pembangunan hukum nasional diarahkan sebagai upaya meningkatkan harkat dan martabat manusia yang meliputi aspek jiwa, raga, pribadi, sosial, dan aspek ketuhanan. Secara singkat, pembangunan hukum nasional sebagai upaya peningkatan manusia secara totalitas melalui penegakan hukum yang berkeadilan Pancasila. Pembangunan hukum nasional sangat erat dengan pembangunan sosial, yaitu harus mampu mengembangkan harkat dan martabat manusia secara keseluruhan dengan konsep tercapainya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam kaitannya dengan Pancasila, konsep keadilan sosial dalam arti ekonomi merupakan sebuah sifat dari masyarakat yang adil dan makmur, serta terciptanya kebahagiaan dalam arti material yakni ekonomi dan kebahagiaan spiritual, antara lahir dan batin haruslah seimbang. Berlaku adil artinya orang harus member kepada orang lain apa yang menjadi haknya dan tahu mana haknya sendiri serta tahu apa kewajibannya kepada orang lain dan dirinya. Sementara sosial berarti tidak mementingkan diri sendiri, tetapi mengutamakan kepentingan umum, tidak *individualistik* dan *egoistic*, tetapi berbuat untuk kepentingan bersama.³⁷ Secara spesifik, nilai-nilai ekonomi yang terkandung dalam Pancasila dapat dirumuskan secara sederhana sebagai berikut: (1). Mengembangkan sikap gotong royong dan kekeluargaan. (2). Mengembangkan sikap adil terhadap sesama. (3). Menghormati hak milik orang lain. (4). Suka memberikan pertolongan kepada orang yang kurang mampu agar dapat berdiri sendiri. (5). Tidak menggunakan hak milik untuk hal-hal yang bersifat pemborosan dan gaya hidup mewah. (6). Tidak menggunakan hak milik untuk hal-hal yang bertentangan dengan merugikan kepentingan umum. (7). Melakukan hal-hal yang bermanfaat bagi Negara dan kesejahteraan bersama. (8). Suka bekerja keras. Nilai-nilai ekonomi yang tertuang secara eksplisit di atas merupakan sebuah tugas yang harus dijalankan oleh Negara melalui amanat konstitusi,

³⁷ Surya Patia Usman dkk, 1995. *Materi Pokok Pendekatan Pancasila*. Jakarta: Universitas Terbuka Depdikbud. Dalam Suyidiman Suryohadiprojo. 2012. "Konsekuensi Kesenjangan Kaya-Miskin", Opini Kompas 24 Oktober Dalam Jurnal Roro Fatikhin. Keadilan Sosial Dalam Perspektif Al-Qur'an Dan Pancasila. *Jurnal Penelitian Agama dan Masyarakat, Volume 1, Nomor 2, Juli-Desember 2017*. h. 311.

meski pun demikian, masyarakat juga harus berperan dalam mewujudkan cita-cita kesejahteraan secara merata. Karena memang, nilai-nilai itu sudah mendarah daging dalam tradisi dan kebiasaan masyarakat yang harus diwujudkan secara bersama. Setiap orang harus memiliki kesadaran yang utuh guna membangun ekonomi yang lebih maju, sementara tugas Negara adalah memberikan fasilitas dan peluang kerja yang seluas-luasnya agar kemiskinan dapat diatasi dan kesenjangan sosial dapat hilang. Adanya badan usaha milik Negara juga memiliki peran penting bagi kesejahteraan masyarakat.

Keadilan sosial adalah berangkat dari konsep nilai-nilai keadilan (tujuannya dibuatnya regulasi hukum yaitu pencapaian nilai adil dan berkeadilan ekosentrisme bukan antroposentrisme). Adil mengandung arti yaitu bahwa suatu keputusan dan tindakan didasari atas norma-norma yang obyektif, tidak subyektif apalagi sewenang-wenang.³⁸ Sedangkan pengertian sosial pada hakikatnya merupakan interaksi dalam pergaulan hidup manusia dalam masyarakat, dalam proses ini terkandung didalamnya nilai-nilai kebersamaan solidaritas dan kesamaan nasib sebagai unsur persatuan kelompok untuk menjamin keberadaan dan keberlangsungan hidup masyarakat.³⁹ Sehingga keadilan sosial artinya keadilan yang berlaku dalam masyarakat disegala bidang kehidupan baik material maupun spritual. Seluruh rakyat Indonesia berarti setiap orang yang menjadi rakyat

³⁸ Hamid Darmani. 2013. *Urgensi Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan Di Perguruan Tinggi*. (Bandung: Alfabeta) h. 215.

³⁹ Ani Sri Rahayu, 2015. *Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan (PPKN)*. (Jakarta: Bumi Aksara), h. 185.

indonesia baik yang berdiam diwilayah kekuasaan indonesia maupun warga negara yang berada diluar negeri.⁴⁰ Dengan didasari sila-sila yang medahulainya, keadilan sosial dalam masyarakat indonesia yang multikultran harus menghormati pluralitas cara bertuhan sesuai agama-agama yang diakui di indonesia, menghargai identitas orang lain dan hidup bersaudara dengan semua orang sebagai wujud kemanusia yang adil dan beradab, dengan didasari semangat persatuan dalam keragaman sebagai penegasan (persatuan indonesia), sehingga melahirkan manusia bijaksan dengan duduk bersama, berdialog, bermusyawarah untuk kepentingan hidup bersama.⁴¹

Makna keadilan dalam sila kelima ini yang merupakan harapan dari sila-sila yang lain, artinya setiap orang indonesia berhak mendapat perlakuan yang adil dalam semua segi kehidupan dan hajat hidupnya, yang meliputi bidang sosial, ekonomi, politik, hukum dan dan kebudayaan, dalam keadilan juga dituntun memenuhi kebutuhan hidup baik jasmani seperti papan, pangan dan sandang, yang di dalamnya mencakup kebutuhan atas pekerjaan dan kehidupan yang layak, dan juga tuntunan kebutuhan rohani, seperti pelakuan sikap yang adil, penghormatan terhadap hak-hak orang lain, seta memberi bantuan/pertolongan kepada orang lain.⁴²

⁴⁰ Darmani, 2013. *Op cit.* h. 220.

⁴¹ Andreas Dowen Bolo, Bartolomeus Samho, Stephanus Djunatan, Sylvester Kanisius Laku. 2012. *Pancasila Kekuatan Pembebasan.* (Yogyakarta: Kanisius). h. 233.

⁴² Rozikin Daman. 1992. *Pancasila Dasar Falsafah Negara.* (Jakarta: Rajawali Press). h. 103.

Keadilan sosial merupakan tuntutan untuk menyusun semua lapisan masyarakat untuk memberi jaminan bahwa semua orang harus diperlakukan sama secara adil sehingga tidak ada suatu golongan kuat menindas golongan yang lemah, serta tidak boleh ada golongan yang menguasai sebagian besar sumber kekayaan negara karena negara bertanggung jawab dan menjamin kemakmuran rakyat.⁴³ Dalam sila kelima ini terkandung arti bahwa masalah hubungan manusia dengan benda, dan dengan sesama, dan sekaligus masalah kepemilikan material dan masalah kesejahteraan yang menyuluruh bagi rakyat Indonesia tanpa terkecuali, seluruh rakyat harus diberi kesempatan untuk berusaha dan bekerja sehingga memperoleh kesejahteraan hidup.⁴⁴ Prinsipnya adalah negara harus menjamin kesejahteraan sosial dengan pengelolaan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, pemeliharaan fakir miskin oleh negara, dan sistem perekonomian, seperti yang dijabarkan dalam pasal-pasal UUD 45.

Pada dasarnya penegakan keadilan sosial bukan hanya sekedar bentuk kontrak sosial melainkan juga tanggung jawab terhadap Allah. Bahkan al-Qur'an menegaskan bahwa alam raya ini ditegakkan atas dasar keadilan. Islam merupakan peraturan dan petunjuk kepada semua orang, bagaimana supaya dia layak menjadi anggota masyarakat yang adil dan makmur, bahkan kemerdekaan orang di dalam rumah tangga dijamin, dan

⁴³ Noor Bakery Ms. 1987. *Pancasila Yuridis Kenegaraan*. (Yogyakarta: Liberty). h. 50.

⁴⁴ Dedi Mulyadi, 2014. *Internalisasi Nilai-Nilai Ideologi Pancasila Dalam Dinamika Demokrasi Dan Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*. (Bandung: Refika Aditama), h. 33.

orang lain tidak boleh mengganggu kemerdekaannya.⁴⁵ Keadilan dalam Islam pada dasarnya ingin mendorong Setiap anggota masyarakat untuk memperbaiki kehidupan masyarakat tanpa membedakan bentuk, keturunan dan jenis orangnya. Setiap orang dipandang sama untuk diberi kesempatan dalam mengembangkan seluruh potensi hidupnya.⁴⁶ Dalam kehidupan bermasyarakat kita akan dihadapkan dengan nilai-nilai kebangsaan, yang juga memuat aturan pembangunan nasional guna menciptakan masyarakat Indonesia yang mandiri artinya mampu berdikari (berdiri diatas kaki sendiri), adil dan makmur berdasarkan kebudayaan Indonesia.⁴⁷ Sehingga hemat peneliti, masyarakat harus cermat dalam mengelaborasi nilai-nilai ajaran agama dengan aturan bernegara. Karena dalam sejarah Islam tidak ada jurang pemisah antara agama dengan Negara. Lagi pula dalam menegakan keadilan dan memelihara perdamaian dan ketertiban diperlukan suatu kekuasaan, baik itu organisasi politik atau Negara.⁴⁸ Dalam masyarakat demokratis, keadilan sosial menjadi kewajiban. Di mana Keadilan sosial merupakan elemen penting demi terbentuknya perdamaian dan kesejahteraan. Keadilan sosial merupakan sila kelima dalam asas dasar ideologi Negara (Pancasila).

⁴⁵ Hamka. 1984. *Prinsip dan Kebijakan dalam Islam*. (Jakarta: Pustaka Panji Mas).
baca pula dalam Hamka. 1984. *Islam Revolusi Ideologi dan Keadilan Sosial*. (Jakarta: Pustaka Panji Mas). h. 188.

⁴⁶ Afzalur Rahman, 1995. *Doktrin Ekonomi Islam*, jilid 1, Terj. Soeroyo dan Nastangin. (Yogyakarta: Dana Bhakti Wakaf). Baca pula dalam Fazlur Rahman, 1996. *Tema-Tema Pokok al-Qur'an*, terj. Anas Mahyuddin. (Bandung: Pustaka) h. 74

⁴⁷ H.A.R. Tilaar, 1998. *Beberapa Agenda Reformasi Pendidikan Nasional; Dalam Perspektif Abad 21*. (Magelang: Teras Indonesia). h. 94

⁴⁸ M. Hasbi Amiruddin. 2000. *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*. (Yogyakarta: UII Press) h. 2

Pancasila pertama kali disampaikan oleh Soekarno pada pidatonya satu Juni 1945 dalam sidang umum pertama badan penyelidik usaha-usaha persiapan kemerdekaan, yang kemudian diusulkan untuk dijadikan dasar Negara Indonesia. Dengan demikian, Pancasila merupakan hasil penggalian dan perumusan dari kekayaan nilai dan interaksi di masyarakat Indonesia untuk kemudian dijadikan identitas diri dan kepribadian bangsa Indonesia.⁴⁹

Keadilan sosial dalam Pancasila mencakup segala bidang kehidupan artinya semua dan setiap bidang kehidupan harus dijamin untuk bisa dinikmati keadilannya. Baik kesempatan menikmati keadilan di bidang hukum, politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan-keamanan. Dan tidak ada alasan untuk menerapkan perlakuan yang berbeda, baik dalam hal status, kedudukan, golongan, keyakinan, ras, dan sebagainya tidak berhak untuk bertidak diskriminatif. Dan Keadilan Sosial merupakan ujung harapan dari semua sila-sila lainnya. Sila pertama sampai dengan sila keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Kesemua ini harus menghasilkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Keadilan sosial dalam al-Qur'an ditegaskan dalam firman Allah seperti yang dinyatakan dalam QS. Al-Nahl [16] ayat 90: *“Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat regulasi. Memberi kepada kaum kerabatnya dan Allah melarang dari berbuat keji, mungkar dan permusuhan, dia memberi*

⁴⁹ Hardono Hadi. 1994. *Hakikat dan Muatan Filsafat Pancasila*. (Yogyakarta: Kanisius). h.77.

pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran” (QS. Al-Nahl [16]; 90) Dari ayat di atas dijelaskan bahwa nilai ajaran keagamaan tidak hanya bersifat vertikal, bagaimana seseorang dengan Tuhannya tapi kita harus memperbaiki pola hubungan dengan sesama (socio budaya).

Menurut Franz Magnis Suseno⁵⁰, Makna dari keadilan hanya bisa dijelaskan bila dikaitkan dengan bidang mana yang sedang kita bahas, misalnya apabila kita membahas filsafat sosial maka kita berbicara tentang keadilan sosial, etika ekonomi tentang upah yang adil, etika profesi tentang keadilan dalam penilaian orang. Biasanya apabila kita bicara tentang “adil”, kita secara spontan berpikir tentang keadilan individual⁵¹. Selanjutnya menurut pendapat Franz Magnis Suseno, adil pada hakikatnya berarti bahwa kita memberikan kepada siapa saja apa yang menjadi haknya. Dan karena pada hakikatnya semua orang sama nilainya sebagai manusia, maka tuntutan paling dasarnya keadilan adalah perlakuan yang sama terhadap semua orang tanpa diskriminasi dalam situasi yang sama. Jadi prinsip keadilan mengungkapkan kewajiban untuk memberikan perlakuan yang sama terhadap semua orang lain yang berada dalam situasi yang sama dan untuk menghormati hak semua pihak yang bersangkutan. Suatu perlakuan yang tidak sama adalah tidak adil, kecuali dapat diperlihatkan mengapa ketidaksamaan dapat dibenarkan.

⁵⁰ Franz Magnis Suseno, *Etika Dasar Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral*, (Yogyakarta, Kanisius, Cetakan ke-31, 1987), h. 132-133

⁵¹ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta, Gramedia, 1987), h. 425

Menurut Simmons⁵², bahwa makna yang paling mendasar dan fundamental dari keadilan adalah menghargai hak orang lain. Dimana dalam bentuknya yang paling minimal, kewajiban natural terhadap keadilan menuntut bahwa kita harus mampu menahan diri untuk tidak melanggar hak orang lain, yang dapat dibedakan menjadi dua aspek hak: (1) hak negatif yaitu hak subjek untuk tidak dirugikan atau dibahayakan. Hak negatif menuntut bahwa setiap individu harus dapat menahan diri untuk tidak merugikan atau membahayakan pihak lain; dan (2) positif yaitu hak subjek untuk mendapatkan manfaat dari pihak lain. Hak positif menuntut bahwa setiap individu harus berusaha mendorong pelaksanaan hak orang lain atau memberi manfaat bagi orang lain.

Menurut Mahmutarom⁵³, keadilan adanya bukan pada bahasa tulisan, tetapi lebih pada bahasa hati yang hanya dapat didekati dengan niat dan itikad yang baik dan dirasakan dengan hati yang bersih. Dalam keadilan harus ada kesediaan untuk bertenggang rasa, kesediaan untuk berkorban, kesadaran bahwa apapun yang dimiliki ternyata tidak mutlak miliknya ada hak-hak orang lainnya didalamnya, sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi orang lain. Keadilan menjadi ruh yang mampu mengarahkan dan memberi kehidupan pada norma hukum tertulis yang diibaratkan menjadi tubuh. Jika ruh dan tubuh ini dapat berjalan seiring, maka akan ada harmoni

⁵² Andra Ata Ujan, *Membangun Hukum dan Membela Keadilan Filsafat Hukum*, (Yogyakarta, Kanisius, 2009), h. 222

⁵³ Majjid Khaduri, *The Islamic Conception of Justice*, (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1984), h. 1, sebagaimana dikutip Mahmutarom, *Rekonstruksi Konsep Keadilan*, (Semarang, Universitas Diponegoro Semarang, 2009), h. 31-33

dalam kehidupan manusia. Akan tetapi jika terjadi benturan kepentingan antara norma hukum tertulis dengan keadilan, maka keadilan sebagai ruh aturan hukum tertulis yang harus dipertahankan, dan aturan hukum tertulis yang sebenarnya hanya sebagai alat untuk mewujudkan keadilan dapat diganti atau ditinggalkan.

Ketidakadilan salah satunya berdampak kemiskinan dimasyarakat. dan kemiskinan pada hakikatnya disebabkan dua hal, yaitu kemiskinan secara alamiah dan kemiskinan secara struktural. Kemiskinan alamiah disebabkan kurangnya ketersediaan sumber daya alam, kondisi tanah yang gersang, kurangnya lahan pengairan dan pertanian atau kurangnya prasarana lainnya diluar kemampuan sumber daya manusianya. Sedangkan kemiskinan struktural yaitu kemiskinan yang disebabkan oleh kelembagaan atau struktur yang tidak mampu mengelola dan menyediakan akses yang merata kepada setiap warga masyarakat.⁵⁴

F. Kerangka Teoritik

Fungsi teori dalam suatu penelitian adalah untuk memberikan petunjuk dan memprediksikan serta menjelaskan objek yang diteliti. Dengan demikian keberadaan kerangka teori dalam suatu penelitian haruslah diarahkan dan teori-teori yang relevan dengan permasalahan yang diteliti. Untuk itu sebagai pisau analisis dalam penelitian ini akan menggunakan tiga tingkat teori.

⁵⁴ Mas'od Mohtar. 2003. *Politik Birokrasi dan Pembangunan*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar), h. 138.

1. Teori Dasar (*Grand Theory*) dengan menggunakan Teori Keadilan Pancasila

Dalam konteks Pancasila, konsep keadilan terkait dengan sila Kelima yaitu keadilan sosial. Inti yang terkandung dalam sila “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” mengandung dua pengertian. *Pertama* berkaitan dengan dimensi sosial dari keadilan dalam kehidupan nasional, melingkupi seluruh rakyat Indonesia bukan menjadi milik sekelompok orang tertentu, dan hendaknya diterapkan dalam setiap bidang kehidupan. *Kedua*, mengacu kepada masyarakat yang dapat menjadi ‘subjek’ (pelaku) dan ‘objek’ (sasaran keadilan).⁵⁵

Menurut Notonagoro⁵⁶, keadilan yaitu suatu keadaan yang dikatakan adil jika sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku⁵⁷. Dalam setiap aspek penyelenggaraan negara realisasi keadilan senantiasa terwujud dalam tiga segi keadilan yang realisasinya berupa hubungan keadilan:

- a. antara negara terhadap warga negara yang disebut dengan keadilan membagikan (*distributif*), dimana negara wajib memberikan kepada warganya apa yang menjadi haknya.

⁵⁵ Andreas Doweng Bolo, Bartolomeus Samho, Stephanus Djunatan, Sylvester Kanisius Laku, *Pancasilan Kekuatan Pembebas*, (Yogyakarta, Kanisius, 2012), h. 251

⁵⁶ Notonagoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, (Jakarta, Pantjuran Tujuh, 1975), h. 41, 142, sebagaimana dikutip Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*, (Yogyakarta, Paradigma, 2013), h. 401-402

⁵⁷ Disadur dari https://repository.uksw.edu/bitstream/123456789/16550/2/T2_322014009_BAB%20II.pdf 21 Mei 2024 Pukul 14.48 WIB

- b. antara warga negara terhadap negara yang disebut dengan keadilan terhadap negara (*keadilan bertaat*), dimana untuk terwujudnya suatu masyarakat, bangsa dan negara harus ada suatu peraturan yang harus dan wajib ditaati bersama oleh para warganya yang sekaligus juga merupakan hak dari setiap masyarakat, bangsa dan negara.
- c. antara sesama warga negara (*keadilan komutatif*), memberikan kepada sesama warga masyarakat, bangsa dan negara, segala sesuatu yang telah menjadi hak masing-masing, menurut kesadaran nilai antara hal-hal atau barang-barang yang wajib diberikan dan diterima sebagai haknya.

Titik sentuh keadilan sosial adalah kesetaraan hidup sosial bagi seluruh manusia di Indonesia. Implikasi praksisnya adalah “hormat terhadap kebebasan manusia” dan demi “pembebasan” manusia dari kondisi-kondisi dehumanistik.⁵⁸

- a. Hormat terhadap kebebasan manusia

Pengertian keadilan sosial sejatinya berangkat dari pemahaman atas kebebasan sebagai ciri hakiki hidup manusia. Kebebasan adalah prasyarat bagi keadilan sosial. Supaya kebebasan tidak destruktif, batas kebebasan setiap orang adalah kebebasan pihak lain. Kebebasan seseorang berhenti ketika ia mengancam kebebasan pihak lain, yang dengan sendirinya merupakan awal dari ketidakadilan. Akar dari ketidakadilan sosial adalah penyangkalan atas dimensi kebebasan manusia. Perwujudan keadilan sosial menjadi mungkin manakala hormat terhadap dimensi

⁵⁸ Andreas Doweng Bolo, Bartolomeus Samho, Stephanus Djunatan, Sylvester Kanisius Laku, *Op.cit*, h. 252

kebebasan yang merupakan akar dari identitas diri manusia yang menjadi ciri hakiki eksistensinya, yang tidaklah ditandai dan ditakar dengan status sosial dan kekayaan ekonomisnya. Konsep keadilan hanya dapat dipahami justru ketika kebebasan manusia sebagai subjek dalam realitas sosialnya dilindungi.⁵⁹

b. Demi pembebasan manusia

Pembebasan selalu terkait dengan keadaan (sejarah) konkret manusia (situasi real), misalnya penjajahan, perbudakan, penghisapan manusia, eksploitasi manusia, diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, dan kemiskinan. Keadilan sosial justru ditegakkan apabila setiap orang saling mampu menghormati kebebasan dan identitas pihak lain. Situasi adil yang terbangun adalah bahwa setiap orang memiliki peluang dan kesempatan yang sama untuk menikmati pelbagai nilai atau manfaat sosial dasar yang tersedia di dalam masyarakat.

Konsep keadilan sosial Pancasila bercorak demi “pembebasan” manusia dari situasi-situasi dehumanistik yang berdimensi materiil dan spiritual. Dimana situasi dehumanistik itu berkaitan dengan tiga pilar, yaitu *pertama*, berkaitan dengan jaminan pada eksistensi manusia sebagai makhluk individual dan sosial; *kedua*, berkaitan juga dengan cara kerja sistem yang ada, artinya bagaimana sistem yang ada itu bekerja secara adil dan menjamin perlakuan yang sama bagi semua orang terkait akses ke arah hidup yang manusiawi dan bermartabat; dan *ketiga*, berkaitan dengan

⁵⁹ *Ibid*, h. 252-254

tanggung jawab sosial bahwa perwujudan keadilan sosial mengisyaratkan adanya tanggung jawab pemerintah dan solidaritas segenap warga negara.⁶⁰

Berdasarkan pada pengertian persatuan dan kesatuan Pancasila konsekuensinya dalam setiap sila senantiasa terkandung sila-sila lainnya. Maka dalam keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia terkandung pula sila Kemanusiaan yang adil dan beradab, sehingga segala sesuatu yang berkaitan dengan keadilan sosial, mengandung cita-cita kemanusiaan yaitu memenuhi hakikat adil, yaitu adil terhadap Tuhannya, terhadap diri sendiri serta harus adil terhadap sesama manusia yaitu orang lain dan masyarakat dalam kehidupan bersama (kehidupan sosial). Sehingga pengertian keadilan sosial dapat disimpulkan sebagai berikut: bahwa dalam hidup bersama terdapat suatu keadilan sosial, karena hanya dengan demikianlah kepentingan dan kebutuhan hidup setiap warga manusia, bangsa dan negara dapat saling terpenuhi. Pada hakikatnya keadilan sosial adalah merupakan bawaan kodrat manusia yang bersifat *monodualis* sebagai makhluk individu dan makhluk sosial, serta tertanam dalam hati sanubari manusia, yang memiliki kepentingan dan kebutuhan hidup mutlak, yang menjadi pangkal dasar keadilan sosial⁶¹.

Keadilan sosial dapat kita definisikan sebagai keadilan yang pelaksanaannya tergantung dari struktur proses-proses ekonomis, politis,

⁶⁰ Andreas Doweng Bolo, Bartolomeus Samho, Stephanus Djunatan, Sylvester Kanisius Laku, *Op.Cit*, h. 254 -255.

⁶¹ Kaelan, *Op.Cit*, h. 415-419

sosial, budaya dan ideologis dalam masyarakat. Mengusahakan keadilan sosial dengan demikian berarti mengubah atau seperlunya membongkar struktur-struktur ekonomis, politis, sosial, budaya dan ideologis dalam masyarakat yang menyebabkan segolongan orang tidak dapat memperoleh apa yang menjadi hak mereka.⁶²

2. *Middle Theory* dengan Menggunakan Teori Sistem Hukum

Teori ini berbicara soal hukum sebagai suatu sistem, Lawrence M. Friedman mengemukakan adanya komponen-komponen yang terkandung dalam hukum yaitu:⁶³

1. Komponen yang disebut dengan struktur, yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum seperti pengadilan negeri, pengadilan administrasi yang mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri. Komponen struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur.
2. Komponen substansi yaitu berupa norma-norma hukum, baik itu peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan sebagainya yang semuanya dipergunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur.

Komponen hukum yang bersifat kultural, yaitu terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini

⁶² Franz Magnis Suseno, *Op.cit*, h. 426-427

⁶³ Lawrence Friedman, lihat dalam *Gunther Teubner* (Ed), *ibid*, 1986. h. 13-27. William J. Chambliss dan Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, Reading, Mass: Addison-Wesley, 1971, h. 5-13. Juga dalam Lawrence Friedman "Law and Development, A General Model" dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972. dalam Esmi Warassih, *Op Cit*. h.81-82.

dibedakan antar *internal legal culture* dan *external legal culture* adalah kultur hukum masyarakat pada umumnya.

3. *Applied Theory* dengan Menggunakan Teori Hukum Progresif

Hukum progresif bertolak dari pandangan kemanusiaan, bahwa manusia pada dasarnya adalah baik, memiliki sifat kasih sayang serta kepedulian terhadap sesama sebagai modal penting bagi membangun kehidupan ber hukum dalam masyarakat. Hukum progresif mengajarkan bahwa hukum bukan raja, tetapi alat untuk menjabarkan dasar kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia. Progresif tidak ingin menjadikan hukum sebagai teknologi yang tidak bernurani, melainkan suatu institusi yang bermoral kemanusiaan.⁶⁴

Jadi Hukum Progresif ini menjadi landasan bahwa pembentukan hukum di Indonesia harus sesuai dengan kebutuhan manusia (masyarakat) yang mana terwujud dalam *Good Governance* untuk konteks regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan yang mana arah baru reformasi hukum pajak dan pertanahan khususnya pada regulasi hukum penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan perlu dirancang untuk mendukung demokratisasi dan terbentuknya *clean and good governance*,⁶⁵ ditandai

⁶⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Hukum Yang Membebaskan*, (Jurnal Hukum Progresif Vol.1 Nomor 1 April 2005, h. 1

⁶⁵*Governance*; menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah, lihat; Agus Dwiyanto (editor), *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, Cetakan Ketiga, Mei 2008, hlm. 77-80.

adanya pemerintahan yang rasional, transparansi, dan memiliki sikap kompetisi antar departemen dalam memberikan pelayanan, mendorong tegaknya hukum serta bersedia memberikan pertanggungjawaban terhadap publik (*public accountability*) secara teratur.

Regulasi hukum pertanahan mencakup aspek yang mendasar yaitu prinsip pemenuhan hak-hak konstitusional rakyat dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan menghargai prinsip kesederajatan manusia. Salah satu tujuan pembentukan negara Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar tahun 1945 adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum.

Tugas pokok pemerintah adalah menciptakan sistem manajemen pemerintahan yang dapat mengelola dengan baik sumber daya nasional demi tercapainya kemakmuran dan kesejahteraan serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pemerintah harus mampu mewujudkan reformasi hukum pertanahan khususnya pelayanan publik di bidang pertanahan pada birokrasi pemerintahan, telah dibentuk Komite Reformasi Birokrasi Nasional dalam upaya melanjutkan rencana pemerintah yang belum efektif, yaitu terciptanya birokrasi yang **akuntabel**, **produktif**, **profesional**, dan **bebas korupsi**. Upaya perbaikan yang terpenting pada reformasi hukum pertanahan⁶⁶ adalah melakukan regulasi hukum

⁶⁶Pembangunan sistem hukum di Indonesia khususnya di bidang reformasi hukum pertanahan, tidak bisa dilepaskan dari regulasi hukum pertanahan pada persoalan kepastian pendaftaran tanah yaitu sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN. Tanah menjadi aspek utama dan penting dalam pembangunan, dimana seluruh kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat memerlukan tanah. Untuk tercapainya kepastian pendaftaran tanah tersebut maka Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961

penerapan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) atas sebidang tanah dan bangunan berbasis nilai keadilan, serta pembenahan sistem manajemen regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan, yang memungkinkan kreativitas dan inovasi tumbuh serta berkembang membentuk budaya organisasi yang kokoh.

Konsep *Good Environment Governance* ini sebenarnya telah tercermin di dalam nilai Ketuhanan. Dimana di dalam penyelenggaraan negara tidak hanya memperhatikan terhadap hubungan antara manusia dengan manusia, akan tetapi juga antara manusia dengan alam. Ini berarti konsep ketuhanan tersebut juga mengandung nilai untuk melindungi lingkungan hidup.

Konsep *Good Corporate Governance* juga ini sebenarnya telah terkandung di dalam nilai kemasyarakatan yang berkeadilan sosial. Artinya perusahaan harus tidak saja memperhatikan tentang akumulasi

(selanjutnya akan disebut sebagai PP 10/1961) yang telah berlaku sejak tahun 1961, dipandang memiliki substansi yang sudah tidak dapat lagi memenuhi tuntutan jaman, untuk memberikan kepastian atas pendaftaran tanah tersebut. Tanggal 8 Juli 1997 pemerintah menetapkan dan mengundang Peraturan Pemerintah Nomor: 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya akan disebut sebagai PP. 24/1997), untuk menggantikan PP 10/1961. PP ini berlaku tiga bulan sejak tanggal diundangkannya (Pasal 66) yang berarti secara resmi mulai berlaku diseluruh wilayah Indonesia sejak tanggal 8 Oktober 1997 dengan Peraturan Pelaksananya adalah Peraturan Menteri Negara /Kepala BPN Nomor: 3 Tahun 1997. Semua peraturan perundang-undangan sebagai pelaksana dari PP 10/1961 yang telah ada masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau diubah atau diganti berdasarkan PP. 24/1997 ini (Pasal 64 ayat 1). PP. 24/1997 merupakan peraturan pelaksana dari amanat yang ditetapkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor : 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok (UUPA) yang mengatur ; tentang ketentuan-ketentuan sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN. Reformasi hukum; menurut Barda Nawawi Arif, tidak hanya berarti reformasi peraturan perundang-undangan, tetapi juga mencakup reformasi sistem hukum secara keseluruhan, yaitu reformasi materi atau substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum, lihat; Barda Nawawi Arif, *Masalah Penegakan Hukum & Regulasi Penanggulangan Kejahatan*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2001, hlm.1.

modal dan alat-alat produksi, Perusahaan juga harus memperhatikan kesejahteraan masyarakat dalam tanggungjawab sosial.

Gagasan Hukum Progresif muncul dari suasana ketidak puasan terhadap kinerja penegakan hukum yang kerap berperspektif positivistic, terpaku pada teks dalam undang-undang tanpa mau menggali lebih dalam keadilan yang ada di masyarakat. Dalam perspektif PNBP antara tanah kosong dan tanah bangunan, posisi Aparat Penegak Hukum (APH), pada kenyataan regulasi hukum penerimaan PNBP atas sebidang tanah dan bangunan belum berbasis nilai keadilan. Kelemahan APH dalam menggali nilai keadilan hanya di dasarkan alasan-alasan nomatif yang subyektif.

Gerakan Hukum Progresif merupakan bagian dari proses *searching for the truth* (pencarian kebenaran) yang tidak pernah berhenti.⁶⁷ Hukum Progresif pada prinsipnya bertolak dari dua komponen basis dalam hukum, yaitu peraturan dan perilaku (*rules and behavior*).⁶⁸ Basis hukum peraturan terkadang terabaikan bahkan Aparat Penegak Hukum (APH) yang nyata-nyata menggunakan arogansi kekuasaan juga terabaikan oleh proses hukum. Sifat *constatering* hakim (hak untuk meyakini atau mendasarkan keyaninan dalam putusannya) pada faktanya mengabaikan pengetahuan tentang perilaku bahkan tidak jarang mengabaikan peraturan perundang-undangan yang mendasari putusannya.

Tolok ukur putusan hakim seringkali justru bertentangan dengan tiga asumsi dalam kajian teori hukum progresif yang digagas oleh begawan

⁶⁷ Suteki, *Op.cit*, h. 8

⁶⁸ *Loc.cit*

ilmu hukum Satjipto Rahardjo. Asumsi Pertama APH dalam penanganan mafia tanah sering mengabaikan hubungan antara hukum dan manusia, bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan lebih besar. Sehingga setiap kali ada permasalahan hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki dan bukan manusianya yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan kedalam skema hukum.⁶⁹

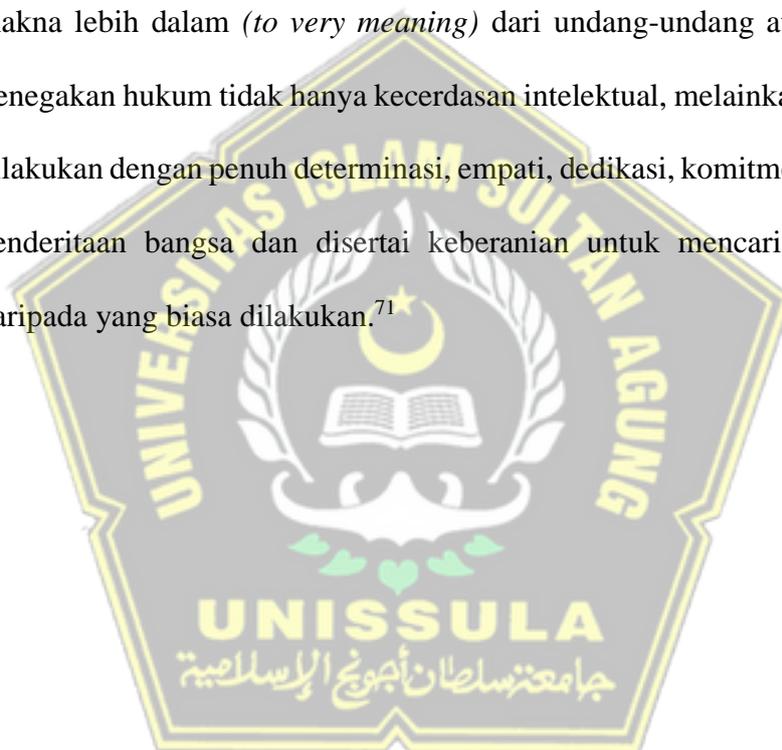
Kedua, Hukum adalah institusi yang secara terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan disini bisa diverifikasi kedalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian terhadap rakyat dan lain-lain. Inilah hakekat “hukum yang selalu dalam proses untuk terus menjadi” (*law as a process, law in the making*).⁷⁰ Dari sisnilah semestinya regulasi hukum dikaji sebagai suatu bentuk kepedulian terhadap kemanusiaan. Sudah semestinya segera dikaji regulasi hukum penerimaan PNBPNP atas sebidang tanah dan bangunan belum berbasis nilai keadilan sekaligus penindakan pengenaan PNBPNP antara tanah kosong dan tanah bangunan harus dilakukan secara sistematis melalui sistem yang terintegrasi antara ATR/BPN dengan APH.

Ketiga, hukum pertanahan (birokrasi pendaftaran tanah) seharusnya memposisikan sebagai institusi yang bermoral kemanusiaan, dan bukan teknologi yang tidak berhati nurani. Maka sistem yang dibangun

⁶⁹ Satjipto Rahardjo, *Op.cit*, h. 6

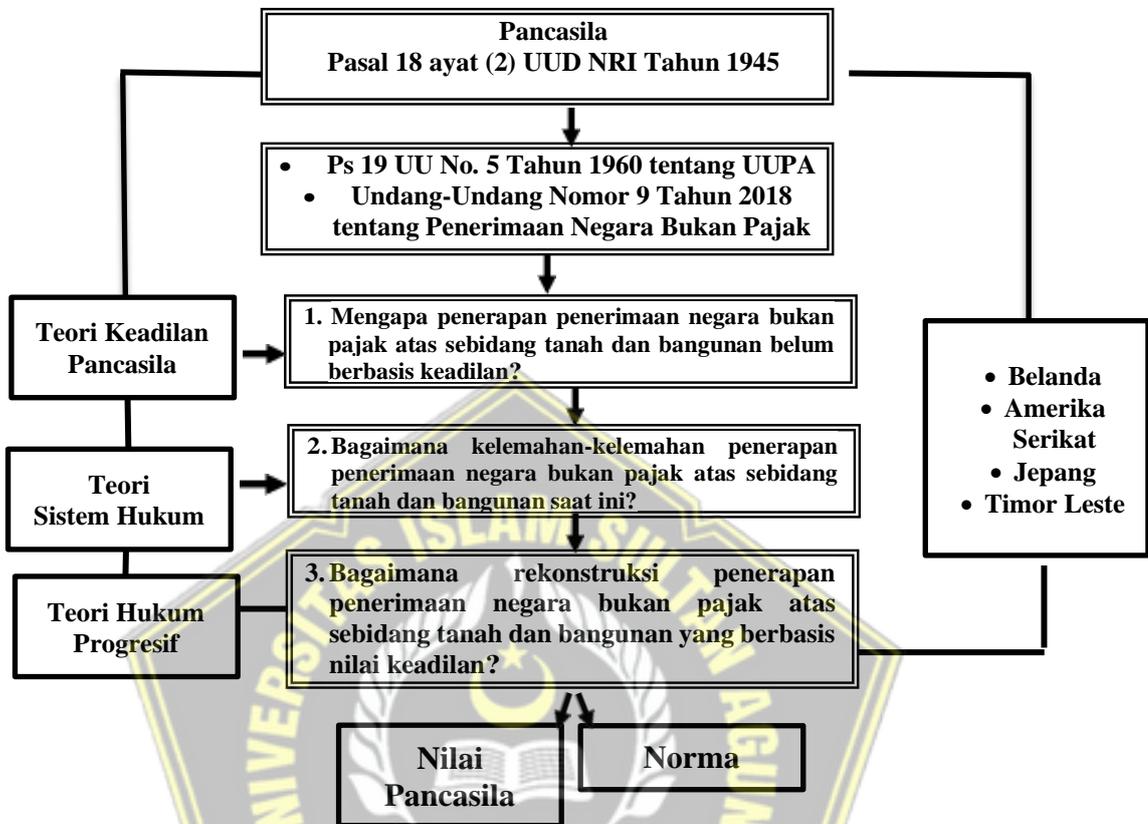
⁷⁰ *Loc.cit*

berdasarkan teknologi harus berorientasi pada kemanusiaan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sebagaimana peruntukan hak atas tanah ditujukan pada kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia (Pasal 33 ayat 2 dan ayat 3 UUD NRI 1945). ATR/BPN dan APH dalam menjalankan hukum tidak hanya sekedar kata-kata hitam putih dari peraturan (*according to the letter*), melainkan menurut semangat dan makna lebih dalam (*to very meaning*) dari undang-undang atau hukum. Penegakan hukum tidak hanya kecerdasan intelektual, melainkan spiritual, dilakukan dengan penuh determinasi, empati, dedikasi, komitmen terhadap penderitaan bangsa dan disertai keberanian untuk mencari jalan lain daripada yang biasa dilakukan.⁷¹



⁷¹ Satjipto Raharjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Yogyakarta, Genta Publishing, 2009) dalam Widhi Handoko, *Dominasi Negara Terhadap Profesi Notaris Antara Ide dan Realitas*, (Bogor, Roda Publika Kreasi, 2019), h. 44

G. Kerangka Pemikiran



Ragaan 1: Kerangka Pikir Ari Nur Widanarko

H. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu hal yang penting bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Metode yang diterapkan harus sesuai dengan ilmu pengetahuan induknya. Tetapi tidak berarti bahwa metodologi dari setiap ilmu pengetahuan itu berbeda sama sekali. Meskipun berbeda, penelitian tersebut mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk mengungkap kebenaran secara sistematis dan konsisten.⁷²

⁷² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*. (Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2013), h.1.

1. Paradigma Penelitian

Paradigma merupakan suatu sistem filosofis utama, induk, atau payung yang terdiri dari kajian *ontologi*, *epistemologi*, dan *metodologi* tertentu yang tidak dapat begitu saja dipertukarkan.⁷³ Masing-masingnya terdiri dari serangkaian ‘*basic believe*’ atau *worldview* yang diperlukan sebagai landasan untuk menganalisis sebuah tulisan dan permasalahan. Posisi peneliti disini adalah berperan sebagai *experimental/manipulative*. *Legal standing* peneliti dalam menulis Regulasi Hukum Penerapan Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Sebidang Tanah dan Bangunan Berbasis Nilai Keadilan, menggunakan paradigma *Constructivism*.⁷⁴

E.G. Guba dan Y.S. Lincoln⁷⁵ berpendapat bahwa ontologi, epistemologi, dan metodologi dari Paradigma *Constructivism* adalah sebagai berikut:

- a. **Ontologi**, yakni pemahaman tentang bentuk-sifat-ciri realitas, dari *constructivism* adalah realitas⁷⁶ majemuk dan beragam serta bersifat

⁷³ Guba and Lincoln, memandang paradigma adalah sistem dasar yang menyangkut keyakinan atau pandangan yang mendasar terhadap dunia obyek yang diteliti (*worldview*) yang merupakan panduan bagi peneliti. Guba dan Lincoln menyebutkan bahwa paradigma yang berkembang dalam penelitian dimulai dari paradigma *positivisme*, *post-positivisme*, *critical theory*, dan *constructivism*. Guba dan Lincoln, *Computing Paradigms in Qualitative Research*, dalam *Handbooks of Qualitative Research*, London Stage Publication, 1994, h. 105. Lihat dalam Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, terjemah Dariyatno, dkk, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, h 124.

⁷⁴ Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*. (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2009), h. 136.

⁷⁵ *loc.cit.*

⁷⁶ Menurut pandangan Teori *Chaos*, hukum tidak dilihat sebagai bangunan yang bersifat sistem-mekanis, tetapi dilihat sebagai realitas yang bersifat cair. Charles Sampford, salah satu pemikir yang mengembangkan model pendekatan chaos menjelaskan sebuah realitas yang bersifat *melee*, untuk menggambarkan relasi a-simetris (tidak sistematis) yang terjadi dalam masyarakat. Lihat, Charles Sampford, *The Disorder of Law: A Critique of Legal Theory*, Basil Blackwell, New

relativisme.⁷⁷ *Ontologi* penelitian ini mengasumsikan hukum sebagai alat untuk mewujudkan kepentingan ekonomi, bahkan dapat dikatakan hukum adalah kepentingan itu sendiri. Regulasi hukum Penerapan Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Sebidang Tanah dan Bangunan, termasuk regulasi dan perilakunya tidak dilihat sebagai bangunan yang bersifat sistem-mekanis, tetapi dilihat sebagai realitas yang bersifat cair.⁷⁸ *Ontologi* penelitian ini mengasumsikan regulasi hukum pertanahan dalam sistem hukum sebagai alat untuk mewujudkan kepentingan ekonomi, bahkan dapat dikatakan hukum dalam regulasi hukum PNBPN adalah kepentingan dari penerapan PNBPN atas sebidang tanah dan bangunan. Hukum pajak yang terepresentasikan dalam norma-norma, kaidah-kaidah dan nilai-nilai hukum yang oleh negara telah dianggap adil, namun kenyataannya telah mengakibatkan ketidakadilan bagi pemilik atau pemegang HAT.

- b. **Epistemologi**, yaitu yaitu pemahaman tentang suatu realitas atau temuan suatu penelitian merupakan produk atau diperoleh dari interaksi antara peneliti dan yang diteliti.⁷⁹ Pejabat atau pegawai BPN, Notaris- Pejabat

York USA, 1989.

⁷⁷*Konstruktivisme* memandang realitas sebagai konstruksi mental/*intelektualitas* manusia yang bersifat *relative*, majemuk dan beragam. Bentuk dan isi berpulang pada penganut/pemegang, dapat berubah menjadi lebih *informed* dan/atau *sophisticated*, humanis.

⁷⁸Charles Sampford, salah satu pemikir yang mengembangkan model pendekatan *chaos* menjelaskan sebuah perilaku dan realitas yang terjadi dalam sistem birokrasi (termasuk di dalamnya birokrasi pertanahan., pen.) bersifat *melee*, untuk menggambarkan *relasi a-simetris* (tidak sistematis) yang terjadi dalam sistem birokrasi pertanahan dan bersifat *relativisme* yaitu *konstruktivisme* memandang realitas perilaku pegawai maupun pejabat Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan perilaku Notaris-Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) termasuk perilaku pejabat Kelurahan atau Kecamatan adalah sebagai konstruksi mental (*intelektualitas*) manusia yang bersifat *relative*, majemuk dan beragam. Bentuk dan isi berpulang pada penganut (pemegang), dapat berubah menjadi lebih *informed* dan/atau *sophisticated*, humanis. Charles Sampford, *The Disorder of Law: A Critique of Legal Theory*, Basil Blackwell, New York USA, 1989.

⁷⁹ Di sini individu dan lingkungan atau 'yang bukan diri'-nya itu terhubungkan/terkait/terikat secara interaktif. Jadi, pengetahuan yang diperoleh dari observasi atau investigasi

Pembuat Akta Tanah, dan *Stakeholders*, sebagai individu dan lingkungannya atau yang bukan dirinya terhubung/terkait secara interaktif. Pengetahuan yang diperoleh dari observasi atau investigasi pejabat atau pegawai BPN, Notaris- Pejabat Pembuat Akta Tanah, pegawai kantor perpajakan, *Stakeholders* terhadap lingkungannya ini, merupakan hasil transaksi/negosiasi/mediasi antara keduanya. Selain itu pengetahuan tersebut ditentukan atau dipengaruhi oleh nilai-nilai yang dipegang/dianut oleh masing-masing pihak tersebut, dan karenanya bersifat subyektif.⁸⁰

- c. **Metodologi**, atau sistem metode dan prinsip yang diterapkan oleh individu di dalam observasi atau investigasinya dari *constructivism* adalah *hermeneutikal* dan *dialektis*.⁸¹ Menekankan empati dan interaksi dialektik antara peneliti dengan informan untuk merekonstruksi realitas yang diteliti melalui metode kualitatif seperti *participant observation*. Kriteria kualitas penelitian bersifat *authenticity* dan *reflectivity*, sejauh mana temuan merupakan refleksi otentik dari realitas yang dihayati oleh para pelaku sosial, termasuk di dalamnya adalah pelaku politik. perlunya interaksi

individu terhadap lingkungannya ini merupakan hasil transaksi/negosiasi/ mediasi antara keduanya. Selain itu pengetahuan tersebut ditentukan atau dipengaruhi oleh nilai-nilai yang dipegang/dianut oleh masing-masing pihak tersebut, dan karenanya bersifat subyektif. Penganut/ pemegang dan obyek observasi /investigasi terkait secara interaktif, temuan di-cipta-/ dikonstruksi bersama; fusi antara *ontologi* dan *epistemologi*.

⁸⁰ Pemahaman tentang suatu realitas yang terjadi (dalam praktak) sistem birokrasi pertanahan termasuk di dalamnya temuan-temuan atas perilaku menyimpang dalam sistem birokrasi tersebut, lihat EG. Guba & Yvonna S. Lincoln, Berbagai Paradigma yang Bersaing dalam Penelitian Kualitatif, bab 6, h 129, dalam Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln, *Handbook Of Qualitative Research*, Pustaka Pelajar, Cetakan Pertama, April 2009, h 133.

⁸¹Konstruksi ditelusuri melalui interaksi antar dan sesama penganut/pemegang dan obyek observasi/investigasi; dengan teknik hermeneutical dan oertukaran dialektikal konstruksi tersebut diinterpretasi, dibandingkan, dan ditandingkan; tujuan; distilasi konstruksi *consensus* atau *resultante konstruksi*.

antara peneliti dengan individu-individu pejabat atau pegawai BPN serta responden lainnya seperti Notaris- Pejabat Pembuat Akta Tanah, pegawai kantor perpajakan, dan *stakeholders*, yang berhubungan dengan kegiatan pada sistem pendaftaran tanah, melalui observasi atau investigasi dari *constructivism* yaitu diinterpretasikan menggunakan teknik-teknik *hermeneutikal* dan *dialektis*.⁸²

2. Jenis Penelitian

Penelitian kualitatif mempunyai intisari empat unsur, yaitu: (1) Pengambilan/penentuan sampel.⁸³ secara *purposive*; (2) *Analisis induktif*; (3) *Grounded Theory*; (4) Desain sementara, yang akan berubah sesuai dengan konteksnya. Penelitian ini termasuk dalam tradisi penelitian kualitatif⁸⁴ dengan operasionalisasi penelitian yang berparadigma alamiah (*naturalistic paradigm*).⁸⁵ Paradigma ini berangkat dari pandangan Max Weber yang

⁸²Konstruksi ditelusuri melalui interaksi antar dan sesama penganut/pemegang dan obyek observasi/investigasi; dengan teknik *hermeneutical* dan pertukaran *dialektikal* konstruksi tersebut diinterpretasi, dibandingkan, dan ditandingkan; tujuan; distilasi konstruksi *consensus* atau *resultante konstruksi*. Menekankan empati dan interaksi dialektik antara peneliti dengan informan untuk merekonstruksi realitas yang diteliti melalui metode kualitatif seperti *participant observation*. Kriteria kualitas penelitian bersifat *authenticity* dan *reflectivity*, sejauh mana temuan merupakan refleksi otentik dari realitas yang dihayati oleh para pelaku sosial, termasuk di dalamnya adalah pelaku politik. Lihat dalam Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln, *Handbook Of Qualitative Research, Op Cit*, h 133.

⁸³Sampel yang disebut sebagai informan ditentukan secara *purposive* yaitu sampel yang dipilih dengan cermat sehingga relevan dengan tujuan penelitian, yang memiliki ciri-ciri khusus dan *esensial*. Semua ini tergantung pada pertimbangan atau penilaian (*judgment*) dari peneliti. Oleh karena itu, *purposive sampling* juga disebut dengan *Judgmental Sampling* yaitu *key-informan*, *informan* yang jumlahnya tidak ditentukan secara limitatif melainkan mengikuti prinsip *snowball*. Lihat, Soeratno dan Lincoln Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi dan Bisnis*, Unit Penerbitan dan Percetakan APMP YKPN, Yogyakarta, 1993, h. 119-120.

⁸⁴Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit Rake Sarasin, Yogyakarta, 2002, h. 165-168.

⁸⁵Robert Bogdan & Steven J Taylor, *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif* (Penerjemah: A. Khozin Afandi), Usaha Nasional, Surabaya, 1993, h. 30-31.

kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Irwin Deutcher yang lebih populer dengan sebutan *phenomenologis*. Paradigma ini mendasari aksiomanya pada *the naturalistic ecological theory* dan *the qualitative phenomenological theory*.⁸⁶

Pada tradisi penelitian kualitatif tidak dikenal populasi karena sifat penelitiannya adalah studi kasus. Objek yang diteliti berupa domain-domain atau situasi sosial tertentu yang meliputi tempat, pelaku dan kegiatan. Domain tersebut terdiri dari: (1) Lembaga Pembuat Hukum (*Law Making Institution*), di dalamnya termasuk DPR-Presiden dan MPR, (2) Lembaga Penerap Sanksi (*Sanction Activity Institutions*) atau Lembaga Penegak Hukum, yang termasuk di dalamnya adalah kantor Perpajakan dan BPN dalam tugasnya menurut PP. No. 24 Tahun 1997 (ps. 6 ayat 2) dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Pemegang (3) Peran (*Role Occupant*) termasuk di dalamnya adalah masyarakat.

3. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan kegiatan ilmiah yang berupaya memperoleh pemecahan suatu masalah, memahami dan merekonstruksi regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) atas sebidang tanah

⁸⁶Paradigma ini mendasari aksiomanya pada "*the naturalistic ecological theory*" dan "*the qualitative phenomenological theory*", jika diringkas, menurut Guba dan Lincoln, bertumpu pada 5 aksioma. Lihat, Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, h. 31-32. Bandingkan dengan Zamroni, *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*, PT Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1992, h. 80-81. Bandingkan dengan pusat perhatian penelitian kualitatif dan sifat penelitian kualitatif yang holistik dalam Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Karya, Jakarta, 1998, h. 20-21 dan Hadari Nawai dan Mimi Martini, *Penelitian Terapan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1996, h. 175.

dan bangunan berbasis nilai keadilan. Oleh karena itu, penelitian sebagai sarana dalam pengembangan ilmu pengetahuan untuk mengungkapkan kebenaran-kebenaran secara sistematis, analisis dan konstruktif terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah dengan menggambarkan makna tindakan-tindakan sosial dan simbol-simbol yang terjadi di dalam sistem pendaftaran tanah, penelitian untuk disertasi ini secara garis besar dapat dikelompokkan ke dalam ranah pendekatan *socio-legal research*.⁸⁷ Pendekatan ini dilakukan untuk memahami hukum dalam konteks masyarakatnya⁸⁸ yaitu suatu pendekatan yang bersifat *non-doktrinal*. Melalui pendekatan ini, obyek hukum akan dimaknai sebagai bagian dari subsistem sosial di antara sub sistem-subsistem sosial lainnya. Pemahaman bahwa hukum adalah sebatas seperangkat norma yang terlepas dari

⁸⁷Di dalam pendekatan *socio-legal research* berarti terdapat dua aspek penelitian. Pertama, aspek *legal research*, yakni objek penelitian tetap ada yang berupa hukum dalam arti “norm” peraturan perundang-undangan, dan kedua, *socio research*, yaitu digunakannya metode dan teori ilmu-ilmu sosial tentang hukum untuk membantu peneliti dalam melakukan analisis. Pendekatan ini menurut peneliti tetap berada dalam ranah hukum, hanya perspektifnya yang berbeda. Lihat, Zamroni, *Pengembangan Pengantar Teori Sosial*, Tiara Yoga, Yogyakarta, 1992, h. 80-81. Menurut Suteki bahwa pernyataan Peter Mahmud Marzuki yang secara sepihak menjustifikasi bahwa *socio-legal research* (penelitian hukum sosial) bukan penelitian hukum. Pernyataan itu merupakan kepongahan akademis karena mematikan pengkajian hukum dari sisi lainnya. Bukankah perkembangan ilmu sekarang bergerak menuju suatu pendekatan yang holistik. Metode ilmu mulai meninggalkan cara-cara atomisasi subjeknya, yaitu bekerja dengan cara memecah-mecah, memisahkan, menggolong-golongkan. Filsafat yang mendasarinya adalah *Cartesian* dan *Newtonian*. Lihat pendapat Satjipto Rahardjo tentang masalah ini dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan* (Editor Khudzaifah Dimiyati), Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004, h. 42-48. Lihat pula dalam Ahmad Gunawan dan Mu’amar Ramadhan (Penyunting), *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar (Yogyakarta)-IAIN Walisongo (Semarang), 2006, h. 13. Bandingkan pendapat Peter Mahmud Marzuki lebih lanjut dalam, Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, h. 87-91. Bandingkan dengan pendapat Terry Hutchinson yang mengakui bahwa *socio-legal research* sebagai bagian dari penelitian hukum dengan istilah “*Fundamental Research*”. Lihat, Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, Pyramont-NSW, 2002, h. 9-10. Dalam Suteki, *Strategi Pengentasan Kemiskinan Melalui Penggunaan Hukum Sebagai Sarana rekayasa Sosial (Law as A Tool of Social Engineering)*, *Studi Kasus Pengentasan Kemiskinan Melalui Pengelolaan Badan Amil Zakat (BAZ) di Jawa Tengah*, Makalah Pelaksanaan Hibah Penelitian, Fakultas Hukum Diponegoro 2009, h 34.

⁸⁸Lihat, Soerjono Soekanto dkk, *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1988, h. 9.

kesatuan sosial, hanya akan mengingkari keterkaitan hukum sebagai norma dan basis sosial. Brian Z. Tamanaha menegaskan bahwa hukum dan masyarakat memiliki bingkai yang disebut “*The Law-Society Framework*” yang memiliki karakteristik hubungan tertentu. Hubungan tersebut ditunjukkan dengan dua komponen dasar. Komponen pertama terdiri dari dua tema pokok yaitu ide yang menyatakan bahwa hukum adalah cermin masyarakat dan ide bahwa fungsi hukum adalah untuk mempertahankan “*social order*”. Komponen kedua terdiri dari tiga elemen, yaitu: *custom/consent*; *morality/reason*; dan *positive law*.⁸⁹ *Custom/consent* and *morality/reason* dapat dipahami dalam pemikiran Donald Black sebagai *culture*.⁹⁰ Lebih lanjut dikemukakan bahwa pendekatan ini, dengan strategi metodologisnya menganjurkan *to learn from the people*, mengajak para pengkaji hukum agar juga menggali dan meneliti makna-makna hukum dari perspektif para pengguna dan/atau pencari keadilan.⁹¹

⁸⁹Brian Z. Tamanaha, *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford University Press, New York, 2006, h. 1-2. Lihat pula dalam Suteki, Op Cit. h 34.

⁹⁰Black mengatakan bahwa “*culture is the symbolic aspect of social life, including expression of what is true, good, beautiful. It includes ideas about the nature of reality (theoretical and practical), supernatural, metaphysical or empirical), conceptions of what ought to be (right or wrong, proper and technology, religion, magic or folklore). Values, ideology, morality and law have a symbolic aspect of this kind*”. Lihat, Donald Black, *The Behaviour of Law*, Academic Press, New York, 1976, h. 61.

⁹¹Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM dan Huma, 2002, h. 105. Lihat juga Otje Salman S dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung, 2004, h. 81-82. Bandingkan dengan Pendapat Arief Sidharta yang mengatakan bahwa hermeneutik memberikan landasan kefilosofan (*ontologikal* dan *epistemologikal*), pada keberadaan hukum, atau filsafat dari ilmu Hukum. Lihat, Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum: Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks*, UII Press, Yogyakarta, 2005, h. xiii. Hermeneutika merupakan ilmu yang sudah cukup tua dalam penemuan hukum. Hermeneutika dapat dipakai sebagai sarana untuk menghubungkan antara kaidah dan fakta, yaitu antara momen-momen normatif (dari undang-undang misalnya) dan momen-momen faktual (misalnya situasi konkret). Momen-momen ini saling

Rancangan studi dalam penelitian ini adalah suatu bentuk rancangan studi atas satu latar, peristiwa, dan proses kegiatan terkait dengan pelaksanaan regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) atas sebidang tanah dan bangunan berbasis nilai keadilan. Operasionalisasi paradigma *konstruktivisme* penelitian ini untuk mendapatkan data *material empiric* di dalam praktik metodologi, dilakukan dengan studi kasus pada penerbitan sertipikat ganda dan beberapa kasus pertanahan lain, yang relevan untuk dikaji, terhadap praktik pelaksanaan *stelsel publisitas negatif* (berunsur positif) pada sistem pendaftaran tanah.⁹² Dalam penelitian ini dilakukan rekonstruksi realitas

mempengaruhi. Fakta dikualifikasi dari suatu kaidah, dan kaidah diseleksi berdasarkan kejadian atau fakta-fakta. Lihat, Arief Sidharta (Penerjemah), *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, PT Refika Aditama, Bandung, 2007, h. 12. Lihat pula dalam Richard E. Palmer, *Hermeneutika: Teori Baru Mengenai Interpretasi* (Penerjemah: Musnur Hery dan Damanhuri Muhammed), *Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, 2005, h. 14-20.

⁹²Konstruksi ditelusuri melalui interaksi antara dan sesama informan dan objek observasi dengan metode pendekatan hermeneutik. Pendekatan *hermeneutik* adalah pendekatan untuk memahami objek (produk perilaku manusia yang berinteraksi atau berkomunikasi dengan sesamanya), dari sudut perilaku aksi-interaksi (yang disebut *actor*) itu sendiri. Pendekatan *hermeneutic* berasumsi secara paradigmatis bahwasanya setiap bentuk dan produk perilaku antarmanusia itu dan karena itu juga produksi hukum, baik yang *in abstracto* maupun yang *in concreto*, dimana dalam praktik sistem birokrasi pertanahan, makna hukum akan selalu ditentukan oleh interpretasi yang dibuat dan disepakati para pelaku yang terlibat dalam proses itu, yang tentu saja akan memberikan keragaman makna pada fakta yang sedang dikaji sebagai objek. *Hermeneutik* secara *etimologis* memiliki makna penafsiran atau interpretasi dan secara terminologis, hermeneutik adalah proses mengubah sesuatu atau situasi ketidaktahuan menjadi mengerti dan pertukaran dialektikal, dapat pula dimaknai sebagai teori atau filsafat tentang interpretasi makna. *Hermeneutika* merupakan cara pandang untuk memahami realitas, terutama realitas sosial, seperti 'teks' sejarah dan tradisi. Lihat, Josef Bleicher, *Contemporary Hermeneutics: Hermeneutics as Method, Philosophy, and Critique*, London, Boston, and Henley; Routledge & Kegan Paul, 1980, h. 1. Lihat pula, Nafisul Atho-Arif Fahrudin (Editor), *Hermeneutika Transendental: Dari Konfigurasi Filosofis Menuju Praksis Islamic Studies*, IRCISod, Yogyakarta, 2003, h. 24. Lihat juga Muhammad Muslih, *Filsafat Ilmu*, Belukar, Yogyakarta, 2004. Beberapa definisi tentang pengertian *hermeneutika* ternyata mendekati persamaan, yaitu diartikan sebagai "menafsirkan, menginterpretasikan atau menerjemahkan. Lihat, Mircea Eliade, *The Encyclopedia Religion*, Volume 6, New York McMillan Publishing Company, h. 279. Demikian pula dalam E. Sumaryono, *Hermeneutik: Sebuah Metode Filsafat*, Kanisius, Jakarta, 1999, h. 23. Lihat pula B. Saenong, *Hermeneutika, Pembebasan, Metodologi Tafsir Alquran*, Teraju, Jakarta, 2002, h. 23.

sosial,⁹³ dengan mengedepankan interaksi antara peneliti dengan apa yang dikaji melalui sumber-sumber dan informan, serta memperhatikan konteks yang membentuk masukan, proses dan hasil penelitian, maupun pemaknaan-pemaknaannya. Penelitian ini juga menggunakan data statistik apabila diperlukan untuk mendukung *validitas data kualitatif*. Metode pendekatan *hermeneutik* dipakai untuk menafsirkan teks⁹⁴, yaitu teks sejarah (Pasal 33 UUD NRI 1945, UUPA No. 5 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997), tentang regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) atas sebidang tanah dan bangunan berbasis nilai keadilan.

Di samping pendekatan *hermeneutik*, pendekatan lain yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *fenomenologi* yaitu suatu aliran pendekatan yang ingin mendapatkan pengertian yang benar, yang sedalam-dalamnya tentang apa yang menampakkan diri sebagai fenomena,

⁹³Charles E. Reasons and Robert M. Rich mendefinisikan hukum dalam perspektif sosial sebagai berikut: “*law can be seen as a thing like any other in empirical world. It is crucial to be clear that from a sociological standpoint, law consists in observable acts, not rules as the concept of rule or norm is employed in both the literature of jurisprudence and in every day legal language. From a sociological point of view, law is not what lawyers regard as binding or obligatory precepts, but rather, for example, the observable dispositions of judges, policemen, prosecutors, or administrative officials*”. Konstruksi yang telah ada akan dibandingkan dengan konstruksi awal (konstruksi ideal yang mengedepankan nilai keadilan sosial) dan konstruksi yang disusun berdasarkan realitas sosial dengan penelusuran penerapan nilai-nilai keadilan sosial, untuk mendapatkan *resultante* konstruksi sehingga benar-benar dibentuk rekonstruksiregulasi hukum pertanahan sistem birokrasi pertanahan berdasarkan nilai keadilan sosial. Oleh karena tidak ada satu pun metode yang kafah (sempurna), dapat menangkap keseluruhan variasi dan pengalaman hidup manusia, maka diperlukan perpaduan berbagai *metode interpretative* yang bersifat *interconnected*. Lihat Charles E. Reasons and Robert M. Rich, *Sociology of Law: A Conflict Perspective*, Butterworth, Toronto, 1978, h.101.

⁹⁴Teks sangat terikat dengan bahasa. Oleh karena itu sesungguhnya tepat apa yang dikatakan oleh F. Shleiermacher bahwa “Sesungguhnya yang diadakan di dalam hermeneutika tidak lain adalah bahasa”. Lihat, Hans-Georg Gadamer, *Kebenaran dan Metode* (Penerjemah: Ahmad Sahidah), Pustaka Pelajar, 2004, h. 463.

menangkap realitas itu dalam pengertian bahwa realitas menampakkan diri, maka dalam pengertian kita memahami dan mengerti realitas. Sejauh realitas itu masih menutup diri dalam pengertian, maka kita bertanya, mengadakan penelitian, mencari kebenarannya. Kita hendak menghilangkan kabut yang menyelimuti realitas yang menggejala dihadapan kita. Ada 3 hal yang diyakini kaum *fenomenologi*, yaitu: john rawls (1) Keyakinan bahwa manusia dapat mengerti yang sebenarnya dalam *fenomenon*; (2) Rasa tertekan, rasa kegelapan dalam kabut waktu itu, yang menjauhkan manusia dari pengertian yang sebenarnya; (3) Manusia harus menerobos kabut untuk melepaskan diri dari kegelapan.⁹⁵ Fokus pendekatan ini adalah pemahaman tentang respon atas kehadiran atau keberadaan manusia, bukan sekedar pemahaman atas bagian-bagian yang spesifik atau perilaku khusus. Tujuan penggunaan pendekatan adalah untuk menjelaskan pengalaman-pengalaman seseorang dalam kehidupannya, termasuk interaksinya dengan orang lain. Pengalaman manusia (*stakeholders*) dalam sistem pendaftaran tanah adalah tepat dijadikan objek penelitian *fenomenologi* ini.⁹⁶

4. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dilakukan secara *deskriptif analitis*, yaitu cara memaparkan keadaan obyek yang diteliti berdasarkan fakta-fakta yang

⁹⁵ Bapak *Fenomenologi* adalah seorang Filsuf Jerman bernama Edmund Husserl (1859-1939). *Fenomenologi*. Teriak Husserl: "Nach den Sachen selbst!" (Ungkaplah obyek itu sendiri!). Lihat, Gunawan Setiardjo, *Dialektika Hukum dan Moral*, Kanisius, Yogyakarta, 1990, h. 57-58.

⁹⁶Sudarwan Danim, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Pustaka Setia, Bandung, 2002, h. 52.

aktual pada saat ini.⁹⁷ Dalam hal ini adalah mendeskripsikan dan menyelesaikan permasalahan mengenai regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) atas sebidang tanah dan bangunan berbasis nilai keadilan.

5. Jenis dan Sumber Data

Penelitian normatif menggunakan jenis data sekunder, yakni data yang diperoleh dari studi kepustakaan. Data sekunder sendiri dapat dibedakan menjadi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.⁹⁸ Dalam penelitian ini, sumber data sekunder yang digunakan sebagai berikut:

a. *Bahan Hukum Primer*⁹⁹

Bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang belum diketahui maupun mengenai suatu gagasan (*ide*). Bahan/sumber ini mencakup Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan penelitian hukum (disertasi), antara lain :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata);
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

⁹⁷ Barda, Nawawi Arief, Instrumen Penelitian Bidang Sosial. (Yogyakarta: Gajah Mada University, Press, 1992), h.47.

⁹⁸ Hasil wawancara dengan narasumber yaitu Widhi Handoko sebagai salah satu dosen peneliti Universitas Diponegoro pada tanggal 22 November 2018.

⁹⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003), h. 29.

- 4) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan
- 5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
- 6) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
- 7) Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- 8) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2019 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- 9) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak;
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional;
- 11) Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria Dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional;
- 12) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2021 tentang Besaran, Persyaratan, Dan Tata Cara Pengenaan Tarif Atas Jenis Penerimaan

- Negara Bukan Pajak Terhadap Pelayanan Penerbitan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Dengan Pertimbangan Tertentu;
- 13) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2016 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengenaan Tarif PNBK Terhadap Pihak Tertentu;
- 14) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 71/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pengelolaan Barang Milik Negara.

b. Bahan Hukum Sekunder¹⁰⁰

Bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer. Bahan/ sumber sekunder ini antara lain, mencakup buku-buku (*literature*), internet, jurnal, makalah-makalah, dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penulisan hukum ini yang dapat membantu untuk memperkuat data tulisan ini.

c. Bahan Hukum tersier¹⁰¹

Bahan hukum yang dapat menjelaskan baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia dan *Black Law Dictionary*.

6. Metode Pengumpulan Data

Data dalam penelitian ini diperoleh melalui kegiatan-kegiatan *observasi, interview*¹⁰² *visual, interpretasi* dokumen (teks) dan material,

¹⁰⁰ *Loc.cit*

¹⁰¹ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), h. 112.

¹⁰² Menurut Amanda Coffey, *Interview* sangat cocok untuk menggali data kualitatif

serta *personal experience*.¹⁰³ Sesuai dengan paradigma penelitian ini, dalam melakukan observasi peneliti akan mengambil posisi sebagai *participant observer* dalam hubungannya sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah sesuai Pasal 6 ayat (2) PP 24/1997, dimana posisi peneliti ikut serta membantu dan terlibat dalam andil melaksanakan regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) atas sebidang tanah dan bangunan berbasis nilai keadilan, mulai pra pendaftaran sampai dengan pelaksanaan pendaftaran. Posisi peneliti dalam hal terbatas sebagai *quasi participant*. Peneliti adalah instrumen utama (*key instrument*)¹⁰⁴ dalam pengumpulan data. *Indepth interview* dilakukan dengan pertanyaan-pertanyaan terbuka (*open ended*), namun tidak menutup kemungkinan akan dilakukan pertanyaan-pertanyaan tertutup (*closed ended*) terutama untuk informan yang memiliki banyak informasi tetapi ada kendala dalam mengelaborasi informasinya tersebut. Bias dari *interview* atau observasi dapat terjadi dalam penelitian. Untuk ini diperlukan *filter* dengan cara menggunakan *optik* pengalaman hidup

khususnya untuk ilmu-ilmu sosial (termasuk hukum yang sempat dimasukkan sebagai ilmu humaniora). Ia mengatakan: *Interviewing is perhaps the most common social science research methode. Interviews can generate life and oral histories, narratives, and information about current experiences and opinions*". Lihat, Amanda Coffey, *Reconceptualizing Social Policy: Sociological Perspective on Contemporary Social Policy*, Open University Press, McGraw-Hill Education, Berkshire-England, 2004, h. 120.

¹⁰³Dalam metode penelitian kualitatif, jenis dan cara observasi dipakai sebagai jenis observasi yang dimulai dari cara kerja deskriptif, kemudian observasi terfokus dan pada akhirnya observasi terseleksi. Lihat, Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar & Aplikasinya*, Yayasan Asah Asih Asuh, Malang, 1990, h. 80.

¹⁰⁴Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1992, h. 9. Dikatakan sebagai instrumen utama karena peneliti sendiri langsung melakukan observasi partisipatif (*participant observer*), artinya ia menyatu dengan apa yang ditelitinya yang berakibat peneliti dekat dengan obyek yang dikajinya. Lihat, Robert Bogdan dan Steven J. Taylor, *Kualitatif: Dasar-dasar Penelitian*, Usaha Nasional, Surabaya, 1993, h. 31-32.

informan/responden terkait dengan bahasa, *gender*, keragaman tradisi, kelas sosial, *etnis*, dan hal-hal lain seperti pendidikan, usia, serta pemahaman religius.

Adapun *key person(s)*¹⁰⁵ Informan selanjutnya ditentukan secara *snowball* sesuai dengan kebutuhan penelitian ini. Akan dilakukan kajian hukum secara *normatif* dan *empiris* pada sistem pendaftaran tanah dengan menggunakan tehnik-tehnik: Survei lapangan (*field surveys*), observasi perbandingan (*comparative observation*).¹⁰⁶ Tradisi penelitian yang dipilih adalah penelitian kualitatif sehingga wujud data penelitian bukan berupa angka-angka untuk keperluan *analisis kuantitatif-statistik* akan tetapi data tersebut adalah informasi yang berupa kata-kata atau disebut data kualitatif.¹⁰⁷ Sumber data utama adalah para *stakeholders* yang terkait dengan pelaksanaan sistem pendaftaran tanah yang terdiri dari *key-informan* (Kantor Perpajakan Kabupaten Klaten dan BPN Kabupaten Klaten), *informan* selanjutnya ditentukan secara *snowball*.

¹⁰⁵Informan kunci adalah orang atau sekelompok orang yang memiliki informasi pokok tentang objek penelitian. Informan kunci biasanya menjadi sumber fenomena budaya dan sekaligus pendukung (*protagonist*) budaya setempat. Informan protagonist adalah seorang pendukung berat fenomena budaya. Lihat, Suwardi Endraswara, *Metode, Teori dan Teknik Penelitian Kebudayaan*, Pustaka Widyatama, Yogyakarta, 2006, h. 121.

¹⁰⁶Teguh Prasetyo, dan Abdul Him Barkatullah, *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum, Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, Cetakan ke III, Maret 2009, h.122.

¹⁰⁷Menurut Chedar Alwasilah, data dapat dipahami sebagai informasi yang digunakan untuk memutuskan dan membahas suatu obyek kajian. Lihat, Chedar Alwasilah, *Pokoknya Kualitatif: Dasar-dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*, Pustaka Jaya, Jakarta, 2002, h. 67. Sedangkan mengenai sumber data kualitatif, menurut Heribertus Sutopo dapat berupa manusia dengan tingkah lakunya, peristiwa, dokumen, arsip dan benda-benda lain. Lihat, Heribertus Sutopo, *Pengantar Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar Teoritis dan Praktis*, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 1988, h. 23.

Sedangkan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yaitu diperoleh melalui wawancara (*interview*) langsung dengan responden atau narasumber yang berhubungan dengan penelitian ini diantaranya pejabat dan pegawai BPN (Pengda INI Kabupaten Klaten, Notaris-Notaris Kabupaten Klaten, dan lembaga swasta terkait). Penggunaan metode observasi diharapkan memberikan orientasi umum tentang lokasi dan fokus penelitian, dan di samping itu melalui metode ini pula diharapkan dapat diperoleh gambaran tentang situasi, fenomena, peristiwa dan perilaku pendaftaran tanah yang mampu memberikan gambaran tentang fokus penelitian yang hendak dikaji.

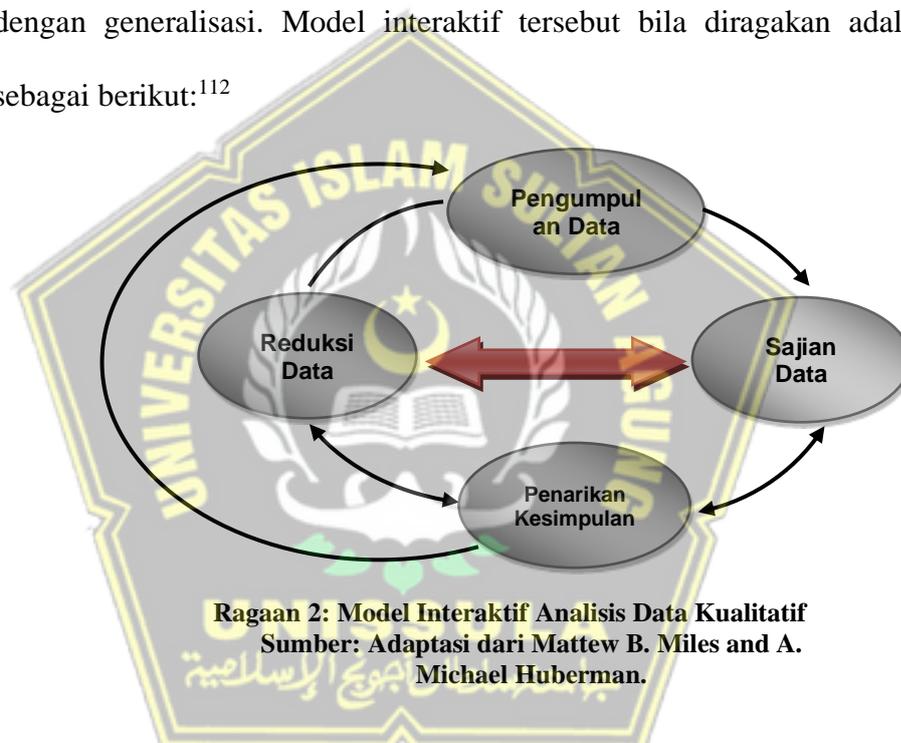
Terhadap data primer, digunakan teknik analisis data tipe Strauss dan J. Corbin¹⁰⁸ yaitu dengan menganalisis data sejak peneliti berada di lapangan (*field*). Selama penelitian, peneliti menggunakan *analisis interaktif* dengan membuat *fieldnote* yang terdiri atas *deskripsi* dan *refleksi* data.¹⁰⁹ Selanjutnya peneliti akan melakukan klasifikasi data melalui proses *indexing*, *shorting*, *grouping*, dan *filtering*. Setelah data dari hasil penelitian dianggap *valid* dan *reliable*, langkah selanjutnya adalah merekonstruksi dan menganalisisnya secara *induktif kualitatif*¹¹⁰

¹⁰⁸Lihat A. Strauss and J. Corbin, Busir, *Qualitative Research; Grounded Theory Procedure and Techniques*, London, Sage Publikation, 1990, h. 19.

¹⁰⁹Lihat, HB Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif Bagian II*, Universitas Negeri Sebelasmaret Press, Surakarta, 1990, h. 11.

¹¹⁰Induksi ialah cara atau jalan yang dipakai untuk mendapatkan ilmu pengetahuan dengan bertitik tolak dari pengamatan atas h-h atau masalah-masalah yang bersifat khusus, kemudian

untuk menjawab problematika yang menjadi fokus studi penelitian ini. Langkah-langkah teknik analisis data penelitian ini mengikuti model interaktif analisis data seperti yang dikemukakan oleh Matthew B. Miles and A. Michael Huberman,¹¹¹ yang bergerak dalam tiga siklus kegiatan, yaitu: reduksi data, penyajian data, dan penarikan simpulan atau verifikasi. Simpulan yang dimaksud bukanlah simpulan yang bersederajat dengan generalisasi. Model interaktif tersebut bila diragakan adalah sebagai berikut:¹¹²



Ragaan 2: Model Interaktif Analisis Data Kualitatif
Sumber: Adaptasi dari Matthew B. Miles and A. Michael Huberman.

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui kepustakaan dengan jalan membaca, mengkaji dan mempelajari undang-undang, peraturan-peraturan birokrasi serta buku-buku yang *relevan* dengan obyek yang diteliti dengan tujuan untuk menggali makna hukum dibalik *teks*

menarik kesimpulan bersifat umum. Lihat, Sudarto, *Metode Penelitian Filsafat*, Raja Grafindo, Jakarta, 2002, h. 57.

¹¹¹Lihat, Matthew B. Miles and A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, 1992, Jakarta, h. 22.

¹¹²*Ibid*, h. 22.

otoritatif dan fakta-fakta secara *empirik*. Penelitian ini dilengkapi dengan *library research* tentang teori-teori yang mendukung *analisis problematika* yang diajukan, maupun hukum positif berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan sistem pendaftaran tanah. Pendapat para ahli di bidang hukum, sosial-budaya, ekonomi dan regulasi (melalui berbagai media informasi) juga akan dijadikan rujukan untuk mendukung data empirik yang diperoleh. Terhadap data sekunder, dalam mencari kebenaran umum akan dilakukan dengan menggunakan *logika deduktif*, khususnya pada saat analisis awal (penggunaan teori-teori), namun tidak tertutup kemungkinan dilakukan analisis dengan menggunakan *logika induktif* terhadap kasus-kasus pertanahan yang telah terdokumentasi dalam bentuk hasil-hasil studi, pencatatan maupun hasil penelitian.

Lokasi penelitian pada kantor BPN Kabupaten Klaten, kantor perpajakan Kabupaten Klaten, Pengda INI Kabupaten Klaten, Notaris-Notaris Kabupaten Klaten, di kantor tersebut ini akan dilakukan kegiatan penelitian lapangan untuk mengumpulkan data dan menggali informasi mengenai pengetahuan, *persepsi*, *interpretasi* dan pemahaman serta tindakan pelaku birokrasi yaitu masyarakat, kelompok pengusaha atau badan hukum khususnya yang berkenaan langsung dengan kepentingan pendaftaran tanah, juga instansi terkait seperti Kelurahan, Kecamatan, Kantor Pajak, Dinas Tata Kota, serta pendukung utama tempat penelitian ini adalah Kantor Notaris, kantor perpajakan, dan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dimana Kantor Notaris-Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pilihan utama

masyarakat dalam mengurus proses-proses yang berkaitan dengan regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) atas sebidang tanah dan bangunan berbasis nilai keadilan. Guna mendukung data yang *komprehensif* maka untuk memperoleh data pembanding akan dilakukan pencarian data-data di kantor BPN lainnya yang meliputi pula kota-kota besar di Klaten, serta tempat bekerjanya hukum pendaftaran tanah beserta institusi terkait seperti Kantor Notaris, kantor perpajakan, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berdomisili di Klaten. Karena itu, melalui pendekatan ini, pendalaman kajian penelitian akan dilakukan dengan mendeskripsikan substansi norma-norma hukum dan realitas sosial, serta keterkaitan di antara kedua obyek kajian tersebut.

7. Metode Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini adalah metode *analisis kualitatif*. Menurut Bogdan dan Biklen sebagaimana dikutip oleh Lexy J. Moleong, *analisis data kualitatif* dilakukan melalui pengorganisasian data, membagi secara rinci menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesis, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang akan disampaikan pada orang lain.¹¹³

Proses *analisis data kualitatif* dalam penelitian ini akan dijalankan menurut prosedur berikut, yaitu: (1) membuat catatan-catatan dan hasil pengumpulan data dan melakukan *coding* agar sumber datanya tetap dapat

¹¹³Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2007, h. 174-175

ditelusuri. (2) mengumpulkan, membagi secara rinci, mengklasifikasikan data sesuai dengan fokus penelitian, (3) menafsirkan, mencari makna dan menemukan pola beserta hubungan-hubungan antara masing-masing katagori data sehingga dapat ditemukan formula baru yang menjadi tujuan penelitian.

Secara *skematis*, analisa data dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

- a. Menganalisis kultur pada Regulasi Hukum Penerapan Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Sebidang Tanah dan Bangunan dan permasalahan yang ditimbulkannya, berpijak pada kasus tunggal yaitu pengenaan PNBP antara tanah kosong dan tanah bangunan. Kajian dilakukan baik terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang PNBP, struktur organisasi dan kewenangan BPN dan kantor perpajakan serta subsistem-subsistem terkait dengan regulasi hukum penerapan PNBP atas sebidang tanah dan bangunan. Data yang diperoleh dalam penelitian ini selanjutnya *dianalisis* dengan cara *komulatif* dan/atau *fakultatif* terhadap *interpretasi* hukum dan konstruksi hukum yaitu dengan memperhatikan fakta-fakta yang ada dilapangan kemudian dikelompokkan, dihubungkan dan dibandingkan dengan kelompok hukum yang berkaitan dengan *rekonstruksi* sistem birokrasi penggunaan, penguasaan, pemilikan dan regulasi hukum pada studi kasus perbandingan hukum pengenaan PNBP antara tanah kosong dan tanah bangunan. Penelitian ini memfokuskan pada kultur penerapan PNBP

(prilaku birokrasi), sementara konsep kultur birokrasi menyangkut persoalan *interaksi* antara BPN, kantor perpajakan dengan masyarakatnya, sehingga fokus perhatiannya bukan semata-mata pada pemerintah (*government*), tetapi pada penyelenggaraan pemerintahan dalam hal ini yang dimaksud BPN dan kantor perpajakan sebagai penyelenggara penerapan PNBP (*governance*), oleh karena itu unit analisis dalam penelitian ini terutama adalah para pejabat dan pegawai BPN dan kantor perpajakan, di samping itu, juga komunitas-komunitas di luar birokrasi BPN dan kantor perpajakan yang mempunyai *intensitas interaksi* yang tinggi dengan pendaftaran tanah, seperti Notaris & Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), masyarakat, kelompok pengusaha, organisasi pemerintah dan organisasi non pemerintah.

- b. Menganalisis tentang modal sosial prilaku birokrasi yang berada dalam *domain* kantor Perpajakan dan BPN maupun yang berada dalam *domain* masyarakat. Modal sosial yang dianalisis dari domain kantor Perpajakan dan BPN meliputi partisipasi dalam jaringan, *reciprocity*, *trust*, nilai-nilai, dan tindakan pro-aktif para pelaku pendaftaran tanah. Sementara itu, modal sosial yang berada dalam *domain* masyarakat yang akan dianalisis meliputi nilai-nilai, dan tindakan pro-aktif masyarakat, pengusaha dan organisasi non pemerintah dalam pendaftaran tanah. Penggalan data akan dilakukan melalui *informan* (staff ahli Notaris & Pejabat Pembuat Akta Tanah) yang diberi tugas khusus dan ditetapkan secara *purposive sampling*, untuk menjamin agar informasi *valid* maka

ditetapkan dua staff ahli khusus sebagai *informan* untuk hal tersebut, yang dipilih betul-betul dapat memberikan data yang cukup *valid* dan mendalam.

Proses pemilihan informan didahului dengan menetapkan informan kunci yang diperkirakan paling potensial dapat memberikan data-data yang diinginkan untuk mengkaji fokus penelitian. Informan kunci adalah pegawai pendaftaran tanah yang sudah betul-betul dikenal dan diketahui karakternya secara baik hal mana didasarkan hubungan peneliti dengan pejabat atau pegawai tersebut sudah terjalin selama sepuluh tahun terakhir. Peneliti sebagai Notaris & Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) selama kurang lebih lima belas tahun, peneliti sudah berkecimpung di kantor Perpajakan dan BPN sebagai Ketua Pengda Notaris & Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Kabupaten klaten yang bertugas sehari hari mengurus dan menangani akta-akta yang berkenaan dengan pendaftaran tanah. Penggalian informasi juga meliputi kepala dan pegawai kecamatan, kepala dan pegawai kelurahan, kepala instansi yang tugas dan fungsinya berkenaan dengan sistem bidang pendaftaran tanah, seperti dinas tata kota dan para kepala dinas atau instansi teknis yang bidang dan tugasnya berkaitan dengan pertanahan. Sementara itu, informan kunci di luar pendaftaran tanah meliputi masyarakat pelaku yang pernah melakukan pengurusan surat-surat tanah yang berkenaan dengan pendaftaran tanah, para pengusaha perumahan seperti daveloper dan kontraktor, serta aktivis organisasi non pemerintah yang biasa

mengurus surat-surat sertipikat tanah yaitu lembaga-lembaga jasa pengurusan pensertipikatan tanah. Untuk kepentingan kedalaman dan kelengkapan data, pengembangan informan lebih lanjut akan dilakukan dengan teknik *snowball* khususnya untuk data yang berkaitan dengan Notaris & Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di luar kota Kabupaten Klaten/Jawa Tengah tentunya yang dipilih adalah teman-teman seprofesi dengan peneliti yang biasa memberikan informasi *valid*.

- c. Hasil analisis dari langkah pertama dan kedua beserta temuan-temuannya akan disimpulkan yang menyangkut persoalan dan potensi solusi, sehingga dapat diajukan suatu model *teoretik* tentang bagaimana reformasi pendaftaran tanah dilakukan agar dapat merekonstruksi pendaftaran tanah sehingga lebih menjamin penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan hak atas tanah secara berkelanjutan. Rekonstruksi pendaftaran tanah ini akan dapat tercapai melalui rekomendasi baik secara *konseptual* maupun *regulative*.

Menganalisis data dengan metode interpretasi yaitu upaya peneliti untuk memaknakan apa yang telah dipelajari dari data lapangan yang telah dikumpulkan dan dianalisis. Serangkaian interpretasi pada saatnya akan diintegrasikan ke dalam suatu teori atau satu kesatuan rekomendasi regulasi untuk kemudian dipresentasikan kepada pembaca. Terkait dengan pilihan atas paradigma konstruktivisme, maka interpretasi dalam penelitian ini adalah interpretasi yang berkarakter konstruktivisme.

I. Originalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelitian pendahuluan dan telah disesuaikan dengan kepustakaan pada penulisan Jurnal dan Disertasi pada Program Doktorat Fakultas Hukum beberapa Universitas, maka diketahui bahwa tidak ada satu pun penelitian pendahuluan dan telaah kepustakaan pada penulisan disertasi yang secara khusus mengangkat pembahasan terhadap permasalahan yang sama dengan judul “regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) atas sebidang tanah dan bangunan berbasis nilai keadilan” khususnya dalam periode penelitian ini. Dengan demikian penulisan Disertasi ini dapat dikatakan sebagai penelitian yang asli adanya, sehingga penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah dan terbuka untuk diberikan saran dan masukan yang sifatnya membangun.

Beberapa penelitian terdahulu yang telah dilakukan terkait dengan pendaftaran sertifikasi tanah berbasis akta elektronik yaitu:

Penelitian Terdahulu				Disertasi Ini/Penelitian Sekarang
No	Peneliti/ Penulis	Judul Penelitian/ Karya Ilmiah	Fokus Penelitian Terdahulu	Novelty dalam Disertasi Ari Nur Widanarko.
1	Abdul Basir, PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM UNIVERSITAS JAYABAYA JAKARTA 2021, Disertasi	ULTIMUM REMEDIUM DALAM TINDAK PIDANA PAJAK WAJIB PAJAK BADAN DAN UPAYA PENGEMBALIAN KERUGIAN PADA PENDAPATAN NEGARA	Tujuan pajak adalah untuk penerimaan negara dan sanksi pidana dalam tindak pidana pajak bersifat sebagai sarana terakhir (ultimum remedium), karena pidana adalah kontra produktif dengan fungsi penerimaan pajak. Ultimum remedium dalam tindak pidana pajak ditunjukan dalam Pasal 8 ayat 3 dan Pasal 44B UU KUP dan UU Cipta Kerja, dimana pidana dapat diganti dengan sanksi administrasi berupa tambahan denda antara 100% sd 300% dari pajak yang tidak atau kurang bayar. Sanksi pidana dalam tindak pidana perpajakan sesuai dengan Pasal 39 UU KUP dan UU Cipta Kerja bersifat kumulatif yaitu pidana penjara dan pidana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk menganalisis dan menemukan regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan belum berbasis nilai keadilan. 2. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan saat ini. 3. Untuk merekonstruksi regulasi hukum

			<p>denda. Penjatuhan sanksi pidana dalam tindak pidana pajak yang dilakukan oleh Wajib Pajak Badan dengan pidana penjara dan pidana denda adalah menjadi tanggungjawab pengurus secara pribadi dan renteng. Apalagi pidana denda, berapapun jumlah atau besarnya, sesuai dengan Pasal 30 KUHP dapat diganti (subsider) dengan pidana kurungan minimal 1 (satu) hari dan maksimal 6 (enam) bulan apabila terdakwa tidak mampu membayar denda pidana tersebut. Hal ini lah yang menimbulkan kerugian pada pendapatan Negara, yaitu hilangnya atau berkurangnya hak negara berupa penerimaan pajak yang seharusnya diterima oleh negara dari pelaku tindak pidana pajak. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif</p>	<p>penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan berbasis nilai keadilan.</p>
--	--	--	--	--

			<p>yang dilakukan sebagai upaya untuk mendapatkan data yang diperlukan sehubungan dengan permasalahan. Data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Disamping itu juga digunakan data primer sebagai pendukung bahan data sekunder. Untuk analisis data dilakukan dengan preskriptif atau penafsiran hukum (interpretatif). Teori yang digunakan dalam melakukan analisis permasalahan adalah teori keadilan sebagai grand theory, teori pengembalian aset sebagai middle range theory dan teori pertanggungjawaban pidana korporasi sebagai applied theory. Episentrum dari upaya pengembalian kerugian pada pendapatan negara adalah teori keadilan dan teori negara hukum, sedangkan aplikasi dari upaya pengembalian kerugian</p>	
--	--	--	---	--

			<p>pada pendapatan negara melalui teori pertanggungjawaban pidana korporasi. Hasil penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan; pertama, penjatuhan sanksi pidana dalam tindak pidana pajak yang dilakukan oleh Wajib Pajak Badan dengan pidana penjara dan pidana denda kepada pengurus tanpa memberikan tanggung jawab untuk mengembalikan atau memulihkan kerugian pada pendapatan negara adalah bertentangan dengan prinsip keadilan sosial John Rawl, yaitu terganggunya alokasi atau distribusi pendapatan dan/atau kekayaan dari masyarakat yang mampu kepada masyarakat yang lemah atau tidak diuntungkan karena adanya kesenjangan sosial dan ekonomi. Kedua, upaya pengembalian kerugian pada pendapatan negara adalah</p>	
--	--	--	--	--

			<p>dalam rangka mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan umum yang merupakan tugas dan tanggung jawab negara, maka pemidanaan dan pertanggungjawaban pidana terhadap tindak pidana pajak yang dilakukan oleh Wajib Pajak Badan harus bersifat integratif, selain untuk penegakan hukum (represif), pencegahan (preventif) dan juga untuk upaya pengembalian kerugian pada pendapatan negara (restoratif), yaitu kepada pengurus dijatuhi pidana penjara dan kepada Wajib Pajak Badan dikenakan pidana denda dan/atau pidana tambahan berupa tindakan lain atau yang lebih dikenal dengan formula double track system.</p>	
--	--	--	---	--

2	<p>FAKHRAN MUHAMMAD, (2008), Universitas Andalas Padang 2022, Disertasi.</p>	<p>PENERAPAN PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK TERHADAP KAPAL PENANGKAP IKAN DI KOTA PADANG</p>	<p>Dalam mewujudkan tujuan negara Republik Indonesia, negara membutuhkan dana yang salah satunya berasal dari Penerimaan Negara Bukan Pajak, berdasarkan Pasal 23 huruf A UUD 1945 yang rumusnya adalah sebagai berikut bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang. Maka dikeluarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak yang salah satu objek PNBPN adalah pemanfaatan sumber daya alam termasuk didalamnya adalah pemanfaatan sumber daya alam perikanan yang aturan mengenai jenis dan tarif diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 2021, namun setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 2021 menimbulkan banyak pro</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk menganalisis dan menemukan regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan belum berbasis nilai keadilan. 2. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan saat ini. 3. Untuk merekonstruksi regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan berbasis nilai keadilan.
---	--	---	--	---

			<p>dan kontra di berbagai kalangan terkhusus nelayan penangkap ikan, akan tetapi di daerah Kota Padang sendiri masih tenang dalam menyikapi isu kenaikan dari dari PP Nomor 85 Tahun 2021. Berdasarkan latar belakang tersebut didapat rumusan masalah 1) Bagaimana Penerapan Penerimaan Negara Bukan Pajak dari hasil kapal penangkap ikan di Kota Padang? 2) Bagaimana Kendala Penerapan Penerimaan Negara Bukan Pajak dari hasil kapal penangkap ikan di Kota Padang?. Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris yaitu penelitian hukum mengenai pemberlakuan ketentuan hukum normatif secara in action. Data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder, yang mena Teknik pengumpulan data menggunakan studi dokumen dan wawancara. Berdasarkan</p>	
--	--	--	--	--

			<p>penelitian yang dilakukan maka diperoleh hasil bahwasanya penerapan Penerimaan Negara Bukan Pajak di Kota Padang belum sepenuhnya dilakukan sesuai dengan amanat PP Nomor 85 Tahun 2021 dengan berbagai kendala baik kendala yuridis maupun kendala non yuridis. Berdasarkan penelitian tersebut, penulis menyarankan untuk mempercepat realisasi dari PP Nomor 85 tahun 2021 dengan segala persiapan yang dibutuhkan.</p>	
3	<p>Novita Atika Sari, PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL YOGYAKARTA 2021</p>	<p>EFEKTIVITAS PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK TERPUSAT TERHADAP PELAYANAN PERTANAHAN</p>	<p>Penerimaan Negara Bukan Pajak adalah seluruh penerimaan Pemerintah Pusat yang tidak berasal dari penerimaan pajak. Penerimaan Negara Bukan Pajak terdiri dari Penerimaan Negara Bukan Pajak Terpusat dan Penerimaan Negara Bukan Pajak Tidak Terpusat. Untuk</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk menganalisis dan menemukan regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan belum berbasis nilai keadilan. 2. Untuk menganalisis dan menemukan

			<p>Kementerian ATR/BPN sudah melaksanakan</p> <p>PNBP terpusat dan PNBP tidak terpusat. A</p> <p>Sentralisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak telah dilaksanakan oleh Kementerian</p> <p>ATR/BPN tahun anggaran 2016 sesuai Surat Edaran Kementerian</p> <p>ATR/BPN No.2772/2.1-100/VI/2015 Tanggal 29 Juni 2015 tentang Penyelenggaraan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang terpusat. Kantor Pertanahan Kabupaten Kerinci merupakan salah satunya</p> <p>Unit Eselon III yang melaksanakan Penerimaan Negara Bukan Pajak Tersentralisasi. Untuk melaksanakan</p> <p>Penerimaan Negara Bukan Pajak yang terpusat memerlukan dukungan dari dinas pertanahan. Efektivitas</p>	<p>kelemahan-kelemahan regulasi hukum</p> <p>penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan saat ini.</p> <p>3. Untuk merekonstruksi regulasi hukum</p> <p>penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan berbasis nilai keadilan.</p>
--	--	--	--	--

			<p>dalam pelaksanaan Penerimaan Negara Bukan Pajak juga mempunyai pengaruh yang besar terhadap baik atau tidaknya</p> <p>Penerimaan Negara Bukan Pajak yang dihasilkan pada masing-masing satuan kerja Kementerian ATR/BPN. Ini esai ini bertujuan untuk mengetahui mekanisme pelaksanaan manajemen dan penganggaran Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kerinci dan efektivitasnya</p> <p>Penerimaan Negara Bukan Pajak yang dipusatkan pada pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan Kerinci Daerah.</p>	
--	--	--	--	--

Tabel 1

Originalitas Penelitian Disertasi Ari Nur Widanarko

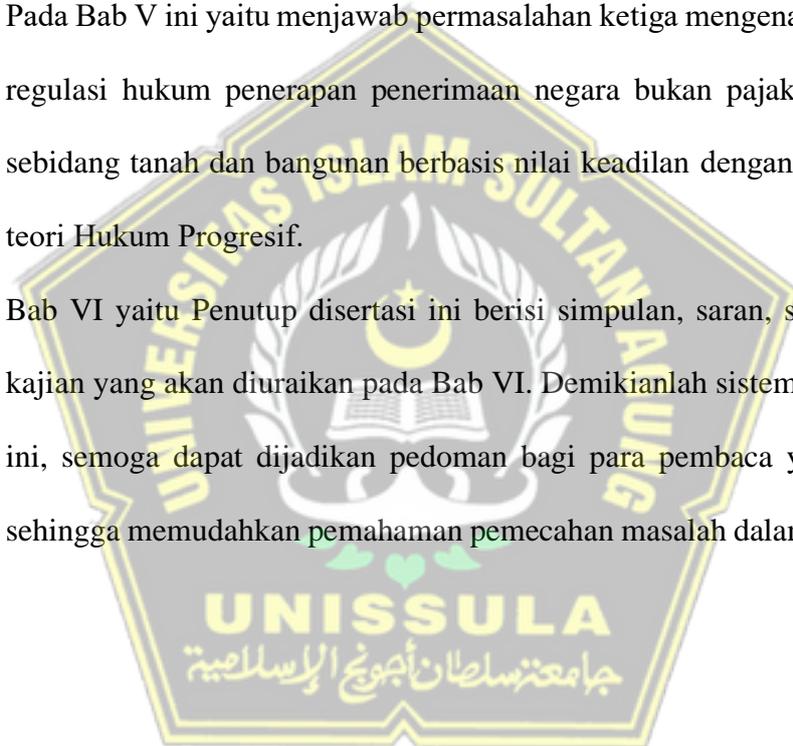
J. Sistematika Penelitian

Materi disertasi berjudul “regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) atas sebidang tanah dan bangunan berbasis nilai keadilan.” dibagi menjadi 6 bab. Latar belakang pemilihan topik kajian dirinci pada materi tentang penetapan regulasi hukum berdasarkan nilai keadilan:

1. Penjelasan selengkapnya diuraikan pada Bab I yaitu mengungkap, mengkritisi dan mengetahui fakta bahwa regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) atas sebidang tanah dan bangunan belum berbasis nilai keadilan. Orisinalitas disertasi yang didasarkan pada hasil penelitian yang fokus pada pencarian ide untuk rekonstruksi Regulasi regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Pendekatan yang digunakan adalah secara garis besar dapat dikelompokkan ke dalam ranah pendekatan *socio-legal research* dan pendekatan yang bersifat non doktrinal.
2. Penjelasan mengenai permasalahan tersebut diuraikan pada Bab II yaitu kajian teoritis sebagai kelanjutan dari fenomena yang disajikan pada Bab I akan disajikan pada Bab II yaitu Gambaran Umum mengenai arah pembahasan disertasi yang akan dipelajari. dalam kerangka teori 1) Teori Keadilan Pancasila Yudi Lathif, 2) Teori Sistem Hukum Lawrence Meir Friedmann, dan 3) Teori Hukum Progresif Satjipto Rahardjo.
3. Pada Bab III ini yaitu menjawab permasalahan pertama mengenai regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) atas sebidang

tanah dan bangunan berbasis nilai keadilan dengan pisau analisis teori Keadilan Pancasila.

4. Pada Bab IV ini yaitu menjawab permasalahan kedua mengenai kelemahan-kelemahan regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) atas sebidang tanah dan bangunan berbasis nilai keadilan dengan pisau analisis teori Sistem Hukum.
5. Pada Bab V ini yaitu menjawab permasalahan ketiga mengenai rekonstruksi regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) atas sebidang tanah dan bangunan berbasis nilai keadilan dengan pisau analisis teori Hukum Progresif.
6. Bab VI yaitu Penutup disertasi ini berisi simpulan, saran, serta implikasi kajian yang akan diuraikan pada Bab VI. Demikianlah sistematika disertasi ini, semoga dapat dijadikan pedoman bagi para pembaca yang budiman sehingga memudahkan pemahaman pemecahan masalah dalam disertasi ini.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Asas-Asas *Good Governance*

Pemerintahan yang bersih dan baik sangat diinginkan oleh setiap warga negara khususnya negara Indonesia, agar masalah dalam urusan tata kelola industri di Indonesia dapat terselesaikan dengan baik. Negara Indonesia sudah menerapkan konsep *Good Governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik. Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 hukum ini menjadi dasar dalam menyelenggarakan suatu kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan pemerintahan yang baik dalam upaya mencegah praktik kolusi, korupsi dan nepotisme. Oleh karena itu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 harus mampu menciptakan pemerintah yang transparan, efisien dan birokrasi yang semakin baik. Menurut Komite Nasional Kebijakan *Corporate Governance*¹¹⁴ mengatakan bahwa pemerintah Indonesia saat ini sedang bekerja keras dalam melaksanakan *Good Governance* demi mewujudkan pemerintahan yang berwibawa dan bersih.

Berdasarkan pemahaman Mardiasmo¹¹⁵ *Good Governance* diartikan sebagai tata cara suatu negara yang digunakan untuk mengelola sumber daya ekonomi dan sosial yang berorientasi pada pembangunan masyarakat demi

¹¹⁴MDS Aryani, Bab II Landasan Teori, Disadur dari https://e-journal.uajy.ac.id/25475/3/16%2004%2022489_2.pdf, Tanggal 30 Agustus 2024, Pukul 07.28 W.I.B., hlm 11.

¹¹⁵ MDS Aryani, *Loc.Cit.*

mewujudkan pemerintahan yang baik. Menurut Agoes¹¹⁶ mengartikan *Good Governance* sebagai suatu cara pemerintahan untuk mengatur hubungan antara tugas komite, peran direksi, pemangku kepentingan dan pemegang saham lainnya. Suatu proses yang dilakukan secara transparan untuk menentukan tujuan pemerintah, penilaian kinerja dan pencapaian disebut juga sebagai tata cara kelola pemerintah yang bersih dan baik. Peraturan Pemerintah Nomor 101 Pasal 2 huruf d yang dimaksud dengan *Good Governance* berarti pemerintahan yang baik menerapkan dan mengembangkan prinsip profesionalitas, transparansi, akuntabilitas, demokrasi, kualitas layanan, efektivitas, efisiensi, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh lapisan masyarakat.

Menurut Tjokroamidjojo¹¹⁷ terdapat paradigma baru dalam manajemen pembangunan dikarenakan pengertian *Good Governance* yang masih simpang siur. Pada umumnya *Good Governance* diartikan dengan pemerintahan yang bersih dan baik, sedangkan menurut Komite Nasional Kebijakan *Corporate Governance* mengatakan bahwa *Good Governance* adalah pemerintahan yang berwibawa dan bersih. Dengan hal ini maka Bintoro Tjokroamidjojo mengajukan suatu gagasan tentang *Good Governance* sebagai paradigma baru administrasi/manajemen pembangunan yang ditempatkan dalam pemerintahan pusat. Pemerintah dapat menjadi penggerak perubahan komunitas di negara berkembang, dengan adanya *Agent of Change* (agen perubahan) maka sangat diharapkan untuk melaksanakan perubahan yang dikehendaki. Kebijakan dan program yang dilakukan pemerintah yaitu industriindustri, proyek-proyek,

¹¹⁶ MDS Aryani, *Loc.Cit.*

¹¹⁷ MDS Aryani, *Ibid.*, hlm 12.

serta peran perencanaan dan anggaran yang dapat mendorong investasi sektor swasta dengan persetujuan investasi dalam pemerintahan.

Pada dasarnya, dalam sistem pemerintahan di Indonesia ada beberapa prinsip *Good Governance* yang harus dipegang. Berdasarkan *United Nations Development Programme*¹¹⁸ terdapat 9 (Sembilan) prinsip yang harus dipegang dalam menjalankan *Good Governance* yaitu:

1. Akuntabilitas (*Accountability*), tanggung jawab seorang pemimpin publik yang sudah diberikan kepercayaan oleh masyarakat untuk mengurus segala kepentingan yang dilakukan.
2. Partisipasi Masyarakat (*Society Participation*), bentuk keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat secara aktif dalam mengikuti rangkaian kegiatan yang dapat dilakukan melalui penyampaian pendapat serta mengambil keputusan baik secara langsung maupun instansi yang dapat mewakili kepentingan mereka.
3. Transparansi (*Transparency*), suatu prinsip dasar yang dibangun untuk mendapatkan informasi tentang kepentingan umum baik secara langsung dan dapat diukur berdasarkan sulitnya akses masyarakat terhadap informasi.
4. Efisiensi dan Efektivitas (*Efficiency and Effectiveness*), prinsip dasar yang harus diterapkan agar pelayanan terhadap publik menjadi semakin baik dengan memandu setiap kegiatan dan proses kelembagaan dalam upaya mendapatkan apa yang benar-benar dibutuhkan.

¹¹⁸ MDS Aryani, *Ibid.*, hlm 12.

5. Kesetaraan (*Equality*), prinsip ini dapat diartikan dengan memberikan pelayanan dan perlakuan kepada publik tanpa membeda-bedakan. Seluruh masyarakat memiliki kesempatan untuk meningkatkan kualitas hidup atau dapat mempertahankan kesejahteraannya.
6. Tegaknya Supremasi Hukum (*Supremation of Law*), dalam proses politik, masyarakat membutuhkan metode dan aturan hukum dalam pembuatan kebijakan publik demi mewujudkan pemerintahan yang baik. Kerangka hukum seharusnya bersifat tidak memihak dan tidak diskriminatif, termasuk hukum yang berkaitan dengan hak asasi manusia.
7. Visi Strategi (*Strategic Vision*), cara pandang yang strategis dalam menghadapi masa depan agar masyarakat dan para pemimpin memiliki pandangan luas tentang pembangunan manusia serta tata kelola pemerintahan dapat lebih baik lagi.
8. Responsif (*Responsiveness*), dalam prinsip ini, setiap lembaga harus berkomitmen untuk memberikan pelayanan yang maksimal kepada berbagai pihak yang berkepentingan.
9. Berorientasi pada Konsensus (*Consensus Orientation*), menurut *United Nations Development Programs* berorientasi pada konsensus merupakan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik agar suatu pemerintahan dapat memediasi perbedaan dengan memberikan solusi atas keputusan apapun yang dilakukan melalui konsensus.

Menurut konsep kebijakan dari *United Nations Development Programs*

(UNDP)¹¹⁹ menjelaskan lebih jauh lagi mengenai ciri-ciri *Good Governance* yaitu:

1. Melibatkan seluruh pihak untuk bertanggung jawab dan transparan serta adil dan efektif;
2. Menanggung supremasi hukum;
3. Memastikan bahwa prioritas sosial, politik dan ekonomi berdasarkan pada konsensus komunitas;
4. Kepentingan kelompok miskin dan tertinggal selalu diperhitungkan dalam proses pengambilan keputusan untuk alokasi sumber daya pembangunan.

B. Pelayanan Prima

Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.¹²⁰ Dalam Kamus besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain. Sedangkan melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang.

Definisi lain menyebutkan bahwa pelayanan adalah suatu bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah baik di pusat, di daerah, BUMN, dan BUMD dalam bentuk barang maupun jasa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai perundang-undangan yang

¹¹⁹ MDS Aryani, *Ibid.*, hlm. 14.

¹²⁰ Barata, Ateb adya. 2003. *Dasar-dasar Pelayanan Prima*. Jakarta: PT Elek Mediakomputindo, hlm. 30.

berlaku (KEPMENPAN 81/93). Menurut Daviddow dan Uttal pelayanan merupakan kegiatan/keuntungan yang ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen/*costomer* yang bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki. Dalam pelayanan yang disebut konsumen (*costomer*) adalah masyarakat yang mendapat manfaat dari aktivitas yang dilakukan oleh organisasi atau petugas dari organisasi pemberi layanan.¹²¹

Sedangkan hakikat dari *customer service* atau pelayanan nasabah sendiri adalah setiap kegiatan yang dimaksud untuk memberikan kepuasan nasabah, melalui pelayanan yang dapat memenuhi kebutuhan dan keinginan nasabah.¹²²

Pelayanan Prima adalah kemampuan maksimal seseorang dalam berhubungan dengan orang lain dalam hal pelayanan. Pelayanan prima adalah pelayanan yang terbaik yang diberikan kepada pelanggan, baik pelanggan internal maupun eksternal berdasarkan standard dan prosedur pelayanan.¹²³

Pelayanan prima (*Service Excellent*) adalah suatu pelayanan yang terbaik dalam memenuhi harapan dan kebutuhan pelanggan. Dengan kata lain, pelayanan prima merupakan suatu pelayanan yang memenuhi standar kualitas. Pelayanan yang memenuhi standar kualitas adalah suatu pelayanan yang sesuai dengan harapan dan kepuasan pelanggan/masyarakat.¹²⁴

¹²¹ Lukman, Sampara & Sugiyanto: 2001. *Pengembangan Pelaksanaan Pelayanan Prima*. Buku Ajar Diklatpim Tingkat III, hlm. 4.

¹²² Wahjono, Sentot Imam. 2010. *Manajemen Pemasaran Bank*. Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm. 179.

¹²³ Suwithi, Ni Wayan. 2008. *Akomodasi Perhotelan*. Jakarta: Direktorat Pembinaan Sekolah Menengah Kejuruan, hlm. 4.

¹²⁴ Maddy, Khairul. 2009. *Hakikat dan Pengertian Pelayanan Prima*. Jakarta: Chama Digital, hlm. 8.

Keberhasilan dalam mengembangkan dan melaksanakan pelayanan prima tidak terlepas dari kemampuan dalam pemilihan konsep pendekatannya. Konsep pelayanan prima berdasarkan A6,¹²⁵ yaitu mengembangkan pelayanan prima dengan menyelaraskan konsep-konsep Sikap (*Attitude*), Perhatian (*Attention*), Tindakan (*Action*), Kemampuan (*Ability*), Penampilan (*Appearance*), dan Tanggung jawab (*Accountability*).

1. Sikap (*Attitude*)

Sikap (*Attitude*) adalah perilaku yang harus ditonjolkan ketika menghadapi pelanggan, yang meliputi penampilan yang sopan dan serasi, berpikir positif, sehat dan logis, dan bersikap menghargai.

2. Perhatian (*Attention*)

Perhatian (*Attention*) adalah kepedulian penuh kepada pelanggan, baik yang berkaitan dengan perhatian akan kebutuhan dan keinginan pelanggan maupun pemahaman atas saran dan kritiknya, yang meliputi mendengarkan dan memahami secara sungguh-sungguh kebutuhan para pelanggan, mengamati dan menghargai perilaku para pelanggan, dan mencurahkan perhatian penuh kepada pelanggan.

3. Tindakan (*Action*)

Tindakan (*Action*) adalah berbagai kegiatan nyata yang harus dilakukan dalam memberikan layanan kepada pelanggan, yang meliputi mencatat setiap pesanan para pelanggan, mencatat kebutuhan para pelanggan, menegaskan kembali kebutuhan para pelanggan, mewujudkan

¹²⁵ Barata, Ateb adya. 2003. *Dasar-dasar Pelayanan Prima*. Jakarta: PT Elek Mediakomputindo, hlm. 31.

kebutuhan para pelanggan, dan menyatakan terima kasih dengan harapan pelanggan mau kembali.

4. Kemampuan (*Ability*)

Kemampuan (*Ability*) adalah pengetahuan dan keterampilan tertentu yang mutlak diperlukan untuk menunjang program pelayanan prima, yang meliputi kemampuan dalam bidang kerja yang ditekuni, melaksanakan komunikasi yang efektif, mengembangkan motivasi, dan mengembangkan *public relation* sebagai instrument dalam membina hubungan kedalam dan keluar organisasi atau perusahaan.

5. Penampilan (*Appearance*)

Penampilan (*Appearance*) adalah penampilan seseorang baik yang bersifat fisik saja maupun fisik atau non fisik, yang mampu merefleksikan kepercayaan diri dan kredibilitas dari pihak lain.

6. Tanggung jawab (*Accountability*)

Tanggung Jawab (*Accountability*) adalah suatu sikap keberpihakan kepada pelanggan sebagai suatu wujud keperdulian untuk menghindarkan atau meminimalkan kerugian atau ketidakpuasan pelanggan.

Pendapat lain menyatakan bahwa konsep pribadi pelayanan prima meliputi unsur-unsur kepribadian, penampilan, perilaku, komunikasi, pengetahuan, dan penyampaian. Konsep layanan prima tersebut terdiri dari hal-hal berikut ini:¹²⁶

a. Pribadi prima tampil ramah;

¹²⁶ Pendi I.N.R & Sudarta, Tata. 2004. *Psychology Of Service*. Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm 51.

- b. Pribadi prima tampil sopan;
- c. Pribadi prima tampil yakin;
- d. Pribadi prima tampil rapi;
- e. Pribadi prima tampil ceria;
- f. Pribadi prima senang memaafkan;
- g. Pribadi prima senang bergaul;
- h. Pribadi prima tampil belajar dari orang lain;
- i. Pribadi prima senang dalam kewajaran; dan
- j. Pribadi prima senang menyenangkan orang lain.

Jadi konsep pelayanan prima meliputi A6, yaitu Sikap (*Attitude*), Perhatian (*Attention*), Tindakan (*Action*), Kemampuan (*Ability*), Penampilan (*Appearance*), dan Tanggung jawab (*Accountability*).

Vincent Gaspersz menyatakan bahwa kualitas pelayanan meliputi dimensi-dimensi sebagai berikut:

1. Ketepatan waktu pelayanan berkaitan dengan waktu tunggu dan proses.
2. Kualitas pelayanan berkaitan dengan akurasi atau kepetatan pelayanan.
3. Kualitas pelayanan berkaitan dengan kesopanan dan keramahan pelaku bisnis.
4. Kualitas pelayanan berkaitan dengan tanggung jawab dalam penanganan keluhan pelanggan
5. Kualitas pelayanan berkaitan dengan sedikit banyaknya petugas yang melayani serta fasilitas pendukung lainnya.
6. Kualitas pelayanan berkaitan dengan lokasi, ruangan tempat pelayanan,

tempat parkir, ketersediaan informasi, dan petunjuk/panduan lainnya.

7. Kualitas pelayanan berhubungan dengan kondisi lingkungan, kebersihan, ruang tunggu, fasilitas music, AC, alat komunikasi, dan lain-lain.¹²⁷

Proses dan tahapan pelayanan prima:¹²⁸

1. Pancarkan segenap sikap positif kepada orang lain/pelanggan. Langkah: identifikasi kebutuhan dasar manusia (pengertian), membaca kebutuhan pelanggan (perhatian), pengaturan waktu pelayanan (tepat waktu), situasi dan kondisi, kepekaan dan empati (mendengarkan).
2. Mengidentifikasi kebutuhan pelanggan. Langkah: identifikasi kebutuhan dasar manusia (pengertian), membaca kebutuhan pelanggan (perhatian), pengaturan waktu pelayanan (tepat waktu), situasi dan kondisi, kepekaan dan empati (mendengarkan).
3. Aplikasi diri pengidentifikasian kebutuhan pelanggan. Langkah: ambil inisiatif untuk memperluas tanggung jawab, berkomunikasi dengan jelas/asertif, pengertian, pelanggan disambut dengan baik, membantu mereka merasa penting, memberikan lingkungan yang menyenangkan.
4. Ada pengakuan kepuasan dari pelanggan yang anda layani. Langkah: tuntaskan semua kebutuhan pelanggan, ambil langkah ekstra bagi pelayanan, beri sikap yang menjadikan pelanggan berada di pihak anda.

Ada beberapa alasan mengapa pelayanan prima penting bagi suatu perusahaan:¹²⁹

¹²⁷ Maddy, Khairul. 2009. *Hakikat dan Pengertian Pelayanan Prima*. Jakarta: Chama Digital, hlm 10.

¹²⁸ Judiari, Josina. 2010. *Psikologi Konsumen*. Buku Ajar, hlm 106.

¹²⁹ Rahmayanty, Nina. 2013. *Manajemen Pelayanan Prima*. Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm

1. Pelayanan prima memiliki makna ekonomi

Pelanggan adalah kunci meraih keuntungan. Tujuan tersebut berupa memaksimalkan laba dengan mempertahankan kelangsungan hidup perusahaan perusahaan, meraih pasar yang besar, menciptakan kepemimpinan pasar dalam hal kualitas, mengatasi persaingan, melaksanakan tanggung jawab sosial, dan sebagainya.

Bila membina hubungan dan mempertahankan pelanggan yang sudah lama dengan memberikan pelayanan yang sangat baik dan konsisten, bila mereka puas ada kemungkinan menunjukkan loyalitasnya dengan memberikan informasi kepada orang lain dan tingkat kepercayaan melalui *testimony* (ucapan seseorang) lebih tinggi dan efektif selain biaya yang dikeluarkan lebih rendah.

2. Pelayanan adalah tempat berkumpulnya uang dan pekerjaan

Perusahaan bergantung pada pelanggan dan untuk pelangganlah mereka bekerja, karena pelanggan sumber uang dan pekerjaan. Memusatkan perhatian pada kebutuhan pelanggan, dengan memadukan semua kegiatan yang akan mempengaruhi pelanggan dan menghasilkan laba melalui kegiatan pelayanan terhadap kepuasan pelanggan.

3. Persaingan yang semakin maju

Terus membesarnya kegiatan bisnis, semakin kompetisi serta rendahnya atau turunnya pangsa pasar dikarenakan semakin banyaknya produsen yang terlibat dalam pemenuhan kebutuhan dan keinginan

pelanggan. Kunci utama untuk memenangkan persaingan adalah memberikan nilai dan kepuasan kepada pelanggan melalui penyampaian produk dan jasa berkualitas dengan harga bersaing.

4. Pemahaman yang semakin baik terhadap pelanggan

Perhatian terhadap kepentingan pelanggan dengan cara melihat kebutuhan serta kepuasan atas pelayanan menjadi faktor kunci untuk keberhasilan usaha di tengah iklim persaingan yang semakin ketat. Memahami sudut pandang pelanggan menyadari kepuasan pelanggan tak sekedar membeli produk, melainkan juga memenuhi berbagai unsur emosi dan afeksi, seperti gaya hidup, jati diri, petualangan, cinta dan persahabatan, kedamaian serta kepercayaan.

Kemudian dalam Majid¹³⁰ menjelaskan lebih spesifik betapa pentingnya *service excellence* kepada pelanggan karena beberapa alasan, yaitu:

1. Pelanggan menilai efisiensi perusahaan melalui karyawan yang ditemui;
2. Kesan pertama (*positive first impression*) sangat penting. Sungguh sulit mengatasi kesan pertama yang negatif;
3. Perusahaan memiliki harapan dan standar yang tinggi dari para pekerja;
4. Pelanggan percaya kepada perusahaan dan akan terus senang dilayani jika ia diperlakukan dengan baik;
5. Salah satu bentuk promosi yang paling efektif dari periklanan adalah “*Word of Mouth*” (promosi dari mulut ke mulut). Jika pelanggan senang, dia akan memberitahukan kepada orang lain;

¹³⁰ Majid, Suharto Abdul. 2011. *Customer Service Dalam Bisnis Jasa Transportasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm 61.

6. Kita merasa senang dan bangga akan diri kita sendiri jika memberikan pelayanan yang terbaik bagi pelanggan;
7. Pelanggan mempercayakan kita sebagai sumber informasi dan bantuan utama.

C. Penerimaan Negara Bukan Pajak

Ada tiga jenis sumber pendapatan negara dalam APBN, yaitu: penerimaan pajak, penerimaan negara bukan pajak, dan hibah. Pada umumnya, di berbagai negara, penerimaan pajak merupakan sumber pendapatan yang paling penting dan dominan untuk menyelenggarakan tugas-tugas negara dan pembangunan. Namun demikian, penerimaan negara bukan pajak juga merupakan salah satu sumber pendapatan negara yang sangat penting. Hugh Dalton mengungkapkan "..., *on the other hand, as an important source of public income, the price charged by a public authority for specific services and commodities supplied by it, including the prices charged for use of public property.*"¹³¹

1. Pengertian Penerimaan Negara Bukan Pajak

Sejalan dengan meningkatnya pembangunan nasional di segala bidang, terdapat banyak bentuk penerimaan negara di luar penerimaan perpajakan. Penerimaan perpajakan meliputi penerimaan yang berasal dari Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, Bea Masuk, Cukai, Pajak Bumi dan Bangunan, Bea

¹³¹ Hugh Dalton, *Principles of Public Finance*, (London: Routledge & Keagen Paul Ltd., 1971), hlm 17.

Meterai, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan lainnya yang diatur dengan peraturan perundang undangan di bidang perpajakan. Selain itu, penerimaan negara yang berasal dari minyak dan gas bumi, yang di dalamnya terkandung unsur pajak dan royalti, diperlakukan sebagai penerimaan perpajakan, mengingat unsur pajak lebih dominan. Dengan demikian pengertian, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) mencakup segala penerimaan pemerintah pusat di luar penerimaan perpajakan tersebut.¹³² Dalam Pasal 1 butir 1 UU Nomor 9 tahun 2018, definisi Penerimaan Negara Bukan Pajak berbunyi bahwa, “*Seluruh penerimaan Pemerintah pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan*”.

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) adalah merupakan bagian dari Anggaran dan Pendapatan belanja (APBN) dan merupakan bagian dari uang pemasukan negara. Unsur penerimaan negara adalah dari penerimaan pajak dan penerimaan bukan pajak. Penerimaan negara bukan pajak menurut UU Nomor 9 tahun 2018 meliputi:

- a. Pemanfaatan Sumber Daya Alam;
- b. Pelayanan;
- c. Pengelolaan Kekayaan Negara Dipisahkan;
- d. Pengelolaan Barang Milik Negara;
- e. Pengelolaan Dana; dan
- f. Hak Negara Lainnya;

¹³² Indonesia, *Undang-undang tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, Penjelasan Umum*.

Penerimaan Negara Bukan Pajak yang dipungut pada Kementerian/Lembaga dapat digolongkan menjadi:

- a. Penerimaan Umum yaitu jenis PNBP yang pada umumnya terdapat pada semua Kementerian/Lembaga, terdiri dari antara lain hasil penjualan barang yang telah rusak/berlebihan/dihapuskan, sewa rumah dinas, dan jasa giro.
- b. Penerimaan fungsional yaitu penerimaan yang diperoleh Kementerian/Lembaga dalam rangka pelaksanaan tugas pokoknya, terdiri antara lain pendaftaran tanah, lisensi, uang denda Kejaksaan Agung, dan pembuatan SIM. Sehingga dilihat dari sifatnya mempunyai ciri khas tersendiri yang berbeda dengan Kementerian /Lembaga lainnya.

Penerimaan negara mempunyai peran dalam pembiayaan kegiatan untuk meningkatkan kemandirian bangsa dalam pembiayaan negara dan pembangunan. Setiap pungutan kepada masyarakat harus mempunyai dasar hukum, oleh sebab itu pengenaan pungutan terhadap penerimaan negara bukan pajak juga harus mempunyai landasan hukum. Landasan peraturan tentang jenis dan tarif penerimaan negara bukan pajak berbeda antar instansi. Melihat dinamisnya perkembangan penerimaan negara bukan pajak maka pengaturan PNBP sangat banyak.

2. Peranan dan Tujuan Penerimaan Negara Bukan Pajak

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) merupakan salah satu sumber pendapatan negara. Dalam upaya pencapaian tujuan nasional

sebagaimana termaktub dalam Undang-undang Dasar 1945, Pemerintah menyelenggarakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan nasional. Oleh karena itu, peranan PNBPN dalam pembiayaan kegiatan dimaksud penting dalam peningkatan kemandirian bangsa dalam pembiayaan Negara dan pembangunan.¹³³

Dengan berpegang teguh pada prinsip kepastian hukum, keadilan dan kesederhanaan, maka arah dan tujuan perumusan Undang-undang Penerimaan Negara Bukan Pajak adalah:¹³⁴

- a. Menuju kemandirian bangsa dalam pembiayaan Negara dan pembiayaan pembangunan melalui optimalisasi sumber-sumber Penerimaan Negara Bukan Pajak dan ketertiban administrasi pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak serta penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak ke Kas Negara;
- b. Lebih memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat berpartisipasi dalam pembiayaan pembangunan sesuai dengan manfaat yang dinikmatinya dari kegiatan-kegiatan yang menghasilkan Penerimaan Negara Bukan Pajak;
- c. Menunjang kebijaksanaan Pemerintah dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi, pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta investasi di seluruh wilayah Indonesia;
- d. menunjang upaya terciptanya aparat Pemerintah yang kuat, bersih dan berwibawa, penyederhanaan prosedur dan pemenuhan kewajiban,

¹³³ Indonesia, *Undang-undang tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, Loc.cit.*

¹³⁴ Indonesia, *Undang-undang tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, Loc.cit.*

peningkatan tertib administrasi keuangan dan anggaran Negara, serta peningkatan pengawasan.

3. Dasar Hukum Penerimaan Negara Bukan Pajak

Dasar hukum pengelolaan penerimaan negara bukan pajak di Indonesia adalah sebagai berikut. Dasar hukum mengenai jenis dan tarif penerimaan negara bukan pajak jumlahnya sangat banyak karena perkembangannya sangat dinamis dan pengaturannya didelegasikan kepada peraturan pemerintah. Oleh karena itu, khusus mengenai jenis dan tarif penerimaan negara bukan pajak, akan dicantumkan beberapa peraturan pemerintah saja.

a. Undang-undang Dasar 1945 Pasal 23A;

Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945 setelah Perubahan Keempat berbunyi, *“Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.”* Pasal ini menggantikan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, *“Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang.”* Penjelasan Pasal 23 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, antara lain, menegaskan bahwa segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat seperti pajak dan lain-lainnya, harus ditetapkan dengan undang-undang, yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, penerimaan Negara di luar penerimaan perpajakan, yang menempatkan beban kepada rakyat, juga

harus didasarkan pada undang-undang.¹³⁵

- b. Undang-Undang Nomor 9 tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria Dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3694) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3760);
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Bersumber dari Kegiatan Tertentu (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3871);
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan

¹³⁵ Indonesia, *Undang-undang tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, Loc.cit.*

- Pertanahan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 18, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5100);
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4455);
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2004 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4361);
- i. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2003 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kantor Kementerian Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 81, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4304);
- j. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2001 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Standarisasi Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4121);

- k. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2021 tentang Besaran, Persyaratan, Dan Tata Cara Pengenaan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Terhadap Pelayanan Penerbitan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Dengan Pertimbangan Tertentu;
- l. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2016 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengenaan Tarif PNBPN Terhadap Pihak Tertentu;
- m. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 71/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pengelolaan Barang Milik Negara.

4. Jenis-Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak

Sejalan dengan meningkatnya pembangunan nasional di segala bidang, terdapat banyak bentuk penerimaan negara di luar penerimaan perpajakan. UU Nomor 9 tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak Pasal 4 ayat (1) mengelompokkan Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagai berikut:

- a. Pemanfaatan Sumber Daya Alam;
- b. Pelayanan;
- c. Pengelolaan Kekayaan Negara Dipisahkan;
- d. Pengelolaan Barang Milik Negara;
- e. Pengelolaan Dana; dan
- f. Hak Negara Lainnya.

Pengaturan selanjutnya, kecuali jenis Penerimaan Negara Bukan

Pajak yang ditetapkan dengan undang-undang, jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang tercakup dalam kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Demikian juga dengan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang belum tercakup dalam kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak tersebut ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.¹³⁶

Sebagai pelaksanaan ketentuan mengenai penetapan jenis dan penyeteroran Penerimaan Negara Bukan Pajak dalam UU Nomor 9 tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak untuk pertama kalinya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyeteroran Penerimaan Negara Bukan Pajak ke Kas Negara.¹³⁷ Penetapan PP Nomor 22 Tahun 1997 merupakan langkah penertiban, sesuai dengan tujuan UU Nomor 9 tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, sehingga jenis dan besarnya pungutan yang menjadi sumber penerimaan tersebut tidak malahan menambah beban bagi masyarakat dan pembangunan itu sendiri.⁵⁵

Dalam PP Nomor 22 Tahun 1997, jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu jenis-jenis PNBPN yang berlaku umum dan jenis-jenis PNBPN yang berlaku khusus pada suatu kementerian negara/lembaga (bersifat fungsional). Jenis-jenis PNBPN yang berlaku umum pada semua kementerian negara/lembaga meliputi.¹³⁸

¹³⁶ *Ibid.*, Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3).

¹³⁷ Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Jenis dan Penyeteroran Penerimaan Negara Bukan Pajak ke Kas Negara, PP Nomor 22 Tahun 1997, Bagian Konsiderans.

¹³⁸ *Ibid.*, Penjelasan Umum.

- a. Penerimaan kembali anggaran (sisa anggaran rutin dan sisa anggaran pembangunan).
- b. Penerimaan hasil penjualan barang/kekayaan negara.
- c. Penerimaan hasil penyewaan barang/kekayaan negara.
- d. Penerimaan hasil penyimpanan uang negara (jasa giro).
- e. Penerimaan ganti rugi atas kerugian negara (tuntutan ganti rugi dan tuntutan perbendaharaan).
- f. Penerimaan denda keterlambatan penyelesaian pekerjaan pemerintah.
- g. Penerimaan dari hasil penjualan dokumen lelang.

Adapun jenis-jenis PNBP yang bersifat fungsional hanya terdapat pada kementerian negara/lembaga tertentu sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, sehingga jenis-jenis PNBP antara kementerian negara/lembaga yang satu dengan yang lain berbeda-beda. Seiring dengan semakin beragamnya jenis pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat maupun dalam rangka mengoptimalkan Penerimaan Negara Bukan Pajak guna menunjang pembangunan nasional, jenis-jenis penerimaan negara bukan pajak juga semakin bertambah. Misalnya, pelayanan pertanahan yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional telah beberapa kali mengalami perubahan.

Dalam Lampiran IIB angka (10) PP Nomor 22 Tahun 1997, jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional adalah sebagai berikut:¹³⁹

¹³⁹ *Ibid.*, Lampiran IIB angka (10). Pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 52 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun

- a. Penerimaan dari pengukuran dan pemetaan.
- b. Penerimaan dari pemeriksaan tanah.
- c. Penerimaan dari konsolidasi tanah secara swadaya.
- d. Penerimaan dari redistribusi tanah secara swadaya.
- e. Penerimaan dari izin lokasi.

Pada tahun 2002 Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002, sehingga Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional adalah penerimaan dari kegiatan:¹⁴⁰

- a. Pelayanan Pendaftaran Tanah, meliputi:¹⁴¹
 - 1) Pelayanan Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah, terdiri dari:
 - a) Pelayanan Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah Secara Sporadik,
 - b) Pelayanan Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah Secara Sistematis,
 - c) Pelayanan Pengembalian Batas, dan
 - d) Pelayanan Pembuatan Peta Situasi Lengkap (Topografi).
 - 2) Pelayanan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali.
 - 3) Pelayanan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah.
- b. Pelayanan Pemeriksaan Tanah, terdiri dari:¹⁴²

1997, namun jenis-jenis PNBPN yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional tidak mengalami perubahan.

¹⁴⁰ Peraturan Pemerintah Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional, op.cit.*, Pasal 2.

¹⁴¹ *Ibid.*, Pasal 3 dan 4.

¹⁴² *Ibid.*, Pasal 6 sampai 10.

- 1) Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia A, terdiri dari:
 - a) Pelayanan Pemeriksaan Tanah di Perkotaan,
 - b) Pelayanan Pemeriksaan Tanah di Perdesaan, dan
 - c) Pelayanan Pemeriksaan Tanah Secara Massal.
- 2) Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia B, terdiri dari:
 - a) Pelayanan Pemeriksaan Tanah Secara Sporadis,
 - b) Pelayanan Pemeriksaan Tanah Secara Massal, dan
 - c) Pelayanan Survey Pemetaan Penatagunaan Tanah.
- 3) Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Tim Peneliti Tanah, terdiri dari:
 - a) Pelayanan Pemeriksaan Tanah di Perkotaan,
 - b) Pelayanan Pemeriksaan Tanah di Perdesaan, dan
 - c) Pelayanan Pemeriksaan Tanah Secara Massal.
- 4) Pelayanan Pemeriksaan Tanah dalam Bentuk Laporan Konstatasi, meliputi:
 - a) Pelayanan Pemeriksaan Tanah dalam Bentuk Laporan Konstatasi untuk Perpanjangan atau Pembaharuan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, dan
 - b) Pelayanan Pemeriksaan Tanah dalam Bentuk Laporan Konstatasi untuk Perpanjangan atau Pembaharuan Hak Guna Usaha.
- c. Pelayanan Informasi Pertanahan.
- d. Pelayanan Konsolidasi Tanah Secara Swadaya.
- e. Pelayanan Redistribusi Tanah Secara Swadaya.

- f. Penyelenggaraan Pendidikan Program Diploma I Pengukuran dan Pemetaan Kadastral.¹⁴³
- g. Pelayanan Penetapan Hak atas Tanah, terdiri dari:¹⁴⁴
- 1) Uang Pemasukan¹⁴⁵ Dalam Rangka Pemberian Hak Milik;
 - 2) Uang Pemasukan Dalam Rangka Pemberian Hak Guna Usaha;
 - 3) Uang Pemasukan Dalam Rangka Pemberian Hak Guna Bangunan;
 - 4) Uang Pemasukan Dalam Rangka Pemberian Hak Pakai;
 - 5) Uang Pemasukan Dalam Rangka Pemberian Hak Pengelolaan.

Pada tahun 2015, Pemerintah kembali mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional. Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah kembali mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015, Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional adalah penerimaan dari kegiatan:¹⁴⁶

- a. Pelayanan Survei, Pengukuran, dan Pemetaan, terdiri dari:¹⁴⁷

¹⁴³ Kadasrtal adalah yang bersifat/berhubungan dengan kadaster. Kadaster diartikan sebagai badan/dinas yang berurusan dengan hal penetapan dan/atau pendataan tanah milik atau tanah dan bangunan, serta menentukan letak dan luasnya, terutama guna menentukan besarnya jumlah pajak yang harus ditanggung oleh pemiliknya. Team Pustaka Phoenix, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Baru, cetakan ketiga*, (Jakarta: Media Pustaka Phoenix, 2008), hlm. 404.

¹⁴⁴ Peraturan Pemerintah Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional, op.cit.*, Pasal 15.

¹⁴⁵ Uang Pemasukan adalah uang yang harus dibayar kepada Negara oleh setiap penerima hak atas tanah Negara sesuai ketentuan yang berlaku sebagai pengakuan (*recognitie*) atas hak menguasai Negara. *Ibid.*, Pasal 1 butir 11.

¹⁴⁶ Peraturan Pemerintah Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional, PP Nomor 128 Tahun 2015*, Pasal 1.

¹⁴⁷ *Ibid.*, Pasal 2.

- 1) Pelayanan Survei, Pengukuran Batas Kawasan atau Batas Wilayah, dan Pemetaan;
- 2) Pelayanan Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah dalam rangka Penetapan Batas, yaitu adalah seluruh jenis kegiatan pengukuran dan pemetaan di lingkungan Badan Pertanahan Nasional dalam rangka penerbitan sertifikat hak atas tanah atau kegiatan pertanahan lainnya, meliputi:
 - a) Pelayanan Pengukuran dan Pemetaan Batas Bidang Tanah;
 - b) Pelayanan Pengukuran dan Pemetaan Batas Bidang Tanah Secara Massal;¹⁴⁸
 - c) Pelayanan Pengembalian Batas; dan
 - d) Pelayanan Legalisasi Gambar Ukur Surveyor Berlisensi.¹⁴⁹
- 3) Pelayanan Pengukuran dan Pemetaan Batas Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah, atau Ruang Perairan, yaitu seluruh jenis kegiatan pengukuran dalam rangka penetapan batas ruang atas tanah, atau ruang bawah tanah untuk penerbitan sertifikatnya atau kegiatan pertanahan lainnya. Pengukuran dan Pemetaan ini dilaksanakan secara 3 (tiga) dimensi, dengan perhitungan panjang, lebar, dan tinggi berupa ruang dengan menggunakan metode,

¹⁴⁸ Yang dimaksud dengan “Secara Massal” adalah permohonan yang diajukan paling sedikit 10 (sepuluh) bidang dalam 1 (satu) kelurahan, desa, atau nama lainnya. *Ibid.*, Penjelasan Pasal 2 huruf b angka 2.

¹⁴⁹ Yang dimaksud dengan “Legalisasi Gambar Ukur Surveyor Berlisensi” adalah legalisasi gambar ukur hasil pengukuran dan pemetaan batas bidang tanah yang dilakukan oleh surveyor berlisensi. *Ibid.*, Penjelasan Pasal 2 huruf b angka 4.

teknologi, waktu, penyimpanan data, dan penyajian yang lebih khusus.

b. Pelayanan Pemeriksaan Tanah, meliputi:¹⁵⁰

1) Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia A.

Yang dimaksud dengan “Panitia A” adalah panitia yang bertugas melaksanakan pemeriksaan, penelitian, dan pengkajian data fisik dan data yuridis di lapangan dan di kantor dalam rangka penyelesaian permohonan pemberian Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah Negara, Hak Pengelolaan, dan permohonan pengakuan hak atas tanah.

2) Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia B.

Yang dimaksud dengan “Panitia B” adalah Panitia yang bertugas melaksanakan pemeriksaan, penelitian, dan pengkajian data fisik dan data yuridis di lapangan maupun di kantor dalam rangka penyelesaian permohonan pemberian, perpanjangan, dan pembaruan Hak Guna Usaha.

3) Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Tim Peneliti Tanah.

Yang dimaksud dengan “Tim Peneliti Tanah” adalah tim yang bertugas melaksanakan pemeriksaan, penelitian dan pengkajian data fisik dan data yuridis di lapangan dan di kantor dalam rangka penyelesaian permohonan pemberian hak atas tanah instansi pemerintah dan pemerintah daerah.

¹⁵⁰ *Ibid.*, Pasal 6.

4) Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Petugas Konstatasi.

Yang dimaksud dengan “Petugas Konstatasi” adalah petugas (Kepala Kantor Pertanahan atau Pejabat yang ditunjuk) yang melaksanakan pemeriksaan data fisik dan data yuridis di lapangan dan di kantor dalam rangka pemberian Hak Atas Tanah yang berasal dari tanah yang sudah pernah terdaftar dan perpanjangan serta pembaruan Hak Atas Tanah kecuali Hak Guna Usaha.

c. Pelayanan Konsolidasi Tanah Secara Swadaya.

Yang dimaksud dengan “Konsolidasi Tanah” adalah kebijakan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah serta usaha penyediaan tanah untuk kepentingan pembangunan dalam rangka meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumberdaya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Pelayanan ini meliputi:¹⁵¹

- 1) Pelayanan Konsolidasi Tanah Secara Swadaya Pertanian;
- 2) Pelayanan Konsolidasi Tanah Secara Swadaya Non-pertanian.

d. Pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan.

Yang dimaksud dengan “Pertimbangan Teknis Pertanahan” adalah ketentuan dan syarat penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai dasar dalam penerbitan izin lokasi, penetapan lokasi, dan izin perubahan penggunaan tanah. Pelayanan ini, meliputi:¹⁵²

¹⁵¹ *Ibid.*, Pasal 11.

¹⁵² *Ibid.*, Pasal 13.

- 1) Pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam rangka Izin Lokasi,
 - 2) Pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam rangka Penetapan Lokasi, dan
 - 3) Pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam rangka Izin Perubahan Penggunaan Tanah.
- e. Pelayanan Pendaftaran Tanah, meliputi:¹⁵³
- 1) Pelayanan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali, yaitu kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar.
 - 2) Pelayanan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah, yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan yang terjadi kemudian.
- f. Pelayanan Informasi Pertanahan.
- g. Pelayanan Lisensi.
- h. Pelayanan Pendidikan.
- i. Pelayanan Penetapan Tanah Objek Penguasaan Benda-benda Tetap Milik Perseorangan Warga Negara Belanda (P3MB)/Peraturan Presidium Kabinet Dwikora Nomor 5/Prk/1965.¹⁵⁴

¹⁵³ *Ibid.*, Pasal 15.

¹⁵⁴ Yang dimaksud dengan “Tanah Objek Penguasaan Benda-benda Tetap Milik Perseorangan Warga Negara Belanda (P3MB)” adalah semua tanah milik perorangan Warga Negara Belanda, yang tidak terkena Undang-undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda, yang pemiliknya telah meninggalkan wilayah Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 3 Prp Tahun 1960. Adapun yang

- j. Pelayanan di Bidang Pertanahan yang Berasal dari Kerja Sama dengan Pihak Lain.

5. Jenis Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak

Dalam kamus Tesaurus Alfabetis Bahasa Indonesia, kata “tarif” diartikan sebagai “bayaran” yang contoh penerapannya antara lain: bea, beban, biaya, daftar ongkos, pajak, porto, pungutan, dan tol.¹⁵⁵ Achmad Tjahyono dan Muhammad Fahri Husein dalam mendefinisikan tarif pajak menyatakan “Tarif pajak merupakan angka atau persentase yang digunakan untuk menghitung jumlah pajak atau pajak terutang.”¹⁵⁶ Dari rumusan tersebut dapat diambil pengertian bahwa tarif adalah angka atau persentase yang digunakan untuk menghitung jumlah tagihan.

Adapun jenis-jenis tarif antara lain sebagai berikut:

a. Tarif Tetap

Tarif tetap adalah suatu tarif yang berupa suatu jumlah (nominal) tertentu yang sifatnya tetap dan tidak dipengaruhi oleh besarnya objek maupun subjek yang dikenai tagihan. Adanya tarif ini dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa keadilan akan ada apabila terhadap semua pihak diberikan secara sama. Jadi, semua pihak

dimaksud dengan “Peraturan Presidium Kabinet Dwikora Nomor 5/Prk/1965” adalah semua tanah kepunyaan Badan-badan Hukum Belanda yang Direksi/pengurusnya sudah meninggalkan Indonesia dan menurut kenyataannya tidak lagi menyelenggarakan ketatalaksanaan dan usahanya dinyatakan jatuh kepada Negara dan dikuasai Pemerintah Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presidium Kabinet Dwikora Republik Indonesia Nomor 5/Prk/Tahun 1965. *Ibid.*, Penjelasan Pasal 18.

¹⁵⁵ Pusat Bahasa Pendidikan Nasional, *Tesaurus Alfabetis Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Mizan, 2009), hlm. 585.

¹⁵⁶ Achmad Tjahyono dan Muhammad Fahri Husein, *Perpajakan: Pembahasan Berdasarkan Undang-undang dan Aturan Pajak Terbaru, Edisi Keempat*, (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2009), hlm. 21.

dikenakan dalam jumlah yang sama.¹⁵⁷

b. Tarif Proporsional (Sebanding/Sepadan)

Tarif proporsional adalah tarif yang berupa sebuah persentase tunggal yang dikenakan terhadap semua objek tagihan berapapun nilainya.¹⁵⁸ Jumlah tagihan akan berubah secara proporsional/sebanding dengan dasar pengenaan tagihan.¹⁵⁹ Adanya tarif proporsional dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa tidaklah adil apabila semua orang dikenakan tagihan dalam jumlah yang sama karena antara orang yang satu dengan yang lain mempunyai keadaan dan kemampuan yang berbeda. Oleh karena itu, harus dikenakan beban yang sebanding dengan kemampuan masing-masing.¹⁶⁰

c. Tarif Progresif

Tarif progresif adalah tarif dengan persentase semakin naik (meningkat) apabila jumlah yang menjadi dasar pengenaan tagihan meningkat.¹⁶¹ Jadi, tarif ini terdiri dari beberapa persentase. Dengan adanya tarif seperti itu, semakin tinggi objek tagihan akan semakin besar tagihan yang dikenakan. Tarif ini, menurut Rochmat Soemitro, sebetulnya didasarkan pada teori ekonomi hukum Gossen yang mengatakan bahwa lebih banyak kita memiliki barang maka manfaat marginal satuan berikutnya lebih kecil. Oleh karena itu lebih mudah

¹⁵⁷ Y. Sri Pudyatmoko, *Pengantar Hukum Pajak*, (Yogyakarta: Andi Offset, 2009), hlm. 83 dan 84.

¹⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 84.

¹⁵⁹ Erly Suardy, *Hukum Pajak, Edisi Keempat*, (Jakarta: Salemba Empat, 2008), hlm. 68.

¹⁶⁰ Y. Sri Pudyatmoko, *Op.cit.*, hlm. 84.

¹⁶¹ Achmad Tjahyono dan Muhammad Fahri Husein, *Op.cit.*, hlm. 22.

dikenakan pajak/pungutan.¹⁶²

d. Tarif Degresif

Tarif degresif adalah adalah tarif dengan persentase semakin turun apabila jumlah yang menjadi dasar pengenaan tagihan meningkat.¹⁶³ Jadi, tarif ini terdiri dari beberapa persentase yang semakin kecil bila objek tagihannya semakin besar. Tarif ini tidak diterapkan di dalam praktik karena mengandung ketidakadilan. Bila tarif ini diterapkan, maka yang memiliki obyek tagihan (kemampuan) lebih rendah akan dikenai beban yang lebih berat. Sementara mereka yang memiliki obyek tagihan lebih besar mendapat beban yang lebih ringan.

Besarnya tagihan pada umumnya ditentukan oleh dua komponen utama, yakni jumlah yang menjadi dasar pengenaan tagihan (*base*) dan tarif yang dikenakan terhadapnya (*rate*).¹⁶⁴ Salah satu syarat pungutan kepada rakyat adalah keadilan, baik keadilan dalam prinsip maupun dalam pelaksanaan. Dengan adanya keadilan, pemerintah dapat menciptakan keseimbangan sosial yang sangat penting untuk kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Penentuan tarif pungutan merupakan salah satu cara untuk

¹⁶² Rochmat Soemitro dalam bukunya “Asas dan Dasar Perpajakan I” memberikan contoh sederhana dari teori Gossen sebagai berikut. Bila sebuah keluarga yang terdiri dari ayah, ibu, dan dua orang anak memiliki sebuah rumah tinggal, maka rumah itulah yang akan ditempati oleh keluarga tersebut sehingga rumah itu dimanfaatkan secara efektif. Bila kemudian keluarga itu dapat membeli sebuah rumah lagi, maka pemanfaatan rumah itu tidak seperti ketika keluarga itu hanya memiliki sebuah rumah. Ada kemungkinan sebagian dari rumah itu tidak termanfaatkan secara efektif. Oleh karena itu, atas hal seperti ini lebih mudah dikenakan pajak/pungutan. Y. Sri Pudyatmoko, *Op.cit.*, hlm. 86.

¹⁶³ Achmad Tjahyono dan Muhammad Fahri Husein, *Op.cit.*, hlm. 23.

¹⁶⁴ Y. Sri Pudyatmoko, *Op.cit.*, hlm. 82.

mencapai keadilan.¹⁶⁵

Berkenaan dengan tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak, pengaturannya ditetapkan dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintah yang menetapkan jenis penerimaan negara bukan pajak yang bersangkutan. Dalam penetapan tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak, UU Nomor 9 tahun 2018 menggariskan agar memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan jenis penerimaan negara bukan pajak yang bersangkutan, dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat.¹⁶⁶

Tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional mengalami perubahan seiring dengan adanya perubahan jenis-jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional, serta dalam rangka mengoptimalkan penerimaan negara bukan pajak guna menunjang pembangunan nasional.

Sejak tanggal 27 Agustus 2002, tarif layanan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional (Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 terlampir). Peraturan Pemerintah ini berlaku sampai dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas

¹⁶⁵ Erly Suardy, *Op.cit.*, hlm. 67.

¹⁶⁶ Undang-Undang Indonesia, *Undang-undang tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, Op.cit.*, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2).

Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional pada tanggal 28 Desember 2015.

6. Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak Lainnya

Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional mempunyai tarif dalam satuan rupiah dan persentase.¹⁶⁷ Adapun tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 adalah sebagai berikut:

- a. Tarif Pelayanan Survei, Pengukuran Batas Kawasan atau Batas Wilayah, dan Pemetaan

Tarif Pelayanan Survei, Pengukuran Batas Kawasan atau Batas Wilayah, dan Pemetaan adalah sebagaimana tabel berikut:

No.	Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak	Satuan	Tarif
1.	Pelayanan Survey		
	a. Pelayanan Survei Nilai Bidang Tanah Pemukiman atau Pertanian	per bidang	Rp. 450.000,00
	b. Pelayanan Survei Nilai Bidang Tanah Usaha	per bidang	Rp. 600.000,00

¹⁶⁷ *Ibid.*, Pasal 25.

2.	Pelayanan Pengukuran Batas Kawasan atau Batas Wilayah	per tugu	Rp. 3.500.000,00
3.	Pelayanan Pemetaan		
	a. Pemetaan Zona Nilai Tanah dan Zona Nilai Ekonomi Kawasan Skala 1:10.000	per hektar	Rp. 25.000,00
	b. Pemetaan Zona Nilai Tanah dan Zona Nilai Ekonomi Kawasan Skala 1:25.000	per hektar	Rp. 5.000,00
	c. Pemetaan Tematik Bidang Skala 1:2.500	per bidang	Rp. 75.000,00
	d. Pemetaan Tematik Bidang Tanah untuk Pemecahan Sertifikat Skala 1: 1.000	per bidang	Rp. 75.000,00
	e. Pemetaan Tematik Kawasan Skala 1:10.000	per hektar	Rp. 40.000,00
	f. Pemetaan Tematik Kawasan Skala 1: 25.000	per hektar	Rp. 20.000,00
4.	Pelayanan Pembuatan Peta Dasar		

a. Pembuatan Peta Foto Skala 1:1.000 (minimal 1.000 hektar)	per hektar	Rp. 200.000,00
b. Penambahan Pembuatan Peta Foto Skala 1:1.000 seluas 500 Hektar dan kelipatannya	per hektar	Rp. 150.000,00
c. Pembuatan Peta Citra Skala 1:2.500 (minimal 10.000 hektar)	per hektar	Rp. 50.000,00
d. Pembuatan Peta Garis Skala 1:1.000 (minimal 100 hektar)	per hektar	Rp. 120.000,00
e. Pembuatan Peta Garis Skala 1:2.500 (minimal 100 hektar)	per hektar	Rp. 100.000,00

Tabel 2

Tarif Pelayanan Survei, Pengukuran Batas Kawasan atau Batas Wilayah, dan Pemetaan (Sumber: Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015)

- b. Tarif Pelayanan Pengukuran dan Pemetaan Batas Bidang Tanah dalam rangka Penetapan Batas
- 1) Tarif Pelayanan Pengukuran dan Pemetaan Batas Bidang Tanah dihitung berdasarkan rumus:

a) Luas tanah sampai dengan 10 (sepuluh) hektar

$$Tu = \left(\frac{L}{500} \times \text{HSBKu} \right) + \text{Rp}100.000,00$$

b) Luas tanah lebih dari 10 (sepuluh) hektar sampai dengan 1.000 (seribu) hektar

$$Tu = \left(\frac{L}{4.000} \times \text{HSBKu} \right) + \text{Rp}14.000.000,00$$

c) Luas tanah lebih dari 1.000 (seribu) hektar

$$Tu = \left(\frac{L}{10.000} \times \text{HSBKu} \right) + \text{Rp}134.000.000,00$$

Keterangan:

Hektar = 10.000 m².

Tu = Tarif Pelayanan Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah dalam rangka Penetapan Batas.

L = Luas tanah yang dimohon dalam satuan luas meter persegi (m²).

HSBKu = Harga Satuan Biaya Khusus kegiatan pengukuran yang berlaku untuk tahun berkenaan, untuk komponen belanja bahan dan honor yang terkait dengan keluaran (*output*) kegiatan.

2) Tarif Pelayanan Pengukuran dan Pemetaan Batas Bidang Tanah Secara Massal adalah sebesar 75% (tujuh puluh lima persen) dari tarif pelayanan Pengukuran dan Pemetaan Batas Bidang Tanah.

- 3) Tarif Pelayanan Pengembalian Batas adalah sebesar 150% (seratus lima puluh persen) dari tarif pelayanan Pengukuran dan Pemetaan Batas Bidang Tanah.
- 4) Tarif Pelayanan Legalisasi Gambar Ukur Surveyor Berlisensi adalah sebesar 30% (tiga puluh persen) dari tarif pelayanan Pengukuran dan Pemetaan Batas Bidang Tanah.

c. Tarif Pelayanan Pengukuran dan Pemetaan Batas Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah, atau Ruang Perairan

Tarif Pelayanan Pengukuran dan Pemetaan Batas Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah, atau Ruang Perairan adalah sebesar 300% (tiga ratus persen) dari tarif Pelayanan Pengukuran dan Pemetaan Batas Bidang Tanah.

7. Tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah

a. Tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia A

- 1) Tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia A dihitung berdasarkan rumus:

$$T_{pa} = \left(\frac{L}{500} \times HSBK_{pa} \right) + Rp350.000,00$$

- 2) Tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia A untuk pemeriksaan tanah secara massal dihitung berdasarkan rumus:

$$T_{pam} = 1/5 \times \left(\frac{L}{500} \times HSBK_{pa} \right) + Rp350.000,00$$

Keterangan:

Tpa = Tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia A.

Tpam = Tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia A untuk Pemeriksaan Tanah secara massal.

L = Luas tanah yang dimohon dalam satuan luas meter persegi (m²).

HSBKpa = Harga Satuan Biaya Khusus kegiatan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia A untuk tahun berkenaan, untuk komponen belanja bahan dan honor yang terkait dengan keluaran (*output*) kegiatan sidang panitia pemeriksaan tanah, penerbitan Keputusan hak, dan penerbitan sertifikat.

b. Tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia B

Tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia B dihitung berdasarkan rumus:

$$T_{pb} = \left(\frac{L}{100.000} \times HSBK_{pb} \right) + \text{Rp } 5.000.000,00$$

Keterangan:

Tpb = Tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia B.

L = Luas tanah yang dimohon dalam satuan luas meter persegi (m²).

HSBKpb = Harga Satuan Biaya Khusus kegiatan pemeriksaan tanah oleh Panitia B untuk tahun berkenaan, untuk komponen belanja bahan dan honor yang terkait

dengan keluaran (*output*) kegiatan sidang panitia pemeriksaan tanah, penerbitan Keputusan Hak dan penerbitan sertifikat.

c. Tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Tim Peneliti Tanah

- 1) Tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Tim Peneliti Tanah dihitung berdasarkan rumus:

$$T_{pp} = \left(\frac{L}{500} \times HSBK_{pp} \right) + Rp350.000,00$$

Keterangan:

T_{pp} = Tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Tim Peneliti Tanah.

L = Luas tanah yang dimohon dalam satuan luas meter persegi (m²).

$HSBK_{pp}$ = Harga Satuan Biaya Khusus kegiatan Pemeriksaan Tanah oleh Tim Peneliti Tanah untuk tahun berkenaan, untuk komponen belanja bahan dan honor yang terkait dengan keluaran (*output*) kegiatan sidang panitia pemeriksaan tanah, penerbitan Keputusan hak, dan penerbitan sertifikat.

- 2) Tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Tim Peneliti Tanah untuk pemeriksaan tanah secara massal, dihitung berdasarkan rumus:

$$T_{pm} = 1/5 \times \left(\frac{L}{500} \times HSBK_{pm} \right) + Rp350.000,00$$

Keterangan:

Tpm = Tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Tim Peneliti Tanah untuk Pemeriksaan Tanah secara massal.

L = Luas tanah yang dimohon dalam satuan luas meter persegi (m²).

HSBKpm = Harga Satuan Biaya Khusus kegiatan pemeriksaan Tanah oleh Tim Peneliti Tanah untuk Pemeriksaan Tanah secara massal untuk tahun berkenaan, untuk komponen belanja bahan dan honor yang terkait dengan keluaran (*output*) kegiatan sidang panitia pemeriksaan tanah, penerbitan Keputusan hak dan penerbitan sertifikat.

d. Tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Petugas Konstatasi.

Tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Petugas Konstatasi adalah sebesar 50% (lima puluh persen) dari Tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia A

8. Tarif Pelayanan Konsolidasi Tanah Secara Swadaya

a. Tarif Pelayanan Konsolidasi Tanah Secara Swadaya Pertanian, dihitung berdasarkan rumus:

$$T_{kts} = \frac{L + 500}{0,020} + (3T_u \times \frac{3}{4}) + T_{ph}$$

b. Tarif Pelayanan Konsolidasi Tanah Secara Swadaya Nonpertanian, dihitung berdasarkan rumus:

$$T_{kts} = \frac{L + 500}{0,004} + (3T_u \times \frac{3}{4}) + T_{ph}$$

Keterangan:

T_{kts} = Tarif Pelayanan Konsolidasi Tanah Secara Swadaya.

L = Luas tanah yang dimohon dalam satuan luas meter persegi (m²).

T_u = Tarif Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah yang digunakan untuk:

- pengukuran dan pemetaan keliling;
- pengukuran Topografi;
- pengukuran dan pemetaan Rincikan;
- pemindahan desain ke lapang.

T_{ph} = Tarif Pelayanan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali dan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah, yakni sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 2.

$HSBK_u$ = Harga Satuan Biaya Khusus kegiatan pengukuran yang berlaku untuk tahun berkenaan, untuk komponen belanja bahan dan honor yang terkait dengan keluaran (*output*) kegiatan.

9. Tarif Pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan

- a. Tarif Pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam rangka Izin

Lokasi, dihitung berdasarkan rumus:

$$T_{ptil} = \left(\frac{L}{100.000} \times HSBK_{pb} \right) + \text{Rp } 5.000.000,00$$

Keterangan:

T_{ptil} = Tarif Pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam rangka Izin Lokasi.

L = Luas tanah yang dimohon dalam satuan luas meter persegi (m²).

$HSBK_{pb}$ = Harga Satuan Biaya Khusus kegiatan pemeriksaan Tanah oleh Panitia B untuk tahun berkenaan, untuk komponen belanja bahan dan honor yang terkait dengan keluaran (*output*) kegiatan sidang panitia pemeriksaan tanah, penerbitan Keputusan hak, dan penerbitan sertifikat.

- b. Tarif Pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam rangka Penetapan Lokasi adalah sebesar 50% (lima puluh persen) dari Tarif Pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam rangka Izin Lokasi.

- c. Tarif Pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam rangka Izin Perubahan Penggunaan Tanah dihitung berdasarkan rumus:

$$T_{ptip} = \left(\frac{L}{500} \times HSBK_{pa} \right) + \text{Rp } 350.000,00$$

Keterangan:

Tptip = Tarif Pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam rangka Izin Perubahan Penggunaan Tanah.

L = Luas tanah yang dimohon dalam satuan luas meter persegi (m²).

HSBKpa = Harga Satuan Biaya Khusus kegiatan pemeriksaan Tanah oleh Panitia A untuk tahun berkenaan, untuk komponen belanja bahan dan honor yang terkait dengan keluaran (output) kegiatan sidang panitia pemeriksaan tanah, penerbitan Keputusan hak, dan penerbitan sertifikat.

10. Tarif Pelayanan Pendaftaran Tanah

a. Tarif Pelayanan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali

Tarif Pelayanan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali berupa Pelayanan Pendaftaran:

- 1) Keputusan Perpanjangan Hak Atas Tanah untuk Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai Berjangka Waktu; dan
- 2) Keputusan Pembaruan Hak Atas Tanah untuk Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai Berjangka Waktu dihitung berdasarkan rumus:

$$T = (2\% \times \text{Nilai Tanah}^{168}) + \text{Rp}100.000,00$$

¹⁶⁸ Yang dimaksud dengan “nilai tanah” adalah nilai pasar (*market value*) yang ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam peta zona nilai tanah yang disahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk tahun berkenaan dan untuk wilayah yang belum tersedia peta zona nilai tanah digunakan Nilai Jual Objek Pajak atas tanah pada tahun berkenaan. *Ibid.*, Penjelasan Pasal 16.

b. Tarif Pelayanan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah

Tarif Pelayanan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah berupa Pelayanan Pendaftaran Pemindahan Peralihan Hak Atas Tanah untuk Perorangan dan Badan Hukum dihitung berdasarkan rumus:

$$T = (1\% \times \text{Nilai Tanah}) + \text{Rp}50.000,00$$

Selain rumus tarif tersebut, tarif Pelayanan Pendaftaran Tanah juga ditunjukkan sebagaimana dalam Tabel 3 berikut:

No.	Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak	Satuan	Tarif
1.	Pelayanan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali		
	a. Pelayanan Pendaftaran Penegasan Konversi atau Pengakuan Hak	per bidang	Rp. 50.000,00
	b. Pelayanan Pendaftaran Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah untuk:		
	1) Perorangan		
	2) Badan Hukum	per bidang	Rp. 50.000,00
	c. Pelayanan Pendaftaran Keputusan perpanjangan Hak Atas Tanah untuk Hak Guna Bangunan dan	per bidang	Rp. 100.000,00
		per bidang	Rp. 50.000,00

<p>Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan</p> <p>d. Pelayanan Pendaftaran Keputusan pembaruan Hak Atas Tanah untuk Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan</p>	<p>per bidang</p>	<p>Rp. 50.000,00</p>
<p>e. Pelayanan Pendaftaran Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun</p> <p>1) Bersubsidi (berdasarkan penetapan Kementerian Negara Perumahan Rakyat)</p>	<p>per unit</p>	<p>Rp. 50.000,00</p>
<p>2) Non Subsidi</p> <p>f. Pelayanan Pendaftaran Hak Guna Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah, dan Ruang Perairan</p>	<p>per unit per bidang</p>	<p>Rp. 100.000,00</p>

	<p>g. Pendaftaran Perubahan Hak:</p> <p>1) Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai menjadi Hak Milik</p> <p>2) Hak Pakai menjadi Hak Guna Bangunan</p> <p>3) Hak Guna Bangunan menjadi Hak Pakai</p> <p>4) Hak Milik menjadi Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai</p>	<p>per bidang</p> <p>per bidang</p> <p>per bidang</p> <p>per bidang</p>	<p>Rp. 50.000,00</p> <p>Rp. 50.000,00</p> <p>Rp. 50.000,00</p> <p>Rp. 50.000,00</p>
2.	<p>Pelayanan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah</p> <p>a. Pelayanan pendaftaran pemindahan/ peralihan Hak Atas Tanah untuk Instansi Pemerintah dan badan hukum keagamaan dan sosial yang penggunaan tanahnya untuk peribadatan, Panti Asuhan dan Panti Jompo</p>	<p>per bidang</p>	<p>Rp. 50.000,00</p>

b. Pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah	per orang	Rp. 50.000,00
c. Pemindahan Pejabat Pembuat Akta Tanah	per orang	Rp. 50.000,00
d. Pelayanan Pendaftaran Pemberian Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai di atas Hak Milik	per bidang	Rp. 50.000,00
e. Pelayanan Pendaftaran Hak Tanggungan [Pendaftaran Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT)] dengan Nilai Hak Tanggungan:		
1) sampai dengan Rp250.000.000,00	per bidang	Rp. 50.000,00
2) di atas Rp250 juta sampai dengan Rp1 Milyar	per bidang	Rp. 200.000,00
3) di atas Rp1 Milyar sampai dengan Rp10 Milyar	per bidang	Rp. 2.500.000,00

	4) di atas Rp10 Milyar sampai dengan Rp1 Trilyun	per bidang	Rp. 25.000.000,00
	5) di atas Rp1 Trilyun	per bidang	Rp. 50.000.000,00
f.	Pelayanan Pendaftaran Peralihan Hak Tanggungan (Cessie, Subrogasi, Merger)	per bidang	Rp. 50.000,00
g.	Pelayanan Pendaftaran Hapusnya Hak atas Tanah dan Hak Milik Satuan Rumah Susun karena Pelepasan Hak	per bidang	Rp. 50.000,00
h.	Pelayanan Pendaftaran Pembagian Hak Bersama (tanpa ada pemecahan/ pemisahan maupun memerlukan pemecahan/ pemisahan)	per bidang	Rp. 50.000,00
i.	Pelayanan Pendaftaran Perubahan Data Berdasarkan Putusan	per bidang	Rp. 50.000,00

	Pengadilan atau Penetapan Pengadilan		
j.	Pelayanan Pendaftaran Pemisahan, Pemecahan, dan Penggabungan	per bidang	Rp. 50.000,00
k.	Pelayanan Pendaftaran Hapusnya Hak Tanggungan/Roya (termasuk roya parsial yang memerlukan pemisahan atau tidak)	per bidang	Rp. 50.000,00
l.	Pelayanan Pendaftaran Perubahan Nama	per bidang	Rp. 50.000,00
m.	Pelayanan Penggantian Blanko Sertifikat (karena hilang/rusak atau penggantian blanko sertifikat model lama ke model baru)	per bidang	Rp. 50.000,00
n.	Pelayanan Pencatatan Pemblokiran	per bidang	Rp. 50.000,00
		per bidang	Rp. 50.000,00

	o. Pelayanan Pencatatan Lain sesuai ketentuan yang berlaku		
--	--	--	--

Tabel 3

Tarif Pelayanan Pendaftaran Tanah (Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015)

Jenis dan tarif atas Pelayanan Pendaftaran Tanah sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 3 tidak termasuk jenis Tarif Pelayanan Pendaftaran Tanah pada sub-bagian 10.

11. Tarif Pelayanan Informasi Pertanahan

Tarif Pelayanan Informasi Pertanahan adalah sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 4 berikut:

No.	Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak	Satuan	Tarif
1.	Pelayanan Informasi Titik Koordinat	per titik	Rp. 50.000,00
2.	Pelayanan Data <i>Global Navigation Satellite System (GNSS)/Continuously Operating Reference Stations (CORS)</i>		
	a. Paket data harian	per pengguna/hari	Rp. 50.000,00
	b. Paket data bulanan	per pengguna/hari	Rp. 1.250.000,00

	c. Paket data tahunan	per pengguna/hari	Rp. 13.750.000,00
3.	Pelayanan Peta Pertanahan dalam format multimedia dan format raster lainnya		
	a. Peta sampai dengan Skala 1:5.000 minimal 25 hektar)	per hektar/tema	Rp. 4.000,00
	b. Peta dari Skala 1:10.000 sampai dengan 1:50.000 (minimal 4.000 hektar)	per hektar/tema	Rp. 100,00
4.	Pelayanan Informasi Nilai Tanah atau Kawasan		
	a. Nilai Tanah atau Nilai Aset Properti	per bidang	Rp. 50.000,00
	b. Zonasi Nilai Tanah (minimum 50 hektar)	per hektar	Rp. 1.000,00
	c. Nilai Ekonomi Kawasan (minimum 50 hektar)	per hektar	Rp. 1.000,00
	d. Nilai Aset Kawasan (minimum 50 hektar)	per hektar	Rp. 1.000,00
5.	Pelayanan Peta Analisis Penatagunaan Tanah (Analisis Penggunaan		

Tanah, Ketersediaan Tanah, dan peta-peta lainnya)		
a. Hitam Putih		
1) Format A4	per lembar/wilayah	Rp. 25.000,00
2) Format A3	per lembar/wilayah	Rp. 40.000,00
3) Format A2	per lembar/wilayah	Rp. 55.000,00
4) Format A1	per lembar/wilayah	Rp. 75.000,00
5) Format A0	per lembar/wilayah	Rp. 100.000,00
b. Hitam Berwarna		
1) Format A4	per lembar/wilayah	Rp. 75.000,00
2) Format A3	per lembar/wilayah	Rp. 90.000,00
3) Format A2	per lembar/wilayah	Rp. 110.000,00
4) Format A1	per lembar/wilayah	Rp. 135.000,00
5) Format A0	per lembar/wilayah	Rp. 175.000,00
c. Digital dalam format multimedia		
1) Skala sama dengan atau lebih besar dari 1: 10.000	per lembar/wilayah	Rp. 350.000,00
2) Skala lebih kecil dari 1: 10.000 sampai dengan 1: 50.000	per lembar/wilayah	Rp. 300.000,00
	per lembar/wilayah	Rp. 275.000,00

	3) Skala lebih kecil dari 1: 50.000 sampai dengan 1: 100.000 4) Skala lebih kecil dari 1: 100.000	per lembar/wilayah	Rp. 250.000,00
6.	Pelayanan Informasi Data Tekstual/ Grafikal a. Pengecekan Sertifikat b. Penerbitan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) c. Informasi Tekstual/Grafikal untuk Surveyor Berlisensi	per sertifikat per SKPT per bidang	Rp. 50.000,00 Rp. 50.000,00 Rp. 50.000,00

Tabel 4

Tarif Pelayanan Informasi Pertanahan Lainnya (Lampiran Peraturan
Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015)

12. Tarif Pelayanan Lisensi

Tarif Pelayanan Lisensi adalah sebagaimana ditunjukkan dalam
Tabel 4 berikut:

No.	Jenis Penerimaan Negara	Satuan	Tarif
-----	-------------------------	--------	-------

	Bukan Pajak		
1.	Penilai Tanah	per orang / usaha jasa penilaian	Rp. 250.000,00
2.	Surveyor Berlisensi	per orang / usaha jasa penilaian	Rp. 250.000,00
3.	Ujian Pejabat Pembuat Akta Tanah	per orang	Rp. 250.000,00

Tabel 5

Tarif Pelayanan Lisensi (Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 128
Tahun 2015)

13. Tarif Pelayanan Penetapan Tanah Objek Penguasaan Benda-benda Tetap Milik Perseorangan Warga Negara Belanda (P3MB)/Peraturan Presidium Kabinet Dwikora Nomor 5/Prk/1965

Tarif PNBPN dari jenis kegiatan pelayanan ini adalah sebesar 25% (dua puluh lima persen) dari nilai tanah.

14. Tarif Pelayanan di Bidang Pertanahan yang berasal dari Kerjasama dengan Pihak Lain

Tarif Pelayanan di Bidang Pertanahan yang berasal dari Kerjasama dengan Pihak Lain adalah sebesar nilai nominal yang tercantum dalam dokumen kerjasama.

15. Biaya Transportasi, Akomodasi, dan Konsumsi

Dalam memberikan layanan untuk beberapa jenis pelayanan, petugas Badan Pertanahan Nasional harus mendatangi tempat-tempat tertentu dan membutuhkan waktu dalam satu hari atau lebih sehingga memerlukan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi. Rumus-rumus pengenaan tarif atas berbagai jenis pelayanan sebagaimana diuraikan sebelumnya belum termasuk biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi.

Dalam Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional dinyatakan sebagai berikut:

Pasal 21 (1) Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 huruf a sampai dengan huruf d, huruf h, dan huruf i tidak termasuk biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi. (2) Biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada Wajib Bayar.¹⁶⁹

Berdasarkan ketentuan Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tersebut, selain pengenaan tarif layanan sesuai dengan rumus sebagaimana diuraikan di muka, pada jenis pelayanan berikut wajib bayar dikenai biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi, yakni:

- a. Pelayanan Survei, Pengukuran, dan Pemetaan,
- b. Pelayanan Pemeriksaan Tanah,

¹⁶⁹ *Ibid.*, Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2). Ketentuan semacam ini juga terdapat pada PP Nomor 46 Tahun 2002 yang berlaku sebelumnya, yaitu pada Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2). Disamping besaran tarif dihitung sesuai dengan rumus, pada kegiatan pelayanan pendaftaran tanah, pemeriksaan tanah, konsolidasi tanah secara swadaya, dan redistribusi tanah secara swadaya, pemohon/wajib bayar dikenai biaya transportasi yang besarnya ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku di kabupaten/kota yang bersangkutan.

- c. Pelayanan Konsolidasi Tanah Secara Swadaya,
- d. Pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan,
- e. Pelayanan Pendidikan, dan
- f. Pelayanan Penetapan Tanah Objek Penguasaan Benda-benda Tetap Milik Perseorangan Warga Negara Belanda (P3MB)/Peraturan Presidium Kabinet Dwikora Nomor 5/Prk/1965.

16. Ketentuan Khusus Pengenaan Tarif

Dalam mengenakan tarif atas layanan yang diberikan, atas dasar beberapa pertimbangan tertentu pada penerima layanan, terdapat ketentuan khusus pengenaan tarif layanan berupa keringanan tarif. Keringanan tarif berupa persentase tertentu kurang dari 100% atas tarif yang berlaku pada umumnya hingga tarif Rp 0,- (Nol Rupiah). Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015, ketentuan khusus pengenaan tarif adalah sebagai berikut:

- a. Tarif sebesar Rp 0,- (Nol Rupiah) dari tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak berupa Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia A dan Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Petugas Konstatasi dikenakan terhadap pihak sebagai berikut:¹⁷⁰

- 1) Masyarakat tidak mampu;¹⁷¹

¹⁷⁰ *Ibid.*, Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2).

¹⁷¹ Yang dimaksud dengan “masyarakat tidak mampu” adalah perorangan yang besar penghasilannya per bulan dibawah Upah Minimum yang berlaku pada masing-masing Kabupaten/Kota yang dibuktikan dengan surat keterangan dari Ketua RT/RW setempat dan diketahui oleh Lurah, Kepala Desa, atau nama lainnya. *Ibid.*, Penjelasan Pasal 22 ayat (2).

- 2) Badan hukum yang bergerak di bidang keagamaan dan sosial yang penggunaan tanahnya untuk peribadatan, panti asuhan, dan panti jompo;
 - 3) Veteran, pegawai negeri sipil, prajurit Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
 - 4) Suami/istri veteran, suami/istri pegawai negeri sipil, suami/istri prajurit Tentara Nasional Indonesia, suami/istri anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
 - 5) Pensiunan pegawai negeri sipil, purnawirawan Tentara Nasional Indonesia, purnawirawan Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- b. Tarif Pelayanan Pendaftaran Tanah berupa Pelayanan Pendaftaran Tanah Wakaf ditetapkan sebesar Rp0,00 (nol rupiah).¹⁷²
 - c. Tarif Pelayanan Pendaftaran Tanah dari Pelayanan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah berupa Pelayanan Pendaftaran Penggantian Nazhir ditetapkan sebesar Rp0,00 (nol rupiah).¹⁷³
 - d. Tarif sebesar Rp0,00 (nol rupiah) dari Pelayanan Pendaftaran Tanah berupa Pelayanan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali diberikan kepada pihak sebagai berikut:¹⁷⁴
 - 1) Masyarakat tidak mampu;
 - 2) Instansi Pemerintah;

¹⁷² *Ibid.*, Pasal 23.

¹⁷³ *Ibid.*, Pasal 23.

¹⁷⁴ *Ibid.*, Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2).

- 3) Badan hukum yang bergerak di bidang keagamaan dan sosial yang penggunaan tanahnya untuk peribadatan, panti asuhan, dan panti jompo.
- e. Tarif sebesar 10% (sepuluh persen) dari tarif Pelayanan Pendaftaran Tanah berupa Pelayanan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali dikenakan terhadap pihak sebagai berikut:¹⁷⁵
- 1) Masyarakat tidak mampu;
 - 2) Masyarakat yang termasuk dalam Program Pemerintah Bidang Perumahan Sederhana;
 - 3) Badan hukum yang bergerak di bidang keagamaan dan sosial yang penggunaan tanahnya untuk peribadatan, pesantren, panti asuhan, panti jompo, cagar budaya, situs/tempat ziarah;
 - 4) Veteran, Pensiunan PNS, Purnawirawan TNI, Purnawirawan POLRI dan Suami/Istri/Janda/Duda Veteran/Pensiunan PNS/Purnawirawan TNI/Purnawirawan POLRI;
 - 5) Instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah, untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dan tidak bersifat profit;
 - 6) Wakif; atau
 - 7) Masyarakat Hukum Adat.
- f. Tarif sebesar 50% (lima puluh persen) dari tarif Pelayanan Pendaftaran Tanah berupa Pelayanan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali dikenakan terhadap pihak sebagai berikut:¹⁷⁶

¹⁷⁵ *Ibid.*, Pasal 22.

¹⁷⁶ *Ibid.*, Pasal 24.

- 1) PNS, Prajurit TNI, Anggota POLRI dan Suami/Istri PNS/TNI/POLRI;
 - 2) BUMN/BUMD; dan
 - 3) Badan yang mendapat penegasan khusus dari pemerintah; dan
 - 4) Badan hukum swasta selaku pengelola maupun pengguna Kawasan Industri atau Kawasan Ekonomi Khusus.
- g. Terhadap instansi Pemerintah dapat dikenakan tarif sebesar Rp0,00 (nol rupiah) untuk tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak dari:¹⁷⁷
- 1) Pelayanan Pendaftaran Tanah berupa Pelayanan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah;
 - 2) Pelayanan Informasi Pertanahan; dan
 - 3) Pelayanan Penetapan Tanah Objek Penguasaan Benda-benda Tetap Milik Perseorangan Warga Negara Belanda (P3MB)/Peraturan Presidium Kabinet Dwikora Nomor 5/Prk/1965.

D. Hak Atas Tanah

1. Aturan UUPA sebagai Landasan Penguasaan Negara atas Hak Atas Tanah di Indonesia

Penguasaan Negara atas hak atas tanah merupakan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang diberikan alas haknya. Sesuatu yang

¹⁷⁷ *Ibid.*, Pasal 24.

boleh, wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat ialah yang menjadi tolok ukur pembeda antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang telah diatur dalam UUPA.¹⁷⁸

Pengaturan penguasaan hak atas tanah dalam UUPA dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Hak penguasaan atas tanah sebagai Lembaga hukum.

Hak penguasaan atas tanah ini belum dikaitkan dengan tanah sebagai obyek dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subyek hukum. Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut:

- a. Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;
- b. Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
- c. Mengatur hal-hal mengenai subjeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya; dan
- d. Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.

2. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret.

Hak penguasaan atas tanah ini telah dikaitkan dengan

¹⁷⁸ Mohammad Zamroni dan Rachman Maulana Kafrawi, Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Wilayah Pesisir Pasca Berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, *Jurnal Perspektif Hukum*, Vol. 21 No. 2 November 2021, halaman 235- 256.

tanah tertentu sebagai obyeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subyek hukum. Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah adalah sebagai berikut:

- a. Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu;
- b. Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak-hak lain;
- c. Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
- d. Mengatur hal-hal mengenai hapusnya; dan
- e. Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya.

Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam UUPA dan Hukum

Tanah Nasional adalah:

1. Hak bangsa Indonesia atas tanah;
2. Hak menguasai negara atas tanah;
3. Hak ulayat masyarakat hukum adat;
4. Hak perseorangan atas tanah, meliputi:
 - a. Hak-hak atas tanah;
 - b. Wakaf tanah Hak Milik;
 - c. Hak Tanggungan;
 - d. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

2. Hak Menguasai Negara (*Land Regulator* dan *Land Manager*) atas Tanah

Hak menguasai negara atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak akan mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dari itu dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengemban amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan (dipercayakan) kepada Negara Indonesia (Pemerintah) sebagai organisasi tertinggi atas kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat (1) UUPA).

Isi dalam wewenang hak menguasai negara atas tanah sebagaimana termuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA adalah:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
 - 1) Membuat suatu rencana umum tentang persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan (Pasal 14 UUPA);
 - 2) Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk mengenai menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya (Pasal 15 UUPA);
 - 3) Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah (terutama pertanian) untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 UUPA).

- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
- 1) Menentukan hak-hak atas tanah yang bisa diberikan kepada warga negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara asing (Pasal 16 UUPA);
 - 2) Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum (Pasal 7 *jo.* Pasal 17 UUPA).
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
- 1) Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 19 UUPA);
 - 2) Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah;
 - 3) Mengatur penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara, dengan mengutamakan menggunakan musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

Berdasarkan Oloan Sitorus dan Nomadyawati¹⁷⁹ suatu kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA di atas merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan

¹⁷⁹ Oloan Sitorus dan Nomadyawati, *Hak Atas Tanah dan Kondominium*, Dasamedia Utama, Jakarta, 1994, halaman 7.

kekayaan nasional. Tegasnya, hak menguasai negara adalah pelimpahan kewenangan publik dari hak bangsa Indonesia. Konsekuensinya, kewenangan tersebut hanya bersifat tugas publik semata.

Tujuan hak menguasai Negara atas tanah termuat dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA, yaitu untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.¹⁸⁰

Pelaksanaan hak menguasai Negara atas tanah dapat dilakukan dengan dikuasakan atau dilimpahkan kepada pemerintah daerah atau masyarakat-masyarakat hukum adat, jika diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah (Pasal 2 ayat (4) UUPA). Pelimpahan pelaksanaan (*madebewind*) sebagian kewenangan negara tersebut dapat juga diberikan kepada badan otoritas, pemerintah pusat, dan pemerintah daerah, dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan status Hak Pengelolaan (HPL).

Hak-hak atas tanah termasuk salah satu hak perseorangan atas tanah. Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, atau badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan/atau mengambil manfaat dari tanah tertentu.¹⁸¹ Hak-hak perseorangan

¹⁸⁰ Ria Fitri, Hukum Agraria Bidang Pertanahan Setelah Otonomi Daerah, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 20 No. 3 (2018).

¹⁸¹ Dwi Kusumo Wardhani, Disharmoni Antara Ruu Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip Uu Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

atas tanah dapat berupa hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak tanggungan, dan hak milik atas satuan rumah susun.

Sedangkan tanah dalam pengertian yuridis menurut aturan UUPA adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi 2 (dua) yaitu dengan ukuran panjang dan lebar.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi kewenangan kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakifkannya yang diberikan dari Negara. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

Dasar hukum pemberian hak atas tanah kepada perseorangan atau badan hukum termuat dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “*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 dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum*”.

Macam-macam hak atas tanah yang diberikan oleh Negara (*Land Regulator* dan *Land Manager*) termuat dalam Pasal 16 UUPA, Pasal 53 UUPA, antara lain yaitu, Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

E. Kajian Hukum Islam mengenai Teori Keadilan dalam Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Syariah itu terbatas (*al-Syari'ah mutahaddidah*) tetapi permasalahan kehidupan terus berkembang (*al-Waq'a'iq mutajaddidah*). Demikianpun peraturan perundang-undangan yang merupakan *siyasyah wad'iyah*, termasuk juga 3 kategori hukum Islam yang berlaku di masyarakat muslim Indonesia, baik kategori *hukum Syariah*, *fikih* maupun *siyasyah syar'iyah* terus tertinggal dengan permasalahan kehidupan dan perubahan itu sendiri yang abadi.

Melihat permasalahan yang demikian itu, maka dalam hukum Islam terdapat 2 (dua) karakteristik, yaitu hukum Islam dengan *karakteristik al-tsabat* (tetap) dan hukum Islam dengan *karakteristik al-tathawwur* (dinamis). Karakteristik hukum Islam yang pertama dalam bidang *ibadah mahdhah*, sedangkan karakteristik hukum Islam yang kedua adalah dalam bidang *muamalah*. Hukum muamalah inilah yang mengikuti *asas ibahah* (boleh atau jaiz), yang berarti dalam bidang muamalah apa saja diperbolehkan selagi tidak

bertentangan dengan Islam maupun nilai-nilai Islam. Dalam bidang muamalah ini sangat luas sekali baik dalam bidang hukum perdata, pidana, politik, sosial, ekonomi, dan sebagainya. Hal ini sebagaimana Hadits Nabi yang menyatakan “*Antum a’lamu biumurid dunyakum*” (Kamu semuanya lebih mengetahui urusan duniamu).

Hukum *mu’amalah* lebih terbuka untuk dikembangkan, sedangkan hukum *ibadah* adalah tertutup atau tetap (*tsabat*), dalam arti tidak boleh melakukan suatu ibadah kecuali ada aturan hukum yang mengaturnya. Dalam bidang hukum muamalah, disini pentingnya *al-ra’yu* sebagai paradigma untuk menjawab suatu permasalahan hukum dengan menggunakan *manhaj* (metode/cara) dengan *ijtihad* yang kreatif dan selektif.

Disini pentingnya mengidentifikasi mana yang menjadi sumber ajaran Islam, aspek-aspek agama Islam, dan mana yang merupakan ilmu keislaman yang merupakan hasil *ijtihad* manusia melalui *metode al-ra’yu* dalam upaya pengembangan aspek keislaman. Untuk itu dapat dijelaskan kerangka hubungan sumber ajaran Islam, agama Islam, dan ilmu keislaman sebagai berikut.

Sumber ajaran Islam terdiri dari 3, yaitu (1) Wahyu Allah (*al-Qur’an*), (2) *Sunnah Rasul (al-Hadits)*, dan (3) *al-Ra’yu* (*ijtihad* manusia).

Agama Islam di dalamnya terdapat 3 aspek, yaitu: (1) *Akidah*, (2) *Syari’ah*, dan (3) *Akhlak*. Ketiga aspek dalam Islam itu dikembangkan atau dikaji melalui *al-ra’yu* (*ijtihad* manusia) yang disebut “ilmu keislaman”, yaitu: Agama Islam aspek akidah dikaji dan dikembangkan akal manusia (*ijtihad*)

yang disebut Ilmu Tauhid, ilmu kalam (*ushuluddin*, teologi). Agama Islam aspek syari'ah dikaji dan dikembangkan oleh akal manusia (ijtihad) yang disebut Ilmu Fikih yang berisi ibadah dan muamalah. Agama Islam aspek akhlak dikaji dan dikembangkan oleh akal manusia (ijtihad) yang disebut Ilmu Tasawwuf, Ilmu Akhlak (moralitas, kesusilaan). Untuk itu terdapat hubungan antara akidah, syari'ah, dan akhlak dengan sistem-sistem Islam, yaitu akidah (tauhid) menafasi syari'ah, dan akhlak dalam bidang hukum ibadah dan muamalah baik dalam sistem filsafat, sistem hukum, sistem Pendidikan, sistem politik, sistem ekonomi, sistem keluarga, sistem sosial, sistem budaya, dan sebagainya.

Hukum bidang muamalah, perkembangannya begitu pesat, hukum kesejahteraan dalam Islam termasuk salah satunya. Islam datang sebagai agama terakhir yang bertujuan untuk mengantarkan pemeluknya menuju kepada kebahagiaan hidup yang hakiki, oleh karena itu Islam sangat memperhatikan kebahagiaan manusia baik itu kebahagiaan dunia maupun akhirat, dengan kata lain Islam (dengan segala aturannya) sangat mengharapkan umat manusia untuk memperoleh kesejahteraan materi dan spiritual.

Chapra menggambarkan secara jelas bagaimana eratnya hubungan antara Syariat Islam dengan kemaslahatan. Ekonomi Islam yang merupakan salah satu bagian dari Syariat Islam, tentu mempunyai tujuan yang tidak lepas dari tujuan utama Syariat Islam. Tujuan utama ekonomi Islam adalah merealisasikan tujuan manusia untuk mencapai kebahagiaan dunia dan akhirat

(*falah*), serta kehidupan yang baik dan terhormat (*al-hayah al-thayyibah*). Hal tersebut merupakan definisi kesejahteraan dalam pandangan Islam, yang tentu saja berbeda secara mendasar dengan pengertian kesejahteraan dalam ekonomi konvensional yang sekuler dan materialistik.

Pertumbuhan ekonomi merupakan sarana untuk mencapai keadilan distributif, karena mampu menciptakan lapangan pekerjaan yang baru, dengan terciptanya lapangan kerja baru maka pendapatan riil masyarakat akan meningkat, dan ini merupakan salah satu indikator kesejahteraan dalam ekonomi Islam, tingkat pengangguran yang tinggi merupakan masalah yang memerlukan perhatian serius seperti halnya dalam ekonomi kapitalis, hanya saja dalam pemikiran liberal, tingkat pengangguran yang tinggi bukan merupakan indikator kegagalan sistem ekonomi kapitalis yang didasarkan pada pasar bebas, hal itu dianggap sebagai proses transisional, sehingga problem itu dipandang akan hilang begitu pertumbuhan ekonomi mengalami peningkatan.

Menurut Imam Al-ghazali kegiatan ekonomi sudah menjadi bagian dari kewajiban sosial masyarakat yang telah ditetapkan oleh Allah S.W.T, jika hal itu tidak dipenuhi, maka kehidupan dunia akan rusak dan kehidupan umat manusia akan binasa. Selain itu, Al-ghazali juga merumuskan tiga alasan mengapa seseorang harus melakukan aktivitas ekonomi, yaitu: pertama, Untuk memenuhi kebutuhan hidup masing-masing. Kedua, Untuk menciptakan kesejahteraan bagi dirinya dan keluarganya dan ketiga, untuk membantu orang lain yang sedang membutuhkan.

Tiga kriteria di atas menunjukkan bahwa kesejahteraan seseorang akan

terpenuhi jika kebutuhan mereka tercukupi, kesejahteraan sendiri mempunyai beberapa aspek yang menjadi indikatornya, dimana salah satunya adalah terpenuhinya kebutuhan seseorang yang bersifat materi, kesejahteraan yang oleh Al-ghazali dikenal dengan istilah (*al-mashlahah*) yang diharapkan oleh manusia tidak bisa dipisahkan dengan unsur harta, karena harta merupakan salah satu unsur utama dalam memenuhi kebutuhan pokok, yaitu sandang, pangan, dan papan.

Al-ghazali juga menegaskan bahwa harta hanyalah wasilah yang berfungsi sebagai perantara dalam memenuhi kebutuhan, dengan demikian harta bukanlah tujuan final atau sasaran utama manusia di muka bumi ini, melainkan hanya sebagai sarana bagi seorang muslim dalam menjalankan perannya sebagai khalifah di muka bumi di mana seseorang wajib memanfaatkan hartanya dalam rangka mengembangkan segenap potensi manusia dan meningkatkan sisi kemanusiaan manusia di segala bidang, baik pembangunan moral maupun material, untuk kemanfaatan seluruh manusia.

Konsep ekonomi Islam, uang adalah barang publik, sedangkan modal adalah barang pribadi, uang adalah milik masyarakat, sehingga orang yang menimbun uang (dibiarkan tidak produktif) maka orang tersebut telah mengurangi jumlah uang beredar, dan hal ini dapat menyebabkan perekonomian menjadi lesu, jika uang diibaratkan darah, maka perekonomian yang kekurangan uang sama halnya dengan tubuh yang kekurangan darah, karena itulah menimbun uang sangat dilarang dalam Islam.

Karena modal merupakan barang pribadi, maka modal merupakan

barang yang harus diproduktifkan jika tidak ingin berkurang nilainya akibat tergerus oleh inflasi, dengan begitu modal merupakan salah satu objek zakat, bagi yang tidak ingin memproduktifkan modalnya, Islam memberikan alternatif dengan melakukan *mudharabah* atau *musyarakah* (bisnis dengan bagi hasil), sedangkan bagi yang tidak mau menanggung risiko, maka Islam juga memberikan alternative lain dengan melakukan *qard* (meminjamkan modalnya tanpa imbalan apapun).

Al-qur'an telah mengatur indikator keadilan dan kesejahteraan¹⁸² sebagaimana Qur'an Surat (Q.S) Quraisy ayat 3-4 yang artinya “*Maka hendaklah mereka menyembah Tuhan (pemilik) rumah ini (Ka’bah), yang telah memberikan makanan kepada mereka untuk menghilangkan lapar dan mengamankan mereka dari rasa takut*”, berdasarkan ayat tersebut, maka kita dapat mengindikasikan bahwa indikator kesejahteraan dalam Al-Qur’an yakni tiga, yaitu menyembah Tuhan (pemilik) Ka’bah, menghilangkan lapar, dan menghilangkan rasa takut.

Indikator pertama untuk keadilan dan kesejahteraan adalah ketergantungan penuh manusia kepada Allah *Subhanahu Wa Ta’ala* (SWT.), indikator ini merupakan representasi dari pembangunan mental, hal ini menunjukkan bahwa jika seluruh indikator kesejahteraan yang berpijak pada aspek materi telah terpenuhi, hal itu tidak menjamin bahwa pemiliknya akan mendapatkan kebahagiaan, contohnya seperti orang yang memiliki rumah mewah, kendaraan banyak, atau harta yang melimpah namun hatinya sering

¹⁸²Amirus Sodiq, Konsep Kesejahteraan Dalam Islam. (Kudus: *Equilibrium*, Jilid 3, No. 2, Bulan Desember, Tahun 2015), hlm 390-393.

gelisah dan belum mendapatkan ketenangan bahkan tidak sedikit yang akhirnya menjadi gila atau melakukan bunuh diri, padahal seluruh kebutuhan materialnya telah terpenuhi. Karena itulah ketergantungan manusia kepada Allah SWT. yang diaplikasikan dalam ibadah kepada-Nya secara ikhlas merupakan indikator utama dalam kesejahteraan (kebahagiaan yang hakiki).

Indikator kedua yaitu hilangnya rasa lapar (terpenuhinya kebutuhan konsumsi), ayat diatas sudah menjelaskan bahwa Dialah Allah SWT. yang “...*memberi mereka makan untuk menghilangkan rasa lapar...*”, bunyi ayat tersebut menunjukkan bahwa dalam konsep Ekonomi Islam salah satu indikator kesejahteraan terpenuhinya kebutuhan konsumsi manusia hendaknya bersifat secukupnya yang tujuannya hanya untuk menghilangkan rasa lapar dan tidak boleh berlebih-lebihan apalagi sampai melakukan penimbunan demi mengeruk kekayaan secara maksimal atau penimbunan Sembilan bahan pokok (sembako), terlebih lagi jika sampai melakukan penggunaan cara-cara yang dilarang oleh agama seperti membunuh, mencuri demi untuk mendapatkan kekayaan. Tentu hal tersebut tidak sesuai dengan anjuran Allah SWT. dalam Q.S. Quraisy diatas, jika indikator-indikator tersebut bisa dipenuhi Manusia, maka kita tidak akan menyaksikan adanya korupsi, penipuan, pemerasan, dan lain-lain segala bentuk kejahatan lainnya.¹⁸³

Sedangkan indikator yang ketiga yaitu hilangnya rasa takut, yang merupakan representasi dari terciptanya rasa aman, nyaman, dan damai dalam hati. Jika berbagai macam kriminalitas seperti perampokan, pencurian,

¹⁸³Athiyah, 1992:370.

pembunuhan, pemerkosaan, dan kejahatan lain-lain banyak terjadi dalam kehidupan bermasyarakat, hal itu menunjukkan bahwa masyarakat belum mendapat ketenangan, kenyamanan, dan kedamaian dalam kehidupannya, atau dengan kata lain masyarakat secara luas belum mendapatkan kesejahteraan.

Ayat selain Q.S. Quraisy juga ada yang membahas mengenai keadilan dan kesejahteraan, yaitu Q.S. An-Nisaa' ayat 9 yang berbunyi "*Dan hendaklah takut kepada Allah SWT. orang-orang yang seandainya meninggalkan dibelakang mereka anak-anak yang lemah, yang mereka khawatir terhadap (kesejahteraan) mereka oleh sebab itu hendaklah mereka bertakwa kepada Allah SWT. dan hendaklah mereka mengucapkan perkataan yang benar*".

Berdasarkan ayat diatas, peneliti dapat menyimpulkan bahwa kekhawatiran terhadap generasi yang lemah adalah representasi dari kemiskinan, yang merupakan lawan dari kesejahteraan, ayat tersebut menganjurkan kepada manusia untuk menghindari kemiskinan dengan bekerja keras sebagai wujud *ikhtiar* dan bertawakal kepada Allah SWT., sebagaimana hadist Rasulullah *Sallallahu 'Alaihi Wa-ssalam* (SAW.) yang diriwayatkan Al-Baihaqi yaitu "*Sesungguhnya Allah SWT. menyukai seseorang yang melakukan amal perbuatan atau pekerjaan dengan tekun dan sungguh-sungguh (professional)*".¹⁸⁴

Pada ayat diatas, Allah S.W.T juga menganjurkan kepada manusia untuk memperhatikan generasi penerusnya (anak keturunannya) agar tidak terjatuh dalam kondisi kemiskinan, hal itu bisa dilakukan dengan

¹⁸⁴Qardhawi, 1995:256

mempersiapkan atau mendidik generasi penerusnya (anak keturunannya) dengan pendidikan yang berkualitas dan berorientasi pada kesejahteraan moral dan material, sehingga kelak menjadi SDM yang terampil dan berakhlakul karimah, mengingat anak adalah asset yang termahal bagi orang tua.

Kemudian juga kesejahteraan dapat diperoleh dengan membentuk mental menjadi mental yang hanya bergantung kepada Allah SWT. dan juga berbicara jujur dan benar, serta Allah S.W.T. juga menganjurkan untuk menyiapkan generasi yang akan datang baik dalam ketaqwaan maupun kuat dalam hal ekonomi, yang mana Rasulullah S.A.W. Bersabda “*Sepertiga saja, sepertiga itu sudah banyak, sesungguhnya jika kamu meninggalkan ahli warismu dalam keadaan berkecukupan adalah lebih baik dari pada membiarkan mereka dalam keadaan kekurangan dan meminta-minta kepada orang lain*” (HR. Jamaah).

Al-Qur'an juga menyinggung tentang kesejahteraan yang terdapat pada surat An Nahl ayat 97 “*Barangsiapa yang mengerjakan amal saleh, baik laki-laki maupun perempuan dalam keadaan beriman, Maka Sesungguhnya akan kami berikan kepadanya kehidupan yang baik dan Sesungguhnya akan kami beri balasan kepada mereka dengan pahala yang lebih baik dari apa yang Telah mereka kerjakan*”.

Hal yang dimaksud dengan kehidupan yang baik pada ayat di atas adalah memperoleh rizki yang halal dan baik, ada juga pendapat yang mengatakan kehidupan yang baik adalah beribadah kepada Allah disertai memakan dengan rizki yang halal dan memiliki sifat qanaah, ada pendapat lain

yang mengatakan kehidupan yang baik adalah hari demi hari selalu mendapat rizki dari Allah S.W.T. menurut Al-Jurjani, rizki adalah segala yang diberikan oleh Allah S.W.T. kepada hewan untuk diambil manfaatnya baik itu rizki halal maupun haram.

Berdasarkan pada ayat 97 Surat An-Nahl, kita dapat menyimpulkan bahwa keadilan dan kesejahteraan dapat diperoleh bagi siapa saja yang mau melakukan amal kebaikan, tanpa memandang apakah laki-laki atau perempuan, juga tidak memandang bentuk fisik seseorang, apakah berkulit putih atau hitam, tampan atau cantik, keturunan ulama atau bukan semuanya sama saja, dan lain-lain sebagaimana yang telah kita ketahui bahwa Allah S.W.T. telah memberikan contoh putra seorang Nabi Nuh A.S. yang ternyata tidak mau mengikuti ajaran ayahnya dan istri Nabi Luth A.S. yang membangkang terhadap ajaran suaminya.

Oleh karena itu siapa saja yang mau melakukan amal kebaikan dan beriman kepada Allah S.W.T. maka Allah S.W.T. telah berjanji akan memberikan balasan berupa kehidupan yang baik di dunia dan pahala di akhirat yang lebih baik dari apa yang telah dikerjakannya. Kehidupan yang baik dapat diartikan sebagai kehidupan yang nyaman, aman, damai, tenteram, rizki yang lapang, dan terbebas dari berbagai macam beban dari kesulitan yang dihadapinya, sebagaimana dalam Q.S Ath-Thalaq ayat 2-3 berbunyi *“Barangsiapa bertakwa kepada Allah SWT. niscaya Dia akan mengadakan baginya jalan keluar. Dan memberinya rizki dari arah yang tiada disangka-sangka dan barangsiapa bertawakkal kepada Allah SWT. niscaya Dia akan*

*mencukupinya (keperluan) hambanya. Sesungguhnya Allah SWT. melaksanakan urusan yang (dikehendaki)-Nya. Sesungguhnya Allah SWT. telah mengadakan ketentuan bagi tiap-tiap sesuatu”.*¹⁸⁵

Ayat ke-20 dari Surat Al-hadid juga dijadikan sebagai rujukan bagi keadilan dan kesejahteraan masyarakat, yang artinya“*Ketahuiilah, bahwa Sesungguhnya kehidupan dunia Ini hanyalah permainan dan suatu yang melalaikan, perhiasan dan bermegah-megah antara kamu serta berbangga-banggaan tentang banyaknya harta dan anak, seperti hujan yang tanam-tanamannya mengagumkan para petani; Kemudian tanaman itu menjadi kering dan kamu lihat warnanya kuning Kemudian menjadi hancur. dan di akhirat (nanti) ada azab yang keras dan ampunan dari Allah serta keridhaan-Nya. Dan kehidupan dunia ini tidak lain hanyalah kesenangan yang menipu”.*

Berkaitan dengan ayat tersebut, Al-Mawardi menjelaskan bahwa orang-orang jahiliyah dikenal sebagai masyarakat yang sering berlomba-lomba dalam hal kemewahan harta duniawi dan bersaing dalam hal jumlah anak yang dimilikinya, karena itu bagi orang yang beriman dianjurkan untuk berlomba-lomba dalam hal ketaatan dan keimanan kepada Allah S.W.T. karena kita juga mengetahui bahwa berlomba-lomba dalam hal kemewahan duniawi dapat menjerumuskan manusia ke dalam kesombongan kebinasaan, seperti yang terdapat dalam Surat At-Takatsur ayat 1-2 yang artinya“*Bermegah-megahan telah melalaikan kamu. Sampai kamu masuk ke dalam kubur”.*

Ayat diatas menjelaskan kepada kita bahwa aspek-aspek yang sering

¹⁸⁵*Ibid*, hlm 393.

dijadikan indikator kesejahteraan seperti tingkat pendapatan (besarnya kekayaan), kepadatan penduduk (jumlah anak), perumahan, dan lain-lain bisa menipu seseorang jika tidak diiringi dengan pembangunan mental atau moral yang berorientasi pada nilai-nilai ketuhanan. yang pada gilirannya manusia dikhawatirkan akan terjebak pada persaingan kemewahan duniawi yang serba hedonis dan materialistik, dengan demikian penanaman tauhid (pembentukan moral dan mental) merupakan indikator utama bagi kesejahteraan.

Khan menjelaskan bahwa ayat di atas juga didukung oleh sebuah hadits Rasulullah S.A.W. yang diriwayatkan oleh Abu Hurairah R.A. bahwa Rasulullah S.A.W. bersabda “Kaya bukanlah karena kebanyakan harta, tetapi kaya adalah kaya jiwa” (HR. Muslim, Tirmidzi, dan Ibnu Majah), hadits tersebut juga menjelaskan bahwa pembangunan moral dan mental lebih utama dari pada pemenuhan tingkat pendapatan, secara logika pembangunan moral dan mental akan menghasilkan SDM yang berkualitas, dengan SDM yang berkualitas akan menghasilkan peningkatan total output, dengan begitu maka pendapatan masyarakat juga akan meningkat.

Dalam hukum Islam, ketentuan terhadap jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) tidaklah dijelaskan secara khusus. Akan tetapi terdapat beberapa ayat yang sifatnya umum yang bisa dijadikan sebagai dasar hukum Islam mengenai peranan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Ayat tersebut mengandung beberapa ketentuan-ketentuan pokok tentang PPAT, antara lain:¹⁸⁶

¹⁸⁶ Anton, 2017, *Tinjauan Hukum Islam Terhadap Peran Notaris Dalam Pembuatan Akta Jual Beli (Studi di Kantor Notaris-PPAT Riadh indrawan, SH.,MH.,M.Kn)*, Skripsi, Universitas

a. Q.S. Al-Baqarah ayat 282

يَأْتِيهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدَيْنٍ إِلَىٰ أَجَلٍ مُّسَمًّى فَاكْتُبُوهُ وَلْيَكْتُب بَيْنَكُمْ كَاتِبٌ بِالْعَدْلِ وَلَا يَأْب
كَاتِبٌ أَنْ يَكْتُبَ كَمَا عَلَّمَهُ اللَّهُ فَلْيَكْتُبْ وَلْيُمْلِلِ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ وَلْيَتَّقِ اللَّهَ رَبَّهُ وَلَا يَحْسَ مِنْهُ شَيْئًا
فَإِنْ كَانَ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ سَوِيحًا أَوْ ضَعِيفًا أَوْ لَا يَسْتَطِيعُ أَنْ يُمِلَّ هُوَ فَلْيُمْلِلْ وَلِيُّهُ بِالْعَدْلِ
وَاسْتَشْهِدُوا شَهِيدَيْنِ مِنْ رَجَالِكُمْ فَإِنْ لَمْ يَكُونَا رَجُلَيْنِ فَرَجُلٌ وَامْرَأَتْنِ مِمَّنْ تَرْضَوْنَ مِنَ الشُّهَدَاءِ
أَنْ تَضِلَّ إِحْدَاهُمَا فَتُذَكِّرَ إِحْدَاهُمَا الْأُخْرَىٰ وَلَا يَأْبَ الشُّهَدَاءُ إِذَا مَا دُعُوا وَلَا تَسْمُوا أَنْ تَكْتُبُوهُ
صَغِيرًا أَوْ كَبِيرًا إِلَىٰ أَجَلِهِ ذَلِكُمْ أَفْضَلُ عِنْدَ اللَّهِ وَأَقْوَمُ لِلشَّهَادَةِ وَأَدْنَىٰ أَلَّا تَرْتَابُوا إِلَّا أَنْ تَكُونَ
تِجَارَةً حَاضِرَةً تُدِيرُونَهَا بَيْنَكُمْ فَلَيْسَ عَلَيْكُمْ جُنَاحٌ أَلَّا تَكْتُبُوهَا وَأَشْهِدُوا إِذَا تَبَايَعْتُمْ وَلَا يُضَارَّ
كَاتِبٌ وَلَا شَهِيدٌ وَإِنْ تَفَلَّحُوا فَإِنَّهُ فُسُوقٌ بِكُمْ وَانفُوا اللَّهَ وَيُعَلِّمُكُمُ اللَّهُ وَاللَّهُ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ

Artinya : “Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermu'amalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. dan hendaklah seorang penulis di antara kamu menuliskannya dengan benar. dan janganlah penulis enggan menuliskannya sebagaimana Allah mengajarkannya, meka hendaklah ia menulis, dan hendaklah orang yang berhutang itu mengimlakkan (apa yang akan ditulis itu), dan hendaklah ia bertakwa kepada Allah Tuhannya, dan janganlah ia mengurangi sedikitpun daripada hutangnya. jika yang berhutang itu orang yang lemah akalnya atau lemah (keadaannya) atau Dia sendiri tidak mampu mengimlakkan, Maka hendaklah walinya mengimlakkan dengan jujur. dan persaksikanlah dengan dua orang saksi dari orang-orang lelaki (di antaramu). jika tak ada dua orang lelaki, Maka (boleh) seorang lelaki dan dua orang perempuan dari saksi-saksi yang kamu ridhai, supaya jika seorang lupa

Maka yang seorang mengingatkannya. janganlah saksi-saksi itu enggan (memberi keterangan) apabila mereka dipanggil; dan janganlah kamu jemu menulis hutang itu, baik kecil maupun besar sampai batas waktu membayarnya. yang demikian itu, lebih adil di sisi Allah dan lebih menguatkan persaksian dan lebih dekat kepada tidak (menimbulkan) keraguanmu. (Tulislah mu'amalahmu itu), kecuali jika mu'amalah itu perdagangan tunai yang kamu jalankan di antara kamu, Maka tidak ada dosa bagi kamu, (jika) kamu tidak menulisnya. Dan persaksikanlah apabila kamu berjual beli; dan janganlah penulis dan saksi saling sulit menyulitkan. jika kamu lakukan (yang demikian), Maka Sesungguhnya hal itu adalah suatu kefasikan pada dirimu. dan bertakwalah kepada Allah; Allah mengajarmu; dan Allah Maha mengetahui segala sesuatu.”

b. Q.S. An-Nisa' ayat 58

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya : “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.”

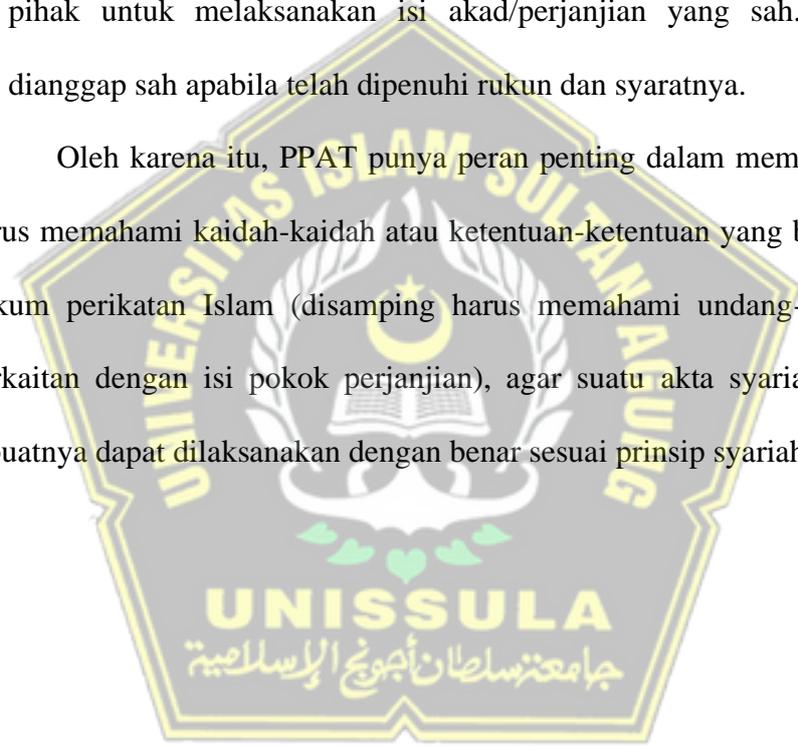
c. Q.S. Al-Maidah ayat 1

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ أُحْلِلْتُ لَكُمْ بِهِيْمَةَ الْأَنْعَامِ إِلَّا مَا يُنْتَلَىٰ عَلَيْكُمْ غَيْرَ مُجْلَىٰ الصَّيْدِ
وَأَنْتُمْ حُرْمٌ إِنَّ اللَّهَ يَحْكُمُ مَا يُرِيدُ

Artinya : “Hai orang-orang yang beriman, penuhilah aqad-aqad itu Allah menetapkan hukum-hukum menurut yang dikehendaki-Nya.”

Ayat ini mengandung perintah yang sifatnya mewajibkan bagi para pihak untuk melaksanakan isi akad/perjanjian yang sah. Suatu akad dianggap sah apabila telah dipenuhi rukun dan syaratnya.

Oleh karena itu, PPAT punya peran penting dalam membuat akta dan harus memahami kaidah-kaidah atau ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam hukum perikatan Islam (disamping harus memahami undang-undang yang berkaitan dengan isi pokok perjanjian), agar suatu akta syariah yang telah dibuatnya dapat dilaksanakan dengan benar sesuai prinsip syariah.



BAB III
REGULASI PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK ATAS
SEBIDANG TANAH DAN BANGUNAN BELUM BERBASIS NILAI
KEADILAN

A. Regulasi Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Sebidang Tanah Dan Bangunan Belum Berbasis Nilai Keadilan

Negara Indonesia adalah Negara yang sebagian besar kehidupan rakyatnya masih bercorak agraris karena sesuai dengan iklim yang bercorak tropis, seiring dengan proses pembangunan yang semakin pesat dewasa ini, tanah mempunyai arti penting bagi kehidupan bangsa Indonesia.

Arti penting ini menunjukkan adanya pertalian yang sangat erat antara hubungan manusia dengan tanah yaitu sebagai tempat tinggal dan sebagai sumber kelangsungan hidupnya. Namun dalam hubungan tersebut kerap kali juga menimbulkan masalah yaitu gesekan-gesekan kepentingan antara perorangan ataupun antar kelompok masyarakat.

Permasalahan ini tidak terlepas dari jumlah penduduk yang memerlukan tanah untuk memenuhi kebutuhan yang begitu pesatnya di Indonesia, sedangkan luas tanah tidak berubah (tetap). Oleh karena itu diperlukan suatu langkah-langkah penyelesaian yang konkrit untuk mencegah semakin berkembangnya konflik maupun sengketa tanah yang timbul di tengah-tengah masyarakat, dengan cara memberikan jaminan dan kepastian hukum bagi hak-hak atas tanah, terutama hak milik atas tanah yang banyak dimiliki oleh

masyarakat dan biasanya dipergunakan sebagai tempat tinggal maupun untuk di manfaatkan guna memenuhi kebutuhan sehari-hari atau sumber mata pencaharian

Tanah dengan dimensi yang unik kerap melahirkan permasalahan yang tidak sederhana, baik permasalahan yang timbul dalam bidang-bidang sosial, ekonomi, politik, hukum, atau bidang-bidang lebih luas dan kompleks meliputi berbagai kehidupan manusia.¹⁸⁷

Pada dasarnya masalah tanah adalah sangat aktual bagi manusia dimana saja, terutama dalam masa pembangunan. Berdasarkan pengamatan atas pelaksanaan tugas-tugas pengawasan, memberikan gambaran kepada kami bahwa masalah tanah adalah faktor penting yang berpengaruh pada jalannya pembangunan.¹⁸⁸

Langkah konkrit pun telah di upayakan pemerintah untuk menjawab permasalahan yang berdimensi kompleks tersebut dengan mengeluarkan peraturan Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang peraturan Dasar okok-pokok Agraria (UUPA) terutama dalam pasal 19 ayat (1) UUPA telah ditegaskan bahwa “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftararn tanah di seluruh wilayah republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”. Kemudian mengenai pendaftaran tanah tersebut telah diatur juga melalui Peraturan Pemerintah (PP) No. 10 Tahun 1961 yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan

¹⁸⁷ Hasan Basri Nata Menggala Dan Sagita 2005, *Pembatalan hak dan kebatalan hak atas Tanah*, Tugu Jogja Pustaka, Yogya. Hlm. 5.

¹⁸⁸ John Salindeho, 1998, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta. Hlm.5.

Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah yang selanjutnya disebut PP No. 24 tahun 1997¹⁸⁹

Sertifikat hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran tanah berisi data fisik yaitu keterangan tentang letak, batas, luas bidang tanah, serta bagian bangunan atau bangunan yang ada di atasnya bila dianggap perlu dan data yuridis yaitu keterangan tentang status hak atas tanah dan hak penuh karena lain yang berada di atasnya.¹⁹⁰ Pengertian sertifikat tersebut telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Pasal 32 ayat (1) tentang Pendaftaran Tanah Bagi pemegang hak atas tanah, memiliki sertifikat tanah mempunyai nilai lebih, sebab dibandingkan dengan alat bukti tertulis lain.

Sertifikat merupakan tanda bukti alat yang kuat dan diakui secara hukum. Apalagi menurut Pasal 31 ayat (3) dalam PP No 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah telah dengan tegas dinyatakan bahwa “Sertifikat hanya boleh di serahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau pihak lain yang di kuasakan olehnya”. Sehingga dapat dikatakan bahwa pemilik sertifikat hak atas tanah adalah merupakan pemilik yang sah atas obyek tanah sebagaimana di sebutkan dalam sertifikat hak atas tanah tersebut dan harus dianggap benar sampai dibuktikan sebaliknya dari pengadilan dengan alat bukti yang lain. Berdasarkan pengaturan PP No. 24 Tahun 1997 dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa untuk meminimalisir terjadinya persoalan atas tanah-tanah yang dimiliki oleh

¹⁸⁹ Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (LNRI Tahun 1997 Nomor 59).

¹⁹⁰ Maria S.W. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta. Hlm.20.

masyarakat, perlu diadakan pendaftaran hak atas tanah hal ini sebagaimana telah diatur dalam Pasal 3 PP No.24 tahun 1997.

Meningkatnya kebutuhan akan tanah serta pengetahuan masyarakat yang semakin luas, maka di tuntut kesadaran yang lebih tinggi (dengan inisiatif diri sendiri warga masyarakat) untuk melaksanakan atau melakukan pendaftaran hak atas tanah dengan tujuan untuk menghindari adanya sengketa tanah yang disebabkan tidak adanya bukti kepemilikan hak atas tanah yang sering disebut dengan sertifikat.

Mengingat arti penting dari suatu sertifikat hak atas tanah, penting sekali untuk selalu merawat dan menjaga keberadaannya dari tempat yang aman agar jangan sampai hilang.¹⁹¹ Namun pada kenyataannya masih saja terjadi ditemui konflik kepemilikan hak atas tanah, tanah-tanah tersebut dijumpai masih belum memiliki sertifikat akibatnya permasalahan tanah semakin hari semakin banyak khususnya pada klaim pemilik sah atas tanah.

Minimnya pengetahuan hukum masyarakat atas tata cara penerbitan sertifikat menambah daftar panjang permasalahan tanah tersebut, selain itu **permasalahan juga muncul pada masyarakat bahwa pengurusan sertifikat membutuhkan biaya mahal (*expensive coast*)** khususnya penerbitan sertifikat melalui jalur pendaftaran tanah secara sistematis (perorangan) membuat tingkat kesadaran hukum masyarakat untuk memiliki sertifikat menjadi berkurang akibatnya banyak dijumpai di masyarakat, tanah-tanah yang telah mereka kuasai secara turun temurun belum memiliki sertifikat tanah.

¹⁹¹ Herman Hermit, 2004, *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah hak Milik, Tanah Negara Dan Tanah Pemda*, Mandar Maju, Bandung. Hlm.17.

Data yang diungkap oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang nasional republik indonesia bahwa pada rentang tahun 2015 dan 2016 , target kepemilikan sertifikat tanah itu adalah 40%, (empat puluh persen) namun faktanya berdasarkan data tersebut itu pula capaian target kepemilikan sertifikat oleh masyarakat itu hanya mencapai 10% (sepuluh persen) pada tahun 2015 dan 2016.¹⁹² **Hal ini menunjukkan kesadaran hukum masyarakat indonesia atas kepemilikan sertifikat tanah masih sangat rendah** khususnya pada golongan masyarakat ekonomi rendah. Berdasarkan data itu kemudian kementerian agraria menerbitkan beberapa peraturan agraria untuk mempercepat proses sertifikat tanah dengan menekan biaya PNPB (Penetapan Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak) pada pihak tertentu dengan pengenaan tarif 0 (enol) rupiah dengan syarat-syarat yang telah ditentukan oleh peraturan tersebut.

Beberapa aturan tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional, pada ketentuan ini ditetapkan jenis penerimaan Negara bukan pajak yang berlaku di Badan Pertanahan Nasional, jenis PNPB tersebut dibagi kedalam 9 (Sembilan) jenis yaitu:

- a. Pelayanan Survei, Pengukuran, dan Pemetaan;
- b. Pelayanan Pemeriksaan Tanah;
- c. Pelayanan Konsolidasi Tanah Secara Swadaya;
- d. Pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan;

¹⁹² Lampiran II Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 25 Tahun 2015 Tentang Rencana Strategis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/badan Pertanahan Nasional Tahun 2015-2019.

- e. Pelayanan Pendaftaran Tanah;
- f. Pelayanan Informasi Pertanahan;
- g. Pelayanan Lisensi;
- h. Pelayanan Pendidikan; dan
- i. Pelayanan Penetapan Tanah Objek Penguasaan Benda-benda Tetap Milik Perseorangan Warga Negara Belanda (P3MB)/ Peraturan Presidium Kabinet Dwikora Nomor 5/Prk/1965 dan j. Pelayanan di Bidang Pertanahan yang Berasal dari Kerja Sama dengan Pihak Lain.

Berikut regulasi yang mengatur mengenai **Penerimaan Negara Bukan Pajak atas sebidang tanah dan bangunan** pada saat ini yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945 setelah Perubahan Keempat berbunyi, "*Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.*" Pasal ini menggantikan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "*Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang.*" Penjelasan Pasal 23 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, antara lain, menegaskan bahwa segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat seperti pajak dan lain-lainnya, harus ditetapkan dengan undang-undang, yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, penerimaan Negara di luar penerimaan perpajakan, yang menempatkan beban kepada rakyat, juga harus didasarkan pada undang-undang.¹⁹³

¹⁹³ Indonesia, *Undang-undang tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, Loc.cit.*

2. UU Nomor 9 tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3694) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3760);
4. Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Bersumber dari Kegiatan Tertentu (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3871);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 18, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5100);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4455);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2004 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Lembaga Ilmu

- Pengetahuan Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4361);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2003 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kantor Kementerian Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 81, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4304);
 9. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2001 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Standarisasi Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4121); dan
 10. Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak.

B. Pelaksanaan Regulasi Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Sebidang Tanah Dan Bangunan Pada Saat Ini

Pengaturan mengenai pendaftaran tanah diatur pada Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok agraria atau selanjutnya disebut dengan UUPA. Dalam konsepsi Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tujuan dari pendaftaran tanah adalah kepastian hukum. Pada konsepsi Pasal 19 UUPA kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Tujuan Pendaftaran Tanah juga ditentukan lebih lanjut dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidangbidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar; dan
- c. Untuk terselenggaranya Tertib Administrasi Pertanahan.

Salah satu tujuan Pendaftaran Tanah yang ditentukan dalam Pasal 3 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah terselenggaranya Tertib Administrasi Pertanahan. Tertib Administrasi Pertanahan dimaksudkan agar seluruh berkas-berkas tentang data fisik dan data yuridis lengkap, rapi, baik, dan teratur di Kantor Pertanahan sehingga memudahkan setiap urusan yang menyangkut tanah guna menunjang lancarnya pembangunan.¹⁹⁴ Adanya pendaftaran tanah ini merupakan jaminan kepastian hukum pemegang hak atas tanah di Indonesia.

Redistribusi tanah yang digalakkan pemerintah telah dijadikan sebagai prioritas dimana pengaturan pertanahan dimasukkan dalam penerimaan Negara bukan pajak. Penerimaan Negara bukan pajak merupakan Penerimaan Negara

¹⁹⁴ Melita Ma'dika Ambarura, 2015, Pelaksanaan Peralihan dan Pendaftaran Peralihan Hak Milik atas Tanah (Jual Beli) dalam Mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan di Kabupaten Toraja Utara, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya*, Yogyakarta. Hlm. 6.

Bukan Pajak adalah seluruh penerimaan Pemerintah pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan.¹⁹⁵

Jenis Penerimaan perpajakan meliputi penerimaan yang berasal dari Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, Bea Masuk, Cukai Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Meterai, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan lainnya yang diatur dengan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan.

Selain itu, penerimaan Negara yang berasal dari minyak dan gas bumi, yang di dalamnya terkandung unsur pajak dan royalti, diperlakukan sebagai penerimaan perpajakan, mengingat unsur pajak lebih dominan. Dengan demikian pengertian Penerimaan Negara Bukan Pajak yang dirumuskan dalam Undang-undang ini mencakup segala penerimaan Pemerintah pusat di luar penerimaan perpajakan tersebut. Ketentuan perundang-undangan sebagai landasan penyelenggaraan dan pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku selama ini meliputi berbagai ragam dan tingkatan peraturan sehingga belum sepenuhnya mencerminkan kepastian hukum. Banyak dan beragamnya bentuk pengaturan juga mengakibatkan kekurangtertib dan kerumitan dalam pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Dalam konteks pendaftaran tanah oleh kementerian agraria dan tata ruang dalam mempercepat kepemilikan sertifikat tanah khusus untuk golongan masyarakat ekonomi bahwa kementerian agrarian telah menerbitkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik

¹⁹⁵ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (LNRI Tahun 1997 Nomor 43).

Indonesia Nomor 25 Tahun 2016 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengenaan Tarif PNBP Terhadap Pihak Tertentu, pihak tertentu yang dimaksud dalam Permen ATR/BPN ini diatur dalam Pasal 3 ayat (1) yaitu:

- a. Masyarakat tidak mampu;
- b. Masyarakat yang termasuk dalam Program Pemerintah Bidang Perumahan Sederhana;
- c. Badan hukum yang bergerak di bidang keagamaan dan sosial yang penggunaan tanahnya untuk peribadatan, pesantren, panti asuhan, panti jompo, cagar budaya, situs/tempat ziarah;
- d. Veteran, Pensiunan PNS, Purnawirawan TNI, Purnawirawan POLRI dan Suami/Istri/Janda/Duda Veteran/Pensiunan PNS/Purnawirawan TNI/Purnawirawan POLRI;
- e. Instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah, untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dan tidak bersifat profit;
- f. Wakif; atau
- g. Masyarakat Hukum Adat.

Subjek penetapan PNBP sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Perma ATR/BPN No. 25 Tahun 2016 ditetapkan berdasarkan redistribusi tanah yang selama ini sebagian besar pemilik lahan adalah para pengusaha, namun setelah berlakunya aturan ini maka kepemilikan sertifikat diperuntukan secara besar-besaran sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Perma ATR/BPN No. 25 Tahun 2016. Hal ini merupakan bagian dari *Land reform*.

Land reform meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah. Perombakan kepemilikan lahan dan penguasaan tanah (Landreform) ini berujuan untuk:

- a. Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula, dengan merombak struktur pertanahan sama sekali secara revolusioner, guna merealisasikan keadilan sosial.
- b. Untuk melaksanakan prinsip: tanah untuk tanahi, agar tidak terjadi lagi tanah sebagai obyek spekulasi dan obyek (maksudnya sama dengan alat pemerasan)
- c. Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga Negara Indonesia, baik lagi-lagi maupun, yang berfungsi sosial. suatu pengakuan dan perlindungan terhadap privaat bezit, yaitu hak milik sebagai hak yang terkuat, bersifat perseorangan dan turun temurun, tetapi berfungsi sosial.
- d. Untuk mengakhiri sistem tuan-tanah dan menghapuskan kepemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan hak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum dan batas minimum untuk tiap keluarga Sebagai kepala keluarga dapat seorang laki-laki ataupun wanita. Dengan demikian mengikis pula sistem liberalism dan kapitalisme atas tanah dan memberikan perlindungan terhadap golongan yang ekonomis lemah.

- e. Untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil, dibarengi dengan sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan ini.

Dari tujuan land reform inilah maka subjek PNBPN dalam konteks pendaftaran tanah diperuntukkan sebesar-besarnya bagi mereka yang belum memiliki sertifikat tanah. Asas sederhana dan biaya murah dalam Perma ATR/BPN No. 25 Tahun 2016 sangat jelas diatur dimana diberikan kemudahan bagi masyarakat tidak mampu untuk memperoleh sertifikat tanah. Sebagaimana tujuan dari *Landreform* adalah diatas maka tepatlah kiranya Perma ATR/BPN No. 25 Tahun 2016 merupakan bagian dari Landreform yang saat ini sementara dilaksanakan oleh pemerintah.

Dalam konteks pemberian PNBPN pada masyarakat syarat-syarat yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut:

- a. Pemohon (Perorangan dan/atau Badan Hukum) mengisi form Permohonan PNBPN pada pihak tertentu.
- b. Salinan akta pendirian badan hukum yang dilegalisir khusus untuk Badan Hukum.
- c. Dokumen persyaratan lainnya (sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan mengenai persyaratan dan tata cara pengenaan tarif PNBPN terhadap pihak tertentu serta peraturan perundang-undangan mengenai standar pelayanan dan pengaturan pertanahan).

Syarat-syarat diatas harus dipenuhi oleh Pemohon yang kemudian setelah dipenuhi kemudian mengajukan permohonan PNBP kepada Badan Pertanahan Nasional setempat. Dari syarat pada poin (c) diatas persyaratan lainnya yang dimaksud adalah syarat subjek PNBP yang diatur dalam Perma ATR/BPN No.25 Tahun 2016. Berikut syarat-syarat yang dimaksud menurut aturan tersebut yaitu berdasarkan tabel dibawah ini:

Subjek PNBP						
Masyarakat tidak mampu	Masyarakat yang termasuk dalam program pemerintah bidang perumahan sederhana	Badan hukum yang bergerak di bidang keagamaan dan sosial	Veteran, pensiunan pns, purnawirawan TNI, dl	Instansi pemerintah dan pemerintah daerah	Wakif	Masyarakat hukum adat
Syarat Dokumen Yang Harus Dipenuhi						
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Perorangan yang besar penghasilannya per bulan dibawah Upah Minimum ➤ Surat keterangan dari RT/RW diketahui Lurah/ Kepala Desa 	Keterangan/keputusan mengenai kepesertaan yang bersangkutan dalam Program Pemerintah Bidang Perumahan Sederhana dari Kementerian yang membidangi Perumahan	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fotokopi Anggaran Dasar dengan menunjukkan aslinya; dan ➤ Surat keterangan dari instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keagamaan dan sosial 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fotokopi keputusan penetapan/pengangkatan dengan menunjukkan aslinya; dan/atau ➤ Fotokopi akta perkawinan atau surat nikah bagi Suami/Istri/Janda/Duda 	Surat keterangan dari pimpinan	Fotokopi Akta Ikrar Wakaf	Penetapan keberadaannya dari Pemerintah Daerah

Tabel 6

Subyek PNBP

Tabel diatas menunjukkan bahwa subjek PNBP dikhususkan untuk pihakpihak tertentu yang menjadi subjek redistribusi tanah yaitu masyarakat kelas bawah dan badan hukum dengan kriteria tertentu pula. Dalam konteks

pemanfaatan lahan oleh masyarakat khususnya masyarakat tidak mampu ketentuan yang diberikan oleh Perma ATR/BPN No. 25 Tahun 2015 adalah dengan berdasarkan penghasilan per bulan upah minimum disertai surat keterangan RT/RW yang dalam konteks undang-undang Ketenagakerjaan besaran upah minimum yang ditetapkan oleh perusahaan dan masyarakat tidak mampu dalam konteks ini adalah yang mempunyai pekerjaan dan/atau sebagai pekerja.

Prosedur awal yang harus dipenuhi oleh Pemohon untuk melakukan PNBPN adalah:

- a. Foto copy kartu identitas;
- b. Pemohon mengisi format permohonan pengenaan tarif atas jenis PNBPN terhadap pihak tertentu;
- c. Pemohon melampirkan dokumen sebagaimana yang diatur didalam Perma ATR/BPN No. 25 Tahun 2015; dan
- d. Pemohon mengajukan permohonan ke BPN setempat (Provinsi/ Kota/ Kabupaten).

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa prosedur pemberian PNBPN terhadap pihak tertentu dapat dilaksanakan jika pemohon baik itu Perorangan atau badan hukum telah memenuhi syarat-syarat yang diatur dalam Perma ATR/BPN No. 25 Tahun 2015.

Asas merupakan fundamen yang mendasar terjadinya sesuatu dan merupakan dasar dari suatu kegiatan, hal ini berlaku pula pada pendaftaran tanah. Oleh karena itu, dalam pendaftaran tanah ini terdapat asas yang harus

menjadi patokan dasar dalam melakukan pendaftaran tanah. Dalam Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas *sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan tertib*. Adapun asas-asas tersebut adalah sebagai berikut:¹⁹⁶

- a. *Security*, bertolak dari kemantapan sistem sehingga seseorang akan merasa aman atas hak tersebut baik karena membeli tanah tersebut ataupun mengikatkan tanah tersebut untuk suatu jaminan atas utang;
- b. *Simplicity*, sederhana sehingga setiap orang dapat mengerti;
- c. *Accuracy*, bahwa terdapat ketelitian dari sistem pendaftaran secara lebih efektif;
- d. *Expedition*, artinya dapat lancar dan segera sehingga menghindari tidak jelas yang bisa berakibat berlarut-larut dalam pendaftaran tanah tersebut;
- e. *Cheapness*, yaitu agar biaya tersebut dapat semurah mungkin;
- f. *Suitability to circumstances*, yaitu akan tetap berharga baik sekarang maupun kelak di kemudian hari pendaftaran tersebut; dan
- g. *Completeness of the record*, terdiri atas:
 - 1) Perekaman tersebut harus lengkap lebih-lebih lagi masih ada tanahtanah yang belum terdaftar; dan
 - 2) Demikian pula pendaftaran dari setiap tanah tertentu dengan berdasarkan keadaan pada waktu didaftarkan.

Menurut Yamin Lubis, asas pendaftaran tanah tersebut adalah sesuatu baru yang dicantumkan secara eksplisit dalam pranata peraturan pendaftaran tanah

¹⁹⁶ Supriadi, 2010, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika. Jakarta. Hlm. 38.

yang tentunya pencantuman asas disesuaikan dengan tuntutan masyarakat, kondisi pemegang hak atas tanah serta memperhatikan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang berfungsi sebagai pedoman kerja bagi setiap aparat pelaksana dalam pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah.

Suatu asas sebagaimana dalam teori hukum adalah sejenis meta kaidah berkenaan dengan kaedah-kaedah perilaku, artinya asas tersebut memberikan arah pada perilaku yang diinginkan atau berperan sebagai pedoman bagi perbuatan yang dikonkritkan dalam aturan pelaksanaan, dalam hal ini dipertegas dalam pasal-pasal berikutnya dalam Peraturan Pemerintah ini dan juga dikonkritkan dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997, sekalipun dalam kenyataannya, perbuatan-perbuatan pelaksanaannya tidak seperti yang diinginkan dalam asas-asas tersebut, atau dapat dikatakan tidak taat asas dalam realitas pelaksanaannya.¹⁹⁷

Berkenaan dengan pengaturan pungutan pajak dan pungutan lainnya yang bersifat memaksa, Jimly Asshiddiqie¹⁹⁸ berpendapat bahwa karena pemungutan pajak dan pungutan memaksa lainnya bersifat mengurangi kebebasan hak milik warga negara, maka penetapannya harus disetujui oleh para warga negara sendiri, yaitu melalui wakil-wakilnya di parlemen. Karena itu, pengaturan mengenai pemungutan pajak dan pungutan lain itu harus dituangkan dalam bentuk undang-undang. Yang harus diatur dengan undang-undang itu bukan hanya objeknya (*base*) melainkan juga tarifnya (*rate*). Objek pungutan

¹⁹⁷ Yamin Lubis & Rahim Lubis, 2012, *Hukum Pendaftaran Tanah*, CV Mandar Maju, Bandung.

¹⁹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Cetakan Kedua*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 883 dan 884.

berkenaan dengan apa saja yang dikenai pungutan, sedangkan tarif berkenaan dengan berapa beban yang dikenakan untuk setiap objek yang dikenai pungutan.

Telah dikemukakan bahwa antara pungutan pajak dan PNBP terdapat kesamaan yang menonjol dalam hal sifat dan peruntukannya, yaitu bersifat memaksa dan untuk keperluan negara. Karena kesamaannya tersebut, keduanya seharusnya juga mendapat perlakuan yang sama dalam hal pengaturannya. Namun, dalam kenyataannya terdapat perbedaan pengaturan dalam Undang-undang antara pajak dengan PNBP. Undang-undang Perpajakan mengatur jenis-jenis pajak hingga tarif pajak (*tax rate*) dan dasar pengenaan pajak (*tax base*). Sementara tidak demikian dengan PNBP, tarif PNBP dan dasar pengenaan PNBP didelegasikan pengaturannya ke Peraturan Pemerintah yang dalam penetapannya tidak memerlukan adanya persetujuan dari wakil rakyat di parlemen. Dengan kata lain, rakyat yang akan dibebani pungutan tidak lagi dimintai persetujuannya.

Jimly Asshiddiqie¹⁹⁹ menyatakan bahwa ketentuan mengenai objek dan tarif pungutan harus ditegaskan dalam undang-undang (tidak boleh diatur secara umum) dan penentuan konkretnya didelegasikan kepada pengaturan yang lebih rendah oleh pihak eksekutif (pemerintah). Sebab, jika kewenangan pengaturan (*rule-making power*) mengenai objek dan tarif pungutan didelegasikan atau diserahkan secara bulat-bulat sebagai ‘cek kosong’ kepada pemerintah, maka hal itu dapat menimbulkan kesewenang-wenangan (*detournement de pouvoir*) dalam pelaksanaannya.

¹⁹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit*, hlm. 884.

Pelayanan Pemeriksaan Tanah merupakan salah satu jenis pelayanan pertanahan yang biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi untuk petugas pemeriksaan tanahnya dibebankan kepada pemohon/wajib bayar. Dengan melihat jumlah yang harus dibayar sebagaimana tercantum dalam SPS, dapat disimpulkan bahwa biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi untuk kegiatan Pelayanan Pemeriksaan Tanah tidak diperhitungkan sebagai PNBPN.

Badan Pertanahan Nasional yang memiliki fungsi memberikan pelayanan pertanahan memiliki wilayah kerja yang menjangkau seluruh pulau dan kepulauan yang ada di wilayah kedaulatan Negara Republik Indonesia. Program inovasi terbaru yang dikembangkan BPN akhir-akhir ini adalah Program Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah (LARASITA) yang merupakan layanan *front office mobile* secara *online*. Dengan adanya program ini, pemilik tanah tidak perlu lagi mengantarkan berkas pertanahan yang dimilikinya ke Kantor Pertanahan karena petugas akan mendatangi para pemohon di desanya masing-masing mulai dari penyiapan berkas, pembayaran biaya, sampai dengan menerima kembali sertifikat yang telah diproses.²⁰⁰ Dengan menggunakan kendaraan roda empat dan roda dua, petugas mendatangi rakyat dan menembus daerah yang sulit terjangkau.²⁰¹

Keputusan Kepala BPN RI yang mengeluarkan Surat Edaran Nomor 1799/2.1/VI/2010 tanggal 15 Juni 2010 untuk menutup Dana Bantuan

²⁰⁰ BPN RI, "Sosialisasi LARASITA dalam Forum Komunikasi Bakohumas," *Jurnal bhumibhakti*, Edisi 6, (Juni 2009), hlm. 33.

²⁰¹ Joyo Winoto Ph.D., Kepala BPN RI, menjelaskan bahwa Program Larasita telah mendapatkan apresiasi dari Bank Dunia "Larasita –Indonesia—pioneering mobile land information services," juga dari Swedia, Spanyol, dan Australia. BPN RI, "Sosialisasi Presiden RI Resmikan Peluncuran Mobil LARASITA," *Jurnal bhumibhakti*, Edisi 5, (Mei 2009), hlm.15.

Pengelolaan sangat tepat. Terlebih lagi dengan diberlakukannya Keputusan Menteri Keuangan Nomor 237/KMK.02/2010 tentang Persetujuan Penggunaan sebagian Dana Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Badan Pertanahan Nasional yang menggantikan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 77/KMK.06/2003. Ketentuan dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 237/KMK.02/2010 dalam penggunaan sebagian dana PNBPN lebih fleksibel untuk kegiatan-kegiatan pelayanan pertanahan, tidak ada pemisahan dana PNBPN per jenis pelayanan pertanahan untuk kegiatan pelayanan pertanahan bersangkutan. Misalnya, dana PNBPN yang diperoleh dari pelayanan pemeriksaan tanah tidak harus digunakan untuk membiayai kegiatan dalam rangka kegiatan pemeriksaan tanah saja, melainkan untuk membiayai kegiatan pertanahan lainnya. Dengan demikian, Dana Bantuan Pengelolaan yang dimaksudkan untuk memungkinkan adanya subsidi silang antar kegiatan pelayanan pertanahan sudah tidak diperlukan sama sekali, hal ini juga menjadi kelemahan dalam regulasi PNBPN atas tanah dan bangunan di Indonesia.

Pembebanan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi kepada wajib bayar akan diterima dan digunakan langsung oleh petugas pengukuran/pemeriksaan tanah tanpa melalui Bendahara Penerimaan dan tanpa adanya ketentuan melaporkan kepada atasan langsung, secara praktis telah meniadakan mekanisme *check and balance* maupun pengawasan dari atasan. Praktik semacam ini tentunya sangat membuka peluang terhadap penyalahgunaan wewenang (*deteournement de povouir*).

Biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi untuk untuk kegiatan pelayanan pertanahan yang tidak lagi diterima/dipungut dan diadministrasikan oleh Bendahara Penerimaan maupun Bendahara Pengguna Lainnya, maka penerimaan dan penggunaannya tidak lagi disajikan dalam laporan keuangan. Dengan demikian tidak ada lagi transparansi yang memungkinkan pihak lain untuk melakukan pengawasan, seperti Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), maupun masyarakat. Kondisi demikian rawan akan terjadinya penyalahgunaan wewenang (*deteournement de povouir*).

Perbedaan yang mendasar dalam pengelolaan keuangan negara adalah Dana Bantuan Pengelolaan tidak dituangkan dalam Surat Keputusan Otorisasi berupa DIPA. Dengan demikian, pengelolaan Dana Bantuan Pengelolaan sepenuhnya dilaksanakan oleh BPN RI tanpa melibatkan Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara. Hal ini bertentangan dengan pengelolaan keuangan negara menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang membagi kekuasaan dalam pengelolaan keuangan negara. Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakikatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah Republik Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakikatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Dana Bantuan Pengelolaan yang pengelolaannya berada di satu tangan, tanpa melibatkan pihak lain, menyebabkan tidak adanya saling-uji (*check and balance*) dalam proses pelaksanaan anggaran sehingga akuntabilitasnya lebih rendah.

Untuk meningkatkan akuntabilitas dan menjamin terselenggaranya saling-uji perlu dilakukan pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif dengan pemegang kewenangan kebendaharaan. Hal ini menjadi kelemahan menurut peneliti di bagian struktur hukum.

Hubungan hukum adalah hubungan yang terjadi dalam masyarakat, baik antara subjek hukum dengan subjek hukum maupun antara subjek hukum dengan objek hukum, yang diatur oleh hukum dan menimbulkan akibat hukum, yaitu hak dan kewajiban.²⁰² Setelah pemohon (rakyat yang membayarkan diwakilkan oleh PPAT) memenuhi kewajibannya membayar seluruh tagihan atas tarif pelayanan pertanahan termasuk biaya transportasi, maka timbul kewajiban bagi negara, yang dalam hal ini dikelola oleh BPN RI, untuk memberikan pelayanan pertanahan. Kantor Pertanahan (BPN) kemudian menerbitkan surat tugas kepada petugas pengukuran/pemeriksaan tanah untuk memberikan pelayanan pertanahan.

Dilihat dari proses ini, kedudukan petugas pengukuran/pemeriksaan tanah adalah sebagai wakil/alat negara untuk memberikan pelayanan publik. Jadi, hubungan hukum antara petugas pengukuran/pemeriksaan tanah dengan pemohon bukan merupakan hubungan privat, melainkan hubungan publik. Perbuatan petugas pengukuran/pemeriksaan tanah adalah dalam rangka menjalankan tugas negara berdasarkan hukum publik, dimana pengukuran dan pemeriksaan merupakan satu kesatuan pelayanan pertanahan. Oleh karena itu, hubungan hukum antara petugas pengukuran/pemeriksaan tanah dengan

²⁰² Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Prestasi Pustakaraya, 2006), hlm. 108.

pemohon/wajib bayar merupakan hubungan hukum publik, bukan hubungan privat, sehingga biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi yang dibebankan kepada wajib bayar harus dipertanggungjawabkan pelaksanaannya dan tidak dapat digunakan langsung oleh petugas pengukuran/pemeriksaan tanah.

Jika biaya tersebut dianggap bukan sebagai keuangan negara, hubungan petugas pengukuran/pemeriksaan tanah dan wajib bayar merupakan hubungan hukum privat yang aturan maupun besarnya biaya ditentukan oleh kesepakatan antara dua pihak. Sedangkan biaya transportasi telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 yang besarnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

C. Regulasi Perlindungan Hukum Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Tugas Jabatan pada proses Balik Nama Sertipikat Hak Atas Tanah belum Berdasarkan Nilai Keadilan

Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dan sebagai sarana antisipasi dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Secara doktrinal, tujuan hukum secara umum bertujuan untuk memberi keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan.

Pada dasarnya hukum dibuat untuk memberi kenyamanan, ketentraman, keselamatan dan perlindungan bagi setiap warga negara, termasuk untuk memberi rambu-rambu atau batasan-batasan baik perbuatan/tindakan sebagai warga negara maupun sebagai penyelenggara pemerintahan. Untuk itu hukum yang dibuat harus berisi nilai-nilai mulia seperti nilai ketuhanan, etika, moral, sopan santun, agar tujuan diatas itu benar-benar memberi pelayanan terbaiknya bagi semua lapisan masyarakat. Dalam mencapai tujuan sebagaimana diatas, set produk peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memenuhi syarat-syarat tertentu yang menjadi ukuran umum dan khusus dari setiap pembangunan hukum/peraturan perundang-undangan.

Ukuran umum pada dasarnya dapat melihat berbagai pandangan, pendapat para ahli termasuk konsep-konsep hukum yang berlaku secara umum. Adapun ukuran khusus dapat dilihat mengenai bagaimana dan tentang apa peraturan yang akan dibentuk. Karena masing-masing peraturan perundang-undangan yang dibentuk memiliki karakter dan ruang lingkup yang berbeda antara yang satu dengan yang lainnya. Menurut M. Solly Lubis suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis. Meskipun demikian, ada yang menambahkan dengan landasan teknik perancangan dan landasan politis.²⁰³

Ketiga tujuan hukum tersebut di atas, diterima dan diakui oleh para ahli hukum. Namun dalam kenyataannya apakah tujuan tersebut sudah benar-benar

²⁰³ Lubis, M. S. (2009). *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*. Bandung: Mandar Maju., hlm 47.

dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan atau barangkali tujuan hukum itu hanya dirasakan oleh sebagian kecil masyarakat terutama orang-orang yang dekat dengan kekuasaan, orang kaya, para pejabat itu sendiri dan bawahannya. Hal ini perlu dilihat dalam praktek hukum sehari-hari. Nilai yang terkandung dalam hukum itu merupakan nilai yang mencerminkan bagaimana hukum itu memiliki tujuan yang sebenarnya.

Hal demikian, berarti cakupan nilai yang ada dalam hukum benar-benar akan membawa hukum itu pada nilai ontologis, nilai epistemologis dan nilai aksiologis. Di dalam hukum juga mengandung hak dan kewajiban yang sama, baik bagi pembentuk hukum itu maupun kepada warga negaranya, karena sekali hukum dibentuk, maka nilai universalnya mengikuti dalam pemberlakuannya sehingga daya ikat hukum itu mengikat pada semua lapisan masyarakat tanpa terkecuali.

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) merupakan sumber pendapatan penting bagi pemerintah Indonesia yang mencakup berbagai bentuk penerimaan selain dari pajak langsung. Salah satu komponen signifikan dari PNBP adalah penerimaan dari tanah, yang mencakup sewa, penjualan, royalti, dan biaya izin serta lisensi. Namun, dalam implementasinya, penerimaan dari tanah ini sering kali menimbulkan berbagai persoalan keadilan. Dalam Bab III disertasi ini, kita akan mengeksplorasi pandangan Yudi Latif mengenai aspek keadilan dalam pengelolaan PNBP atas sebidang tanah di Indonesia, mencakup analisis filosofis, normatif, dan sosiologis.

Yudi Latif, seorang pemikir dan intelektual Indonesia, telah banyak

membahas konsep keadilan sosial dan penerapannya dalam berbagai aspek kehidupan bernegara. Menurut Yudi Latif, keadilan bukan hanya tentang distribusi yang merata tetapi juga tentang pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak individu dan kelompok dalam masyarakat. Dalam konteks PNBPN atas tanah, keadilan dapat dilihat dari bagaimana pendapatan dari tanah tersebut digunakan dan siapa yang mendapatkan manfaatnya.²⁰⁴

Prinsip keadilan sosial menekankan bahwa semua warga negara harus mendapatkan manfaat yang adil dari sumber daya alam yang dimiliki oleh negara. Yudi Latif berpendapat bahwa dalam banyak kasus, pengelolaan tanah di Indonesia cenderung lebih menguntungkan kelompok tertentu sementara masyarakat umum, terutama yang miskin dan terpinggirkan, sering kali tidak mendapatkan manfaat yang setara.

Tanah sebagai sumber daya alam harus dikelola sebagai amanah publik. Yudi Latif menekankan pentingnya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan aset negara. Pendapatan dari tanah harus digunakan untuk kepentingan publik yang luas, seperti pembangunan infrastruktur, pendidikan, dan layanan kesehatan, yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Secara normatif, PNBPN diatur oleh berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia. Namun, terdapat berbagai kelemahan dalam regulasi yang ada yang sering kali menimbulkan ketidakadilan dalam praktik.

UU Nomor 9 tahun 2018 ini mengatur tentang berbagai jenis PNBPN,

²⁰⁴ Latif, Yudi. (2011). *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

termasuk dari sektor tanah. Meskipun undang-undang ini bertujuan untuk mengoptimalkan penerimaan negara, dalam pelaksanaannya sering kali terjadi penyimpangan yang merugikan masyarakat kecil.

Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2016 ini mengatur pajak penghasilan atas pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan. Namun, dalam praktiknya, peraturan ini sering kali lebih menguntungkan para pelaku usaha besar dibandingkan dengan masyarakat kecil yang memiliki tanah.

Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional ini mengatur tentang pengelolaan aset tanah oleh pemerintah. Meskipun bertujuan untuk memastikan pengelolaan yang efisien dan transparan, sering kali implementasinya tidak sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan yang diharapkan.

Secara sosiologis, ketidakadilan dalam penerimaan negara dari tanah dapat dilihat dari berbagai sudut pandang, termasuk distribusi pendapatan, akses terhadap sumber daya, dan dampak sosial dari pengelolaan tanah.

Distribusi pendapatan dari PNB tanah sering kali belum sesuai dengan teori Keadilan Pancasila karena tidak merata. Sebagian besar pendapatan dari tanah cenderung mengalir ke pusat, sementara daerah yang sebenarnya memiliki tanah tersebut mendapatkan bagian yang sangat kecil. Ini menimbulkan ketidakadilan karena daerah yang berkontribusi terhadap penerimaan negara tidak mendapatkan manfaat yang layak.

Masyarakat kecil sering kali tidak memiliki akses yang memadai terhadap sumber daya tanah. Tanah yang seharusnya dapat digunakan untuk kepentingan umum sering kali dikuasai oleh segelintir elit atau perusahaan besar. Ini

menyebabkan ketimpangan sosial yang semakin melebar.

Ketidakadilan dalam pengelolaan PNBPN tanah juga memiliki dampak sosial yang signifikan. Masyarakat yang kehilangan akses terhadap tanah sering kali mengalami penurunan kualitas hidup, meningkatnya kemiskinan, dan ketidakstabilan sosial. Konflik agraria yang sering terjadi di berbagai daerah di Indonesia merupakan salah satu contoh nyata dari dampak sosial tersebut.

Di Jakarta, banyak tanah milik negara yang disewakan atau dijual untuk proyek-proyek komersial besar. Meskipun pendapatan dari tanah ini sangat besar, manfaat yang dirasakan oleh masyarakat kecil sangat minim. Penggusuran masyarakat dari tanah yang mereka tempati tanpa kompensasi yang layak sering kali terjadi, menyebabkan ketidakadilan yang mendalam. Masyarakat yang terkena dampak penggusuran sering kali kehilangan tempat tinggal dan mata pencaharian. Ini menunjukkan bahwa penerimaan dari tanah tidak selalu berkontribusi positif terhadap kesejahteraan masyarakat, melainkan justru menciptakan ketidakadilan yang lebih besar.

Transparansi dalam pengelolaan PNBPN tanah harus ditingkatkan. Publik harus memiliki akses terhadap informasi mengenai bagaimana pendapatan dari tanah digunakan dan siapa yang mendapat manfaatnya. Hal ini dapat dilakukan melalui publikasi laporan keuangan yang terbuka dan audit yang independen.

Regulasi yang ada harus diperkuat untuk memastikan bahwa penerimaan dari tanah digunakan untuk kepentingan publik yang luas. Pemerintah perlu mengeluarkan peraturan yang lebih tegas mengenai distribusi pendapatan dari tanah, sehingga daerah dan masyarakat kecil mendapatkan manfaat yang lebih

adil.

Masyarakat harus dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan terkait pengelolaan tanah. Partisipasi masyarakat dapat memastikan bahwa kepentingan mereka diperhatikan dan keadilan sosial dapat terwujud.

Pemerintah perlu mempertimbangkan kebijakan redistribusi tanah untuk mengurangi ketimpangan. Tanah yang tidak produktif atau dikuasai secara tidak adil harus dialokasikan kembali kepada masyarakat kecil yang membutuhkan.

Penerimaan Negara Bukan Pajak atas sebidang tanah di Indonesia memiliki potensi yang besar untuk berkontribusi terhadap pembangunan nasional. Namun, dalam praktiknya, sering kali terjadi ketidakadilan dalam pengelolaan dan distribusi pendapatan dari tanah. Yudi Latif menekankan pentingnya keadilan sosial dalam pengelolaan aset negara, termasuk tanah. Dengan meningkatkan transparansi, memperkuat regulasi, melibatkan partisipasi masyarakat, dan menerapkan kebijakan redistribusi, ketidakadilan dalam penerimaan negara dari tanah dapat diminimalisir. Implementasi kebijakan yang lebih berkeadilan akan memastikan bahwa penerimaan dari tanah benar-benar digunakan untuk kepentingan seluruh masyarakat Indonesia.²⁰⁵

²⁰⁵ Environmental Impact Agency of Indonesia. (2022). *Laporan Dampak Lingkungan Penggunaan Tanah*.

BAB IV

KELEMAHAN PENERAPAN PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK ATAS SEBIDANG TANAH DAN BANGUNAN SAAT INI

A. Kelemahan Dari Segi Substansi Hukum

Tidak dapat dipungkiri bahwa setiap kegiatan organisasi dalam upaya mencapai tujuannya diperlukan adanya dukungan dana, demikian halnya dengan negara. Oleh karena itu, anggaran negara merupakan urat nadi kehidupan berbangsa dan bernegara. Penyelenggaraan pemerintahan akan sulit dilakukan tanpa adanya dukungan finansial yang memadai. Ada tiga jenis sumber pendapatan negara dalam APBN, yaitu: penerimaan pajak, penerimaan negara bukan pajak, dan hibah.

Dari ketiga sumber pendapatan negara tersebut, dua sumber diantaranya merupakan pungutan negara kepada rakyat yang bersifat mengikat dan memaksa, yaitu penerimaan pajak dan penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Sampai saat ini, penerimaan pajak merupakan sumber pendapatan negara yang paling dominan. Namun kontribusi PNBP bagi pendapatan negara juga dirasakan semakin penting dan layak untuk terus ditingkatkan.

Berkenaan dengan penerimaan PNBP, terdapat UU Nomor 9 tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak yang merupakan dasar hukum bagi pemungutan PNBP dari masyarakat. Dalam UU Nomor 9 tahun 2018 ditetapkan jenis-jenis PNBP dan ketentuan tentang pengaturannya secara umum. Dengan ditetapkannya jenis-jenis PNBP dalam undang-undang berarti bahwa terdapat

kesepakatan/persetujuan rakyat untuk dipungut biaya atas pelayanan oleh pemerintah. Kesepakatan rakyat diwujudkan melalui persetujuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih oleh rakyat untuk mewakili aspirasinya. Akan tetapi, UU Nomor 9 tahun 2018 tidak mengatur mengenai besaran tarif dan dasar pengenaan PNBP.

Pelaksanaan regulasi penerapan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) pada saat ini dilaksanakan berdasarkan berbagai regulasi hukum yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Antara lain sebagai berikut:

1) **Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945**

Dalam Pasal 23A Undang-undang Dasar 1945 setelah Perubahan Keempat dinyatakan bahwa pajak dan (cetak tebal dari penulis) pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. Rumusan pasal tersebut menggunakan kata penghubung “dan” untuk menghubungkan antara “pajak” dan “pungutan lain yang bersifat memaksa.” Kaidah Bahasa Indonesia menyatakan bahwa kata penghubung “dan” digunakan untuk merangkai dua hal yang setara/ sederajat. PNBP merupakan pungutan negara yang bersifat memaksa kepada rakyat, sama halnya dengan pungutan pajak. Walaupun terdapat perbedaan-perbedaan antara pungutan pajak dan PNBP, namun yang ditekankan dan ditegaskan dalam rumusan pasal tersebut adalah dalam hal kesamaan sifat pungutan dan peruntukannya, yaitu bersifat memaksa dan untuk keperluan negara. Dengan demikian, kedudukan antara “pajak” dan “pungutan lain yang

bersifat memaksa” adalah sederajat. Jadi, baik pajak maupun PNBPN untuk keperluan negara, sesuai dengan ketentuan konstitusi, harus diatur dengan undang-undang.

Selanjutnya, dalam rumusan pasal tersebut terdapat frase “diatur dengan” yang masih memerlukan interpretasi. A. Hamid S. Attamimi dalam menginterpretasikan rumusan Pasal 23 ayat (1) dan ayat (4) Undang-undang Dasar NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa ayat (1) menentukan APBN harus ditetapkan dengan undang-undang, sedangkan ayat (4) menetapkan hal keuangan negara harus diatur dengan undang-undang. Pada ayat (1) ditetapkan dengan undang-undang, sedangkan pada ayat (4) diatur dengan undang-undang. Jadi, pada ayat (1) undang-undang tersebut bersifat formal sedang pada ayat (4) undang-undang material disamping formal.²⁰⁶

Merujuk pada pendapat A. Hamid S. Attamimi tersebut, pajak maupun PNBPN untuk keperluan negara harus diatur dengan undang-undang, tidak hanya dalam arti formal melainkan juga dalam arti material. Dengan demikian, Undang-undang Perpajakan harus memuat norma-norma yang mengatur tentang perpajakan, sedangkan Undang-undang PNBPN juga harus memuat norma-norma yang mengatur tentang PNBPN. Berbeda dengan APBN sebagai undang-undang dalam arti formal yang hanya mengikat pemerintah dan berlaku satu kali (norma hukumnya bersifat individual-konkret dan berlaku sekali-selesai (*einmahlig*)),²⁰⁷ Undang-undang

²⁰⁶ A. Hamid S. Attamimi, “Pengertian Keuangan Negara menurut UUD 1945 Pasal 23.” Dalam Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.cit.*, hlm. 10 – 11.

²⁰⁷ Norma hukum individual-konkret adalah norma hukum yang ditujukan atau dialamatkan (*addresatnya*) pada seseorang orang-orang tertentu dan perbuatannya bersifat konkret.

Perpajakan dan Undang-undang PNPB harus memuat norma yang berlaku mengikat secara umum dan terus menerus (norma hukumnya bersifat umum-abstrak dan berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*)).²⁰⁸

Apabila kita cermati kembali bunyi rumusan Pasal 23 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 dengan Pasal 23A Undang-undang Dasar 1945 setelah Perubahan, kita akan mendapati perbedaan yang sangat mendasar. Pasal 23A Undang-undang Dasar 1945 setelah Perubahan Keempat berbunyi: “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.” Pasal ini menggantikan Pasal 23 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 yang berbunyi: “Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang.” Penjelasan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, antara lain, menegaskan bahwa segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat seperti pajak dan lain-lainnya, harus ditetapkan dengan undang-undang, yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, penerimaan Negara di luar penerimaan perpajakan, yang menempatkan beban kepada rakyat, juga harus didasarkan pada undang-undang.

Dalam Lampiran Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, Sistematika Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan butir 167

Norma hukum yang berlaku sekali selesai (*einmahlig*) adalah norma hukum yang berlakunya hanya satu kali saja dan setelah itu selesai. Jadi, sifatnya hanya menetapkan saja sehingga dengan adanya penetapan itu norma hukum tersebut selesai. Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007), hlm. 27—30.

²⁰⁸ Norma hukum umum-abstrak adalah norma hukum yang ditujukan (addresatnya) untuk umum/tidak tertentu dan perbuatannya masih bersifat abstrak (belum konkret). Norma hukum yang berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*) adalah norma hukum yang berlakunya tidak dibatasi oleh waktu. Jadi dapat berlaku kapan saja secara terus menerus sampai peraturan itu dicabut atau diganti dengan peraturan yang baru. *Ibid.*, hlm. 27—30.

dan 168, memberikan pedoman berkenaan dengan pendelegasian kewenangan untuk mengatur materi peraturan perundang-undangan bahwa jika materi peraturan perundang-undangan harus diatur dalam peraturan perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), frase yang digunakan adalah “diatur dengan,” sedangkan jika pengaturan materi tersebut boleh di delegasikan lebih lanjut, frase yang digunakan adalah “diatur dengan atau berdasarkan.”

Bunyi rumusan pada akhir Pasal 23 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 menggunakan frase “berdasarkan undang-undang.” Penggunaan frase ini tidak mewajibkan kepada undang-undang untuk memuat norma-norma yang mengatur secara material. Undang-undang cukup memuat aturan-aturan pokok saja, sedangkan pengaturan selanjutnya yang lebih konkret dan berlaku mengikat diserahkan kepada peraturan perundang-undangan dibawahnya²⁰⁹, dengan catatan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan diatasnya.²¹⁰

²⁰⁹ Peraturan Perundangan-undangan di bawah Undang-undang adalah sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2019 *jo* UU Nomor 12 Tahun 2011. Hierarki peraturan perundang-undangan yang disusun berdasarkan kekuatan hukum adalah sebagai berikut: (a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) TAP MPR; (c) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; (d) Peraturan Pemerintah; (e) Peraturan Presiden; (f) Peraturan Daerah Provinsi; (g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

²¹⁰ Dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2019 *jo* UU Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan hierarki peraturan perundang-undangan adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superiori deroget legi inferiori*).

Berbeda dengan bunyi rumusan pada akhir Pasal 23A Undang-Undang Dasar 1945 setelah Perubahan yang menggunakan frase “diatur dengan undang-undang.” Penggunaan frase ini mewajibkan kepada undang-undang untuk memuat norma-norma yang mengatur secara material. Undang-undang tidak cukup sekadar memuat aturan-aturan pokok saja, melainkan harus memuat norma yang mengatur secara lebih konkret. Pengaturan yang menempatkan beban kepada rakyat tidak dapat diserahkan kepada peraturan perundang-undangan dibawahnya. Peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang hanya merupakan peraturan pelaksana undang-undang yang bersifat lebih teknis. Permasalahannya adalah, materi muatan dalam undang-undang tersebut mengatur apa saja dan sejauh mana.

Berkenaan dengan pengaturan pungutan pajak dan pungutan lainnya yang bersifat memaksa, Jimly Asshiddiqie²¹¹ berpendapat bahwa karena pemungutan pajak dan pungutan memaksa lainnya bersifat mengurangi kebebasan hak milik warga negara, maka penetapannya harus disetujui oleh para warga negara sendiri, yaitu melalui wakil-wakilnya di parlemen. Karena itu, pengaturan mengenai pemungutan pajak dan pungutan lain itu harus dituangkan dalam bentuk undang-undang. Yang harus diatur dengan undang-undang itu **bukan hanya objeknya (*base*) melainkan juga tarifnya (*rate*)**. Objek pungutan berkenaan dengan apa saja yang dikenai pungutan, sedangkan tarif berkenaan dengan berapa beban yang dikenakan untuk setiap objek yang dikenai pungutan. Hal ini menurut peneliti menjadi

²¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Cetakan Kedua*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 883 dan 884.

kelemahan dalam regulasi PNBPN atas sebidang tanah dan bangunan dalam substansi peraturan pertama.

Telah dikemukakan bahwa antara pungutan pajak dan PNBPN terdapat kesamaan yang menonjol dalam hal sifat dan peruntukannya, yaitu bersifat memaksa dan untuk keperluan negara. Karena kesamaannya tersebut, keduanya seharusnya juga mendapat perlakuan yang sama dalam hal pengaturannya. Namun, dalam kenyataannya terdapat perbedaan pengaturan dalam Undang-undang antara pajak dengan PNBPN. Undang-undang Perpajakan mengatur jenis-jenis pajak hingga tarif pajak (*tax rate*) dan dasar pengenaan pajak (*tax base*). Sementara tidak demikian dengan PNBPN, tarif PNBPN dan dasar pengenaan PNBPN didelegasikan pengaturannya ke Peraturan Pemerintah yang dalam penetapannya tidak memerlukan adanya persetujuan dari wakil rakyat di parlemen. **Dengan kata lain, rakyat yang akan dibebani pungutan tidak lagi dimintai persetujuannya**, hal ini juga menjadi kelemahan dalam substansi hukum dalam regulasi PNBPN atas sebidang tanah dan bangunan di Indonesia.

Dalam hal Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) juga memiliki peran untuk membantu membayarkan PNBPN klien (rakyat) mengenai PNBPN atas sebidang tanah dan bangunan yang mana dijelaskan di *paragraph* sebelumnya yaitu membantu membayar pembebanan pungutan yang tidak lagi dimintai persetujuannya, tetapi yang menjadi permasalahan yaitu pemerintah tidak menentukan tarifnya (*rate*) sehingga apabila ada sebidang tanah dengan luas hektar berbeda (yang satu sangat luas dan yang satu cukup

luas) dengan tingkat kerumitan pengurusan yang sangat luas tetapi biaya PNBPN atas sebidang tanahnya sama, sehingga apa perbedaannya beli tanah luas atau tidak, sekalian saja beli tanah luas jika tarifnya sama mengenai PNBPNya dengan tanah yang tidak terlalu luas menurut peneliti.

2) **Pasal 6-14 UU Nomor 9 tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak**

Pengaturan besaran pajak dan pungutan lainnya dalam Undang-undang merupakan hal yang sangat penting karena rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara yang akan menerima beban atas pungutan tersebut. Besaran pajak dan pungutan lainnya sangat dipengaruhi oleh tarif dan dasar pengenaannya. Dengan ditetapkan undang-undang yang mengatur tarif dan dasar pengenaan pungutan kepada rakyat, secara tidak langsung rakyat melalui perwakilannya menyatakan persetujuannya. Ketentuan dalam Undang-undang Perpajakan telah memuat aturan tentang tarif dan dasar pengenaan (objek) pungutan.

Namun tidak demikian dengan Undang-undang PNBPN. Undang-undang PNBPN hanya memuat kelompok PNBPN dan aturan-aturan secara umum, sedangkan sebagian aturan didelegasikan pengaturannya kepada peraturan pemerintah, termasuk jenis dan tarif atas jenis PNBPN. Pendelegasian pengaturan kepada peraturan pemerintah, disamping tidak melibatkan persetujuan wakil rakyat di parlemen, juga dapat menimbulkan kesewenang-wenangan pemerintah. Pemerintah sangat berkepentingan untuk menggali sumber pendapatan negara untuk memenuhi anggaran

pendapatan yang akan digunakan untuk membiayai rencana pengeluaran negara. Mengingat besarnya penerimaan PNBP sangat dipengaruhi oleh tarif dan dasar pengenaannya, demi memenuhi target penerimaan, Pemerintah dapat menentukan objek-objek pungutan dan menaikkan tarifnya tanpa memerlukan persetujuan parlemen karena telah mendapatkan pendelegasian kewenangan²¹² dari UU Nomor 9 tahun 2018 untuk menetapkan jenis-jenis dan tarif atas jenis PNBP dengan Peraturan Pemerintah. **Jika ini terjadi, maka rakyatlah yang akan menanggung bebannya. Rakyat akan menanggung beban yang lebih berat akibat kesewenang-wenangan pemerintah,** hal inilah menurut peneliti menjadi kelemahan dalam regulasi PNBP atas sebidang tanah dan bangunan dalam substansi peraturan kedua.

Untuk menghindari kesewenang-wenangan pemerintah sebagai penguasa, Jimly Asshiddiqie²¹³ menyatakan bahwa **ketentuan mengenai objek dan tarif pungutan harus ditegaskan dalam undang-undang (tidak boleh diatur secara umum) dan penentuan konkretnya didelegasikan kepada pengaturan yang lebih rendah oleh pihak eksekutif (pemerintah).** Sebab, jika kewenangan pengaturan (*rule-making power*) mengenai objek dan tarif pungutan didelegasikan atau diserahkan

²¹² Delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas ataupun tidak. Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007), hlm. 56.

²¹³ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit*, hlm. 884.

secara bulat-bulat sebagai ‘cek kosong’ kepada pemerintah, **maka hal itu dapat menimbulkan kesewenang-wenangan** (*detournement de pouvoir*) dalam pelaksanaannya. Meskipun terhadap ketentuan peraturan perundangan-undangan sebagai pelaksana undang-undang tersebut dapat diuji melalui prosedur *judicial review* ke Mahkamah Agung, proses yang demikian tetap dapat menimbulkan korban ketidakadilan sebelum proses pengujian peraturan tersebut. Oleh karena itu, undang-undang tentang pajak dan pungutan lainnya yang bersifat memaksa harus mencantumkan secara tegas ketentuan mengenai: (i) subjek/wajib bayar, (ii) objek pungutan, (iii) tarif pungutan, dan (iv) prosedur atau tata cara pemungutan (*procedure rule, formale recht*).

Pada pokoknya, keempat hal ini merupakan inti pokok materi peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan. Materi (i) sampai dengan (iii) merupakan hukum materialnya (*materiële recht, substantive law*), sedangkan materi (iv) merupakan hukum formalnya (*formale recht, procedural law*). Ketentuan mengenai tarif pungutan harus ditentukan atas persetujuan rakyat yang berdaulat. Oleh karena itu, ketentuan mengenai tarif pungutan harus dicantumkan dengan jelas dan tegas dalam undang-undang. Adapun ketentuan mengenai prosedur atau tata cara pemungutan yang merupakan hukum formal, undang-undang dapat mengatur pokok-pokoknya saja, sedangkan rinciannya dapat didelegasikan pengaturannya dengan peraturan yang lebih rendah daripada undang-undang (*subordinate legislations*).

Dalam Pasal 8 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga dinyatakan mengenai materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang, yaitu berisi hal-hal yang:

- a. mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi, salah satu diantaranya mengenai keuangan negara,
- b. diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.

Dengan melihat Pasal 8 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tersebut, maka aturan mengenai keuangan negara harus dituangkan dalam undang-undang. Sebagaimana Undang-undang Perpajakan yang mengatur jenis dan tarif pajak, Undang-undang PNBPN juga seharusnya demikian.

Salah satu dasar hukum pembentukan UU Nomor 9 tahun 2018 adalah Pasal 23 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945, sebagaimana dicantumkan dalam dasar hukum undang-undang tersebut, yang berbunyi “Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang.”

Dengan melihat bunyi rumusan pasal ini maka materi UU Nomor 9 tahun 2018 yang hanya memuat aturan-aturan pokok saja dapat dipahami dan dibenarkan. Berkenaan dengan dasar pengenaan PNBPN, undang-undang ini hanya mengatur mengenai kelompok PNBPN yang salah satunya adalah penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah, sedangkan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang tercakup dalam

kelompok PNBp tersebut ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Adapun berkenaan dengan tarif PNBp, UU Nomor 9 tahun 2018 dalam Pasal 7 ayat (2) mengatur bahwa tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak ditetapkan dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintah yang menetapkan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan **dengan memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya**, biaya penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan, dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat. **Undang-undang ini tidak mengatur mengenai tarif PNBp secara lebih konkret, melainkan hanya memberikan pedoman dalam penetapan tarif PNBp oleh undang-undang atau peraturan pemerintah.** Dalam kenyataannya, ketentuan tarif atas jenis PNBp diatur pada Peraturan Pemerintah yang menetapkan jenis PNBp yang bersangkutan. Hal ini juga menjadi kelemahan dalam substansi hukum dalam regulasi PNBp atas sebidang tanah dan bangunan di Indonesia.

Dalam UU Nomor 9 tahun 2018, pada Bab III diatur tentang Tarif Atas Jenis PNBp sebagai berikut:

Pasal 6

Tarif atas jenis PNBp berbentuk:

- a. tarif spesifik; dan/atau
- b. tarif *ad ualorem*.

Pasal 7

- (1) Tarif atas jenis pNBp yang berasal dari pemanfaatan sumber Daya Alam sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) huruf a terdiri atas:
 - a. tarif Pemanfaatan Sumber Daya Alam yang terbarukan; dan

- b. tarif Pemanfaatan Sumber Daya Alam yang tak terbalkan.
- (2) tarif atas jenis PNBP yang berasal dari pemanfaatan Sumber Daya Alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun dengan mempertimbangkan:
- a. nilai manfaat, kadar, atau kualitas sumber daya alam;
 - b. dampak pengenaan tarif terhadap masyarakat, dunia usaha, pelestarian alam dan lingkungan, serta sosial budaya;
 - c. aspek keadilan; dan/atau
 - d. kebijakan Pemerintah.
- (3) Tarif atas jenis PNBP yang berasal dari pemanfaatan Sumber Daya Alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Undang-Undang, kontrak-, dan/atau Peraturan Pemerintah.

Dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) tersebut, penetapan kelompok PNBP dalam undang-undang sudah dapat dipandang cukup sebagai adanya persetujuan rakyat terhadap jenis-jenis PNBP yang termasuk dalam kelompok PNBP, yang mana dalam Pasal 4 ayat (3) penetapan selanjutnya mengenai jenis-jenis PNBP didelegasikan pengaturannya kepada Peraturan Pemerintah. Namun dengan melihat Pasal 7 ayat (2), pemerintah mendapat keleluasaan yang sempurna untuk menetapkan jenis-jenis PNBP yang belum tercakup dalam kelompok PNBP sebagaimana Pasal 4 ayat (1). Artinya, pemerintah dapat menetapkan jenis PNBP baru tanpa adanya persetujuan DPR sebagai wakil rakyat yang akan dibebani pungutan.

Ketentuan dalam Pasal 4 ayat (3) menyerahkan penetapan tarif atas jenis PNBP kepada Peraturan Pemerintah dengan beberapa hal yang harus diperhatikan dalam penetapan tarif tersebut, yaitu memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya

penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan, dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat. Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksana undang-undang tidak boleh bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang di atasnya.²¹⁴

Jika bertentangan dengan sebagian atau seluruh ketentuan tersebut, maka diperlukan mekanisme untuk mengawal penggunaan wewenang pemerintah dalam menetapkan besaran tarif atas jenis PNBP, yaitu dengan mengajukan hak uji materiil terhadap Peraturan Pemerintah²¹⁵ ke Mahkamah Agung.²¹⁶ Artinya, ketentuan pada Pasal 4 ayat (3) UU Nomor 9 tahun 2018 lebih menyerahkan urusan kepada Pemerintah untuk menetapkan tarif PNBP dan membuka kepada masyarakat untuk mengajukan uji materi. Hal inilah yang dikatakan oleh Jimly Asshidiqie,

²¹⁴ Pasal 12 UU No. 15 Tahun 2019 *jo* UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan “Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya.” Dalam Penjelasan dinyatakan bahwa materi muatan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-undang yang bersangkutan.

²¹⁵ Untuk menjamin tertib tata hukum bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, perlu dilembagakan atau diefektifkan pelaksanaan hak uji materiil (*judicial review*) oleh lembaga yang berkompeten. Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia, Edisi Revisi Cetakan Kedua*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 348.

²¹⁶ Berdasarkan penjelasan Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 yaitu Ketentuan ini mengatur tentang hak uji Mahkamah Agung terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang. Hak uji tersebut dapat dilakukan baik terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan tersebut yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal ini dikuatkan oleh Pasal 26 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970, Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Hal ini dikuatkan oleh Pasal 11 ayat 4 TAP MPR Nomor VI/MPR/1973 yang menentukan bahwa Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundangan di bawah undang-undang. Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar), Cetakan Kedua*, (Yogyakarta: Liberty, 2005), hlm. 104.

sebagaimana diuraikan sebelumnya, tetap dapat **menimbulkan rakyat menjadi korban ketidakadilan** sebelum proses pengujian peraturan tersebut. Oleh karena itu, ketentuan mengenai tarif pungutan harus dicantumkan dengan jelas dan tegas dalam undang-undang.

Seiring dengan perubahan terhadap Undang-undang Dasar 1945, yang diantaranya mengganti ketentuan dalam Pasal 23 ayat (2) dengan Pasal 23A Undang-undang Dasar 1945 setelah Perubahan yang berbunyi “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang,” maka materi UU Nomor 9 tahun 2018, yang hanya memuat aturan-aturan pokok saja, tidak sesuai dengan amanat dan yang dikehendaki Pasal 23A tersebut.

Mengingat ketentuan Pasal 23A Undang-undang Dasar 1945 setelah Perubahan dan Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mengatur mengenai materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang, serta sesuai dengan konsep-konsep yang ada bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat, dimana pungutan yang bersifat memaksa mengurangi kebebasan warga negara, maka harus diatur dalam undang-undang.

- 3) **Pasal 13 jo 20 Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 jo Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional**

Selain itu, pengaturan mengenai penetapan beban kepada

masyarakat juga harus memenuhi asas kepastian hukum. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 terdapat ketentuan yang memberikan beban kepada rakyat yang tidak mencerminkan adanya kepastian hukum, yaitu Pasal 20 ayat (2) yang berbunyi “Biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada Wajib Bayar.” Bandingkan dengan rumusan Pasal 13 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 berikut “Biaya transportasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibebankan kepada pemohon yang besarnya ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Kabupaten/Kota yang bersangkutan.”

Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 dalam menempatkan beban biaya transportasi kepada pemohon lebih mencerminkan adanya asas kepastian hukum, yaitu sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Kabupaten/Kota yang bersangkutan, dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 yang tidak menyebutkan adanya standar biaya tertentu. Pembahasan mengenai biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi dalam rangka pelayanan pertanahan akan dibahas lebih lanjut lanjut pada sub-bab selanjutnya dalam Bab IV penelitian ini.

Permasalahan yang cukup pelik berkenaan dengan jenis-jenis PNBP adalah jumlahnya yang relatif banyak, jenisnya sangat beragam, dan sangat terbuka akan adanya perubahan atau penambahan jenis PNBP yang baru.

Hal ini akan menyulitkan karena apabila akan mengubah jenis PNBP berarti harus mengubah undang-undangnya yang akan memakan

waktu yang lebih lama dan proses yang lebih rumit jika dibandingkan dengan perubahan atau pencabutan dan penggantian dengan peraturan pemerintah yang baru. Demikian juga halnya dengan tarif yang akan berubah seiring dengan adanya perubahan jenis PNBPN.

Tarif atas jenis PNBPN juga memerlukan penyesuaian-penyesuaian, terutama berkaitan dengan kondisi ekonomi masyarakat dan keuangan negara. Untuk mengatasi permasalahan ini, maka penetapan jenis dan tarif atas jenis PNBPN perlu direncanakan dengan sebaik-baiknya untuk mengurangi intensitas usulan perubahan terhadap jenis dan tarif atas jenis PNBPN. Pencantuman jenis dan tarif atas jenis PNBPN juga cukup dituangkan dalam lampiran undang-undang, **bukan dalam batang tubuh undang-undang**, sehingga apabila akan dilakukan perubahan terhadap Undang-undang PNBPN dapat dilakukan secara lebih cepat dan sederhana.

Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak meliputi keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Sebagai keuangan negara, keseluruhan kegiatan pengelolaan PNBPN tersebut harus dilaksanakan sesuai dengan mekanisme APBN.

Pengelolaan PNBPN oleh Badan Pertanahan Nasional pada umumnya telah dilakukan sesuai mekanisme APBN, mulai dari penganggaran dalam Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-KL) hingga pertanggungjawabannya yang dituangkan dalam laporan keuangan. Namun terdapat beberapa hal yang perlu dibahas berkenaan dengan

pelaksanaannya, yaitu dalam penerapan tarif atas jenis PNBPN yang berlaku pada Badan Pertanahan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010, penyetoran PNBPN ke rekening Kas Negara, dan beberapa pengelolaan dana Non-DIPA.

Dalam menerapkan tarif penerimaan negara bukan pajak yang berlaku, Badan Pertanahan Nasional menggunakan suatu program aplikasi komputer. Pada tahun 2009, aplikasi yang digunakan dinamakan “*Land Operating Computerized (LOC)*.” Program aplikasi ini disesuaikan dengan ketentuan yang berlaku saat itu, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002. Setelah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010, aplikasi yang digunakan dinamakan “Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP).” Keluaran (*output*) dari aplikasi ini antara lain berupa Surat Perintah Setor (SPS), kwitansi, dan surat tugas. Desain aplikasi ini diprogramkan untuk melakukan perhitungan tarif PNBPN secara otomatis sesuai dengan jenis kegiatan pelayanan pertanahan dan tarif yang berlaku, akan tetapi perhitungan tarif tersebut tidak ditampilkan pada keluarannya, baik di SPS maupun kwitansi.

Dari contoh penerapan tarif PNBPN berdasarkan SPS, kwitansi dan surat tugas yang dibandingkan terhadap penerapan rumus tarif PNBPN berdasarkan perhitungan manual, terdapat beberapa hal yang perlu dibahas lebih lanjut.

Dalam contoh pengenaan tarif PNBPN untuk Kegiatan Pelayanan Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah dengan pemohon atas nama Ricky

Latuconsa, tarif yang dikenakan sebagaimana tercantum dalam Surat Perintah Setor (SPS) adalah sesuai dengan rumus tarif untuk luas tanah sampai dengan 10 hektar, yaitu:

$$Tu = \left(\frac{L}{500} \times HSBKu \right) + Rp100.000,00$$

Menurut Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010, Pelayanan Survei, Pengukuran Batas Kawasan atau Batas Wilayah, dan Pemetaan merupakan salah satu jenis pelayanan pertanahan yang biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi untuk petugas ukurnya dibebankan kepada pemohon/wajib bayar. Dengan melihat jumlah yang harus dibayar sebagaimana tercantum dalam SPS, dapat disimpulkan bahwa biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi untuk kegiatan Pelayanan Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah tidak diperhitungkan sebagai PNBP, sehingga Bendahara Penerimaan tidak memungutnya.

Pelayanan Pendaftaran Tanah meliputi Pelayanan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali dan Pelayanan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah.

- a. Pelayanan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali. Dalam contoh penerapan tarif PNBP untuk kegiatan Pelayanan Pendaftaran Keputusan Perpanjangan Hak atas Tanah untuk Hak Guna Bangunan dengan pemohon atas nama Soe Yak Jim, tarif yang dikenakan sebagaimana tercantum dalam Surat Perintah Setor (SPS) adalah sesuai dengan rumus tarif: $T = (2\% \times \text{Nilai Tanah}) + Rp 100.000,-$. Selain itu, pemohon juga

dikenai tarif sesuai dengan Lampiran PP Nomor 128 Tahun 2015 yang ditunjukkan dalam Tabel 3 nomor 1 huruf c dalam Bab II peneliti.

- b. Pelayanan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah. Dalam contoh penerapan tarif PNBPN untuk kegiatan Pelayanan Pendaftaran Pemindahan Peralihan Hak atas Tanah untuk Perorangan dan Badan Hukum dengan pemohon atas nama Imam Nahrawi, tarif yang dikenakan sebagaimana tercantum dalam Surat Perintah Setor (SPS) adalah sesuai dengan rumus tarif: $T = (1\% \times \text{Nilai Tanah}) + \text{Rp } 50.000,-$. Selain itu, pemohon juga dikenai tarif sesuai dengan Lampiran PP Nomor 128 Tahun 2015 yang ditunjukkan dalam Tabel 3 nomor 2 huruf e angka 1 dalam Bab II peneliti.

Dalam Pasal 16 dan Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 ditentukan sebagai berikut:

Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 mengatur tentang tarif PNBPN untuk Pelayanan Pendaftaran Tanah, baik Pelayanan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali maupun Pelayanan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah. Untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan tersebut, Pasal 17 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 ditafsirkan bahwa jenis dan tarif atas jenis PNBPN untuk Pelayanan Pendaftaran Tanah sebagaimana ditetapkan dalam Lampiran Peraturan Pemerintah ini (ditunjukkan dalam Tabel 3 bab II disertasi ini) ditambahkan dengan rumus tarif atas jenis PNBPN pada Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015. Demikian penafsiran atas

ketentuan tarif PNBPN untuk jenis Pelayanan Pendaftaran Tanah yang disampaikan oleh Edi Priatmono, Kepala Urusan Perencanaan dan Keuangan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten.

Dari kedua contoh penerapan tarif PNBPN untuk Pelayanan Pendaftaran tanah tersebut dapat disimpulkan bahwa penafsiran Pasal 17 ayat (2) PP Nomor 128 Tahun 2015 yang berbunyi “Jenis dan tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak termasuk jenis Pelayanan Pendaftaran Tanah yang diatur dalam Pasal 16,” dalam penerapannya pemohon dikenai dua tarif sekaligus, yaitu tarif Pelayanan Pendaftaran Tanah yang diatur dalam Pasal 16 berupa rumus tarif dan tarif sebagaimana Lampiran PP Nomor 128 Tahun 2015.

Adanya dana Transportasi Pengukuran dan Pemeriksaan Tanah sangat erat kaitannya dengan penafsiran terhadap Pasal 13 ayat Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 dalam memberikan layanan untuk beberapa jenis pelayanan, petugas BPN harus mendatangi tempat-tempat tertentu dan membutuhkan waktu dalam satu hari atau lebih sehingga memerlukan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi. Dalam Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional dinyatakan sebagai berikut:

Pasal 13

- (1) Tarif pelayanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, 6, 11 dan 12 tidak termasuk biaya transportasi ke lokasi tanah yang dimohon.
- (2) Biaya transportasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibebankan kepada pemohon yang besarnya ditetapkan

sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Untuk melaksanakan ketentuan tersebut, Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Surat Edaran No. 300-1084 tanggal 2 Mei 2005 tentang Biaya Operasional Lapangan Pemeriksaan Tanah dan Transport bahwa biaya transportasi pengukuran dan pemeriksaan tanah diterima/dipungut dan dibukukan oleh Bendahara Penerimaan kemudian dibukukan Bendahara Pengguna Lainnya yang selanjutnya dapat digunakan secara langsung. Biaya transportasi ke lokasi/letak tanah dibebankan kepada pemohon, yang besarnya berdasarkan ketetapan dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan atau Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi atas usul Kepala Kantor Pertanahan dengan memperhatikan ketentuan yang berlaku di daerah setempat.

Berdasarkan ketentuan tersebut, disamping besaran tarif PNBPN dihitung sesuai dengan rumus, pada kegiatan pelayanan pendaftaran tanah, pemeriksaan tanah, konsolidasi tanah secara swadaya, dan redistribusi tanah secara swadaya, pemohon dikenai biaya transportasi. Contoh penerapan tarif PNBPN dalam hal ini adalah seperti penerapan tarif PNBPN atas Pelayanan Pengukuran Tanah dan Pelayanan pemeriksaan Tanah berdasarkan PP Nomor 128 Tahun 2015, dimana biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi yang dibebankan kepada pemohon tidak diperhitungkan sebagai PNBPN. Walaupun tidak diperhitungkan sebagai PNBPN, biaya transportasi tersebut tetap dipungut/diterima dan dibukukan oleh Bendahara Penerimaan, kemudian dibukukan oleh Bendahara Pengguna Lainnya dan

selanjutnya digunakan secara langsung. Karena tidak diperhitungkan sebagai PNBPN maka biaya-biaya tersebut tidak disetorkan terlebih dahulu ke rekening Kas Negara sebelum digunakan. Pengelolaan dana semacam ini merupakan pengelolaan dana Non-DIPA di luar mekanisme APBN. Namun, pada tanggal 17 Desember 2009 Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Surat Edaran Nomor 4955/2.1/XII/2009 perihal Biaya Transport untuk Kegiatan Pelayanan Pertanahan, yang mengatur bahwa petugas ke lapangan sepenuhnya menjadi beban dan tanggung jawab pemohon dan biaya transportasi untuk kegiatan pelayanan pertanahan tidak lagi diterima/dipungut dan diadministrasikan oleh Bendahara Penerimaan maupun Bendahara Pengguna Lainnya. Dengan demikian, pada tahun 2010 pengelolaan dana Non-DIPA yang bersumber dari biaya transportasi untuk kegiatan pelayanan pertanahan sudah tidak ada lagi.

Untuk melaksanakan ketentuan tersebut, Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Surat Edaran No. 300-1084 tanggal 2 Mei 2005 tentang Biaya Operasional Lapangan Pemeriksaan Tanah dan Transport bahwa biaya transportasi pengukuran dan pemeriksaan tanah diterima/dipungut dan dibukukan oleh Bendahara Penerimaan kemudian dibukukan Bendahara Pengguna Lainnya yang selanjutnya dapat digunakan secara langsung. Biaya transportasi ke lokasi tanah yang dimohon dibebankan kepada pemohon yang besarnya ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Adapun sebagai pertanggungjawabannya, pengelolaan biaya transportasi dilaporkan

dalam Catatan atas Laporan Keuangan. Dengan demikian, walaupun biaya transportasi dibukukan dan dilaporkan dalam laporan keuangan, pengelolaan biaya transportasi tidak diperlakukan sebagai realisasi pelaksanaan anggaran, baik dari sisi penerimaan maupun pengeluaran.

Dalam Laporan Hasil Pemeriksaan Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga Tahun Anggaran 2009, BPK menilai pengelolaan biaya transportasi yang demikian itu sebagai salah satu pengelolaan dana Non-DIPA oleh BPN RI dan merekomendasikan kepada BPN RI agar meniadakan kebijakan penerimaan dan penggunaan dana Non-DIPA untuk selanjutnya mengelolanya dalam mekanisme APBN yang berlaku. Oleh karena itu, Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Surat Edaran No. 4955/2.1/XII/2009 tanggal 17 Desember 2009 perihal Biaya Transport untuk Kegiatan Pelayanan Pertanahan, yang mengatur bahwa petugas ke lapangan sepenuhnya menjadi beban dan tanggung jawab pemohon dan biaya transportasi untuk kegiatan pelayanan pertanahan tidak lagi diterima/dipungut dan diadministrasikan oleh Bendahara Penerimaan maupun Bendahara Pengguna Lainnya. Dengan demikian, biaya transportasi tidak dibukukan dan dilaporkan sama sekali dalam laporan keuangan. Ini berarti bahwa biaya transportasi tidak diperlakukan sebagai realisasi pelaksanaan anggaran, baik dari sisi penerimaan maupun pengeluaran, bahkan tidak dipandang sebagai keuangan negara.

Pada tahun 2010, Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Bukan

Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional. Dalam Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional dinyatakan sebagai berikut:

Pasal 20

- (1) Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 huruf a sampai dengan huruf d, huruf h, dan huruf i tidak termasuk biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi.
- (2) Biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada Wajib Bayar.

Sesuai dengan Surat Edaran Kepala BPN RI No. 4955/2.1/XII/2009 tanggal 17 Desember 2009 tersebut, biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi yang dibebankan kepada pemohon/wajib bayar (klien/rakyat) akan diterima dan digunakan langsung oleh petugas pengukuran/pemeriksaan tanah (pegawai BPN) tanpa melalui Bendahara Penerimaan dan tanpa adanya ketentuan melaporkan kepada atasan langsung. **Bentuk dan besarnya beban biaya tersebut juga tidak diatur** dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 maupun peraturan lainnya, yang mana menurut peneliti juga menjadi kelemahan dalam regulasi PNBP atas tanah dan bangunan.

4) **Peraturan Menteri Keuangan Nomor 132/PMK.02/2010 tentang**

Indeks dalam rangka Penghitungan Penetapan Tarif Pelayanan PNBPN pada Badan Pertanahan Nasional

Dalam contoh penerapan tarif PNBPN untuk kegiatan Pelayanan Pemeriksaan Tanah, rumus tarif PNBPN untuk kegiatan Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia A sebagai berikut:

$$T_{pa} = \left(\frac{L}{500} \times HSBK_{pa} \right) + Rp350.000,00$$

Adapun jumlah tarif yang dikenakan sesuai dengan SPS yang merupakan keluaran aplikasi Komputersasi Kantor Pertanahan (KKP) dan perhitungan tarif PNBPN secara manual adalah sebagai berikut:

- a. Pemohon atas nama : Karmani
Kegiatan Pelayanan : Pemeriksaan Tanah oleh Panitia A
Luas tanah : 200 m²
Lokasi tanah : Desa Jeblogan, Kec. Polanharjo, Kabupaten Klaten
Penaan Tarif sebagaimana tercantum dalam Surat Perintah Setor (SPS):

- Biaya untuk Kegiatan Pelayanan Pemeriksaan Tanah **Rp 376.800,-**
Perhitungan dengan menggunakan rumus tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia A.

$$T_{pa} = \left(\frac{L}{500} \times HSBK_{pa} \right) + Rp350.000,00$$

$$T_{pa} = \left(\frac{200}{500} \times Rp 20.000 \right) + Rp350.000,00 = \mathbf{Rp 358.000,00}$$

Keterangan:

- HSBKpa adalah Harga Satuan Biaya Khusus kegiatan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia A untuk tahun berkenaan, untuk komponen belanja bahan dan honor yang terkait dengan keluaran (*output*) kegiatan sidang panitia pemeriksaan tanah, penerbitan Keputusan hak, dan penerbitan sertifikat.
- Sesuai dengan Lampiran Peraturan Menteri Keuangan Nomor 132/PMK.02/2010 tentang Indeks dalam rangka Penghitungan Penetapan Tarif Pelayanan PNBK pada Badan Pertanahan Nasional, HSBKpa tanah non-pertanian untuk Provinsi Jawa Tengah adalah Rp 20.000,-.
- Terdapat perbedaan perhitungan tarif, berdasarkan aplikasi KKP sebesar Rp 376.800,-; berdasarkan perhitungan secara manual menggunakan rumus tarif sebesar Rp 358.000,-, sehingga selisih lebih pembebanan tarif sebesar Rp 18.800,-.

b. Pemohon atas nama : Rahmat Darmawan

Kegiatan Pelayanan : Pemeriksaan Tanah oleh Panitia A

Luas tanah : 300 m²

Lokasi tanah : Desa Krakitan, Kec. Bayat, Kabupaten
Klaten

Pengenaan Tarif sebagaimana tercantum dalam Surat Perintah Setor
(SPS):

- Biaya untuk Kegiatan Pelayanan Pemeriksaan Tanah **Rp 390.200,-**
Perhitungan dengan menggunakan rumus tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia A.

$$T_{pa} = \left(\frac{L}{500} \times HSBK_{pa} \right) + Rp350.000,00$$

$$T_{pa} = \left(\frac{300}{500} \times Rp 20.000 \right) + Rp350.000,00 = \mathbf{Rp 362.000,00}$$

Keterangan:

- Terdapat perbedaan perhitungan tarif, berdasarkan aplikasi KKP sebesar Rp 390.200,-; berdasarkan perhitungan secara manual dengan menggunakan rumus tarif sebesar Rp 362.000,-, sehingga selisih lebih pembebanan tarif sebesar Rp 28.200,-.

- c. Pemohon atas nama : Lie Xio Mie
Kegiatan Pelayanan : Pemeriksaan Tanah oleh Panitia A
Luas tanah : 1.550 m²
Lokasi tanah : Desa Plaosan Lor, Kec. Bugisan, Kabupaten Klaten

Pengenaan Tarif sebagaimana tercantum dalam Surat Perintah Setor (SPS):

- Biaya untuk Kegiatan Pelayanan Pemeriksaan Tanah **Rp 557.700,-**
Perhitungan dengan menggunakan rumus tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia A.

$$T_{pa} = \left(\frac{L}{500} \times HSBK_{pa} \right) + Rp350.000,00$$

500

$$T_{pa} = \left(\frac{1.550}{500} \times \text{Rp } 20.000 \right) + \text{Rp}350.000,00 = \mathbf{\text{Rp } 412.000,00}$$

Keterangan:

- Terdapat perbedaan perhitungan tarif, berdasarkan aplikasi KKP sebesar Rp 557.700,-; berdasarkan perhitungan secara manual dengan menggunakan rumus tarif sebesar Rp 412.000,-, sehingga selisih lebih pembebanan tarif sebesar Rp 145.700,-.

Dalam ketiga contoh penerapan tarif PNBP untuk kegiatan Pelayanan Pemeriksaan Tanah tersebut, semuanya menunjukkan adanya perbedaan jumlah tarif yang dikenakan berdasarkan SPS yang merupakan keluaran aplikasi Komputerisasi Kantor Pertanahan dan perhitungan tarif PNBP secara manual, dimana jumlah tarif yang dikenakan berdasarkan SPS selalu lebih besar daripada perhitungan tarif PNBP secara manual. Setelah dianalisis, adanya perbedaan tersebut disebabkan karena HSBKpa yang digunakan dalam aplikasi KKP adalah sebesar RP 67.000,-, sehingga perhitungannya adalah sebagai berikut:

- Pemohon atas nama : Karmani

$$T_{pa} = \left(\frac{200}{500} \times \text{Rp } 67.000 \right) + \text{Rp}350.000,00 = \mathbf{\text{Rp } 376.800,00}$$

- Pemohon atas nama : Rahmat Darmawan

$$T_{pa} = \left(\frac{300}{500} \times \text{Rp } 67.000 \right) + \text{Rp}350.000,00 = \mathbf{\text{Rp } 390.200,00}$$

- Pemohon atas nama : Lie Xio Mie

$$T_{pa} = \left(\frac{1.550}{500} \times \text{Rp } 67.000 \right) + \text{Rp } 350.000,00 = \mathbf{Rp } 557.700,00$$

Sesuai dengan Lampiran Peraturan Menteri Keuangan Nomor 132/PMK.02/2010 tentang Indeks dalam rangka Penghitungan Penetapan Tarif Pelayanan PNBPN pada Badan Pertanahan Nasional (lihat Bab II), HSBKpa tanah non-pertanian untuk Provinsi Jawa Tengah adalah Rp 20.000,-, sedangkan Rp 67.000,- adalah Harga Satuan Biaya Khusus kegiatan pemeriksaan tanah oleh Panitia B (HSBKpb). HSBKpb adalah Harga Satuan Biaya Khusus kegiatan pemeriksaan tanah oleh Panitia B untuk tahun berkenaan, untuk komponen belanja bahan dan honor yang terkait dengan keluaran (output) kegiatan sidang panitia pemeriksaan tanah, penerbitan Keputusan Hak dan penerbitan sertifikat. Berdasarkan Surat Tugas untuk Pelayanan Pemeriksaan Tanah pada ketiga contoh tersebut, kegiatan Pelayanan Pemeriksaan Tanah dilakukan oleh Panitia A.

Dengan demikian, dalam aplikasi KKP terdapat kekeliruan dalam penerapan tarif PNBPN yang berlaku. Kekeliruan dalam contoh tersebut mengakibatkan jumlah tarif PNBPN yang dibebankan kepada pemohon/wajib bayar lebih besar dari yang seharusnya (**PPAT biasa bayarkan untuk pemohon/rakyat) lebih besar dari seharusnya sehingga menyengsarakan dan belum memberikan keadilan PPAT nya**, sehingga regulasi ini termasuk kelemahan substansi peraturan yang ketiga dan perlu direkonstruksi dalam Bab V penelitian ini.

Selain itu, menurut Pasal 21 PP Nomor 128 Tahun 2015, Pelayanan Pemeriksaan Tanah merupakan salah satu jenis pelayanan pertanahan yang biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi untuk petugas pemeriksaan tanahnya dibebankan kepada pemohon/wajib bayar. Dengan melihat jumlah yang harus dibayar sebagaimana tercantum dalam SPS, **dapat disimpulkan bahwa biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi untuk kegiatan Pelayanan Pemeriksaan Tanah tidak diperhitungkan sebagai PNBP.**

Pada tahun anggaran 2009, Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berada di Bendahara Penerimaan di lingkungan Badan Pertanahan Nasional dan belum disetorkan ke rekening Kas Negara per tanggal 31 Desember 2009 sebesar Rp 7.830.444.882,- (tujuh milyar delapan ratus tiga puluh juta empat ratus empat puluh empat ribu delapan ratus delapan puluh dua) rupiah.²¹⁷ Jumlah ini dapat dikatakan relatif kecil dibanding jumlah dana yang dikelola dalam APBN tahun anggaran 2009. Akan tetapi, bila pada semua kementerian/negara/lembaga terdapat hal serupa, maka jumlah dana yang belum disetorkan ke rekening Kas Negara menjadi sangat signifikan. Permasalahannya adalah bukan semata-mata terletak pada besar kecilnya jumlah dana yang belum disetorkan ke rekening Kas Negara, melainkan menyangkut tertib administrasi dan pertanggungjawaban realisasi anggaran.

Berdasarkan Pasal 29 UU Nomor 9 tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak secara tegas menyatakan “Seluruh Penerimaan Negara Bukan Pajak wajib disetor langsung secepatnya ke Kas Negara.” Dalam

²¹⁷ BPK RI, *Op.cit.*, Lampiran 1.

peraturan-peraturan pelaksana UU Nomor 9 tahun 2018, ketentuan ini juga dirumuskan secara tegas. Pasal 2 PP No. 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak menyatakan “Seluruh jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak dalam lampiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 wajib disetor langsung ke Kas Negara.” Ketentuan ini mewajibkan kementerian negara/lembaga untuk menyetor seluruh Penerimaan Negara Bukan Pajak yang dikelolanya ke Kas Negara.

Bahkan, kewajiban menyetor seluruh Penerimaan Negara Bukan Pajak ke Kas Negara termasuk Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Bersumber dari Kegiatan Tertentu yang dapat digunakan oleh kementerian negara/lembaga yang memungutnya/mengelolanya. Dalam Peraturan Pemerintah tentang Penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Bersumber dari Kegiatan Tertentu, PP Nomor 73 Tahun 1999, Pasal 2 menyatakan “Seluruh Penerimaan Negara Bukan Pajak wajib disetor langsung secepatnya ke Kas Negara.”¹⁹¹ Demikian juga dengan Badan Pertanahan Nasional yang dapat menggunakan kembali Penerimaan PNBPN yang dikelolanya, PP Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional, Pasal 27 menyatakan “Seluruh Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional wajib disetor langsung secepatnya ke Kas Negara.”

Semua ketentuan tersebut menyatakan wajib disetor langsung secepatnya ke Kas Negara. Penggunaan kata “secepatnya” disini apakah

mengandung arti bahwa Penerimaan Negara Bukan Pajak yang diterima oleh Bendahara Penerimaan pada suatu hari kerja harus disetorkan pada hari itu juga ke Kas Negara. Sudah barang tentu penafsiran seperti ini tidak tepat karena jam pelayanan kementerian negara/lembaga yang mengelola Penerimaan Negara Bukan Pajak pada umumnya lebih lama dibandingkan jam pelayanan Bank/Pos Persepsi yang menerima penyeteroran ke rekening Kas Negara. Penafsiran yang lebih tepat untuk kata “secepatnya” adalah pada hari kerja berikutnya.

Badan Pertanahan Nasional yang memiliki fungsi memberikan pelayanan pertanahan memiliki wilayah kerja yang menjangkau seluruh pulau dan kepulauan yang ada di wilayah kedaulatan Negara Republik Indonesia. Program inovasi terbaru yang dikembangkan BPN akhir-akhir ini adalah Program Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah (LARASITA) yang merupakan layanan *front office mobile* secara *online*. Dengan adanya program ini, pemilik tanah tidak perlu lagi mengantarkan berkas pertanahan yang dimilikinya ke Kantor Pertanahan karena petugas akan mendatangi para pemohon di desanya masing-masing mulai dari penyiapan berkas, pembayaran biaya, sampai dengan menerima kembali sertifikat yang telah diproses.²¹⁸ Dengan menggunakan kendaraan roda empat dan roda dua, **petugas mendatangi rakyat dan menembus daerah yang sulit terjangkau.**²¹⁹

²¹⁸ BPN RI, “Sosialisasi LARASITA dalam Forum Komunikasi Bakohumas,” *Jurnal bhumibhakti*, Edisi 6, (Juni 2009), hlm. 33.

²¹⁹ Joyo Winoto Ph.D., Kepala BPN RI, menjelaskan bahwa Program Larasita telah mendapatkan apresiasi dari Bank Dunia “Larasita –Indonesia—pioneering mobile land information

Kondisi lingkungan kerja BPN RI yang demikian tentu harus memperhatikan juga aspek efisiensi dan efektifitasnya, sehingga dalam pelaksanaannya, antara Kantor Pertanahan yang satu dengan yang lain berbeda-beda.

Penyetoran PNBPN ke Kas Negara ini mempunyai arti yang sangat penting bagi negara maupun wajib bayar. Bagi wajib bayar, penyetoran PNBPN ke Kas Negara berkaitan dengan pengakuan pelunasan kewajiban pembayaran PNBPN, sebagaimana ketentuan dalam Pasal 3 ayat (2) Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-78/PB/2006 tentang Penatausahaan Penerimaan Negara melalui Modul Penerimaan Negara yang menyatakan “Penerimaan negara yang disetor oleh Wajib Pajak/Wajib Bayar/Wajib Setor/Bendahara Penerimaan diakui pada saat masuk ke Rekening Kas Negara dan mendapatkan NTPN.”

Selain itu, arti penting penyetoran PNBPN ke Kas Negara, terutama pada akhir tahun anggaran, adalah untuk ketertiban penatausahaan PNBPN dalam rangka pengelolaan keuangan negara. Hal ini berkaitan dengan penyusunan Laporan Realisasi Anggaran (LRA) yang disusun dengan menggunakan *cash basic* (basis kas), artinya realisasi penerimaan maupun pengeluaran anggaran disusun berdasarkan kas yang nyata-nyata masuk ke rekening Kas Negara atau keluar dari rekening Kas Negara. Apabila penyetoran PNBPN ke rekening Kas Negara dilakukan melampaui tahun anggaran berkenaan, maka hal ini telah melanggar asas periodisitas dalam

services,” juga dari Swedia, Spanyol, dan Australia. BPN RI, “Sosialisasi Presiden RI Resmikan Peluncuran Mobil LARASITA,” *Jurnal bhumibhakti*, Edisi 5, (Mei 2009), hlm.15.

pengelolaan keuangan negara karena penerimaan PNBPN yang sebenarnya merupakan realisasi anggaran pada suatu tahun anggaran diakui dan dilaporkan sebagai realisasi anggaran pada tahun anggaran berikutnya. Oleh karena itu, walaupun atas dasar berbagai pertimbangan, penyetoran PNBPN ke Kas Negara pada suatu Kantor Pertanahan dilakukan hanya satu kali dalam satu pekan, penyetoran PNBPN yang diterima pada suatu tahun anggaran harus dilakukan sebelum tahun anggaran berkenaan berakhir.

Selain mengelola dana APBN, pada tahun anggaran 2009 Badan Pertanahan Nasional juga masih mengelola beberapa kegiatan yang anggaran dananya tidak tercantum dalam dokumen DIPA, yaitu yang bersumber dari Dana Pengelolaan Bantuan, Biaya Transportasi Pengukuran dan Pemeriksaan Tanah, dan Surat Perjanjian Kerjasama dengan Instansi Pemerintah (SPKS).²²⁰

Pengelolaan dana Non-DIPA tersebut berkaitan erat dengan dengan pengelolaan PNBPN maupun kegiatan pelayanan pertanahan, sehingga relevan dengan pokok bahasan.

Dana Bantuan Pengelolaan merupakan salah satu dana Non-DIPA yang dikelola oleh BPN pada tahun anggaran 2008 dan tahun anggaran 2009. Pengelolaan dana ini diatur dalam Surat Edaran Kepala BPN RI No. 1689-120.3-Settama tanggal 19 Mei 2008 perihal Petunjuk Teknis Kegiatan Pengelolaan Dana Bantuan Pengelolaan, Transport, dan SPKS. Dana

²²⁰ Badan Pertanahan Nasional. Laporan Keuangan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk Periode yang Berakhir 31 Desember 2009 Tahun Anggaran 2009 (*Unaudited*), *Op.cit.*, hlm. 40.

Bantuan Pengelolaan pada dasarnya merupakan bagian dari pengelolaan PNBPN. Dana Bantuan Pengelolaan dibentuk sebesar 5% (lima persen) dari maksimum pencairan dana PNBPN untuk masing-masing kegiatan pelayanan pertanahan dengan ketentuan sebagaimana telah diuraikan pada Sub-bab selanjutnya dalam Bab IV penelitian ini.

Dilihat dari tujuannya, Dana Bantuan Pengelolaan dimaksudkan untuk memungkinkan adanya subsidi silang antar kegiatan pelayanan pertanahan maupun antar unit kerja lain yang membutuhkan. Kebijakan ini diambil mengingat penggunaan sebagian dana PNBPN berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 77/KMK.06/2003 membatasi penggunaan porsi dana PNBPN untuk kegiatan pelayanan pertanahan sesuai dengan jenis pelayanan pertanahan yang telah menghasilkan PNBPN berkenaan. Dalam buku Pedoman Pelaksanaan APBN yang diterbitkan BPN RI diungkapkan bahwa pengelolaan/penggunaan Dana Bantuan Pengelolaan oleh Bendahara Pengguna Lainnya dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada pengelolaan APBN.

Namun demikian, yang menjadi permasalahan adalah status Dana Bantuan Pengelolaan yang merupakan dana Non-DIPA. Pengelolaan dana semacam ini tidak berbeda dengan dana-dana "*non-budgeter*" yang pernah ada seperti dana *non-budgeter* di BULOG, dana reboisasi, maupun dana yayasan yang bersumber dari potongan gaji pegawai negeri. Dana-dana *non-budgeter* pada masa Orde Baru menjadi lahan korupsi yang tidak terkontrol karena diberi pengertian yang menyimpang. Pada masa

Undang-undang Dasar 1945 sebelum perubahan, yang dimaksud keuangan negara dalam arti sempit hanyalah APBN, dimana semua uang negara, masuk dan keluarnya, diperhitungkan seluruhnya melalui APBN. Tidak ada uang lain yang termasuk uang negara di luar perhitungan APBN, sehingga kewenangan BPK tidak bisa menyentuh pengelolaan dana-dana *non-budgeter*. Karena itu, pada masa reformasi, pengertian uang negara yang semula secara teknis hanya terbatas pada pengertian APBN, diperluas sehingga mencakup dan menjangkau dana-dana *non-budgeter* tersebut.²²¹

Adapun Dana Bantuan Pengelolaan dibentuk sebesar 5% (lima persen) dari maksimum pencairan dana PNBPN untuk masing-masing kegiatan pelayanan pertanahan. Dilihat dari sumbernya, yaitu diambil dari Penerimaan Negara Bukan Pajak, Dana Bantuan Pengelolaan tidak diragukan lagi merupakan keuangan negara. Demikian juga dengan pengelolaan/penggunaan Dana Bantuan Pengelolaan oleh Bendahara Pengguna Lainnya, menurut BPN RI, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada pengelolaan APBN.

Pada dasarnya, penggunaan sebagian dana PNBPN untuk Dana Bantuan Pengelolaan ini tidak melampaui persetujuan dari Menteri Keuangan mengenai izin penggunaan sebagian dana PNBPN pada BPN, yaitu Keputusan Menteri Keuangan Nomor 77/KMK.06/2003. Dana Bantuan Pengelolaan dibentuk sebesar 5% (lima persen) dari maksimum pencairan dana PNBPN untuk masing-masing kegiatan pelayanan pertanahan

²²¹ Jimly Asshiddiqie. *Op.cit.*, hlm. 833-834.

sesuai Keputusan Menteri Keuangan tersebut, bukan 5% (lima persen) dari realisasi penerimaan PNBP.

Keputusan Kepala BPN RI yang mengeluarkan Surat Edaran Nomor 1799/2.1/VI/2010 tanggal 15 Juni 2010 untuk menutup Dana Bantuan Pengelolaan sangat tepat. Terlebih lagi dengan diberlakukannya Keputusan Menteri Keuangan Nomor 237/KMK.02/2010 tentang Persetujuan Penggunaan sebagian Dana Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Badan Pertanahan Nasional yang menggantikan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 77/KMK.06/2003. Ketentuan dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 237/KMK.02/2010 dalam penggunaan sebagian dana PNBP lebih fleksibel untuk kegiatan-kegiatan pelayanan pertanahan, **tidak ada pemisahan dana PNBP per jenis pelayanan pertanahan untuk kegiatan pelayanan pertanahan bersangkutan.** Misalnya, dana PNBP yang diperoleh dari pelayanan pemeriksaan tanah tidak harus digunakan untuk membiayai kegiatan dalam rangka kegiatan pemeriksaan tanah saja, melainkan untuk membiayai kegiatan pertanahan lainnya. Dengan demikian, Dana Bantuan Pengelolaan yang dimaksudkan untuk memungkinkan adanya subsidi silang antar kegiatan pelayanan pertanahan sudah tidak diperlukan sama sekali, hal ini juga menjadi kelemahan dalam regulasi PNBP atas tanah dan bangunan di Indonesia.

Dana Surat Perjanjian Kerja Sama (SPKS) merupakan salah satu bentuk dana Non-DIPA yang dikelola di luar mekanisme APBN oleh Badan Pertanahan Nasional. Surat Perjanjian Kerja Sama (SPKS) adalah kerja

sama antara Instansi Badan Pertanahan Nasional dengan instansi lainnya (sebagai pemohon) dalam rangka pelayanan di bidang pertanahan yang pembiayaannya bersumber dari APBN/APBD. Jumlah pembiayaan dalam hubungan kerja sama ini adalah sesuai dengan dana yang tersedia dalam APBN/APBD bersangkutan. Dari hubungan kerjasama inilah Dana Surat Perjanjian Kerja Sama (SPKS) dibentuk.

Sebenarnya, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Badan Pertanahan Nasional sama sekali tidak mengenal adanya penerimaan dari SPKS. Dengan demikian, pengelolaan dana SPKS tidak memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, dilihat dari pekerjaan dalam SPKS, pada dasarnya merupakan kegiatan di bidang pelayanan pertanahan yang dilakukan secara masal. Oleh karena PP Nomor 46 Tahun 2002 tidak mengatur secara khusus mengenai SPKS ini, maka pembiayaan dalam rangka pelayanan ini seharusnya mengacu pada tarif atas jenis PNBP yang berlaku sesuai dengan yang diatur dalam PP Nomor 46 Tahun 2002. Dengan demikian, penerimaan yang diperoleh dari kerja sama merupakan PNBP yang harus dikelola sesuai mekanisme APBN.

Dalam Surat Edaran Kepala BPN RI Nomor 1689.120.3-Settama tentang Petunjuk Teknis Kegiatan Pengelolaan Dana Bantuan Pengelolaan/Transito, Transport dan SPK/SPKS telah diperintahkan agar seluruh biaya pelayanan kegiatan pertanahan sebagaimana dalam Pasal 2

Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 harus secepatnya disetor ke Kas Negara dan penggunaannya sesuai dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 77/KMK.06/2003 tanggal 25 Pebruari 2003. Namun dalam pelaksanaannya, dana SPKS dikelola sebagai dana Non-APBN.²²² Dengan demikian, pengelolaan dana SPKS yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional pada tahun anggaran 2009 merupakan suatu kesalahan dalam pengelolaan PNBPN karena tidak dilakukan sesuai mekanisme APBN.

Pada tahun 2015, ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Badan Pertanahan Nasional menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010. Salah satu jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang baru dalam PP Nomor 128 Tahun 2015 adalah Pelayanan di Bidang Pertanahan yang Berasal dari Kerja Sama dengan Pihak Lain. Adapun tarif Pelayanan di Bidang Pertanahan yang berasal dari Kerjasama dengan Pihak Lain adalah sebesar nilai nominal yang tercantum dalam dokumen kerjasama.

Dengan demikian, pungutan yang berasal dari SPKS sudah mempunyai dasar hukum sebagai salah satu jenis PNBPN yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional. Dana SPKS yang sebelumnya dipungut tanpa memiliki dasar hukum dan dikelola di luar mekanisme APBN, sejak tahun anggaran 2015 diperlakukan sebagai penerimaan negara yang disetorkan ke

²²² Badan Pertanahan Nasional, “Catatan atas Laporan Keuangan” dalam Laporan Keuangan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk Periode yang Berakhir 30 Juni 2010 Tahun Anggaran 2010 (Unaudited), *Op.cit.*, hlm. 39 dan 40.

Kas Negara dan dikelola sesuai dengan mekanisme APBN.

B. Kelemahan Dari Segi Struktur Hukum

Praktik semacam yang diatas disadari dapat menimbulkan ekses negatif. Peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang (*deteournement de povouir*) oleh petugas pengukuran/pemeriksaan tanah terbuka lebar karena ada kelemahan-kelemahan sebagaimana struktur hukum Lawrence Meir Freidman beberapa hal sebagai berikut:

1. Tidak ada kepastian hukum

Berbeda dengan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002, yang menetapkan besarnya biaya transportasi yang dibebankan kepada pemohon sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Kabupaten/Kota yang bersangkutan, Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tidak mengatur sama sekali mengenai besarnya biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi yang dibebankan kepada wajib bayar. Tidak adanya kepastian hukum ini sangat membuka peluang bagi petugas pengukuran/pemeriksaan tanah untuk meminta fasilitas transportasi, akomodasi, dan konsumsi melebihi standar kewajaran kepada pemohon, sehingga biaya yang dibebankan kepada pemohon menjadi lebih berat.

2. Adanya interaksi langsung antara petugas pengukuran/pemeriksaan tanah dan wajib bayar tanpa adanya mekanisme pengawasan dari atasan

Interaksi langsung antara petugas pengukuran/pemeriksaan tanah

dan wajib bayar membuka potensi terjadinya penyalahgunaan wewenang. Peluang tersebut semakin besar dengan disertai adanya transaksi kas di lapangan. Dalam reformasi birokrasi, untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang, interaksi langsung antara pemberi layanan dan penerima layanan diupayakan seminimal mungkin dan transaksi kas diganti dengan sistim giral.

Pembebanan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi kepada wajib bayar akan diterima dan digunakan langsung oleh petugas pengukuran/pemeriksaan tanah tanpa melalui Bendahara Penerimaan dan tanpa adanya ketentuan melaporkan kepada atasan langsung, secara praktis telah meniadakan mekanisme *check and balance* maupun pengawasan dari atasan. Praktik semacam ini tentunya sangat membuka peluang terhadap penyalahgunaan wewenang (*deteournement de povouir*).

3. Tidak ada transparansi sebagai mekanisme pengawasan

Biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi untuk kegiatan pelayanan pertanahan yang tidak lagi diterima/dipungut dan diadministrasikan oleh Bendahara Penerimaan maupun Bendahara Pengguna Lainnya, maka penerimaan dan penggunaannya tidak lagi disajikan dalam laporan keuangan. Dengan demikian tidak ada lagi transparansi yang memungkinkan pihak lain untuk melakukan pengawasan, seperti Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), maupun masyarakat. Kondisi demikian rawan akan terjadinya penyalahgunaan wewenang (*deteournement de povouir*).

Dengan demikian, praktik yang terjadi saat ini dalam mengelola biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi untuk untuk kegiatan pelayanan pertanahan, setelah dikeluarkannya Surat Edaran Kepala BPN RI No. 4955/2.1/XII/2009 tanggal 17 Desember 2009, telah melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, maupun asas-asas dalam pengelolaan keuangan negara yang dianut dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagai berikut:

a. Asas Kepastian Hukum

Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara

b. Asas Keterbukaan

Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

c. Asas Akuntabilitas

Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan

peraturan perundang-undangan yang berlaku.

d. Asas Universalitas

Asas yang mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran. Penerimaan negara tidak diperkenankan digunakan langsung oleh instansi pengelola untuk pengeluaran negara.

Perbedaan yang mendasar dalam pengelolaan keuangan negara adalah Dana Bantuan Pengelolaan tidak dituangkan dalam Surat Keputusan Otorisasi berupa DIPA. Dengan demikian, pengelolaan Dana Bantuan Pengelolaan sepenuhnya dilaksanakan oleh BPN RI tanpa melibatkan Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara. Hal ini bertentangan dengan pengelolaan keuangan negara menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang membagi kekuasaan dalam pengelolaan keuangan negara. Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakikatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah Republik Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakikatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Dana Bantuan Pengelolaan yang pengelolaannya berada di satu tangan, tanpa melibatkan pihak lain, menyebabkan tidak adanya saling-uji (*check and balance*) dalam proses pelaksanaan anggaran **sehingga akuntabilitasnya lebih rendah.** Untuk meningkatkan akuntabilitas dan menjamin terselenggaranya saling-uji perlu dilakukan pemisahan secara tegas antara pemegang

kewenangan administratif dengan pemegang kewenangan kebendaharaan. Hal ini menjadi kelemahan menurut peneliti di bagian struktur hukum.

Dari sudut pandang kami sebagai PPAT, regulasi terkait PNBPN untuk pengurusan tanah memang masih memerlukan beberapa pembenahan, terutama jika dilihat dari nilai-nilai keadilan Pancasila. PNBPN merupakan pungutan resmi yang diwajibkan kepada masyarakat ketika mereka melakukan proses balik nama sertifikat tanah atau pengurusan dokumen-dokumen pertanahan lainnya.²²³

Prinsip keadilan Pancasila adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Ini berarti bahwa setiap warga negara, baik yang memiliki kemampuan ekonomi tinggi maupun rendah, harus memiliki akses yang sama terhadap layanan publik, termasuk dalam pengurusan tanah. Namun, dalam praktiknya, pungutan PNBPN yang bersifat flat atau sama untuk setiap wilayah tidak mempertimbangkan perbedaan kondisi ekonomi dan sosial antara masyarakat yang tinggal di kota besar dengan yang di daerah terpencil. Misalnya, di daerah pedesaan atau kawasan yang masih berkembang, masyarakat sering kali terbebani dengan pungutan yang sama seperti di kota-kota besar.²²⁴

Yang perlu dilakukan adalah rekonstruksi regulasi PNBPN agar lebih adaptif terhadap kondisi sosial dan ekonomi masyarakat setempat. Mungkin

²²³ Wawancara dengan Febby Chairunnisa, Ketua IPPAT Pengurus Daerah Pati, Jawa Tengah, tanggal 15 Juli 2024, pukul 08.39 WIB.

²²⁴ Wawancara dengan Esti Tri Darwanti, Notaris PPAT Kabupaten Karanganyar, Jawa Tengah, tanggal 15 Juli 2024, pukul 08.45 WIB.

bisa diterapkan sistem pungutan yang lebih fleksibel, di mana masyarakat dengan tingkat ekonomi menengah ke bawah atau yang berada di daerah terpencil mendapatkan keringanan atau pengecualian. Hal ini bisa diterapkan berdasarkan penilaian yang lebih mendetail terhadap kemampuan ekonomi dan kondisi tanah.²²⁵ Tantangan utamanya tentu adalah koordinasi antara berbagai instansi pemerintah, termasuk Badan Pertanahan Nasional (BPN), Kementerian Keuangan, dan pemerintah daerah. Selain itu, penerapan sistem seperti ini membutuhkan basis data yang kuat untuk menentukan kategori masyarakat mana yang layak mendapatkan keringanan atau pengecualian. Dengan regulasi PNBPN yang lebih fleksibel dan sesuai dengan kondisi sosial-ekonomi masyarakat, saya yakin kita bisa mencapai keadilan yang lebih baik dalam akses terhadap layanan pertanahan. Prinsip gotong royong dalam Pancasila bisa tercermin melalui pemberian layanan yang tidak membebani golongan masyarakat yang memang kurang mampu. Ini adalah salah satu bentuk nyata dari pelaksanaan nilai-nilai keadilan Pancasila di sektor pertanahan.

Memang benar, regulasi PNBPN yang diterapkan dalam pengurusan tanah di Indonesia, khususnya di Kabupaten Klaten, masih memiliki beberapa kelemahan jika kita lihat dari perspektif keadilan Pancasila. Regulasi saat ini cenderung menggeneralisasi biaya PNBPN di berbagai daerah, tanpa mempertimbangkan perbedaan kondisi sosial-ekonomi masyarakat di setiap daerah. Hal ini menyebabkan ketidakadilan bagi

²²⁵ Wawancara dengan Widhi Handoko, Ketua IPPAT Jawa Tengah, tanggal 15 Juli 2024, pukul 08.51 WIB.

masyarakat di daerah-daerah yang secara ekonomi lebih lemah. Misalnya, pungutan PNBPN yang ditetapkan berdasarkan ukuran tanah tidak membedakan apakah tanah itu berada di wilayah perkotaan atau pedesaan. Sementara itu, masyarakat pedesaan yang memiliki tanah dengan luas yang sama seperti di perkotaan bisa jadi tidak memiliki kemampuan ekonomi yang sama untuk membayar pungutan tersebut. Dalam perspektif keadilan Pancasila, regulasi ini perlu menyesuaikan dengan kemampuan ekonomi dan kondisi sosial masyarakat setempat. Tantangan terbesar adalah sistem birokrasi yang belum fleksibel, serta keterbatasan data mengenai kondisi sosial ekonomi masyarakat di berbagai daerah. Selain itu, diperlukan perubahan dalam pola pikir instansi pemerintah yang mengelola penerimaan PNBPN. Mereka harus memahami bahwa keadilan dalam pelayanan publik adalah prioritas utama.²²⁶

Pengelolaan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi untuk kegiatan pelayanan pertanian yang diterapkan oleh Badan Pertanahan Nasional saat ini merupakan reaksi setelah timbul adanya perbedaan persepsi antara pihak Badan Pertanahan Nasional dengan Tim Audit dari BPKP dan BPK dalam menafsirkan ketentuan tentang biaya transportasi ke lokasi tanah yang dimohon, sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002. Badan Pertanahan Nasional berpendapat bahwa biaya transportasi merupakan biaya di luar Penerimaan Negara Bukan Pajak, sementara BPKP dan BPK

²²⁶ Wawancara dengan Edi Priatmono, Kepala BPN Kabupaten Klaten, tanggal 22 Agustus 2024, pukul 10.20 WIB.

berpendapat bahwa biaya transportasi merupakan bagian dari PNBPN karena disetor dan dibukukan di Bendahara Penerimaan. Untuk menghindari timbulnya permasalahan akibat adanya perbedaan persepsi tersebut, Kepala BPN RI mengeluarkan Surat Edaran No. 4955/2.1/XII/2009 tanggal 17 Desember 2009 yang meminta agar biaya transportasi untuk kegiatan pelayanan pertanahan tidak lagi diterima/dipungut dan diadministrasikan oleh Bendahara Penerimaan maupun Bendahara Pengguna Lainnya. Dengan demikian, biaya transportasi tersebut diperlakukan sepenuhnya sebagai bukan bagian dari penerimaan negara bukan pajak (keuangan negara).

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi dalam rangka pelayanan pertanahan, yang dibebankan kepada pemohon/wajib bayar, yang diperlakukan bukan sebagai unsur penerimaan negara bukan pajak (keuangan negara) akan berpengaruh langsung terhadap pengelolaannya, yakni di luar mekanisme APBN. Hal ini dapat dilihat pada pengelolaannya sebagai berikut:

- Penerimaan dan penggunaan biaya-biaya tersebut tidak pernah dianggarkan dalam RKA-KL sehingga target penerimaan dalam Surat Keputusan Otorisasi berupa DIPA tidak memperhitungkan adanya penerimaan-penerimaan tersebut. Demikian juga dengan alokasi dana yang disediakan tidak mencakup kebutuhan untuk biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi.
- Penerimaan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi dari

pemohon/wajib bayar tidak disetorkan ke Kas Negara dan penggunaannya secara langsung tanpa melalui mekanisme pelaksanaan pembayaran atas beban APBN.

- Penerimaan dan penggunaan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi tidak dilaporkan dalam Laporan Realisasi Anggaran.

Untuk menyelesaikan permasalahan ini dan memperlakukan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi dengan benar, terlebih dahulu harus ditentukan apakah biaya tersebut merupakan bagian dari PNB (keuangan negara).

Salah satu ciri yang membedakan antara Penerimaan Negara Bukan Pajak dengan pungutan liar adalah ada atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang mendasari dilakukannya pungutan. Penerimaan Negara Bukan Pajak harus berdasarkan peraturan perundang-undangan, sedangkan pungutan liar merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang yang tidak mempunyai dasar hukum. Pembebanan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi dalam rangka pelayanan pertanahan diatur dalam peraturan perundang-undangan berupa peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana undang-undang.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 maupun PP Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak, biaya tersebut dibebankan kepada pemohon/wajib bayar. Biaya tersebut nyata-nyata diatur dalam peraturan pemerintah yang mengatur tentang tarif atas jenis PNB yang berlaku pada BPN, dimana

PNBP merupakan bagian dari keuangan negara. Apabila biaya transportasi bukan merupakan keuangan negara, maka ketentuan tersebut tak semestinya diatur dalam peraturan pemerintah berkenaan keuangan negara. Ditinjau dari sudut pandang ini, biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi adalah unsur Penerimaan Negara Bukan Pajak. Dengan demikian, biaya tersebut merupakan keuangan negara.

C. Kelemahan Dari Segi Budaya Hukum

Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum di gunakan, di hindari, atau di salahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Masyarakat dan budaya merupakan fenomena yang tidak terpisahkan. Antara unsur-unsur budaya terjalin satu sama lain dan saling berpengaruh; perubahan pada salah satu unsur saja akan menyebabkan perubahan pada unsur-unsur lainnya. Maka sama sekali tidak dapat di lepaskan dari keterkaitannya dengan proses-proses sosial yang berlangsung dalam masyarakat sebagai hasil dari kontruksi sosial.

Hubungan hukum adalah hubungan yang terjadi dalam masyarakat, baik antara subjek hukum dengan subjek hukum maupun antara subjek hukum dengan objek hukum, yang diatur oleh hukum dan menimbulkan akibat hukum, yaitu hak dan kewajiban.²²⁷ Setelah pemohon (rakyat yang membayarkan diwakilkan oleh PPAT) memenuhi kewajibannya membayar seluruh tagihan

²²⁷ Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Prestasi Pustakaraya, 2006), hlm. 108.

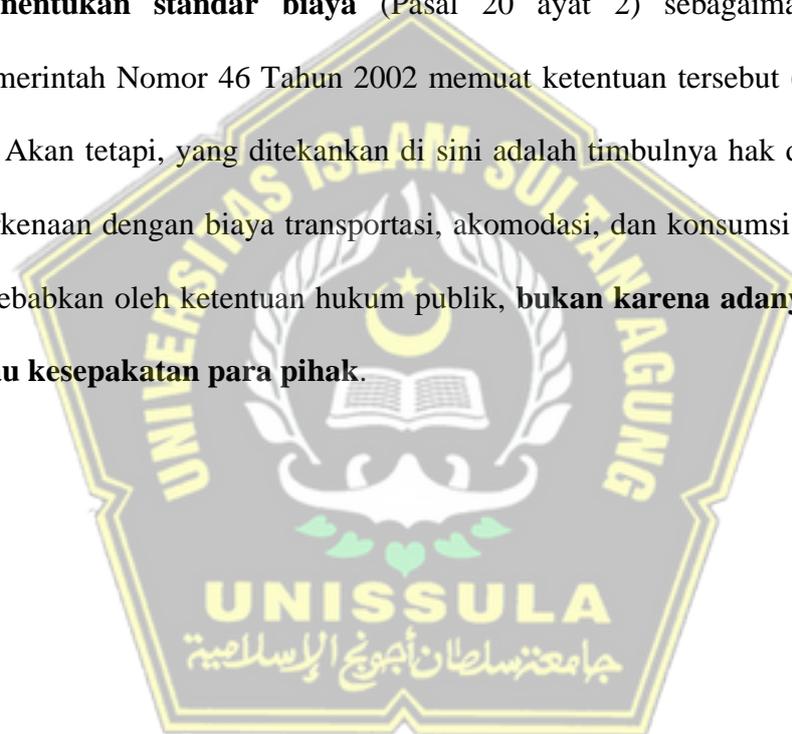
atas tarif pelayanan pertanahan termasuk biaya transportasi, maka timbul kewajiban bagi negara, yang dalam hal ini dikelola oleh BPN RI, untuk memberikan pelayanan pertanahan. Kantor Pertanahan (BPN) kemudian menerbitkan surat tugas kepada petugas pengukuran/pemeriksaan tanah untuk memberikan pelayanan pertanahan.

Dilihat dari proses ini, kedudukan petugas pengukuran/pemeriksaan tanah adalah sebagai wakil/alat negara untuk memberikan pelayanan publik. Jadi, hubungan hukum antara petugas pengukuran/pemeriksaan tanah dengan pemohon bukan merupakan hubungan privat, melainkan hubungan publik. Perbuatan petugas pengukuran/pemeriksaan tanah adalah dalam rangka menjalankan tugas negara berdasarkan hukum publik, dimana pengukuran dan pemeriksaan merupakan satu kesatuan pelayanan pertanahan. Oleh karena itu, hubungan hukum antara petugas pengukuran/pemeriksaan tanah dengan pemohon/wajib bayar merupakan hubungan hukum publik, bukan hubungan privat, **sehingga biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi yang dibebankan kepada wajib bayar harus dipertanggungjawabkan pelaksanaannya dan tidak dapat digunakan langsung oleh petugas pengukuran/pemeriksaan tanah.**

Jika biaya tersebut dianggap bukan sebagai keuangan negara, hubungan petugas pengukuran/pemeriksaan tanah dan wajib bayar merupakan hubungan hukum privat yang aturan maupun besarnya biaya ditentukan oleh kesepakatan antara dua pihak. Sedangkan biaya transportasi telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 yang besarnya sesuai dengan ketentuan yang

berlaku di Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Adapun untuk tahun 2010, kewajiban pemohon (rakyat yang membayarkan diwakilkan oleh PPAT) untuk membayar biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010, hanya saja terdapat kekurangan pada Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 **yang gagal memberikan kepastian hukum dengan tidak menentukan standar biaya** (Pasal 20 ayat 2) sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 memuat ketentuan tersebut (Pasal 13 ayat 2). Akan tetapi, yang ditekankan di sini adalah timbulnya hak dan kewajiban berkenaan dengan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi tersebut yang disebabkan oleh ketentuan hukum publik, **bukan karena adanya perjanjian atau kesepakatan para pihak.**



BAB V

**REKONSTRUKSI PENERAPAN PENERIMAAN NEGARA
BUKAN PAJAK ATAS SEBIDANG TANAH DAN BANGUNAN
BERBASIS NILAI KEADILAN**

A. Perbandingan Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Sebidang Tanah dengan Negara Lain

Peneliti juga memiliki data komparasi mengenai regulasi PNBP atas sebidang tanah di negara-negara lain, meliputi:

1. Belanda

Penerimaan negara bukan pajak (PNBP) merupakan salah satu sumber pendapatan penting bagi pemerintah, termasuk di Belanda. PNBP dari tanah mencakup berbagai bentuk, seperti sewa tanah, penjualan tanah pemerintah, dan pendapatan dari pemanfaatan sumber daya alam. Disertasi ini akan membahas berbagai jenis PNBP yang terkait dengan tanah di Belanda, regulasi yang mengatur, serta dampaknya terhadap perekonomian dan masyarakat.

a. Konsep Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Tanah:

- Definisi dan Bentuk PNBP: PNBP mencakup semua pendapatan yang diterima oleh pemerintah selain pajak. Dalam konteks tanah, PNBP di Belanda dapat berasal dari **sewa tanah** yaitu pendapatan dari penyewaan tanah milik pemerintah kepada individu atau entitas komersial,

penjualan tanah adalah pendapatan yang diperoleh dari penjualan tanah milik pemerintah, **royalti** yaitu pendapatan dari penggunaan sumber daya alam yang terletak di atas atau di bawah tanah, dan **izin dan lisensi** yaitu biaya yang dibayarkan untuk memperoleh izin atau lisensi untuk penggunaan tertentu dari tanah, seperti izin pembangunan atau penambangan.²²⁸

- Regulasi dan Kerangka Hukum: Di Belanda, berbagai undang-undang dan regulasi mengatur PNBPN yang dihasilkan dari tanah, termasuk *Wet op de ruimtelijke ordening (WRO)* yaitu mengatur perencanaan tata ruang dan penggunaan tanah, *Grondwet* adalah Konstitusi Belanda yang menjadi dasar hukum utama bagi pengelolaan sumber daya tanah, *Onteigeningswet* adalah Undang-undang yang mengatur tentang pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum, dan *Burgerlijk Wetboek (BW)* yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang mencakup berbagai ketentuan tentang hak milik dan penggunaan tanah.²²⁹

b. Sumber-Sumber PNBPN dari Tanah di Belanda:

- Sewa Tanah: Pemerintah Belanda menyewakan tanah untuk berbagai tujuan, termasuk pertanian, perumahan, dan

²²⁸ Grondwet. Diakses dari <https://www.denederlandsegrondwet.nl>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.16 W.I.B.

²²⁹ Wet op de ruimtelijke ordening (WRO). Diakses dari <https://wetten.overheid.nl>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.15 W.I.B.

komersial. Tanah yang disewakan biasanya berupa tanah yang tidak digunakan secara langsung oleh pemerintah dan dapat memberikan pendapatan signifikan.²³⁰

- **Penjualan Tanah:** Penjualan tanah milik pemerintah adalah salah satu sumber utama PNB. Pemerintah Belanda secara rutin melelang atau menjual tanah untuk keperluan pembangunan perumahan, infrastruktur, dan proyek komersial. Proses penjualan ini diatur dengan ketat untuk memastikan transparansi dan penggunaan yang efisien.
- **Royalti dari Sumber Daya Alam (SDA):** Belanda memiliki sumber daya alam yang terbatas, tetapi royalti dari sumber daya seperti gas alam menjadi sumber PNB yang penting. Pendapatan dari royalti ini diatur oleh berbagai undang-undang yang memastikan eksploitasi sumber daya dilakukan secara berkelanjutan dan menguntungkan negara.
- **Izin dan Lisensi:** Izin dan lisensi yang dikeluarkan untuk berbagai penggunaan tanah, termasuk pembangunan, pertanian, dan kegiatan komersial lainnya, memberikan kontribusi signifikan terhadap PNB. Biaya izin ini membantu dalam pendanaan layanan publik dan proyek infrastruktur.²³¹

²³⁰ Onteigeningswet. Diakses dari <https://wetten.overheid.nl>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.16 W.I.B.

²³¹ Burgerlijk Wetboek (BW). Diakses dari <https://wetten.overheid.nl>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.17 W.I.B.

c. Implikasi Ekonomi dan Sosial:²³²

- Kontribusi terhadap Penerimaan Negara: PNBPN dari tanah memberikan kontribusi penting terhadap anggaran pemerintah Belanda. Pendapatan ini digunakan untuk berbagai keperluan publik, termasuk pendidikan, kesehatan, dan pembangunan infrastruktur. PNBPN ini membantu mengurangi ketergantungan pada pajak dan memberikan sumber pendanaan alternatif.
- Dampak terhadap Masyarakat dan Lingkungan: Pengelolaan tanah yang baik dapat memberikan manfaat ekonomi yang signifikan bagi masyarakat. Namun, ada juga potensi dampak negatif, terutama terkait dengan eksploitasi berlebihan sumber daya alam dan penggunaan lahan yang tidak berkelanjutan. Oleh karena itu, regulasi yang ketat dan pengawasan yang baik sangat penting untuk memastikan bahwa pemanfaatan tanah dilakukan secara berkelanjutan dan adil.
- Tantangan dan Kontroversi: Beberapa tantangan yang dihadapi dalam pengelolaan PNBPN dari tanah meliputi **transparansi dan akuntabilitas** untuk memastikan bahwa pendapatan dari sewa, penjualan, dan royalti dikelola dengan transparan dan digunakan untuk kepentingan publik, **konflik**

²³² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022). *Report on Land Management*. Diakses dari <https://www.rijksoverheid.nl>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.18 W.I.B.

kepentingan untuk menghindari konflik kepentingan antara pemerintah dan perusahaan yang memanfaatkan tanah, dan **dampak lingkungan** untuk mengelola dampak lingkungan dari eksploitasi sumber daya alam untuk memastikan keberlanjutan jangka panjang.

d. Rekomendasi Kebijakan²³³

- Peningkatan transparansi dalam pengelolaan PNBP dari tanah sangat penting. Pemerintah harus memastikan bahwa semua pendapatan dari sewa, penjualan, dan royalti dikelola secara terbuka dan digunakan untuk kepentingan publik. Publikasi laporan keuangan dan audit reguler dapat membantu meningkatkan kepercayaan publik.
- Pengawasan yang ketat terhadap aktivitas yang menghasilkan PNBP dari tanah sangat penting untuk mencegah penyalahgunaan dan memastikan bahwa kegiatan tersebut dilakukan secara berkelanjutan. Lembaga seperti RVB harus memiliki sumber daya yang cukup untuk melakukan pengawasan yang efektif.
- Pemerintah harus memastikan bahwa semua aktivitas yang terkait dengan PNBP dari tanah dilakukan dengan memperhatikan keberlanjutan lingkungan. Regulasi yang ketat

²³³ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2023). *Revenue Data*. Diakses dari <https://www.cbs.nl>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.18 W.I.B.

dan penegakan hukum yang kuat diperlukan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan yang disebabkan oleh eksploitasi sumber daya alam.

e. Sewa Tanah²³⁴

- RVB menyewakan tanah untuk berbagai keperluan, termasuk pertanian, perumahan, dan komersial. Tanah yang disewakan oleh RVB memberikan pendapatan yang signifikan bagi pemerintah dan digunakan untuk mendanai berbagai proyek publik.

f. Penjualan Tanah²³⁵

- RVB juga bertanggung jawab atas penjualan tanah milik pemerintah. Tanah ini dijual melalui proses lelang yang transparan untuk memastikan bahwa tanah digunakan secara efisien dan menguntungkan. Pendapatan dari penjualan tanah ini menjadi salah satu sumber utama PNBP.

g. Pengelolaan Lingkungan

- RVB memastikan bahwa semua aktivitas pengelolaan tanah dilakukan dengan mempertimbangkan keberlanjutan lingkungan. Ini termasuk penggunaan teknologi ramah lingkungan dan praktik terbaik dalam pengelolaan sumber daya alam.

²³⁴ Algemene Rekenkamer. (2021). *Audit Report on PNBP*. Diakses dari <https://www.rekenkamer.nl>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.20 W.I.B.

²³⁵ Dutch Environmental Assessment Agency. (2020). *Environmental Impact of Land Use*. Diakses dari <https://www.pbl.nl>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.20 W.I.B.

h. Perbedaan PNBPN Belanda dengan Indonesia

• Kelebihan PNBPN Belanda:²³⁶

- **Transparansi dan Akuntabilitas:** Sistem PNBPN di Belanda dikenal sangat transparan dengan pengelolaan yang akuntabel. Pemerintah Belanda memiliki mekanisme yang ketat dalam pelaporan dan penggunaan dana PNBPN, yang diaudit secara berkala oleh lembaga independen.
- **Efisiensi Pengelolaan:** Pendapatan dari PNBPN di Belanda dikelola secara efisien melalui mekanisme anggaran yang terintegrasi dengan kebijakan fiskal lainnya. Hal ini memastikan bahwa pendapatan ini digunakan untuk tujuan yang paling mendesak dan strategis.
- **Penggunaan yang Terkontrol:** Dana PNBPN di Belanda sering digunakan untuk program-program publik yang inovatif, seperti riset dan pengembangan teknologi, yang mendorong pertumbuhan ekonomi jangka panjang.

• Kekurangan PNBPN Belanda:²³⁷

- **Tergantung pada Sumber Daya yang Terbatas:** PNBPN di Belanda sebagian besar bergantung pada sumber daya alam yang terbatas, seperti gas alam. Ketergantungan ini dapat menimbulkan risiko jangka panjang jika sumber

²³⁶ Van Dam, P. J. (2019). "Managing Public Wealth: A Study of the Non-Tax Revenues in the Netherlands." *Journal Dutch Economic Review*, Vol. 12 No. (4), hlm. 128-145.

²³⁷ *Loc.cit.*

daya ini menipis atau jika terjadi perubahan harga yang signifikan di pasar internasional.

- **Respon terhadap Krisis:** Meskipun sistemnya kuat, Belanda masih menghadapi tantangan dalam merespons krisis ekonomi global yang berdampak pada PNBPN, terutama yang terkait dengan fluktuasi harga komoditas.
- Kelebihan PNBPN Indonesia:²³⁸
 - **Diversifikasi Sumber Pendapatan:** Indonesia memiliki diversifikasi sumber PNBPN yang cukup luas, mulai dari sektor pertambangan, perikanan, hingga pariwisata. Diversifikasi ini membantu negara dalam mengurangi risiko ketergantungan pada satu sektor saja.
 - **Potensi Besar dari Sumber Daya Alam:** Indonesia memiliki kekayaan alam yang melimpah, yang memberikan potensi besar untuk meningkatkan PNBPN, terutama dari royalti sumber daya alam seperti minyak, gas, dan pertambangan.
- Kekurangan PNBPN Indonesia:²³⁹
 - **Kurangnya Transparansi dan Akuntabilitas:** Salah satu tantangan utama PNBPN di Indonesia adalah masalah transparansi dan akuntabilitas. Pengelolaan dana PNBPN

²³⁸ Ardianto, T. (2020). "Penerimaan Negara Bukan Pajak di Indonesia: Tantangan dan Peluang." *Jurnal Kebijakan Fiskal*, Vol. 8 No. (2), hlm. 45-67.

²³⁹ *Loc.cit.*

sering kali menghadapi kritik karena tidak sepenuhnya terbuka dan rentan terhadap korupsi.

- **Efisiensi Penggunaan Dana:** Dana PNBP sering kali tidak digunakan secara optimal. Terdapat banyak laporan mengenai inefisiensi dan penyalahgunaan dana, yang mengurangi dampak positif dari penerimaan ini terhadap pembangunan nasional.
- **Ketergantungan pada Sumber Daya Alam:** Sama seperti Belanda, Indonesia juga sangat bergantung pada pendapatan dari sumber daya alam. Hal ini membuat ekonomi rentan terhadap fluktuasi harga komoditas di pasar global.

Rijksvastgoedbedrijf (RVB) adalah lembaga pemerintah Belanda yang bertanggung jawab atas pengelolaan properti negara, termasuk tanah. RVB mengelola berbagai jenis tanah, mulai dari lahan pertanian hingga tanah untuk proyek infrastruktur besar.²⁴⁰

Penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah di Belanda merupakan sumber pendapatan yang penting bagi pemerintah. Sewa tanah, penjualan tanah, royalti dari sumber daya alam, dan izin serta lisensi semuanya menyumbang pada PNBP. Pengelolaan yang efektif dan transparan dari PNBP ini sangat penting untuk memastikan bahwa pendapatan tersebut digunakan

²⁴⁰ Rijksvastgoedbedrijf. (2023). *Annual Report*. Diakses dari <https://www.rijksvastgoedbedrijf.nl>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024 pukul 16.15 W.I.B.

untuk kepentingan publik dan tidak merusak lingkungan. Dengan kebijakan yang tepat dan pengawasan yang ketat, PNBP dari tanah dapat memberikan manfaat ekonomi yang besar bagi masyarakat Belanda.²⁴¹

2. Amerika Serikat

Penerimaan negara bukan pajak (PNBP) merupakan salah satu sumber pendapatan yang penting bagi pemerintah. Di Amerika Serikat, PNBP atas sebidang tanah dapat berasal dari berbagai sumber, termasuk sewa tanah, royalti, penjualan tanah milik pemerintah, dan lain-lain. Disertasi ini akan membahas berbagai bentuk PNBP yang dihasilkan dari pemanfaatan tanah di Amerika Serikat, regulasi yang mengatur, serta implikasi ekonomi dan sosial dari penerimaan ini.

a. Konsep Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Tanah:

- Definisi dan Bentuk PNBP: PNBP mencakup semua pendapatan yang diterima oleh pemerintah selain pajak.

Dalam konteks tanah, PNBP di Belanda dapat berasal dari **sewa tanah** yaitu pendapatan yang diperoleh dari penyewaan tanah milik pemerintah kepada individu atau perusahaan, **penjualan tanah adalah** pendapatan yang diperoleh dari

²⁴¹ European Commission. (2022). *Report on Land Management in the EU*. Diakses dari <https://ec.europa.eu>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024 pukul 16.21 W.I.B.

penjualan tanah milik pemerintah, **royalti** yaitu pendapatan yang diterima dari penggunaan sumber daya alam yang berada di atas atau di bawah tanah, seperti minyak, gas, dan mineral, dan **izin dan lisensi** yaitu biaya yang dibayar untuk memperoleh izin atau lisensi untuk penggunaan tertentu dari tanah, seperti izin tambang atau kehutanan.²⁴²

- Regulasi dan Kerangka Hukum: Di Amerika Serikat, berbagai undang-undang dan regulasi mengatur PNBPN atas tanah, termasuk *Federal Land Policy and Management Act (FLPMA)* yaitu mengatur pengelolaan tanah publik dan sumber dayanya, *Mineral Leasing Act* yaitu mengatur leasing mineral di tanah federal, *National Forest Management Act* yaitu mengatur pengelolaan hutan nasional, termasuk sewa dan penjualan tanah hutan, dan *State-Specific Regulations* yaitu setiap negara bagian juga memiliki regulasi sendiri yang mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah negara bagian mereka.

b. Sumber-Sumber PNBPN dari Tanah di Amerika Serikat:

- Sewa Tanah: Pemerintah federal dan negara bagian menyewakan tanah untuk berbagai tujuan, termasuk pertanian, kehutanan, dan pembangunan. Misalnya, *Bureau of Land*

²⁴² *United States Bankruptcy Code. Title 11 of the United States Code.* pada hari Kamis 13 Juni 2024 pada pukul 18.07 W.I.B.

Management (BLM) mengelola jutaan hektar tanah yang disewakan untuk berbagai keperluan. Sewa ini menjadi sumber PNBP yang signifikan.

- **Penjualan Tanah:** Penjualan tanah milik pemerintah adalah sumber lain dari PNBP. Tanah ini bisa dijual untuk pembangunan perumahan, komersial, atau industri. Proses penjualan biasanya melibatkan lelang atau penawaran tertutup, dan pendapatan dari penjualan ini masuk ke kas negara.
- **Royalti dari Sumber Daya Alam (SDA):** Amerika Serikat memiliki banyak sumber daya alam yang berharga, seperti minyak, gas alam, dan mineral. Pemerintah federal dan negara bagian menerima royalti dari perusahaan yang mengeksplorasi dan mengekstraksi sumber daya ini. Royalti ini diatur oleh undang-undang seperti *Mineral Leasing Act* dan menjadi salah satu sumber PNBP terbesar.
- **Izin dan Lisensi:** Izin dan lisensi yang dikeluarkan untuk penggunaan tanah tertentu juga menyumbang pada PNBP. Misalnya, izin untuk penambangan, pengeboran minyak, atau penggunaan hutan nasional semuanya memerlukan pembayaran yang menjadi pendapatan bagi pemerintah.

c. **Implikasi Ekonomi dan Sosial:**

- **Kontribusi terhadap Penerimaan Negara:** PNBP dari tanah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap anggaran

pemerintah, baik federal maupun negara bagian. Pendapatan ini digunakan untuk berbagai keperluan publik, seperti pembangunan infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan.

- Dampak terhadap Masyarakat dan Lingkungan: Pengelolaan tanah yang efektif dan transparan dapat memberikan manfaat ekonomi yang besar bagi masyarakat. Namun, ada juga potensi dampak negatif, terutama terkait dengan eksploitasi sumber daya alam yang berlebihan. Oleh karena itu, regulasi yang ketat dan pengawasan yang baik sangat diperlukan untuk memastikan bahwa pemanfaatan tanah dilakukan secara berkelanjutan dan tidak merugikan lingkungan.
- Tantangan dan Kontroversi: Beberapa tantangan yang dihadapi dalam pengelolaan PNBP dari tanah meliputi **transparansi dan akuntabilitas** untuk memastikan bahwa pendapatan dari sewa, penjualan, dan royalti dikelola dengan transparan dan digunakan untuk kepentingan publik, **konflik kepentingan** untuk menghindari konflik kepentingan antara pemerintah dan perusahaan yang memanfaatkan tanah, dan **dampak lingkungan** untuk mengelola dampak lingkungan dari eksploitasi sumber daya alam untuk memastikan keberlanjutan jangka panjang.

d. Rekomendasi Kebijakan

- Peningkatan transparansi dalam pengelolaan PNBP dari tanah

sangat penting. Pemerintah harus memastikan bahwa semua pendapatan dari sewa, penjualan, dan royalti dikelola secara terbuka dan digunakan untuk kepentingan publik. Publikasi laporan keuangan dan audit reguler dapat membantu meningkatkan kepercayaan publik.

- Pengawasan yang ketat terhadap aktivitas yang menghasilkan PNBP dari tanah sangat penting untuk mencegah penyalahgunaan dan memastikan bahwa kegiatan tersebut dilakukan secara berkelanjutan. Lembaga seperti BLM harus memiliki sumber daya yang cukup untuk melakukan pengawasan yang efektif.
- Pemerintah harus memastikan bahwa semua aktivitas yang terkait dengan PNBP dari tanah dilakukan dengan memperhatikan keberlanjutan lingkungan. Regulasi yang ketat dan penegakan hukum yang kuat diperlukan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan yang disebabkan oleh eksploitasi sumber daya alam.

e. Sewa Tanah

- BLM menyewakan tanah untuk berbagai keperluan, termasuk peternakan, kehutanan, dan energi terbarukan. Misalnya, proyek energi surya dan angin sering kali menggunakan tanah yang dikelola oleh BLM. Pendapatan dari sewa tanah ini menjadi salah satu sumber PNBP yang signifikan.

f. Royalti dari Minyak dan Gas

- Salah satu sumber PNBPN terbesar untuk BLM adalah royalti dari eksplorasi dan produksi minyak dan gas. Perusahaan yang ingin mengeksplorasi dan memproduksi minyak dan gas di tanah publik harus membayar royalti kepada pemerintah federal. Pendapatan ini digunakan untuk berbagai program publik, termasuk proyek konservasi dan pengelolaan lingkungan.

g. Perbedaan PNBPN Amerika Serikat dengan Indonesia

- Kelebihan PNBPN Amerika Serikat:²⁴³
 - **Diversifikasi Sumber Pendapatan:** Amerika Serikat memiliki sistem yang sangat beragam dalam menghasilkan pendapatan non-pajak. Sumber pendapatan mencakup berbagai sektor seperti energi, jasa, dan penggunaan tanah federal, yang menciptakan pendapatan stabil bagi pemerintah.
 - **Efisiensi dan Transparansi:** Sistem pengelolaan PNBPN di Amerika Serikat dikenal sangat transparan dan efisien. Setiap pendapatan dan penggunaannya diawasi dengan ketat oleh berbagai lembaga, termasuk *Office of Management and Budget (OMB)* dan *Government*

²⁴³ Government Accountability Office (GAO). (2022). *Federal Oil and Gas Revenues: Actions Needed to Improve Oversight and Management of Uncollected Royalties*. Washington, DC: GAO.

Accountability Office (GAO).

- **Penggunaan untuk Tujuan Spesifik:** Banyak dari pendapatan ini dialokasikan untuk program-program spesifik, seperti konservasi lingkungan, pembangunan infrastruktur, dan proyek penelitian. Hal ini memastikan bahwa dana PNBP digunakan untuk kepentingan publik yang jelas.
- Kekurangan PNBP Amerika Serikat:²⁴⁴
 - **Ketergantungan pada Sumber Daya Alam:** Meskipun beragam, sebagian besar PNBP di AS masih bergantung pada royalti dari eksploitasi sumber daya alam seperti minyak dan gas. Ketergantungan ini membuat pendapatan PNBP rentan terhadap fluktuasi harga energi global.
 - **Birokrasi yang Kompleks:** Pengelolaan pendapatan ini sering melibatkan berbagai lembaga federal dan aturan yang kompleks, yang bisa menyebabkan inefisiensi dalam alokasi dan penggunaan dana.
 - **Pembagian Pendapatan Antara Negara Bagian dan Federal:** Terdapat isu terkait pembagian pendapatan antara pemerintah federal dan negara bagian, yang kadang menimbulkan konflik dalam alokasi dana untuk proyek-proyek tertentu.

²⁴⁴ *Loc.cit.*

- Kelebihan PNBPN Indonesia:²⁴⁵
 - **Potensi Sumber Daya Alam:** Indonesia memiliki kekayaan alam yang melimpah, yang memberikan potensi besar untuk meningkatkan PNBPN, terutama dari sektor pertambangan, minyak, gas, dan kehutanan.
 - **Diversifikasi Sumber Pendapatan:** Indonesia memiliki sumber PNBPN yang cukup beragam, termasuk dari sektor pariwisata, perikanan, dan kehutanan. Diversifikasi ini membantu mengurangi ketergantungan pada satu sektor.
 - **Penggunaan Dana untuk Pembangunan:** Pendapatan PNBPN di Indonesia sering kali digunakan untuk mendanai proyek infrastruktur dan layanan publik, yang secara langsung berdampak pada pembangunan ekonomi.
- Kekurangan PNBPN Indonesia:²⁴⁶
 - **Kurangnya Transparansi dan Akuntabilitas:** Salah satu tantangan utama adalah masalah transparansi dalam pengelolaan PNBPN. Kasus korupsi dan penyalahgunaan dana PNBPN sering muncul di Indonesia, mengurangi efektivitas dan kepercayaan publik terhadap sistem ini.
 - **Ketergantungan pada Sumber Daya Alam:** Mirip dengan AS, Indonesia juga sangat bergantung pada sumber

²⁴⁵ Ardianto, T. (2020). "Penerimaan Negara Bukan Pajak di Indonesia: Tantangan dan Peluang." *Op.cit.*, hlm. 60-67.

²⁴⁶ *Loc.cit.*

daya alam untuk PNBP-nya. Ketergantungan ini membuat ekonomi rentan terhadap fluktuasi harga komoditas internasional.

- **Inefisiensi Penggunaan Dana:** Sering kali dana PNBP tidak digunakan secara optimal, dengan banyak proyek yang dibiayai oleh PNBP mengalami penundaan atau penyalahgunaan dana. Hal ini menurunkan dampak positif dari PNBP terhadap pembangunan nasional.

Bureau of Land Management (BLM) adalah salah satu lembaga federal utama yang mengelola tanah publik di Amerika Serikat. BLM mengelola sekitar 245 (dua ratus empat puluh lima) juta *acre* tanah publik dan bertanggung jawab untuk mengelola berbagai aktivitas, termasuk pertambangan, kehutanan, dan konservasi.

Penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah di Amerika Serikat merupakan sumber pendapatan yang penting bagi pemerintah. Sewa tanah, penjualan tanah, royalti dari sumber daya alam, dan izin serta lisensi semuanya menyumbang pada PNBP. Pengelolaan yang efektif dan transparan dari PNBP ini sangat penting untuk memastikan bahwa pendapatan tersebut digunakan untuk kepentingan publik dan tidak merusak lingkungan. Dengan kebijakan yang tepat dan pengawasan yang ketat, PNBP dari tanah dapat memberikan manfaat ekonomi yang besar bagi masyarakat

Amerika Serikat.

3. Jepang

Penerimaan negara bukan pajak (PNBP) adalah sumber pendapatan yang penting bagi pemerintah di seluruh dunia, termasuk di Jepang. Pendapatan ini berasal dari berbagai jenis kegiatan dan aset yang dimiliki oleh negara, termasuk tanah. Disertasi ini akan membahas berbagai aspek PNBP yang terkait dengan tanah di Jepang, termasuk jenis-jenis penerimaan, regulasi yang mengatur, dan dampaknya terhadap perekonomian dan masyarakat.

a. Konsep Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Tanah:

- Definisi dan Bentuk PNBP: PNBP mencakup semua pendapatan yang diterima oleh pemerintah selain pajak. Dalam konteks tanah, PNBP di Jepang dapat berasal dari **sewa tanah** yaitu pendapatan dari penyewaan tanah milik pemerintah kepada individu atau perusahaan, **penjualan tanah adalah** pendapatan yang diperoleh dari penjualan tanah milik pemerintah, **royalti** yaitu pendapatan dari penggunaan sumber daya alam yang terdapat di atas atau di bawah tanah, dan **izin dan lisensi** yaitu biaya yang dibayarkan untuk memperoleh izin atau lisensi penggunaan tertentu dari tanah, seperti izin pembangunan atau eksploitasi

sumber daya alam.²⁴⁷

- Regulasi dan Kerangka Hukum: Di Jepang, berbagai undang-undang dan regulasi mengatur PNBP yang dihasilkan dari tanah, termasuk *Land Lease and Building Lease Act* (土地賃貸借及び建物賃貸借に関する法律) yaitu mengatur tentang penyewaan tanah dan bangunan, *National Property Act* (国有財産法) yaitu mengatur tentang properti milik negara termasuk tanah, *City Planning Act* (都市計画法) yaitu mengatur tentang perencanaan kota dan penggunaan lahan, dan *Mining Act* (鉱業法) yaitu mengatur tentang eksploitasi sumber daya mineral di atas dan di bawah tanah.²⁴⁸

b. Sumber-Sumber PNBP dari Tanah di Jepang:²⁴⁹

- Sewa Tanah: Pemerintah Jepang menyewakan tanah untuk berbagai tujuan, termasuk pertanian, perumahan, dan komersial. Penyewaan tanah ini biasanya dilakukan melalui proses lelang atau penawaran tertutup yang diatur dengan ketat untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas.
- Penjualan Tanah: Penjualan tanah milik pemerintah adalah

²⁴⁷ National Property Act. Diakses dari <https://elaws.e-gov.go.jp>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.38 W.I.B.

²⁴⁸ Land Lease and Building Lease Act. Diakses dari <https://elaws.e-gov.go.jp>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.38 W.I.B.

²⁴⁹ National Property Act. Diakses dari <https://elaws.e-gov.go.jp>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.39 W.I.B.

salah satu sumber utama PNBP. Pemerintah Jepang secara rutin melelang atau menjual tanah untuk keperluan pembangunan perumahan, infrastruktur, dan proyek komersial. Pendapatan dari penjualan tanah ini merupakan kontribusi signifikan terhadap anggaran pemerintah.

- **Royalti dari Sumber Daya Alam (SDA):** Jepang memiliki sumber daya alam yang terbatas, namun royalti dari sumber daya seperti mineral dan geothermal tetap menjadi sumber PNBP yang penting. Pendapatan dari royalti ini diatur oleh undang-undang yang memastikan eksploitasi sumber daya dilakukan secara berkelanjutan dan menguntungkan negara.²⁵⁰

- **Izin dan Lisensi:** Izin dan lisensi yang dikeluarkan untuk berbagai penggunaan tanah, termasuk pembangunan, pertanian, dan kegiatan komersial lainnya, memberikan kontribusi signifikan terhadap PNBP. Biaya izin ini membantu dalam pendanaan layanan publik dan proyek infrastruktur.

c. **Implikasi Ekonomi dan Sosial:**²⁵¹

- **Kontribusi terhadap Penerimaan Negara:** PNBP dari tanah memberikan kontribusi penting terhadap anggaran pemerintah Jepang. Pendapatan ini digunakan untuk berbagai keperluan publik, termasuk pendidikan, kesehatan, dan pembangunan

²⁵⁰ Mining Act. Diakses dari <https://elaws.e-gov.go.jp>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.40 W.I.B.

²⁵¹ City Planning Act. Diakses dari <https://elaws.e-gov.go.jp>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.40 W.I.B.

infrastruktur. PNBP ini membantu mengurangi ketergantungan pada pajak dan menyediakan sumber pendanaan alternatif.

- Dampak terhadap Masyarakat dan Lingkungan: Pengelolaan tanah yang baik dapat memberikan manfaat ekonomi yang signifikan bagi masyarakat. Namun, ada juga potensi dampak negatif, terutama terkait dengan eksploitasi berlebihan sumber daya alam dan penggunaan lahan yang tidak berkelanjutan. Oleh karena itu, regulasi yang ketat dan pengawasan yang baik sangat penting untuk memastikan bahwa pemanfaatan tanah dilakukan secara berkelanjutan dan adil.
- Tantangan dan Kontroversi: Beberapa tantangan yang dihadapi dalam pengelolaan PNBP dari tanah meliputi **transparansi dan akuntabilitas** untuk memastikan bahwa pendapatan dari sewa, penjualan, dan royalti dikelola dengan transparan dan digunakan untuk kepentingan publik, **konflik kepentingan** untuk menghindari konflik kepentingan antara pemerintah dan perusahaan yang memanfaatkan tanah, dan **dampak lingkungan** untuk mengelola dampak lingkungan dari eksploitasi sumber daya alam untuk memastikan keberlanjutan jangka panjang.

d. Rekomendasi Kebijakan²⁵²

²⁵² Ministry of Finance Japan. (2022). *Report on National Property Management*. Diakses

- Peningkatan transparansi dalam pengelolaan PNBP dari tanah sangat penting. Pemerintah harus memastikan bahwa semua pendapatan dari sewa, penjualan, dan royalti dikelola secara terbuka dan digunakan untuk kepentingan publik. Publikasi laporan keuangan dan audit reguler dapat membantu meningkatkan kepercayaan publik.
- Pengawasan yang ketat terhadap aktivitas yang menghasilkan PNBP dari tanah sangat penting untuk mencegah penyalahgunaan dan memastikan bahwa kegiatan tersebut dilakukan secara berkelanjutan. Lembaga seperti JREI harus memiliki sumber daya yang cukup untuk melakukan pengawasan yang efektif.
- Pemerintah harus memastikan bahwa semua aktivitas yang terkait dengan PNBP dari tanah dilakukan dengan memperhatikan keberlanjutan lingkungan. Regulasi yang ketat dan penegakan hukum yang kuat diperlukan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan yang disebabkan oleh eksploitasi sumber daya alam.

e. Sewa Tanah²⁵³

- JREI menyewakan tanah untuk berbagai keperluan, termasuk pertanian, perumahan, dan komersial. Tanah yang disewakan

dari <https://www.mof.go.jp>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.41 W.I.B.

²⁵³ Statistics Bureau of Japan. (2023). *Revenue Data*. Diakses dari <https://www.stat.go.jp>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.41 W.I.B.

oleh JREI memberikan pendapatan yang signifikan bagi pemerintah dan digunakan untuk mendanai berbagai proyek publik.

f. Penjualan Tanah²⁵⁴

- JREI juga bertanggung jawab atas penjualan tanah milik pemerintah. Tanah ini dijual melalui proses lelang yang transparan untuk memastikan bahwa tanah digunakan secara efisien dan menguntungkan. Pendapatan dari penjualan tanah ini menjadi salah satu sumber utama PNBP.

g. Pengelolaan Tanah²⁵⁵

- JREI memastikan bahwa semua aktivitas pengelolaan tanah dilakukan dengan mempertimbangkan keberlanjutan lingkungan. Ini termasuk penggunaan teknologi ramah lingkungan dan praktik terbaik dalam pengelolaan sumber daya alam.

h. Perbandingan PNBP Jepang dan Indonesia

- Kelebihan PNBP Jepang:²⁵⁶
 - **Efisiensi dan Transparansi:** Jepang dikenal memiliki sistem yang sangat efisien dan transparan dalam mengelola pendapatan negara. Setiap pendapatan, termasuk yang

²⁵⁴ Board of Audit of Japan. (2021). *Audit Report on PNBP*. Diakses dari <https://www.jbaudit.go.jp>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.42 W.I.B.

²⁵⁵ Japanese Environmental Agency. (2020). *Environmental Impact of Land Use*. Diakses dari <https://www.env.go.jp>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.42 W.I.B.

²⁵⁶ Smith, J. (2022). "Japan's Non-Tax Revenues: Efficiency and Challenges." *Journal Asian Economic Review*, Vol. 14 No. (3), hlm. 123-138.

berasal dari PNBP, dikelola dengan baik oleh pemerintah pusat dan lokal.

- **Stabilitas Ekonomi:** Jepang memiliki ekonomi yang stabil, yang memungkinkan pendapatan non-pajak dikelola secara optimal untuk mendukung pembangunan ekonomi yang berkelanjutan.
- **Diversifikasi Sumber Pendapatan:** Jepang memiliki sumber PNBP yang beragam, yang membantu mengurangi ketergantungan pada satu sektor ekonomi. Misalnya, pendapatan dari transportasi publik, energi, dan telekomunikasi merupakan kontribusi signifikan terhadap PNBP Jepang.
 - Kekurangan PNBP Jepang:²⁵⁷
 - **Ketergantungan pada Sumber-Sumber Spesifik:** Meskipun ada diversifikasi, beberapa sektor masih mendominasi pendapatan non-pajak di Jepang, seperti sektor transportasi dan telekomunikasi. Hal ini membuat sistem rentan terhadap gangguan dalam sektor-sektor tersebut.
 - **Tekanan Fiskal:** Jepang menghadapi tekanan fiskal yang tinggi karena populasi yang menua dan kebutuhan untuk mendanai program kesejahteraan sosial yang ekstensif.

²⁵⁷ *Loc.cit.*

Meskipun PNBPN berkontribusi, beban ini mempengaruhi efisiensi dalam alokasi dana.

- **Kurangnya Inovasi dalam Sumber Pendapatan:** Jepang bisa lebih berinovasi dalam mengidentifikasi dan mengembangkan sumber-sumber baru PNBPN untuk meningkatkan pendapatan negara di luar pajak.
- Kelebihan PNBPN Indonesia:²⁵⁸
 - **Potensi Sumber Daya Alam:** Indonesia memiliki kekayaan alam yang melimpah, yang memberikan potensi besar untuk meningkatkan PNBPN, terutama dari sektor pertambangan, minyak, gas, dan kehutanan.
 - **Diversifikasi Sumber Pendapatan:** Indonesia memiliki sumber PNBPN yang cukup beragam, termasuk dari sektor pariwisata, perikanan, dan kehutanan. Diversifikasi ini membantu mengurangi ketergantungan pada satu sektor.
 - **Penggunaan Dana untuk Pembangunan:** Pendapatan PNBPN di Indonesia sering kali digunakan untuk mendanai proyek infrastruktur dan layanan publik, yang secara langsung berdampak pada pembangunan ekonomi.
- Kekurangan PNBPN Indonesia:²⁵⁹
 - **Kurangnya Transparansi dan Akuntabilitas:** Salah satu

²⁵⁸ Ardianto, T. (2020). "Penerimaan Negara Bukan Pajak di Indonesia: Tantangan dan Peluang." *Op.cit.*, hlm 45-55.

²⁵⁹ *Loc.cit.*

tantangan utama adalah masalah transparansi dalam pengelolaan PNBP. Kasus korupsi dan penyalahgunaan dana PNBP sering muncul di Indonesia, mengurangi efektivitas dan kepercayaan publik terhadap sistem ini.

- **Ketergantungan pada Sumber Daya Alam:** Mirip dengan Jepang, Indonesia juga sangat bergantung pada sumber daya alam untuk PNBP-nya. Ketergantungan ini membuat ekonomi rentan terhadap fluktuasi harga komoditas internasional.
- **Inefisiensi Penggunaan Dana:** Sering kali dana PNBP tidak digunakan secara optimal, dengan banyak proyek yang dibiayai oleh PNBP mengalami penundaan atau penyalahgunaan dana. Hal ini menurunkan dampak positif dari PNBP terhadap pembangunan nasional.

Japan Real Estate Institute (JREI) adalah lembaga yang bertanggung jawab atas penelitian dan pengelolaan properti real estate di Jepang, termasuk tanah milik negara.²⁶⁰

Penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah di Jepang merupakan sumber pendapatan yang penting bagi pemerintah. Sewa tanah, penjualan tanah, royalti dari sumber daya alam, dan izin serta lisensi semuanya menyumbang pada PNBP. Pengelolaan yang efektif dan transparan dari PNBP ini sangat penting untuk

²⁶⁰ Japan Real Estate Institute. (2023). *Annual Report*. Diakses dari <https://www.jrei.or.jp>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.37 W.I.B.

memastikan bahwa pendapatan tersebut digunakan untuk kepentingan publik dan tidak merusak lingkungan. Dengan kebijakan yang tepat dan pengawasan yang ketat, PNBP dari tanah dapat memberikan manfaat ekonomi yang besar bagi masyarakat Jepang.²⁶¹

4. Timor Leste

Timor Leste, negara kecil yang baru merdeka dari Indonesia pada tahun 2002, sedang membangun sistem ekonomi dan perpajakan yang mandiri. Ada anggapan bahwa Timor Leste **bebas pajak, namun kenyataannya, negara ini memiliki sistem perpajakan yang berlaku**, meskipun masih dalam tahap pengembangan. Selain itu, penerimaan negara bukan pajak (PNBP) juga memainkan peran penting dalam keuangan negara, termasuk penerimaan dari sektor tanah.

a. Sistem Pajak di Timor Leste

Meskipun ada persepsi bahwa Timor Leste adalah negara bebas pajak, kenyataannya negara ini memiliki berbagai jenis pajak yang diberlakukan untuk mendukung anggaran negara. Pajak-pajak ini termasuk:

- **Pajak Penghasilan (*Income Tax*):**²⁶² Pajak ini dikenakan

²⁶¹ OECD. (2022). *Report on Land Management in Japan*. Diakses dari <https://www.oecd.org>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.43 W.I.B.

²⁶² Government of Timor Leste. (2021). *Taxation System in Timor Leste*. Ministry of Finance, Timor Leste. Pada hari Jumat 30 Agustus 2024, pukul 07.22 W.I.B.

atas penghasilan individu dan perusahaan di Timor Leste. Tarif pajak penghasilan untuk individu berkisar antara 10-20% (sepuluh sampai dua puluh) persen, tergantung pada jumlah penghasilan.

- **Pajak Pertambahan Nilai (PPN):** Timor Leste juga mengenakan PPN atas barang dan jasa. Tarif PPN standar adalah 10% (sepuluh) persen, yang diterapkan pada sebagian besar transaksi barang dan jasa di negara ini.
- **Pajak Barang dan Jasa Lainnya:** Selain PPN, terdapat juga pajak-pajak lain seperti pajak impor, pajak kendaraan bermotor, dan pajak properti.
- Namun, ada kebijakan bebas pajak yang diterapkan di beberapa wilayah dan sektor tertentu di Timor Leste. Contohnya, beberapa kawasan khusus dan industri tertentu mungkin mendapatkan keringanan pajak atau pembebasan pajak sebagai bagian dari upaya pemerintah untuk menarik investasi asing dan mendorong pembangunan ekonomi.

b. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di Timor Leste²⁶³

Selain pajak, PNBP juga merupakan sumber pendapatan penting bagi Timor Leste. PNBP berasal dari berbagai sumber, termasuk royalti dari sumber daya alam, pendapatan dari layanan

²⁶³ Anderson, T. (2013). *Land and Livelihoods in Timor-Leste: Challenges and Opportunities*. Canberra: ANU Press., hlm 22.

pemerintah, dan pendapatan dari tanah.

- **Pendapatan dari Penjualan dan Sewa Tanah:** Pemerintah Timor Leste memperoleh PNBP dari penjualan tanah milik negara dan penyewaan tanah kepada pihak swasta. Tanah adalah aset berharga di negara ini, terutama karena sebagian besar penduduknya masih bergantung pada sektor pertanian.
- **Biaya Administrasi Tanah:** Selain itu, pemerintah juga mengenakan biaya administrasi untuk layanan yang terkait dengan kepemilikan dan penggunaan tanah, seperti registrasi tanah dan penerbitan sertifikat tanah. Biaya ini juga berkontribusi pada PNBP.
- **Kepemilikan Tanah:** Masalah kepemilikan tanah di Timor Leste adalah isu yang kompleks. Banyak tanah yang status kepemilikannya masih belum jelas akibat dari sejarah panjang konflik dan perpindahan penduduk. Ini mempengaruhi kemampuan pemerintah untuk mengelola tanah secara efektif dan memaksimalkan penerimaan PNBP.

c. Kelebihan dan Kekurangan PNBP atas Tanah di Timor Leste²⁶⁴

- Kelebihan PNBP Timor Leste:
 - **Sumber Pendapatan Alternatif:** PNBP dari tanah memberikan sumber pendapatan alternatif bagi

²⁶⁴ Fitzpatrick, D. (2002). *Journal Land Claims in East Timor: A Regime for the Recognition of Indigenous Rights*. Asian Studies Review, Vol. 26 No. (1), hlm. 59-78.

pemerintah, yang penting untuk mendukung anggaran negara selain dari pajak.

- **Pemanfaatan Sumber Daya Alam:** PNBP dari tanah memungkinkan pemerintah untuk memanfaatkan aset tanah yang dimilikinya, baik melalui penjualan, penyewaan, maupun layanan administrasi.
- **Potensi Pertumbuhan:** Dengan pengelolaan yang lebih baik, PNBP dari tanah memiliki potensi untuk tumbuh dan berkontribusi lebih besar terhadap perekonomian negara.
 - Kekurangan PNBP Timor Leste:
 - **Kepemilikan Tanah yang Tidak Jelas:** Banyak tanah di Timor Leste yang status kepemilikannya belum jelas, yang menyulitkan pemerintah untuk mengelola dan memanfaatkan tanah tersebut secara optimal.
 - **Kapasitas Administratif yang Terbatas:** Kurangnya kapasitas administrasi dalam mengelola registrasi dan penyelesaian sengketa tanah menyebabkan proses yang lambat dan tidak efisien, yang pada akhirnya membatasi potensi PNBP dari tanah.
 - **Tergantung pada Kondisi Ekonomi:** PNBP dari tanah sangat bergantung pada kondisi ekonomi yang lebih luas, termasuk permintaan akan tanah dan properti. Jika

ekonomi melambat, penerimaan dari sumber ini juga dapat berkurang.

Meskipun ada persepsi bahwa Timor Leste adalah negara bebas pajak, kenyataannya negara ini memiliki sistem perpajakan yang berlaku, meskipun masih dalam tahap pengembangan. PNB, terutama yang berasal dari tanah, memainkan peran penting dalam keuangan negara, tetapi tantangan seperti kepemilikan tanah yang tidak jelas dan kapasitas administratif yang terbatas perlu diatasi untuk memaksimalkan potensi penerimaan dari sektor ini.

5. Indonesia

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) merupakan sumber pendapatan yang signifikan bagi pemerintah Indonesia, terutama dalam konteks pengelolaan aset dan sumber daya alam. Tanah sebagai salah satu aset negara memberikan kontribusi yang penting melalui berbagai mekanisme PNBP, termasuk sewa tanah, penjualan, royalti, dan biaya izin serta lisensi. Artikel ini bertujuan untuk membahas berbagai aspek PNBP yang terkait dengan tanah di Indonesia, mencakup dasar hukum, jenis penerimaan, serta implikasi ekonomis dan sosialnya.

a. Konsep Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Tanah:

- **Definisi dan Bentuk PNBP:** Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) mencakup semua pendapatan yang diterima oleh

pemerintah selain dari pajak. Dalam konteks tanah, PNBPN di Indonesia dapat berasal dari beberapa sumber utama yaitu **sewa tanah** yaitu pendapatan yang diterima dari penyewaan tanah milik pemerintah kepada individu, perusahaan, atau instansi, **penjualan tanah adalah** pendapatan yang diperoleh dari penjualan tanah milik pemerintah kepada pihak ketiga, **royalti** yaitu pendapatan dari penggunaan sumber daya alam yang terdapat di atas atau di bawah tanah, dan **izin dan lisensi** yaitu biaya yang dibayarkan untuk memperoleh izin atau lisensi penggunaan tertentu dari tanah, seperti izin pembangunan atau eksploitasi sumber daya alam (SDA).

- Regulasi dan Kerangka Hukum: PNBPN terkait tanah di Indonesia diatur oleh berbagai undang-undang dan peraturan, antara lain, termasuk UU Nomor 9 tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Peraturan Pemerintah No. 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, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Pengelolaan Aset Tanah.

b. Sumber-Sumber PNBPN dari Tanah di Indonesia:

- Sewa Tanah: Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) serta instansi terkait lainnya menyewakan tanah untuk berbagai keperluan, termasuk pertanian, perumahan, komersial, dan industri. Penyewaan tanah ini memberikan kontribusi signifikan terhadap PNBPN dan diatur melalui perjanjian sewa tanah yang transparan dan akuntabel.
- Penjualan Tanah: Penjualan tanah milik negara merupakan salah satu sumber utama PNBPN. Pemerintah secara rutin melelang atau menjual tanah untuk keperluan pembangunan perumahan, infrastruktur, dan proyek komersial lainnya. Penjualan ini diatur oleh peraturan yang ketat untuk memastikan transparansi dan penggunaan yang optimal.
- Royalti dari Sumber Daya Alam (SDA): Indonesia memiliki berbagai sumber daya alam, dan royalti yang diperoleh dari eksploitasi sumber daya tersebut merupakan sumber PNBPN yang penting. Royalti ini dihasilkan dari kegiatan seperti pertambangan, eksploitasi sumber daya minyak dan gas bumi, serta pemanfaatan sumber daya mineral lainnya.
- **Izin dan Lisensi:** Pendapatan dari biaya izin dan lisensi terkait penggunaan tanah juga memberikan kontribusi yang signifikan terhadap PNBPN. Ini mencakup izin pembangunan, izin

eksploitasi sumber daya alam, dan berbagai izin penggunaan lahan lainnya yang diatur oleh pemerintah.

c. Implikasi Ekonomi dan Sosial:

- Kontribusi terhadap Penerimaan Negara: PNBPN dari tanah memberikan kontribusi yang penting terhadap pendapatan negara dan digunakan untuk mendanai berbagai program pembangunan. Pendapatan ini membantu dalam penyediaan layanan publik, pembangunan infrastruktur, dan berbagai program sosial yang bermanfaat bagi masyarakat.
- Dampak terhadap Masyarakat dan Lingkungan: Pengelolaan tanah yang baik dapat memberikan manfaat ekonomi yang signifikan bagi masyarakat. Namun, ada juga potensi dampak negatif, terutama terkait dengan eksploitasi berlebihan sumber daya alam dan penggunaan lahan yang tidak berkelanjutan. Oleh karena itu, regulasi yang ketat dan pengawasan yang baik sangat penting untuk memastikan bahwa pemanfaatan tanah dilakukan secara berkelanjutan dan adil.
- Tantangan dan Kontroversi: Beberapa tantangan yang dihadapi dalam pengelolaan PNBPN dari tanah di Indonesia meliputi **transparansi dan akuntabilitas** untuk memastikan bahwa pendapatan dari sewa, penjualan, dan royalti dikelola dengan transparan dan digunakan untuk kepentingan publik, **konflik kepentingan** untuk menghindari konflik kepentingan

antara pemerintah dan perusahaan yang memanfaatkan tanah, dan **dampak lingkungan** untuk mengelola dampak lingkungan dari eksploitasi sumber daya alam untuk memastikan keberlanjutan jangka panjang.

d. Rekomendasi Kebijakan

- Peningkatan transparansi dalam pengelolaan PNBP dari tanah sangat penting. Pemerintah harus memastikan bahwa semua pendapatan dari sewa, penjualan, dan royalti dikelola secara terbuka dan digunakan untuk kepentingan publik. Publikasi laporan keuangan dan audit reguler dapat membantu meningkatkan kepercayaan publik.
- Pengawasan yang ketat terhadap aktivitas yang menghasilkan PNBP dari tanah sangat penting untuk mencegah penyalahgunaan dan memastikan bahwa kegiatan tersebut dilakukan secara berkelanjutan. Lembaga seperti JREI harus memiliki sumber daya yang cukup untuk melakukan pengawasan yang efektif.
- Pemerintah harus memastikan bahwa semua aktivitas yang terkait dengan PNBP dari tanah dilakukan dengan memperhatikan keberlanjutan lingkungan. Regulasi yang ketat dan penegakan hukum yang kuat diperlukan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan yang disebabkan oleh eksploitasi sumber daya alam.

e. Sewa Tanah

- BLU menyewakan tanah untuk berbagai keperluan, termasuk sektor pertanian, perumahan, komersial, dan industri. Proses penyewaan tanah dilakukan dengan transparansi melalui lelang terbuka atau penawaran tertutup, yang memastikan bahwa pendapatan dari sewa tanah memberikan kontribusi signifikan terhadap PNBPN.

f. Penjualan Tanah

- BLU juga bertanggung jawab atas penjualan tanah milik negara. Tanah dijual melalui proses lelang yang transparan dan hasil penjualannya digunakan untuk mendanai berbagai program pembangunan nasional.

g. Pengelolaan Lingkungan

- BLU memastikan bahwa semua aktivitas pengelolaan tanah dilakukan dengan memperhatikan keberlanjutan lingkungan. Ini termasuk penggunaan teknologi ramah lingkungan dan praktik terbaik dalam pengelolaan sumber daya alam untuk mengurangi dampak negatif terhadap lingkungan.

Badan Layanan Umum (BLU) di Indonesia merupakan salah satu entitas yang mengelola aset negara termasuk tanah dan memiliki peran penting dalam pengelolaan PNBPN dari tanah.

Penerimaan Negara Bukan Pajak atas sebidang tanah di Indonesia merupakan sumber pendapatan yang penting bagi

pemerintah. Sewa tanah, penjualan tanah, royalti dari sumber daya alam, dan izin serta lisensi semuanya menyumbang pada PNBP. Pengelolaan yang efektif dan transparan dari PNBP ini sangat penting untuk memastikan bahwa pendapatan tersebut digunakan untuk kepentingan publik dan tidak merusak lingkungan. Dengan kebijakan yang tepat dan pengawasan yang ketat, PNBP dari tanah dapat memberikan manfaat ekonomi yang besar bagi masyarakat Indonesia.

Peneliti juga memiliki data komparasi dalam bentuk tabel mengenai regulasi PNBP atas sebidang tanah di negara-negara lain, meliputi:

Belanda	Amerika Serikat	Jepang	Timor Leste	Indonesia
Konsep Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Tanah: Definisi dan Bentuk PNBP: PNBP mencakup semua pendapatan yang diterima oleh pemerintah selain pajak. Dalam konteks tanah, PNBP di Belanda dapat berasal dari sewa tanah yaitu pendapatan dari penyewaan tanah milik pemerintah kepada individu atau	Konsep Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Tanah: Definisi dan Bentuk PNBP: PNBP mencakup semua pendapatan yang diterima oleh pemerintah selain pajak. Dalam konteks tanah, PNBP di Belanda dapat berasal dari sewa tanah yaitu pendapatan yang diperoleh dari penyewaan tanah	Konsep Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Tanah: Definisi dan Bentuk PNBP: PNBP mencakup semua pendapatan yang diterima oleh pemerintah selain pajak. Dalam konteks tanah, PNBP di Jepang dapat berasal dari sewa tanah yaitu pendapatan dari penyewaan tanah milik pemerintah kepada individu atau	Sistem Pajak di Timor Leste Meskipun ada persepsi bahwa Timor Leste adalah negara bebas pajak, kenyataannya negara ini memiliki berbagai jenis pajak yang diberlakukan untuk mendukung anggaran negara. Pajak-pajak ini termasuk: Pajak Penghasilan (Income Tax):283	Konsep Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Tanah: Definisi dan Bentuk PNBP: Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) mencakup semua pendapatan yang diterima oleh pemerintah selain dari pajak. Dalam konteks tanah, PNBP di Indonesia dapat berasal dari beberapa sumber utama yaitu sewa tanah yaitu pendapatan yang diterima dari penyewaan tanah milik

²⁸³ Government of Timor Leste. (2021). *Taxation System in Timor Leste*. Ministry of Finance, Timor Leste. Pada hari Jumat 30 Agustus 2024, pukul 07.22 W.I.B.

<p>entitas komersial, penjualan tanah adalah pendapatan yang diperoleh dari penjualan tanah milik pemerintah, royalti yaitu pendapatan dari penggunaan sumber daya alam yang terletak di atas atau di bawah tanah, dan izin dan lisensi yaitu biaya yang dibayarkan untuk memperoleh izin atau lisensi untuk penggunaan tertentu dari tanah, seperti izin pembangunan atau penambangan.²⁶⁵</p> <p>Regulasi dan Kerangka Hukum: Di Belanda, berbagai undang-undang dan regulasi mengatur PNBP yang dihasilkan dari tanah, termasuk Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) yaitu mengatur perencanaan tata ruang dan penggunaan tanah, Grondwet adalah Konstitusi Belanda yang menjadi dasar hukum utama bagi pengelolaan sumber daya tanah, Onteigeningswet adalah Undang-</p>	<p>milik pemerintah kepada individu atau perusahaan, penjualan tanah adalah pendapatan yang diperoleh dari penjualan tanah milik pemerintah, royalti yaitu pendapatan yang diterima dari penggunaan sumber daya alam yang berada di atas atau di bawah tanah, seperti minyak, gas, dan mineral, dan izin dan lisensi yaitu biaya yang dibayar untuk memperoleh izin atau lisensi untuk penggunaan tertentu dari tanah, seperti izin tambang atau kehutanan. ²⁷³</p> <p>Regulasi dan Kerangka Hukum: Di Amerika Serikat, berbagai undang-undang dan regulasi mengatur PNBP atas tanah, termasuk Federal Land Policy and Management Act (FLPMA) yaitu mengatur pengelolaan tanah publik dan sumber dayanya, Mineral Leasing Act yaitu</p>	<p>perusahaan, penjualan tanah adalah pendapatan yang diperoleh dari penjualan tanah milik pemerintah, royalti yaitu pendapatan dari penggunaan sumber daya alam yang terdapat di atas atau di bawah tanah, dan izin dan lisensi yaitu biaya yang dibayarkan untuk memperoleh izin atau lisensi penggunaan tertentu dari tanah, seperti izin pembangunan atau eksploitasi sumber daya alam.²⁷⁴</p> <p>Regulasi dan Kerangka Hukum: Di Jepang, berbagai undang-undang dan regulasi mengatur PNBP yang dihasilkan dari tanah, termasuk Land Lease and Building Lease Act (土地賃貸借及び建物賃貸借に関する法律) yaitu mengatur tentang penyewaan tanah dan bangunan, National Property Act (国有財産法) yaitu mengatur tentang properti</p>	<p>Pajak ini dikenakan atas penghasilan individu dan perusahaan di Timor Leste. Tarif pajak penghasilan untuk individu berkisar antara 10-20% (sepuluh sampai dua puluh) persen, tergantung pada jumlah penghasilan.</p> <p>Pajak Pertambahan Nilai (PPN): Timor Leste juga mengenakan PPN atas barang dan jasa. Tarif PPN standar adalah 10% (sepuluh) persen, yang diterapkan pada sebagian besar transaksi barang dan jasa di negara ini.</p> <p>Pajak Barang dan Jasa Lainnya: Selain PPN, terdapat juga pajak-pajak lain seperti pajak impor, pajak kendaraan bermotor, dan pajak properti. Namun, ada kebijakan bebas pajak yang diterapkan di beberapa wilayah</p>	<p>pemerintah kepada individu, perusahaan, atau instansi, penjualan tanah adalah pendapatan yang diperoleh dari penjualan tanah milik pemerintah kepada pihak ketiga, royalti yaitu pendapatan dari penggunaan sumber daya alam yang terdapat di atas atau di bawah tanah, dan izin dan lisensi yaitu biaya yang dibayarkan untuk memperoleh izin atau lisensi penggunaan tertentu dari tanah, seperti izin pembangunan atau eksploitasi sumber daya alam (SDA).</p> <p>Regulasi dan Kerangka Hukum: PNBP terkait tanah di Indonesia diatur oleh berbagai undang-undang dan peraturan, antara lain, termasuk UU Nomor 9 tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2016 tentang Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau</p>
--	--	---	--	--

²⁶⁵ Grondwet. Diakses dari <https://www.denederlandsegrondwet.nl>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.16 W.I.B.

²⁷³ *United States Bankruptcy Code. Title 11 of the United States Code.* pada hari Kamis 13 Juni 2024 pada pukul 18.07 W.I.B.

²⁷⁴ National Property Act. Diakses dari <https://elaws.e-gov.go.jp>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.38 W.I.B.

<p>undang yang mengatur tentang pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum, dan Burgerlijk Wetboek (BW) yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang mencakup berbagai ketentuan tentang hak milik dan penggunaan tanah.²⁶⁶</p> <p>Sumber-Sumber PNBP dari Tanah di Belanda:</p> <p>Sewa Tanah: Pemerintah Belanda menyewakan tanah untuk berbagai tujuan, termasuk pertanian, perumahan, dan komersial. Tanah yang disewakan biasanya berupa tanah yang tidak digunakan secara langsung oleh pemerintah dan dapat memberikan pendapatan signifikan.²⁶⁷</p> <p>Penjualan Tanah: Penjualan tanah milik pemerintah adalah salah satu</p>	<p>mengatur leasing mineral di tanah federal, National Forest Management Act yaitu mengatur pengelolaan hutan nasional, termasuk sewa dan penjualan tanah hutan, dan State-Specific Regulations yaitu setiap negara bagian juga memiliki regulasi sendiri yang mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah negara bagian mereka.</p> <p>Sumber-Sumber PNBP dari Tanah di Amerika Serikat:</p> <p>Sewa Tanah: Pemerintah federal dan negara bagian menyewakan tanah untuk berbagai tujuan, termasuk pertanian, kehutanan, dan pembangunan. Misalnya, Bureau of Land Management (BLM) mengelola jutaan hektar tanah</p>	<p>milik negara termasuk tanah, City Planning Act (都市計画法) yaitu mengatur tentang perencanaan kota dan penggunaan lahan, dan Mining Act (鉱業法) yaitu mengatur tentang eksploitasi sumber daya mineral di atas dan di bawah tanah.²⁷⁵</p> <p>Sumber-Sumber PNBP dari Tanah di Jepang:²⁷⁶</p> <p>Sewa Tanah: Pemerintah Jepang menyewakan tanah untuk berbagai tujuan, termasuk pertanian, perumahan, dan komersial. Penyewaan tanah ini biasanya dilakukan melalui proses lelang atau penawaran tertutup yang diatur dengan ketat untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas.</p> <p>Penjualan Tanah: Penjualan tanah milik pemerintah adalah salah satu</p>	<p>dan sektor tertentu di Timor Leste. Contohnya, beberapa kawasan khusus dan industri tertentu mungkin mendapatkan keringanan pajak atau pembebasan pajak sebagai bagian dari upaya pemerintah untuk menarik investasi asing dan mendorong pembangunan ekonomi.</p> <p>Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di Timor Leste²⁸⁴</p> <p>Selain pajak, PNBP juga merupakan sumber pendapatan penting bagi Timor Leste. PNBP berasal dari berbagai sumber, termasuk royalti dari sumber daya alam, pendapatan dari layanan pemerintah, dan pendapatan dari tanah.</p> <p>Pendapatan dari Penjualan dan</p>	<p>Bangunan, dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli atas Tanah dan/atau Bangunan beserta Perubahannya, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Pengelolaan Aset Tanah.</p> <p>Sumber-Sumber PNBP dari Tanah di Indonesia:</p> <p>Sewa Tanah: Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) serta instansi terkait lainnya menyewakan tanah untuk berbagai keperluan, termasuk pertanian, perumahan, komersial, dan industri. Penyewaan tanah ini memberikan kontribusi signifikan terhadap PNBP dan diatur melalui perjanjian sewa tanah yang transparan dan akuntabel.</p> <p>Penjualan Tanah: Penjualan tanah milik negara merupakan salah satu sumber</p>
--	---	--	---	---

²⁶⁶ Wet op de ruimtelijke ordening (WRO). Diakses dari <https://wetten.overheid.nl>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.15 W.I.B.

²⁶⁷ Onteigeningswet. Diakses dari <https://wetten.overheid.nl>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.16 W.I.B.

²⁷⁵ Land Lease and Building Lease Act. Diakses dari <https://elaws.e-gov.go.jp>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.38 W.I.B.

²⁷⁶ National Property Act. Diakses dari <https://elaws.e-gov.go.jp>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.39 W.I.B.

²⁸⁴ Anderson, T. (2013). *Land and Livelihoods in Timor-Leste: Challenges and Opportunities*. Canberra: ANU Press., hlm 22.

<p>sumber utama PNBPN. Pemerintah Belanda secara rutin melelang atau menjual tanah untuk keperluan pembangunan perumahan, infrastruktur, dan proyek komersial. Proses penjualan ini diatur dengan ketat untuk memastikan transparansi dan penggunaan yang efisien.</p> <p>Royalti dari Sumber Daya Alam (SDA): Belanda memiliki sumber daya alam yang terbatas, tetapi royalti dari sumber daya seperti gas alam menjadi sumber PNBPN yang penting. Pendapatan dari royalti ini diatur oleh berbagai undang-undang yang memastikan eksploitasi sumber daya dilakukan secara berkelanjutan dan menguntungkan negara.</p> <p>Izin dan Lisensi: Izin dan lisensi yang dikeluarkan untuk berbagai penggunaan tanah, termasuk pembangunan, pertanian, dan kegiatan komersial lainnya, memberikan kontribusi signifikan terhadap PNBPN.</p> <p>Biaya izin ini</p>	<p>yang disewakan untuk berbagai keperluan. Sewa ini menjadi sumber PNBPN yang signifikan.</p> <p>Penjualan Tanah: Penjualan tanah milik pemerintah adalah sumber lain dari PNBPN. Tanah ini bisa dijual untuk pembangunan perumahan, komersial, atau industri. Proses penjualan biasanya melibatkan lelang atau penawaran tertutup, dan pendapatan dari penjualan ini masuk ke kas negara.</p> <p>Royalti dari Sumber Daya Alam (SDA): Amerika Serikat memiliki banyak sumber daya alam yang berharga, seperti minyak, gas alam, dan mineral. Pemerintah federal dan negara bagian menerima royalti dari perusahaan yang mengeksplorasi dan mengekstraksi sumber daya ini. Royalti ini diatur oleh undang-undang seperti Mineral Leasing Act dan menjadi</p>	<p>sumber utama PNBPN. Pemerintah Jepang secara rutin melelang atau menjual tanah untuk keperluan pembangunan perumahan, infrastruktur, dan proyek komersial. Pendapatan dari penjualan tanah ini merupakan kontribusi signifikan terhadap anggaran pemerintah.</p> <p>Royalti dari Sumber Daya Alam (SDA): Jepang memiliki sumber daya alam yang terbatas, namun royalti dari sumber daya seperti mineral dan geothermal tetap menjadi sumber PNBPN yang penting. Pendapatan dari royalti ini diatur oleh undang-undang yang memastikan eksploitasi sumber daya dilakukan secara berkelanjutan dan menguntungkan negara.²⁷⁷</p> <p>Izin dan Lisensi: Izin dan lisensi yang dikeluarkan untuk berbagai penggunaan tanah, termasuk pembangunan, pertanian, dan kegiatan komersial lainnya, memberikan kontribusi signifikan</p>	<p>Sewa Tanah: Pemerintah Timor Leste memperoleh PNBPN dari penjualan tanah milik negara dan penyewaan tanah kepada pihak swasta. Tanah adalah aset berharga di negara ini, terutama karena sebagian besar penduduknya masih bergantung pada sektor pertanian.</p> <p>Biaya Administrasi Tanah: Selain itu, pemerintah juga mengenakan biaya administrasi untuk layanan yang terkait dengan kepemilikan dan penggunaan tanah, seperti registrasi tanah dan penerbitan sertifikat tanah. Biaya ini juga berkontribusi pada PNBPN.</p> <p>Kepemilikan Tanah: Masalah kepemilikan tanah di Timor Leste adalah isu yang kompleks. Banyak tanah yang status kepemilikannya masih belum jelas akibat dari sejarah panjang konflik dan perpindahan penduduk. Ini</p>	<p>utama PNBPN. Pemerintah secara rutin melelang atau menjual tanah untuk keperluan pembangunan perumahan, infrastruktur, dan proyek komersial lainnya. Penjualan ini diatur oleh peraturan yang ketat untuk memastikan transparansi dan penggunaan yang optimal.</p> <p>Royalti dari Sumber Daya Alam (SDA): Indonesia memiliki berbagai sumber daya alam, dan royalti yang diperoleh dari eksploitasi sumber daya tersebut merupakan sumber PNBPN yang penting. Royalti ini dihasilkan dari kegiatan seperti pertambangan, eksploitasi sumber daya minyak dan gas bumi, serta pemanfaatan sumber daya mineral lainnya.</p> <p>Izin dan Lisensi: Pendapatan dari biaya izin dan lisensi terkait penggunaan tanah juga memberikan kontribusi yang signifikan terhadap PNBPN. Ini mencakup izin pembangunan, izin eksploitasi sumber daya alam, dan berbagai izin penggunaan lahan</p>
---	---	---	--	---

²⁷⁷ Mining Act. Diakses dari <https://elaws.e-gov.go.jp>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.40 W.I.B.

<p>membantu dalam pendanaan layanan publik dan proyek infrastruktur.²⁶⁸</p> <p>Implikasi Ekonomi dan Sosial:²⁶⁹</p> <p>Kontribusi terhadap Penerimaan Negara: PNBP dari tanah memberikan kontribusi penting terhadap anggaran pemerintah Belanda. Pendapatan ini digunakan untuk berbagai keperluan publik, termasuk pendidikan, kesehatan, dan pembangunan infrastruktur. PNBP ini membantu mengurangi ketergantungan pada pajak dan memberikan sumber pendanaan alternatif.</p> <p>Dampak terhadap Masyarakat dan Lingkungan: Pengelolaan tanah yang baik dapat memberikan manfaat ekonomi yang signifikan bagi masyarakat. Namun, ada juga potensi dampak negatif, terutama terkait dengan eksploitasi</p>	<p>salah satu sumber PNBP terbesar.</p> <p>Izin dan Lisensi: Izin dan lisensi yang dikeluarkan untuk penggunaan tanah tertentu juga menyumbang pada PNBP. Misalnya, izin untuk penambangan, pengeboran minyak, atau penggunaan hutan nasional semuanya memerlukan pembayaran yang menjadi pendapatan bagi pemerintah.</p> <p>Implikasi Ekonomi dan Sosial: Kontribusi terhadap Penerimaan Negara: PNBP dari tanah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap anggaran pemerintah, baik federal maupun negara bagian. Pendapatan ini digunakan untuk berbagai keperluan publik, seperti pembangunan infrastruktur, pendidikan, dan</p>	<p>terhadap PNBP. Biaya izin ini membantu dalam pendanaan layanan publik dan proyek infrastruktur.</p> <p>Implikasi Ekonomi dan Sosial:²⁷⁸</p> <p>Kontribusi terhadap Penerimaan Negara: PNBP dari tanah memberikan kontribusi penting terhadap anggaran pemerintah Jepang. Pendapatan ini digunakan untuk berbagai keperluan publik, termasuk pendidikan, kesehatan, dan pembangunan infrastruktur. PNBP ini membantu mengurangi ketergantungan pada pajak dan menyediakan sumber pendanaan alternatif.</p> <p>Dampak terhadap Masyarakat dan Lingkungan: Pengelolaan tanah yang baik dapat memberikan manfaat ekonomi yang signifikan bagi masyarakat. Namun, ada juga potensi</p>	<p>mempengaruhi kemampuan pemerintah untuk mengelola tanah secara efektif dan memaksimalkan penerimaan PNBP. Kelebihan dan Kekurangan PNBP atas Tanah di Timor Leste²⁸⁵</p> <p>Kelebihan PNBP Timor Leste:</p> <p>Sumber Pendapatan Alternatif: PNBP dari tanah memberikan sumber pendapatan alternatif bagi pemerintah, yang penting untuk mendukung anggaran negara selain dari pajak.</p> <p>Pemanfaatan Sumber Daya Alam: PNBP dari tanah memungkinkan pemerintah untuk memanfaatkan aset tanah yang dimilikinya, baik melalui penjualan, penyewaan, maupun layanan administrasi.</p> <p>Potensi</p>	<p>lainnya yang diatur oleh pemerintah.</p> <p>Implikasi Ekonomi dan Sosial:</p> <p>Kontribusi terhadap Penerimaan Negara: PNBP dari tanah memberikan kontribusi yang penting terhadap pendapatan negara dan digunakan untuk mendanai berbagai program pembangunan. Pendapatan ini membantu dalam penyediaan layanan publik, pembangunan infrastruktur, dan berbagai program sosial yang bermanfaat bagi masyarakat.</p> <p>Dampak terhadap Masyarakat dan Lingkungan: Pengelolaan tanah yang baik dapat memberikan manfaat ekonomi yang signifikan bagi masyarakat. Namun, ada juga potensi dampak negatif, terutama terkait dengan eksploitasi berlebihan sumber daya alam dan penggunaan lahan yang tidak berkelanjutan. Oleh</p>
---	---	---	--	--

²⁶⁸ Burgerlijk Wetboek (BW). Diakses dari <https://wetten.overheid.nl>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.17 W.I.B.

²⁶⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022). *Report on Land Management*. Diakses dari <https://www.rijksoverheid.nl>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.18 W.I.B.

²⁷⁸ City Planning Act. Diakses dari <https://elaws.e-gov.go.jp>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.40 W.I.B.

²⁸⁵ Fitzpatrick, D. (2002). *Journal Land Claims in East Timor: A Regime for the Recognition of Indigenous Rights*. *Asian Studies Review*, Vol. 26 No. (1), hlm. 59-78.

<p>berlebihan sumber daya alam dan penggunaan lahan yang tidak berkelanjutan. Oleh karena itu, regulasi yang ketat dan pengawasan yang baik sangat penting untuk memastikan bahwa pemanfaatan tanah dilakukan secara berkelanjutan dan adil.</p> <p>Tantangan dan Kontroversi: Beberapa tantangan yang dihadapi dalam pengelolaan PNBP dari tanah meliputi transparansi dan akuntabilitas untuk memastikan bahwa pendapatan dari sewa, penjualan, dan royalti dikelola dengan transparan dan digunakan untuk kepentingan publik, konflik kepentingan untuk menghindari konflik kepentingan antara pemerintah dan perusahaan yang memanfaatkan tanah, dan dampak lingkungan untuk mengelola dampak lingkungan dari eksploitasi sumber daya alam untuk memastikan keberlanjutan jangka panjang.</p> <p>Rekomendasi Kebijakan²⁷⁰</p> <p>Peningkatan</p>	<p>kesehatan.</p> <p>Dampak terhadap Masyarakat dan Lingkungan: Pengelolaan tanah yang efektif dan transparan dapat memberikan manfaat ekonomi yang besar bagi masyarakat. Namun, ada juga potensi dampak negatif, terutama terkait dengan eksploitasi sumber daya alam yang berlebihan. Oleh karena itu, regulasi yang ketat dan pengawasan yang baik sangat diperlukan untuk memastikan bahwa pemanfaatan tanah dilakukan secara berkelanjutan dan tidak merugikan lingkungan.</p> <p>Tantangan dan Kontroversi: Beberapa tantangan yang dihadapi dalam pengelolaan PNBP dari tanah meliputi transparansi dan akuntabilitas untuk memastikan bahwa pendapatan dari sewa, penjualan, dan royalti dikelola dengan transparan dan digunakan untuk kepentingan publik, konflik kepentingan untuk</p>	<p>dampak negatif, terutama terkait dengan eksploitasi berlebihan sumber daya alam dan penggunaan lahan yang tidak berkelanjutan. Oleh karena itu, regulasi yang ketat dan pengawasan yang baik sangat penting untuk memastikan bahwa pemanfaatan tanah dilakukan secara berkelanjutan dan adil.</p> <p>Tantangan dan Kontroversi: Beberapa tantangan yang dihadapi dalam pengelolaan PNBP dari tanah meliputi transparansi dan akuntabilitas untuk memastikan bahwa pendapatan dari sewa, penjualan, dan royalti dikelola dengan transparan dan digunakan untuk kepentingan publik, konflik kepentingan untuk menghindari konflik kepentingan antara pemerintah dan perusahaan yang memanfaatkan tanah, dan dampak lingkungan untuk mengelola dampak lingkungan dari eksploitasi sumber daya alam untuk memastikan keberlanjutan jangka panjang.</p>	<p>Pertumbuhan: Dengan pengelolaan yang lebih baik, PNBP dari tanah memiliki potensi untuk tumbuh dan berkontribusi lebih besar terhadap perekonomian negara.</p> <p>Kekurangan PNBP Timor Leste: Kepemilikan Tanah yang Tidak Jelas: Banyak tanah di Timor Leste yang status kepemilikannya belum jelas, yang menyulitkan pemerintah untuk mengelola dan memanfaatkan tanah tersebut secara optimal.</p> <p>Kapasitas Administratif yang Terbatas: Kurangnya kapasitas administrasi dalam mengelola registrasi dan penyelesaian sengketa tanah menyebabkan proses yang lambat dan tidak efisien, yang pada akhirnya membatasi potensi PNBP dari tanah.</p> <p>Tergantung pada Kondisi Ekonomi: PNBP dari tanah</p>	<p>karena itu, regulasi yang ketat dan pengawasan yang baik sangat penting untuk memastikan bahwa pemanfaatan tanah dilakukan secara berkelanjutan dan adil.</p> <p>Tantangan dan Kontroversi: Beberapa tantangan yang dihadapi dalam pengelolaan PNBP dari tanah di Indonesia meliputi transparansi dan akuntabilitas untuk memastikan bahwa pendapatan dari sewa, penjualan, dan royalti dikelola dengan transparan dan digunakan untuk kepentingan publik, konflik kepentingan untuk menghindari konflik kepentingan antara pemerintah dan perusahaan yang memanfaatkan tanah, dan dampak lingkungan untuk mengelola dampak lingkungan dari eksploitasi sumber daya alam untuk memastikan keberlanjutan jangka panjang.</p> <p>Rekomendasi Kebijakan</p> <p>Peningkatan transparansi dalam pengelolaan PNBP dari tanah sangat penting. Pemerintah harus memastikan bahwa semua pendapatan dari</p>
---	--	---	---	---

²⁷⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2023). *Revenue Data*. Diakses dari <https://www.cbs.nl>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.18 W.I.B.

<p>transparansi dalam pengelolaan PNBP dari tanah sangat penting. Pemerintah harus memastikan bahwa semua pendapatan dari sewa, penjualan, dan royalti dikelola secara terbuka dan digunakan untuk kepentingan publik. Publikasi laporan keuangan dan audit reguler dapat membantu meningkatkan kepercayaan publik. Pengawasan yang ketat terhadap aktivitas yang menghasilkan PNBP dari tanah sangat penting untuk mencegah penyalahgunaan dan memastikan bahwa kegiatan tersebut dilakukan secara berkelanjutan. Lembaga seperti RVB harus memiliki sumber daya yang cukup untuk melakukan pengawasan yang efektif. Pemerintah harus memastikan bahwa semua aktivitas yang terkait dengan PNBP dari tanah dilakukan dengan memperhatikan keberlanjutan lingkungan. Regulasi yang ketat dan</p>	<p>menghindari konflik kepentingan antara pemerintah dan perusahaan yang memanfaatkan tanah, dan dampak lingkungan untuk mengelola dampak lingkungan dari eksploitasi sumber daya alam untuk memastikan keberlanjutan jangka panjang. Rekomendasi Kebijakan Peningkatan transparansi dalam pengelolaan PNBP dari tanah sangat penting. Pemerintah harus memastikan bahwa semua pendapatan dari sewa, penjualan, dan royalti dikelola secara terbuka dan digunakan untuk kepentingan publik. Publikasi laporan keuangan dan audit reguler dapat membantu meningkatkan kepercayaan publik. Pengawasan yang ketat terhadap aktivitas yang menghasilkan PNBP dari tanah dilakukan secara berkelanjutan. Lembaga seperti JREI harus memiliki sumber daya yang cukup untuk melakukan pengawasan yang efektif. Pemerintah harus memastikan bahwa semua aktivitas yang terkait dengan PNBP dari tanah dilakukan dengan</p>	<p>Rekomendasi Kebijakan²⁷⁹ Peningkatan transparansi dalam pengelolaan PNBP dari tanah sangat penting. Pemerintah harus memastikan bahwa semua pendapatan dari sewa, penjualan, dan royalti dikelola secara terbuka dan digunakan untuk kepentingan publik. Publikasi laporan keuangan dan audit reguler dapat membantu meningkatkan kepercayaan publik. Pengawasan yang ketat terhadap aktivitas yang menghasilkan PNBP dari tanah sangat penting untuk mencegah penyalahgunaan dan memastikan bahwa kegiatan tersebut dilakukan secara berkelanjutan. Lembaga seperti JREI harus memiliki sumber daya yang cukup untuk melakukan pengawasan yang efektif. Pemerintah harus memastikan bahwa semua aktivitas yang terkait dengan PNBP dari tanah dilakukan dengan</p>	<p>sangat bergantung pada kondisi ekonomi yang lebih luas, termasuk permintaan akan tanah dan properti. Jika ekonomi melambat, penerimaan dari sumber ini juga dapat berkurang.</p>	<p>sewa, penjualan, dan royalti dikelola secara terbuka dan digunakan untuk kepentingan publik. Publikasi laporan keuangan dan audit reguler dapat membantu meningkatkan kepercayaan publik. Pengawasan yang ketat terhadap aktivitas yang menghasilkan PNBP dari tanah sangat penting untuk mencegah penyalahgunaan dan memastikan bahwa kegiatan tersebut dilakukan secara berkelanjutan. Lembaga seperti JREI harus memiliki sumber daya yang cukup untuk melakukan pengawasan yang efektif. Pemerintah harus memastikan bahwa semua aktivitas yang terkait dengan PNBP dari tanah dilakukan dengan memperhatikan keberlanjutan lingkungan. Regulasi yang ketat dan penegakan hukum yang kuat diperlukan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan yang disebabkan oleh eksploitasi sumber daya alam. Sewa Tanah BLU menyewakan</p>
--	--	---	--	---

²⁷⁹ Ministry of Finance Japan. (2022). *Report on National Property Management*. Diakses dari <https://www.mof.go.jp>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.41 W.I.B.

<p>penegakan hukum yang kuat diperlukan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan yang disebabkan oleh eksploitasi sumber daya alam.</p> <p>Sewa Tanah²⁷¹</p> <p>RVB menyewakan tanah untuk berbagai keperluan, termasuk pertanian, perumahan, dan komersial. Tanah yang disewakan oleh RVB memberikan pendapatan yang signifikan bagi pemerintah dan digunakan untuk mendanai berbagai proyek publik.</p> <p>Penjualan Tanah²⁷²</p> <p>RVB juga bertanggung jawab atas penjualan tanah milik pemerintah. Tanah ini dijual melalui proses lelang yang transparan untuk memastikan bahwa tanah digunakan secara efisien dan menguntungkan. Pendapatan dari penjualan tanah ini menjadi salah satu sumber utama PNBP.</p>	<p>bahwa kegiatan tersebut dilakukan secara berkelanjutan. Lembaga seperti BLM harus memiliki sumber daya yang cukup untuk melakukan pengawasan yang efektif.</p> <p>Pemerintah harus memastikan bahwa semua aktivitas yang terkait dengan PNBP dari tanah dilakukan dengan memperhatikan keberlanjutan lingkungan. Regulasi yang ketat dan penegakan hukum yang kuat diperlukan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan yang disebabkan oleh eksploitasi sumber daya alam.</p> <p>Sewa Tanah</p> <p>BLM menyewakan tanah untuk berbagai keperluan, termasuk peternakan, kehutanan, dan energi terbarukan.</p>	<p>memperhatikan keberlanjutan lingkungan. Regulasi yang ketat dan penegakan hukum yang kuat diperlukan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan yang disebabkan oleh eksploitasi sumber daya alam.</p> <p>Sewa Tanah²⁸⁰</p> <p>JREI menyewakan tanah untuk berbagai keperluan, termasuk pertanian, perumahan, dan komersial. Tanah yang disewakan oleh JREI memberikan pendapatan yang signifikan bagi pemerintah dan digunakan untuk mendanai berbagai proyek publik.</p> <p>Penjualan Tanah²⁸¹</p> <p>JREI juga bertanggung jawab atas penjualan tanah milik pemerintah. Tanah ini dijual melalui proses lelang yang transparan untuk memastikan bahwa tanah digunakan secara efisien dan menguntungkan.</p>		<p>tanah untuk berbagai keperluan, termasuk sektor pertanian, perumahan, komersial, dan industri. Proses penyewaan tanah dilakukan dengan transparansi melalui lelang terbuka atau penawaran tertutup, yang memastikan bahwa pendapatan dari sewa tanah memberikan kontribusi signifikan terhadap PNBP.</p> <p>Penjualan Tanah</p> <p>BLU juga bertanggung jawab atas penjualan tanah milik negara. Tanah dijual melalui proses lelang yang transparan dan hasil penjualannya digunakan untuk mendanai berbagai program pembangunan nasional.</p> <p>Pengelolaan Lingkungan</p> <p>BLU memastikan bahwa semua aktivitas pengelolaan tanah dilakukan dengan memperhatikan keberlanjutan lingkungan. Ini termasuk penggunaan teknologi ramah lingkungan dan praktik terbaik dalam</p>
--	---	---	--	---

²⁷¹ Algemene Rekenkamer. (2021). *Audit Report on PNBP*. Diakses dari <https://www.rekenkamer.nl>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.20 W.I.B.

²⁷² Dutch Environmental Assessment Agency. (2020). *Environmental Impact of Land Use*. Diakses dari <https://www.pbl.nl>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.20 W.I.B.

²⁸⁰ Statistics Bureau of Japan. (2023). *Revenue Data*. Diakses dari <https://www.stat.go.jp>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.41 W.I.B.

²⁸¹ Board of Audit of Japan. (2021). *Audit Report on PNBP*. Diakses dari <https://www.jbaudit.go.jp>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.42 W.I.B.

<p>Pengelolaan Lingkungan</p> <p>RVB memastikan bahwa semua aktivitas pengelolaan tanah dilakukan dengan mempertimbangkan keberlanjutan lingkungan. Ini termasuk penggunaan teknologi ramah lingkungan dan praktik terbaik dalam pengelolaan sumber daya alam.</p>	<p>Misalnya, proyek energi surya dan angin sering kali menggunakan tanah yang dikelola oleh BLM. Pendapatan dari sewa tanah ini menjadi salah satu sumber PNBPN yang signifikan.</p> <p>Royalti dari Minyak dan Gas</p> <p>Salah satu sumber PNBPN terbesar untuk BLM adalah royalti dari eksplorasi dan produksi minyak dan gas.</p> <p>Perusahaan yang ingin mengeksplorasi dan memproduksi minyak dan gas di tanah publik harus membayar royalti kepada pemerintah federal.</p> <p>Pendapatan ini digunakan untuk berbagai program publik, termasuk proyek konservasi dan pengelolaan lingkungan.</p>	<p>Pendapatan dari penjualan tanah ini menjadi salah satu sumber utama PNBPN.</p> <p>Pengelolaan Tanah²⁸²</p> <p>JREI memastikan bahwa semua aktivitas pengelolaan tanah dilakukan dengan mempertimbangkan keberlanjutan lingkungan. Ini termasuk penggunaan teknologi ramah lingkungan dan praktik terbaik dalam pengelolaan sumber daya alam.</p>		<p>pengelolaan sumber daya alam untuk mengurangi dampak negatif terhadap lingkungan.</p>
--	--	--	--	--

Tabel 7

Regulasi PNBPN Atas Sebidang Tanah di Negara-Negara Lain

²⁸² Japanese Environmental Agency. (2020). *Environmental Impact of Land Use*. Diakses dari <https://www.env.go.jp>. Pada hari Rabu 10 Juli 2024, pukul 16.42 W.I.B.

B. Rekonstruksi Nilai Keadilan dalam Regulasi Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Sebidang Tanah

Pancasila, sebagai dasar negara Indonesia, terdiri dari lima sila yang mencakup ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam teori keadilan Pancasila, Yudi Latif mengajukan gagasan bahwa keadilan harus menjadi landasan dalam mengimplementasikan nilai-nilai Pancasila.²⁸⁶

Teori Keadilan Pancasila Yudi Latif memiliki beberapa aspek yang perlu diperhatikan. Pertama, pentingnya kesetaraan dan perlakuan adil bagi semua individu dalam masyarakat. Keadilan sosial diwujudkan melalui pemerataan kesempatan, akses terhadap sumber daya, dan penghapusan segala bentuk diskriminasi.

Makna sila Ketuhanan Yang Maha Esa adalah percaya dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab; hormat dan menghormati serta bekerjasama antara pemeluk agama dan penganut kepercayaan yang berbeda-beda sehingga terbina kerukunan hidup; saling menghormati kebebasan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing; tidak memaksakan suatu agama atau kepercayaannya kepada orang lain. Dikaitkan dengan profesi notaris

²⁸⁶ Latif, Yudi. (2010). Keadilan Pancasila: Upaya Menjalin Solidaritas Sosial. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

maka notaris seharusnya membekali diri dengan moral yang kuat, agama sehingga melandasi setiap perilakunya, jangan karena imbalan uang banyak, maka isi perjanjian diputarbalikkan atau tidak prosedural sesuai kewenangan dan wilayah jabatannya.

Makna sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab adalah mengakui persamaan derajat, persamaan hak dan persamaan kewajiban antara sesama manusia; saling mencintai sesama manusia; mengembangkan sikap tenggang rasa; tidak semena-mena terhadap orang lain; menjunjung tinggi nilai kemanusiaan; gemar melakukan kegiatan kemanusiaan; berani membela kebenaran dan keadilan; Bangsa Indonesia merasa dirinya sebagai bagian dari masyarakat Dunia Internasional dan dengan itu harus mengembangkan sikap saling hormat menghormati dan bekerjasama dengan bangsa lain. Dikaitkan dengan kinerja notaris yang independen, maka notaris seharusnya tidak memihak siapapun karena tidak ingin memenangkan siapapun, tidak berat sebelah dan wajib memberikan pelayanan umum yang sama kepada semua pihak tanpa pandang bulu.

Makna sila Persatuan Indonesia adalah menjaga Persatuan dan Kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia; rela berkorban demi bangsa dan Negara; cinta akan Tanah Air; bangga sebagai bagian dari Indonesia; dan memajukan pergaulan demi persatuan dan kesatuan bangsa yang ber-Bhinneka Tunggal Ika. Dikaitkan dengan profesi notaris maka notaris seharusnya menjunjung tinggi integritas moral kebangsaan, tidak menjual nama negara dan bangsa hanya untuk kepentingan investor yang

memerlukan legalisasinya, akan tetapi selalu dengan penuh kehati-hatian dan iktikad baik, bahwa sebagai pejabat umum bertanggungjawab kepada masyarakat, agama dan bangsa serta Negara. Notaris juga sebaiknya memiliki *link* kerjasama yang baik dengan anggota profesi demi menjaga martabat bangsa dan menjunjung etika profesi notaris.

Makna sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan adalah mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat; tidak memaksakan kehendak kepada orang lain; mengutamakan budaya rembug atau musyawarah dalam mengambil keputusan bersama; dan bermusyawarah sampai mencapai konsensus atau kata mufakat diliputi dengan semangat kekeluargaan. Dikaitkan dengan profesi notaris, maka notaris menampung aspirasi dan kehendak para pihak yang ingin membuat akta otentik, dengan ikhlas membantu mewujudkan perjanjian dengan kata sepakat dalam bentuk akta tertulis yang berkekuatan hukum. Pelayanan yang diberikan haruslah bersikap ramah dan terbuka, meskipun harus merahasiakan apa yang tertera dalam perjanjian dan proses pembuatannya.

Makna sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia adalah: bersikap adil terhadap sesama; menghormati hak-hak orang lain; menolong sesama; menghargai orang lain; melakukan pekerjaan yang berguna bagi kepentingan umum dan bersama. Dikaitkan dengan profesi notaris, seharusnya notaris menjunjung tinggi nilai keadilan dengan tetap

berdasarkan ketuhanan YME, bahwa setiap perilaku notaris dalam menjalankan jabatannya harus tidak berat sebelah sehingga tercapai keadilan yang didambakan. Pelayanan yang diberikan juga tidak boleh setengah hati jika berhadapan dengan warga miskin, karena mereka berhak pula memperoleh keadilan dalam pelayanan publik.

Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dan sebagai sarana antisipasi dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Secara doktrinal, tujuan hukum secara umum bertujuan untuk memberi keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan.

Penafsiran disini dilakukan dengan membandingkan penafsiran terhadap pasal lainnya yang mempunyai rumusan serupa dan dengan melihat norma-norma yang ada pada peraturan perundang-undangan lainnya.²⁸⁷ Dalam Pasal 13 ayat (1) PP Nomor 46 Tahun 2002 dinyatakan sebagai berikut: “Tarif pelayanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, 6, 11 dan 12 **tidak termasuk** biaya transportasi ke lokasi tanah yang

²⁸⁷ Sesuai dengan bentuk penelitian ini, yakni yuridis normatif, penafsiran hanya dilakukan dengan mengacu/berdasarkan norma-norma/kaidah-kaidah yang terdapat pada peraturan perundang-undangan lainnya, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan sebagainya.

dimohon.” Senada dengan ketentuan ini, Pasal 21 PP Nomor 128 Tahun 2015 menyatakan “Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 huruf a sampai dengan huruf d, huruf h, dan huruf i **tidak termasuk** biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi.” Atas rumusan pasal-pasal tersebut, BPN RI menafsirkan bahwa bahwa biaya transportasi merupakan biaya di luar Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Untuk melihat, apakah penafsiran tersebut sudah benar ataukah tidak, berikut ini adalah bunyi rumusan pasal yang mempunyai konstruksi²⁸⁸ serupa dengan pasal-pasal tersebut, yaitu Pasal 17 ayat (2) PP Nomor 128 Tahun 2015. Berikut ini adalah Pasal 16 dan Pasal 17 PP Nomor 128 Tahun 2015 yang saling berkaitan untuk mendapatkan gambaran secara utuh:

Pasal 16

- (1) Tarif Pelayanan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 huruf a berupa Pelayanan Pendaftaran:
 - a. Keputusan Perpanjangan Hak Atas Tanah untuk Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai Berjangka Waktu; dan
 - b. Keputusan Pembaruan Hak Atas Tanah untuk Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai Berjangka Waktu; dihitung berdasarkan rumus $T = (2\% \times \text{Nilai Tanah}) + \text{Rp}100.000,00$
- (2) Tarif Pelayanan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 huruf b berupa Pelayanan Pendaftaran Pemindahan Peralihan Hak Atas Tanah untuk Perorangan dan Badan Hukum, dihitung berdasarkan rumus $T = (1\% \times \text{Nilai Tanah}) + \text{Rp} 50.000,00$

²⁸⁸ Konstruksi adalah proses dan hasil pengelompokan satuan-satuan bahasa menjadi kesatuan bermakna. Misalnya, dalam kalimat ‘Anak muda itu sangat manja.’ Kelompok ‘anak muda itu’ dan ‘sangat manja’ adalah konstruksi. Harimurti Krida Laksana, *Kamus Linguistik, Edisi Keempat*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm. 133.

Pasal 17

- (3) Jenis dan tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 huruf e sampai dengan huruf h adalah sebagaimana ditetapkan dalam Lampiran Peraturan Pemerintah ini.
- (4) Jenis dan tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak termasuk jenis Pelayanan Pendaftaran Tanah yang diatur dalam Pasal 16.

Penafsiran dan penerapan Pasal 17 ayat (2) PP Nomor 128 Tahun 2015 adalah sebagaimana diuraikan pada Sub-bab Tarif Pelayanan Pendaftaran Tanah dalam bab II peneliti. Dengan demikian, tarif yang dibebankan kepada wajib bayar adalah rumus sebagaimana ketentuan Pasal 16 PP Nomor 128 Tahun 2015 **ditambah dengan** tarif pada Lampiran Peraturan Pemerintah, yang ditunjukkan pada Tabel Tarif Pelayanan Pendaftaran Tanah dalam bab II disertasi peneliti, sehingga menjadi sebagai berikut:

- a. Tarif Pelayanan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali berupa Pelayanan Pendaftaran:
- b. Tarif Pelayanan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah berupa Pelayanan Pendaftaran Pemindahan Peralihan Hak Atas Tanah untuk Perorangan dan Badan Hukum, dihitung berdasarkan rumus $T = (1\% \times \text{Nilai Tanah}) + \text{Rp } 50.000,00 + \text{Rp } 50.000,00$.

Pada penafsiran dan penerapan Pasal 16 ayat (2) PP Nomor 128 Tahun 2015, tarif pada Lampiran Peraturan Pemerintah diperlakukan sebagai unsur tarif pelayanan pertanahan dan merupakan PNBP (keuangan negara). Penafsiran dan penerapan yang demikian sudah tepat.

Jika BPN RI konsisten dalam menafsirkan pasal yang mempunyai konstruksi yang serupa, maka dalam menafsirkan Pasal 20 ayat (2) PP Nomor 13 Tahun 2010 dan Pasal 21 PP Nomor 128 Tahun 2015 seharusnya memasukkan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi sebagai unsur PNBP (keuangan negara), sehingga rumus tarif pelayanan pertanahan menjadi:

Sesuai dengan arti kata “tarif” sebagai beban, biaya, daftar ongkos, maupun pungutan, maka seluruh biaya yang dibebankan kepada pemohon/wajib bayar pada dasarnya merupakan tarif. Bagi wajib bayar berupa Badan, besarnya biaya pengurusan hak atas tanah yang akan dicatat dalam laporan keuangannya bukan semata-mata sesuai rumus tarif melainkan seluruh biaya yang dibayarkan. Jadi, penafsiran ini lebih tepat karena menunjukkan seluruh biaya pelayanan pertanahan sesungguhnya yang dibebankan kepada wajib bayar.

Namun menurut peneliti BPN RI belum membuat regulasi yang mencerminkan nilai keadilan Pancasila karena dititik beratkan kepada rakyat untuk menanggung biaya yang besar terutama biaya per meter tanah PNBP nya selain biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi dengan tidak menafsirkan dan menerapkan yang demikian itu karena BPN RI kelihatannya lebih menekankan frase “dibebankan kepada pemohon/wajib bayar” pada Pasal 20 ayat (2) PP Nomor 13 Tahun 2010 dan Pasal 21 PP Nomor 128 Tahun 2015. Atas dasar ini, BPN RI memandang biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi bukan sebagai

unsur PNBPN (keuangan negara). Padahal yang dibebankan kepada pemohon/wajib bayar bukan hanya biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi saja, melainkan juga tarif pelayanan pertanahan yang diatur dalam pasal-pasal lainnya.

Dalam hal ini, penafsiran yang menempatkan biaya-biaya tersebut bukan sebagai unsur PNBPN dapat dipahami karena beberapa alasan sebagai berikut:

- Pasal 20 ayat (2) PP Nomor 13 Tahun 2010 dan Pasal 21 PP Nomor 128 Tahun 2015 tidak secara tegas menyatakan bahwa biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi sebagai unsur PNBPN atau bukan sehingga menimbulkan multi tafsir dalam pelaksanaan dan pengelolaannya.
- Keputusan Menteri Keuangan tentang Persetujuan Penggunaan Sebagian Dana Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Badan Pertanahan Nasional, baik Keputusan Menteri Keuangan Nomor 77/KMK.06/2003 maupun Nomor 237/KMK.02/2010, hanya mengizinkan penggunaan sebagian dana PNBPN untuk masing-masing kegiatan pelayanan pertanahan sebesar kurang dari 100%. Sedangkan jika biaya-biaya tersebut dikelola dengan mekanisme APBN, izin penggunaan dana dari penerimaan biaya-biaya tersebut harus sebesar 100%.

Namun demikian, penafsiran BPN RI yang menempatkan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi bukan sebagai unsur PNBPN

bertentangan dengan beberapa ketentuan dalam peraturan perundang-undangan lainnya sehingga belum menimbulkan nilai keadilan Pancasila, antara lain sebagai berikut:

- Pasal 3 ayat (5) UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan “Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBN.”
- Pasal 52 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional yang menyatakan “Segala biaya yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas Badan Pertanahan Nasional, dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.”

Berdasarkan kedua pasal ini, pada dasarnya seluruh biaya pelayanan pertanahan termasuk biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi **sudah seharusnya merupakan tanggung jawab negara yang dibebankan pada APBN** sehingga dari teori keadilan Pancasila yang menjadi pisau analisa peneliti yang mana perlu memberikan keadilan secara proporsional belum dilakukan oleh Pemerintah kepada rakyat. Sebagai aturan penjabaran maupun kebijakan, surat edaran tidak boleh bertentangan dengan norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pembebanan segala biaya yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas Badan Pertanahan Nasional pada APBN ataupun pengelolaan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi dengan mekanisme APBN

memungkinkan untuk dilakukan. Hal ini dapat dilihat pada Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA)²⁸⁹ yang mengalokasikan Belanja Perjalanan Dinas Dalam Negeri (kode kelompok akun 5241) untuk kegiatan pelayanan pertanahan yang sumber dananya berasal dari PNBP. Pos pada akun 5241 yang selama ini hanya digunakan untuk perjalanan dinas dalam rangka konsultasi teknis seharusnya dapat dianggarkan untuk kegiatan pelayanan pertanahan. Penganggaran ini dapat dilakukan pada saat menyusun RKA-KL.

Oleh karena itu, seluruh biaya pelayanan pertanahan termasuk biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi yang dibebankan kepada wajib bayar merupakan PNBP yang harus disetorkan ke Kas Negara sebelum dipergunakan serta pengelolaannya harus dipertanggungjawabkan. Pembebanan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi kepada wajib bayar dan penggunaan langsung tanpa menyetorkan terlebih dahulu ke Kas Negara adalah pengelolaan yang tidak dapat dibenarkan.

Dari ketiga bahasan tersebut, maka biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi merupakan obyek hubungan hukum publik yang diatur oleh peraturan perundang-undangan berkenaan keuangan negara. Dengan demikian, biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi merupakan bagian

²⁸⁹ Dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) PP Nomor 73 Tahun 1999 tentang Tatacara Penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Bersumber dari Kegiatan Tertentu dinyatakan bahwa sebagian dana Penerimaan Negara Bukan Pajak dapat digunakan untuk menyelenggarakan kegiatan tertentu pada Instansi bersangkutan, sebagian dana Penerimaan Negara Bukan Pajak tersebut disediakan dalam suatu dokumen anggaran tahunan yang berlaku sebagai Surat Keputusan Otorisasi. DIPA merupakan salah satu bentuk dari Surat Keputusan Otorisasi.

dari PNB (keuangan negara) yang harus dikelola dengan mekanisme APBN dan dipertanggungjawabkan sepenuhnya sebagai pelaksanaan anggaran.

Agar biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi dalam rangka pelayanan pertanahan dan menerapkan teori keadilan Pancasila yang dibebankan kepada pemohon/wajib bayar dapat dikelola sesuai dengan mekanisme APBN, maka:

- Penerimaan dan penggunaan biaya-biaya tersebut harus dianggarkan dalam RKA-KL sehingga target penerimaan dalam Surat Keputusan Otorisasi berupa DIPA telah memperhitungkan adanya penerimaan-penerimaan tersebut. Demikian juga dengan alokasi dana yang disediakan dalam DIPA mencakup kebutuhan untuk biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi dalam rangka pelayanan pertanahan;
- Penerimaan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi dari pemohon/wajib bayar harus disetorkan ke Kas Negara dan penggunaannya melalui mekanisme pelaksanaan pembayaran atas beban APBN; dan
- Penerimaan dan penggunaan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi dilaporkan dalam Laporan Realisasi Anggaran.

Selain itu, agar kegiatan pelayanan pertanahan dapat dilaksanakan dengan baik, persetujuan dari Menteri Keuangan khusus penerimaan dana untuk biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi dalam rangka

pelayanan pertanahan, izin penggunaannya harus sebesar 100% (seratus persen).

C. Rekonstruksi Regulasi Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Sebidang Tanah

Pertama, peneliti melihat bahwa Pasal 4 ayat (3) UU Nomor 9 tahun 2018 mengatur bahwa Jenis PNBP sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Undang-Undang, peraturan - pemerintah, dan/ atau Peraturan Menteri. Undang-undang ini tidak mengatur mengenai tarif PNBP secara lebih konkret, melainkan hanya memberikan pedoman dalam penetapan tarif PNBP oleh undang-undang atau peraturan pemerintah, Sebab, jika kewenangan pengaturan (*rule-making power*) mengenai objek dan tarif pungutan didelegasikan atau diserahkan secara bulat-bulat sebagai ‘cek kosong’ kepada pemerintah, maka hal itu dapat menimbulkan kesewenang-wenangan (*detournement de pouvoir*) dalam pelaksanaannya.

Kedua, Pasal 20 ayat (2) PP Nomor 13 Tahun 2010 *jo* Pasal 21 PP Nomor 128 Tahun 2015 tidak secara tegas menyatakan bahwa biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi sebagai unsur PNBP atau bukan sehingga menimbulkan multi tafsir dalam pelaksanaan dan pengelolaannya. Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tidak mengatur sama sekali mengenai besarnya biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi yang dibebankan kepada wajib bayar. Tidak adanya

kepastian hukum ini sangat membuka peluang bagi petugas pengukuran/pemeriksaan tanah untuk meminta fasilitas transportasi, akomodasi, dan konsumsi melebihi standar kewajaran kepada pemohon, sehingga biaya yang dibebankan kepada pemohon menjadi lebih berat. Berdasarkan kedua pasal ini, pada dasarnya seluruh biaya pelayanan pertanahan termasuk biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi sudah seharusnya merupakan tanggung jawab negara yang dibebankan pada APBD atau dimasukkan dalam aturan resmi undang-undang PNPB sub bagian Pertanahan sehingga dari teori keadilan Pancasila yang menjadi pisau analisa peneliti yang mana perlu memberikan keadilan secara proporsional belum dilakukan oleh Pemerintah kepada rakyat.

Supaya dapat mewujudkan pengimplementasian rekonstruksi nilai keadilan Pancasila dalam rekonstruksi regulasi Penerimaan Negara Bukan Pajak atas sebidang tanah berbasis nilai keadilan peneliti memberikan saran-saran dalam lingkup serta materi muatan apa saja yang hendak direkonstruksi dalam tabel sebagai berikut:

No. Nomor	Sebelum Direkonstruksi	Kelemahan-Kelamahan	Setelah Direkonstruksi
1.	"Belum Ada"	Pasal 4 ayat (3) UU Nomor 9 tahun 2018 mengatur bahwa Jenis PNPB sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Undang-Undang, peraturan - pemerintah, dan/ atau Peraturan Menteri.	"Agar dimunculkan dalam UU PNPB Sub-Bagian Pertanahan: (1) Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak ditetapkan dengan memperhatikan

		<p>Undang-undang ini tidak mengatur mengenai tarif PNBPN secara lebih konkret, melainkan hanya memberikan pedoman dalam penetapan tarif PNBPN oleh undang-undang atau peraturan pemerintah, Sebab, jika kewenangan pengaturan (<i>rule-making power</i>) mengenai objek dan tarif pungutan didelegasikan atau diserahkan secara bulat-bulat sebagai ‘cek kosong’ kepada pemerintah, maka hal itu dapat menimbulkan kesewenang-wenangan (<i>detournement de pouvoir</i>) dalam pelaksanaannya.</p>	<p>dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, mengenai biaya pengurusan PNBPN masyarakat kepada negara tentang nilai bangunan yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Nilai bangunan sampai dengan Rp250.000.000,00 per bidang Rp50.000,00 b. Nilai bangunan di atas Rp250 juta sampai dengan Rp1 Milyar per bidang Rp200.000,00 c. Nilai bangunan di atas Rp1 Milyar sampai dengan Rp10 Milyar per bidang Rp500.000,00 d. Nilai bangunan di atas Rp10 Milyar sampai dengan lebih dari Rp1 Trilyun per bidang Rp1.500.000,00 <p>(2) Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Undang-undang karena pemungutan pajak dan pungutan</p>
--	--	---	---

			<p>memaksa lainnya bersifat mengurangi kebebasan hak milik warga negara, maka penetapannya harus disetujui oleh para warga negara sendiri, yaitu melalui wakil-wakilnya di parlemen. Karena itu, pengaturan mengenai pemungutan pajak dan pungutan lain itu yang harus dituangkan dalam bentuk undang-undang bukan hanya objeknya (<i>base</i>) melainkan juga tarifnya (<i>rate</i>) yang menetapkan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan.”</p>
--	--	--	---



<p>2.</p>	<p>“Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional</p> <p>(1) Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 huruf a sampai dengan huruf d, huruf h, dan huruf i tidak termasuk biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi.</p> <p>(2) Biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada Wajib Bayar.”</p>	<p>Pasal 20 ayat (2) PP Nomor 13 Tahun 2010 <i>jo</i> Pasal 21 PP Nomor 128 Tahun 2015 tidak secara tegas menyatakan bahwa biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi sebagai unsur PNBPN atau bukan sehingga menimbulkan multi tafsir dalam pelaksanaan dan pengelolannya.</p> <p>Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tidak mengatur sama sekali mengenai besarnya biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi yang dibebankan kepada wajib bayar. Tidak adanya kepastian hukum ini sangat membuka peluang bagi petugas pengukuran/pemeriksaan tanah untuk meminta fasilitas transportasi, akomodasi, dan konsumsi melebihi standar kewajaran kepada pemohon, sehingga biaya yang dibebankan kepada pemohon menjadi lebih berat.</p> <p>Berdasarkan kedua pasal ini, pada dasarnya seluruh biaya pelayanan pertanahan termasuk biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi sudah seharusnya merupakan tanggung jawab negara yang dibebankan pada APBN sehingga dari teori keadilan Pancasila yang menjadi pisau analisa peneliti yang mana perlu memberikan keadilan</p>	<p>“Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional</p> <p>(1) Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 huruf a sampai dengan huruf d, huruf h, dan huruf i tidak termasuk biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi.</p> <p>(2) Biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi tanggung jawab negara yang dibebankan pada Negara baik APBN/APBD atau dimasukkan dalam aturan resmi undang-undang PNBPN sub bagian Pertanahan.”</p>
-----------	---	---	--

		secara proporsional belum dilakukan oleh Pemerintah kepada rakyat.	
--	--	--	--

Tabel 8

Tabel Rekonstruksi Regulasi Penerimaan Negara Bukan Pajak atas sebidang tanah Berbasis Nilai Keadilan



BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

1. Regulasi Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Sebidang Tanah Dan Bangunan Belum Berbasis Nilai Keadilan

Minimnya pengetahuan hukum masyarakat atas tata cara penerbitan sertifikat menambah daftar panjang permasalahan tanah tersebut, selain itu permasalahan juga muncul pada masyarakat bahwa pengurusan sertifikat membutuhkan biaya mahal (*expensive coast*) khususnya penerbitan sertifikat melalui jalur pendaftaran tanah secara sistematis (perorangan) membuat tingkat kesadaran hukum masyarakat untuk memiliki sertifikat menjadi berkurang akibatnya banyak dijumpai di masyarakat, tanah-tanah yang telah mereka kuasai secara turun temurun belum memiliki sertifikat tanah.

Data yang diungkap oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang nasional republik indonesia bahwa pada rentang tahun 2015 dan 2016, target kepemilikan sertifikat tanah itu adalah 40%, (empat puluh persen) namun faktanya berdasarkan data tersebut itu pula capaian target kepemilikan sertifikat oleh masyarakat itu hanya mencapai 10% (sepuluh persen) pada tahun 2015 dan 2016. Hal ini menunjukkan kesadaran hukum masyarakat indonesia atas kepemilikan sertifikat tanah masih sangat rendah khususnya pada golongan masyarakat ekonomi rendah. Berdasarkan data itu kemudian kementerian agraria menerbitkan beberapa peraturan agraria untuk

mempercepat proses sertifikat tanah dengan menekan biaya PNBPN (Penetapan Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak) pada pihak tertentu dengan pengenaan tarif 0 (enol) rupiah dengan syarat-syarat yang telah ditentukan oleh peraturan tersebut.

2. Kelemahan Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Sebidang Tanah Pada Saat Ini

a. Kelemahan secara substansi: Beberapa pasal dalam undang-undang ini yang sering dianggap memiliki kelemahan substantif terkait penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah pada saat ini adalah:

a. Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945

Berkenaan dengan pengaturan pungutan pajak dan pungutan lainnya yang bersifat memaksa, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa karena pemungutan pajak dan pungutan memaksa lainnya bersifat mengurangi kebebasan hak milik warga negara, maka penetapannya harus disetujui oleh para warga negara sendiri, yaitu melalui wakil-wakilnya di parlemen. Karena itu, pengaturan mengenai pemungutan pajak dan pungutan lain itu harus dituangkan dalam bentuk undang-undang. Yang harus diatur dengan undang-undang itu bukan hanya objeknya (*base*) melainkan juga tarifnya (*rate*). Objek pungutan berkenaan dengan apa saja yang dikenai pungutan, sedangkan tarif berkenaan dengan berapa beban yang dikenakan untuk setiap objek yang dikenai pungutan.

- b. Pasal 6-14 UU Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak

Undang-undang PNBPN hanya memuat kelompok PNBPN dan aturan-aturan secara umum, sedangkan sebagian aturan didelegasikan pengaturannya kepada peraturan pemerintah, termasuk jenis dan tarif atas jenis PNBPN. Pendelegasian pengaturan kepada peraturan pemerintah, disamping tidak melibatkan persetujuan wakil rakyat di parlemen, juga dapat menimbulkan kesewenang-wenangan pemerintah. Pemerintah sangat berkepentingan untuk menggali sumber pendapatan negara untuk memenuhi anggaran pendapatan yang akan digunakan untuk membiayai rencana pengeluaran negara. Mengingat besarnya penerimaan PNBPN sangat dipengaruhi oleh tarif dan dasar pengenaannya, demi memenuhi target penerimaan, Pemerintah dapat menentukan objek-objek pungutan dan menaikkan tarifnya tanpa memerlukan persetujuan parlemen karena telah mendapatkan pendelegasian kewenangan dari UU Nomor 9 Tahun 2018 untuk menetapkan jenis-jenis dan tarif atas jenis PNBPN dengan Peraturan Pemerintah. Jika ini terjadi, maka rakyatlah yang akan menanggung bebannya. Rakyat akan menanggung beban yang lebih berat akibat kesewenang-wenangan pemerintah (*deteournement de povouir*).

- c. Pasal 20 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 *jo* Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Tarif Atas

Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional

Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 dalam menempatkan beban biaya transportasi kepada pemohon lebih mencerminkan adanya asas kepastian hukum, yaitu sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Kabupaten/Kota yang bersangkutan, dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 yang tidak menyebutkan adanya standar biaya tertentu. Pembahasan mengenai biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi dalam rangka pelayanan pertanahan. Permasalahan yang cukup pelik berkenaan dengan jenis-jenis PNBP adalah jumlahnya yang relatif banyak, jenisnya sangat beragam, dan sangat terbuka akan adanya perubahan atau penambahan jenis PNBP yang baru. Hal ini akan menyulitkan karena apabila akan mengubah jenis PNBP berarti harus mengubah undang-undangnya yang akan memakan waktu yang lebih lama dan proses yang lebih rumit jika dibandingkan dengan perubahan atau pencabutan dan penggantian dengan peraturan pemerintah yang baru. Demikian juga halnya dengan tarif yang akan berubah seiring dengan adanya perubahan jenis PNBP.

- d. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 132/PMK.02/2010 tentang Indeks dalam rangka Penghitungan Penetapan Tarif Pelayanan PNBP pada Badan Pertanahan Nasional

Dengan demikian, dalam aplikasi KKP terdapat kekeliruan

dalam penerapan tarif PNBPN yang berlaku. Kekeliruan dalam contoh tersebut mengakibatkan jumlah tarif PNBPN yang dibebankan kepada pemohon/wajib bayar lebih besar dari yang seharusnya (PPAT biasa bayarkan untuk pemohon/rakyat) lebih besar dari seharusnya sehingga menyengsarakan dan belum memberikan keadilan PPAT nya. Dengan adanya program ini, pemilik tanah tidak perlu lagi mengantarkan berkas pertanahan yang dimilikinya ke Kantor Pertanahan karena petugas akan mendatangi para pemohon di desanya masing-masing mulai dari penyiapan berkas, pembayaran biaya, sampai dengan menerima kembali sertifikat yang telah diproses. Tetapi dengan menggunakan kendaraan roda empat dan roda dua, petugas mendatangi rakyat dan menembus daerah yang sulit terjangkau. Ketentuan dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 237/KMK.02/2010 dalam penggunaan sebagian dana PNBPN lebih fleksibel untuk kegiatan-kegiatan pelayanan pertanahan, tidak ada pemisahan dana PNBPN per jenis pelayanan pertanahan untuk kegiatan pelayanan pertanahan bersangkutan. Misalnya, dana PNBPN yang diperoleh dari pelayanan pemeriksaan tanah tidak harus digunakan untuk membiayai kegiatan dalam rangka kegiatan pemeriksaan tanah saja, melainkan untuk membiayai kegiatan pertanahan lainnya. Dengan demikian, Dana Bantuan Pengelolaan yang dimaksudkan untuk memungkinkan adanya subsidi silang antar kegiatan pelayanan pertanahan sudah tidak diperlukan sama sekali, hal ini juga menjadi

kelemahan dalam regulasi PNBP atas tanah dan bangunan di Indonesia.

b. Kelemahan secara struktur:

1) **Tidak ada kepastian hukum:** Berbeda dengan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002, yang menetapkan besarnya biaya transportasi yang dibebankan kepada pemohon sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Kabupaten/Kota yang bersangkutan, Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tidak mengatur sama sekali mengenai besarnya biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi yang dibebankan kepada wajib bayar. Tidak adanya kepastian hukum ini sangat membuka peluang bagi petugas pengukuran/pemeriksaan tanah untuk meminta fasilitas transportasi, akomodasi, dan konsumsi melebihi standar kewajaran kepada pemohon, sehingga biaya yang dibebankan kepada pemohon menjadi lebih berat.

2) **Adanya interaksi langsung antara petugas pengukuran/pemeriksaan tanah dan wajib bayar tanpa adanya mekanisme pengawasan dari atasan:** Interaksi langsung antara petugas pengukuran/pemeriksaan tanah dan wajib bayar membuka potensi terjadinya penyalahgunaan wewenang. Peluang tersebut semakin besar dengan disertai adanya transaksi kas di lapangan. Dalam reformasi birokrasi, untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang, interaksi langsung antara pemberi

layanan dan penerima layanan diupayakan seminimal mungkin dan transaksi kas diganti dengan sistem giro. Pembebanan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi kepada wajib bayar akan diterima dan digunakan langsung oleh petugas pengukuran/pemeriksaan tanah tanpa melalui Bendahara Penerimaan dan tanpa adanya ketentuan melaporkan kepada atasan langsung, secara praktis telah meniadakan mekanisme *check and balance* maupun pengawasan dari atasan. Praktik semacam ini tentunya sangat membuka peluang terhadap penyalahgunaan wewenang (*deteournement de povouir*).

3) Tidak ada transparansi sebagai mekanisme pengawasan: Biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi untuk kegiatan pelayanan pertanahan yang tidak lagi diterima/dipungut dan diadministrasikan oleh Bendahara Penerimaan maupun Bendahara Pengguna Lainnya, maka penerimaan dan penggunaannya tidak lagi disajikan dalam laporan keuangan. Dengan demikian tidak ada lagi transparansi yang memungkinkan pihak lain untuk melakukan pengawasan, seperti Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), maupun masyarakat. Kondisi demikian rawan akan terjadinya penyalahgunaan wewenang (*deteournement de povouir*).

c. **Kelemahan secara kultur:** Dilihat dari proses ini, kedudukan petugas pengukuran/pemeriksaan tanah adalah sebagai wakil/alat negara untuk memberikan pelayanan publik. Jadi, hubungan hukum antara petugas pengukuran/pemeriksaan tanah dengan pemohon bukan merupakan hubungan privat, melainkan hubungan publik. Perbuatan petugas pengukuran/pemeriksaan tanah adalah dalam rangka menjalankan tugas negara berdasarkan hukum publik, dimana pengukuran dan pemeriksaan merupakan satu kesatuan pelayanan pertanahan. Oleh karena itu, hubungan hukum antara petugas pengukuran/pemeriksaan tanah dengan pemohon/wajib bayar merupakan hubungan hukum publik, bukan hubungan privat, sehingga biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi yang dibebankan kepada wajib bayar harus dipertanggungjawabkan pelaksanaannya dan tidak dapat digunakan langsung oleh petugas pengukuran/pemeriksaan tanah.

3. Rekonstruksi Regulasi Penerapan Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Sebidang Tanah Berbasis Nilai Keadilan

Peneliti melihat bahwa Pasal 4 ayat (3) UU Nomor 9 tahun 2018 mengatur bahwa Jenis PNBP sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Undang-Undang, peraturan - pemerintah, dan/ atau Peraturan Menteri. Undang-undang ini tidak mengatur mengenai tarif PNBP secara lebih konkret, melainkan hanya memberikan pedoman dalam penetapan tarif PNBP oleh undang-undang atau peraturan pemerintah, Sebab, jika

kewenangan pengaturan (*rule-making power*) mengenai objek dan tarif pungutan didelegasikan atau diserahkan secara bulat-bulat sebagai ‘cek kosong’ kepada pemerintah, maka hal itu dapat menimbulkan kesewenangan (*detournement de pouvoir*) dalam pelaksanaannya.

Pasal 20 ayat (2) PP Nomor 13 Tahun 2010 *jo* Pasal 21 PP Nomor 128 Tahun 2015 tidak secara tegas menyatakan bahwa biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi sebagai unsur PNBP atau bukan sehingga menimbulkan multi tafsir dalam pelaksanaan dan pengelolaannya. Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tidak mengatur sama sekali mengenai besarnya biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi yang dibebankan kepada wajib bayar. Tidak adanya kepastian hukum ini sangat membuka peluang bagi petugas pengukuran/pemeriksaan tanah untuk meminta fasilitas transportasi, akomodasi, dan konsumsi melebihi standar kewajaran kepada pemohon, sehingga biaya yang dibebankan kepada pemohon menjadi lebih berat. Berdasarkan kedua pasal ini, pada dasarnya seluruh biaya pelayanan pertanahan termasuk biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi sudah seharusnya merupakan tanggung jawab negara yang dibebankan pada APBD atau dimasukkan dalam aturan resmi undang-undang PNBP sub bagian Pertanahan sehingga dari teori keadilan Pancasila yang menjadi pisau analisa peneliti yang mana perlu memberikan keadilan secara proporsional belum dilakukan oleh Pemerintah kepada rakyat.

B. Saran

1. *Pertama*, Penambahan pasal dalam Undang-Undang 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak ditambahkan pasal dalam sub-bab Pertanahan menjadi berikut:

“Agar dimunculkan dalam UU PNBP Sub-Bagian Pertanahan:

- (3) Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak ditetapkan dengan memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, mengenai biaya pengurusan PNBP masyarakat kepada negara tentang nilai bangunan yaitu:

- e. Nilai bangunan sampai dengan Rp250.000.000,00 per bidang Rp50.000,00
- f. Nilai bangunan diatas Rp250 juta sampai dengan Rp1 Milyar per bidang Rp200.000,00
- g. Nilai bangunan diatas Rp1 Milyar sampai dengan Rp10 Milyar per bidang Rp500.000,00
- h. Nilai bangunan di atas Rp10 Milyar sampai dengan lebih dari Rp1 Trilyun per bidang Rp1.500.000,00

- (4) Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Undang-undang karena pemungutan pajak dan pungutan memaksa lainnya bersifat mengurangi kebebasan hak milik warga negara, maka penetapannya harus disetujui oleh para warga negara sendiri, yaitu melalui wakil-wakilnya di parlemen. Karena itu, pengaturan mengenai pemungutan pajak dan pungutan lain itu yang harus dituangkan

dalam bentuk undang-undang bukan hanya objeknya (*base*) melainkan juga tarifnya (*rate*) yang menetapkan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan.”

2. *Kedua*, Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dirubah menjadi berikut:

“Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional

(3) Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 huruf a sampai dengan huruf d, huruf h, dan huruf i tidak termasuk biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi.

(4) Biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi tanggung jawab negara yang menjadi tanggung jawab negara yang dibebankan pada Negara baik APBN/APBD atau dimasukkan dalam aturan resmi undang-undang PNBPN sub bagian Pertanahan.”

C. Implikasi Kajian

1. Kegunaan secara teoritis, untuk menemukan teori baru atau konsep baru dalam hukum pertanahan khususnya dalam pembuatan regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan yang berkeadilan; dan
2. Kegunaan secara praktis, bagi pemerintah diharapkan bahwa hasil penelitian ini dapat memberi manfaat dan sumbang saran kepada para pihak pelaksanaan penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan. Bagaimana regulasi hukum penerapan penerimaan negara bukan pajak atas sebidang tanah dan bangunan dapat berbasis nilai keadilan.



DAFTAR PUSTAKA

I. BUKU

- A. Strauss and J. Corbin, Busir, *Qualitative Research; Grounded Theory Procedure and Techniques*, London, Sage Publikation, 1990.
- A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, (PP No 37 tahun 1997) cetakan keempat, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2009.
- Abdullah Yusuf Ali, *Qur'an terjemahan dan Tafsir nya*, terjemahan Ali Audah [Jakarta: Pustaka Firdaus, 1993].
- Abdurrahman, *Beberapa Aspek tentang Hukum Agraria*, Penerbit Alumni, Bandung, 1983.
- Adrian Sutadi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum, Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, Cetakan Kedua Juni 2008.
- Agus Dwiyanto (editor), *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, Cetakan Ketiga, Mei 2008.
- Agus Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*, Edisi Kedua, Tiara Wacana Yogyakarta, 2006.
- Ahmad Gunawan dan Mu'amar Ramadhan (Penyunting), *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar (Yogyakarta)-IAIN Walisongo (Semarang), 2006.
- Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Cetakan. 1, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002.
- Amanda Coffey, *Reconceptualizing Social Policy: Sociological Perspective on Contemporary Social Policy*, Open University Press, McGraw-Hill Education, Berkshire-England, 2004.
- Anang Husni, *Hukum birokrasi dan Budaya*, Cetakan 1, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Gramedia Indonesia, Jakarta, 1997.
- Ankie M. Hoogvelt, *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*, Rajawali Press, Jakarta, 1985.

- Arief Hidayat, *Bernegara Itu Tidak Mudah, Dalam Perspektif Politik dan Hukum*, Pidato Pengukuhan, Guru Besar Ilmu Hukum UNDIP, 4 Pebruari 2010.
- Arief Sidharta (Penerjemah), *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, PT Refika Aditama, Bandung, 2007
- B. Saenong, *Hermeneutika, Pembebasan, Metodologi Tafsir Alquran*, Teraju, Jakarta, 2002
- Badan Pusat Statistik Kota Semarang dalam angka 2002 (Semarang Municipality in figures)-Semarang: Bappeda-bps:2003.
- Baharuddin Iopa, *Al-Qur'an dan Hak-hak Asasi Manusia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1980.
- Barda Nawawi Arief, *Pendekatan Keilmuan dan Pendekatan Religius dalam Rangka Optimalisasi dan Reformasi Penegakan Hukum (Pidana) di Indonesia*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang, cetakan kedua, Januari 2011.
- , *Masalah Penegakan Hukum & Regulasi Penanggulangan Kejahatan*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2001.
- Boaventura de Sousa Santos, *Toward A New Common Sense; Law, Science and Politics in The Paradigmatic Transition*, Routledge, 1995.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1999.
- , *PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH sejarah tugas dan kewenangan*, Majalah Renvoi, No. 8.44.IV, 3 Januari 2007.
- BPNRI, *Neraca Penatagunaan Tanah Provinsi Jawa Tengah*, Hasil Penelitian Kegiatan Pembinaan Pengelolaan Tata Laksana Pertanahan, Tahun. 2007. dalam Upaya Menindaklanjuti Hasil Survey Integritas layanan Pertanahan Oleh KPK, dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang, tahun 2010/2011.
- Brian Z. Tamanaha, *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford University Press, New York, 2006.
- Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, seventh edition, West Group, ST, Paul, Minn, 1999.

- Budhy Munawar-Rachman, *Refleksi Keadilan Sosial Dalam Pemikiran Keagamaan, dalam keadilan Sosial-Upaya Mencari Makna Kesejahteraan Bersama Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2004.
- Budi Winarno, *Regulasi Publik, Teori & Proses*, diterbitkan MedPress, Yogyakarta, Cetakan Kedua 2008.
- Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Karya, Jakarta, 1998.
- C.G. van Huls, *Tijdschrift Voor Het Kadaster in Nederlandsch-Indie*, 1937,
- Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process* (Englewood Cliffs, NJ; Prentice Hall, 1968).
- Charles E. Reardon and Robert M. Rich, *Sociology of Law: A Conflict Perspective*, Butterworth, Toronto, 1978.
- Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, edisi kedua, North Scituate, Massachusetts Duxbury Press, 1977.
- Charles Sampford, *The Disorder of Law: A Critique of Legal Theory*, Basil Blackwell, New York USA, 1989.
- Chedar Alwasilah, *Pokoknya Kualitatif: Dasar-dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*, Pustaka Jaya, Jakarta, 2002.
- Dede irawan, *Reformasi Birokrasi (Belum) Sepenuh hati*, Dalam majalah Figur, PT. Panca Wira Karsa, Jakarta Edisi XVIII Th. 2007.
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2005.
- Donald Black, *The Behaviour of Law*, Academic Press, New York, 1976.
- Dye dan Heidenheimer dalam Wayne Parsons, *Public Policy, An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar Publishing, Ltd, 2001, alih bahasa Tri Wibowo Budi Santoso, *Pengantar Teori dan Praktik Analisis Regulasi*, Penerbit Prenada Media Group, Jakarta, Cetakan ke-2, September 2006.
- E. Sumaryono, *Hermeneutik: Sebuah Metode Filsafat*, Kanisius, Jakarta, 1999.
- Effendie Perangin, *Praktik Jual Beli Tanah*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1994).
- Egon G. Guba & Yvonna S. Lincoln, Berbagai Paradigma yang Bersaing dalam Penelitian Kualitatif, bab 6 Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln,

Handbook Of Qualitative Research, Pustaka Pelajar, Cetakan Pertama, April 2009.

-----, *Handbook of Qualitative Research*. Sage Publikation. London. 1994.

Erlyn Indarti dalam I.S. Susanto dan Bernard L. Tanya (Penyunting), *Wajah Hukum di Era Reformasi: Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Satjpto Rahardjo*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

-----, “Selayang Pandang *Critical Theory*, *Critical Legal Theory*, dan *Critical Legal Studies*”, *Majalah Masalah-Masalah Hukum Fak Hukum Undip*, Vol. XXXI No. 3 Juli 2002, Semarang.

Esmi Warassih, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*, PT Suryandaru Utama, Semarang, 2005.

Fadillah Putra dan Saiful, *Kapitalisme Birokrasi*, Cetakan I, Penerbit LKiS Yogyakarta, 2001.

Firman Muntaqo, *Karakter Regulasi hukum pertanahan Era orde Baru dan Era Reformasi*, Badan Penerbit Undip, Semarang, Cetakan 1, Januari 2010.

Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic society*, Hought Mifflin Company, Boston, 1964.

Gay Peter, *The Politics of Bureaucracy: A comparative Perspective*, Longman, New York, 1984.

Guba dan Lincoln, *Computing Paradigms in Qualitative Research*, dalam *Handbooks of Qualitative Research*, London, Sage Publikation, 1994.

Gunawan Setiardjo, *Dialektika Hukum dan Moral*, Kanisius, Yogyakarta, 1990.

H. Hariyoso. S, *Pembaharuan Birokrasi dan Regulasi Publik*, Peradaban, Jakarta, 2002.

Hadari Nawai dan Mimi Martini, *Penelitian Terapan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1996.

Hans-Georg Gadamer, *Kebenaran dan Metode* (Penerjemah: Ahmad Sahidah), Pustaka Pelajar, 2004.

Harry C. Bredemeier, “*Law as an Integrative Mechanism*”, dalam Vilhelm Aubert (ed), *Sociology of Law*, Middlesex: Penguin Books, 1973.

- HB Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif Bagian II*, Universitas Negeri Sebelasmaret Press, surakarta, 1990.
- Heribertus Sutopo, *Pengantar Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar Teoritis dan Praktis*, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 1988.
- Herman Hermit, *Cara memperoleh sertipikat hak milik, tanah Negara dan tanah pada teori dan praktik pendaftaran tanah di Indonesia*, cetakan pertama, Mandar Maju, Bandung, 2004.
- HM Harry Mulya Zein, *Kultur Birokrasi, Menebar Kepentingan Warga, Melibas*, Jakarta, Cetakan 1, Januari 2009.
- HM. Ismail, *Etika Birokrasi dalam Perspektif Manajemen Sumberdaya Manusia*, Penerbit Ash-Shiddiqy Press, Malang, Cetakan I, September 2009.
- I.S Susanto, *Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Regulasi Rezim Orde Baru*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Undip, Semarang, 1999.
- Ian Shapiro, *Evolusi Hak Dalam Teori Liberal*, Terjemahan Masri Maris, Yayasan Obor Indonesia, 2006.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Cetakan Kelima, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Ira Sharkansky, “*Constraint on Innovation in Policy*” dalam Frank Marini, *Toward a New Publik Administration : The Minnovbrook Perspective*, Clander Publishing Co., Scranton, London, 1971, dalam Oberlin Silalahi, *Beberapa Aspek Kebijaksanaan Negara*, Cetakan Pertama, Penerbit Liberty Yogyakarta, 1989.
- Irwan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2003.
- Ismail Nawawi, *Public policy, Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktik*, Penerbit PMN, Surabaya, 2009.
- J. Verkul, dalam T Sumarnonugroho, *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*, PT Hanidita, Yogyakarta, 1991.
- J.S. Badudu dan Sutan Mohammad Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia Jakarta*: Pustaka Sinar Harapan, 1996.

- Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum: Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- John Rawls, *A Theory Of Justice*, Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, 1995, *Teori Keadilan, Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, terjemah Uzair Fauzan-Heru Prasetyo, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Cetakan I, Mei 2006.
- Josef Bleicher, *Contemporary Hermeneutics: Hermeneutics as Method, Philosophy, and Critique*, London, Boston, and Henley; Routledge & Kegan Paul, 1980.
- Joseph Raz, *The Concept of Legal Sistem, An Introduction to the Theory of the Legal Sistem*, London:Oxford University Press, 1973.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, Jakarta 2005.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, edisi ketiga, Departemen Pendidikan Nasional, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta 2005.
- Lawrence Friedman “*Law and Development, A General Model*” dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972.
- , Gunther Teubner (Ed), 1986.
- , *Law and Development, A General Model*, dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972.
- , *Legal Culture and Welfare State*, dalam Gunther Teubner (Ed), *Dilemas of Law in the Welfare State*. Berlin New York: Walter de 13-27.
- , *legal Culture and Welfare State*”, dalam Gunther Teubner (Ed), *Dilemas of Law in the Welfare State*, Berlin-New York:
- , *legal sistem. USA: Russel Sage Foundations*, 1975.
- Lexy J. Moleong, *metodologi penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2007.
- , *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung.

- , *Metodology Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1996.
- Lijan Poltak Sinambela, dkk, *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Regulasi, dan Implementasi*, Bumi Aksara Cetakan 4, Jakarta 2008.
- Ludwig Von Bertalanfy: *General System Theory, Foundation, Development, Applications*, New York: George Braziller, 1968, dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. PT Suryandaru Utama, Semarang 2005.
- M.Antonius Birowo, *Metode Penelitian Komunikasi: Teori dan Aplikasi*, Gitanyali, Yogyakarta, 2004.
- M.Quraish Shihab, *Tafsir Al-Mishbah*, Lentera Hati, Jakarta, tahun 2000, Volume 2.
- Mahfud Marbun, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara, Liberty*, Yogyakarta, 1987.
- Marc Galanter, *The Modernization of law*, dalam *Modernization; The Dynamics of Growth, Voice of America Forum Lectures*, Myron Weiner (ed), 1966.
- Maria S.W. Sumardjono, *Regulasi hukum pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, Juni 2001, edisi revisi, cetakan ke V, Oktober 2007.
- , *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, Januari 2008.
- Mattew B. Miles and A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, 1992, Jakarta.
- Meltzer, dalam Wayne Parsons, *Publik Policy, An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*.
- Miftah Thoha, *Prespektif Perilaku Birokrasi*, P.T Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Mircea Eliade, *The Encyclopedia Religion*, Volume 6, New York McMillan Publising Company.
- Moeljarto Tjokrowinoto, dkk, *Birokrasi dalam Polamik*, Pustaka Pelajar, Cetakan 1, Malang, 2001.

- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006.
- Mohtar Mas'ood, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Muhammad Muslih, *Filsafat Ilmu*, Belukar, Yogyakarta, 2004.
- Nafisul Atho-Arif Fahrudin (Editor) , *Hermeneutika Transendental: Dari Konfigurasi Filosofis Menuju Praksis Islamic Studies*, IRCISod, Yogyakarta, 2003.
- Nasikun, *Sebuah Pendekatan Untuk Mempelajari Sistem Sosial Indonesia*, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, UGM, Yogyakarta, 1974, dalam disertasi Suteki
- Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1992.
- Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit Rake Sarasin, Yogyakarta, 2002.
- Nonet & Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New York: New York and Row, 1978. dalam Esmi Warassih, Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis.
- , *Hukum Responsif*, terjemahan dari *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper & Row, 1978, Raisul Muttaqien, Nusamedia, cetakan ke 2, Bandung, 2008.
- Norman K. Denzin dan Y. Vonna S. Lincoln, *Introduction: Entering The Field of Qualitative Research*, dalam Norman K. Denzin dan Y. Vonna S. Lincoln, *Hand Book of Qualitative Research*, Sage Publikation, California, 1994
- , *Handbook Of Qualitative Research*, terjemah Dariyatno, dkk, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- Oberlin Silalahi, *Beberapa Aspek Kebijakan Negara*, Cetakan Pertama, Penerbit Liberty Yogyakarta, 1989.
- Oemar Seno Adjie, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Erlangga Jakarta, 1980.
- Otje Salman S dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung, 2004.
- Pamudji, S, *Ekologi Administrasi Negara*, Bina Aksara, Jakarta 1986.

- Paulus Effendie Lotulung dalam Jazim Hamidi. *Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia (Upaya Menuju "Clean and Stable Government)*, Cetakan Kesatu, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Peter Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1987.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005.
- Philippe Nonet & Philip Selznick, *Hukum Responsif*, diterjemahkan Raisul Muttaqien, dari: *Law and Society in Transition: Toward responsive Law*, Harper & Row, 1978, Penerbit Nusamedia, Bandung, Cetakan ke 2, Agustus 2008.
- , *Hukum Responsif*, terjemahan *Law and Society in Transition, Toward Responsive Law*, Harper & Row, 1978, Raisul Muttaqien, Nusamedia, Bandung, Cetakan ke 2, Agustus 2008.
- Philipus M. Hadjon, R. Sri Soemantri Martosoewignjo, Sachran Basah, Bagir Manan, H.M. Laica Marzuki, J.B.J.M. Ten Berge, P.J.J. van Buuren, F.A.M. Stroink, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesia Administrative Law)* Cetakan Kedelapan, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2002.
- Rahmat Bowo Suharto, *Perlindungan Hak Dunia Ketiga Atas Sumber Daya Alam*, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, 2001.
- Richard E. Palmer, *Hermeneutika: Teori Baru Mengenai Interpretasi* (Penerjemah: Musnur Hery dan Damanhuri Muhammed), Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Robert Bogdan & Steven J Taylor, *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif* (Penerjemah: A. Khozin Afandi), Usaha Nasional, Surabaya, 1993.
- , *Kualitatif: Dasar-dasar Penelitian*, Usaha Nasional, Surabaya, 1993.
- Robert D Behn, *What Right Do Publik Managers Have to Lead?" Publik Administration Review*, No. 3, Vol. 58, Mei-Juni.
- Robert, Weissberg and Suzanne Buker, *Writing Up The Research*, Prentice Hall Regent, New Jersey, 1990.

- Roger Seruton, *A Dictionary of Political Thought*, Harper and Row Publisher, New York, 1982,
- Ronny H Soemitro, *Perspektif Sosial Dan Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, (Semarang Agung Press, 1989).
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, Penerbit CV. Agung Semarang, 1989.
- RWM Dias, *Jurisprudence*, Butterworth, London, 1985. p. 67
- S.F. Marbun, *Peradilan TUN*, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 148, lihat juga R. Soegijanto Tjakranegara, *Hukum Acara Peradilan TUN di Indonesia (Hapertun Indonesia)*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm. 66, Dalam Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Samodra Wibawa, *Kebijakan Publik, proses dan Analisis*, penerbit CV. Intermedia, Cetakan pertama, Jakarta, 1994.
- Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar & Aplikasinya*, Yayasan Asah Asih Asuh, Malang, 1990.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial, (Bab II, Suatu Kerangka Berpikir Dalam Meninjau Masalah Hukum dan Perubahan Sosial)*, Cetakan Ketiga, Genta Publisingh, Yogyakarta, 2009.
- , *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, cetakan 1, Juli 2009.
- , *Ilmu Hukum*, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan ke V, Bandung, 2000.
- , *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan* (Editor Khudzaifah Dimiyati), Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004.
- , *Manfaat Telaah Sosial Terhadap Hukum*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum UNDIP Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang, 1995.
- , *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, cetakan ketiga, Januari 2008.
- , *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Press, Cetakan I, Jul 2008.

- , *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga, Genta Publising, Yogyakarta, 2010.
- Sayyid Sabiq, *Sumber Kekuatan Islam*, terjemah Salim Bahreisy dan Said Bahreisy Surabaya, Bina Ilmu, 1980.
- Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke Indonesiaan*, Penerbit CV. Utomo, Bandung, 2006.
- Soediman Kartohadiprodjo, *Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, diktat kuliah PDIH, Bandung, 2009.
- Soehardi, *Luas dan Isi Hukum Sosial*, Penerbit Yayasan Kanisius, Yogyakarta 1962.
- Soeratno dan Lincoln Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi dan Bisnis*, Unit Penerbitan dan Percetakan APMP YKPN, Yogyakarta, 1993.
- Soerjono Soekanto dkk, *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1988.
- , *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia (suatu tinjauan secara sosiologis)*, Cetakan ke-empat, II-Pres Jakarta, 1983.
- , *Hukum Adat Indonesia*, (Jakarta: Rajawah, 1983).
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM dan Huma, 2002.
- , *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Penerbit ELSAM dan HUMA, Cetakan Pertama, Nopember, Jakarta, 2002.
- , *Perkembangan Hukum dan Antisipasinya Menghadapi Perkembangan Bisnis pada Era Nasional dan Global, dalam Problema Globalisasi, Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*, UMS Surakarta, 2001.
- Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan; Dari Formulasi Keimplementasi Regulasianaan Negara*, Edisi dua, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta, 2008.
- Sri Winarsi, *pengaturan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai pejabat umum* Majalah yuridika, Vol. 17 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya Maret 2002.
- Sudarto, *Metode Penelitian Filsafat*, Raja Grafindo, Jakarta, 2002.

- Sudarwan Danim, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Pustaka Setia, Bandung, 2002.
- Sunaryati Hartono, *Apakah The Rule of Law itu?* Alumni, Bandung, 1976.
- , *regulasi hukum pertanahan Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Penerbit Alumni, Bandung, 1991.
- Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Penerbit Alumni, Bandung, 1991.
- Supriyadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Cetakan ketiga, Jakarta, Juni 2009.
- Suteki, *Rekonstruksi Hukum Hak Atas Air Pro-Rakyat*, Surya Pena Gemilang, Malang, Juli 2010.
- , *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro-Rakyat*, Surya Pena Gemilang, Malang, Juli 2010.
- , *Rekonstruksi Politik Hukum Tentang Hak Menguasai Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Privatisasi Pengelolaan Sumber Daya Air)*.
- , *Strategi Pengentasan Kemiskinan Melalui Penggunaan Hukum Sebagai Sarana rekayasa Sosial (Law as A Tool of Social Engineering)*, Studi Kasus Pengentasan Kemiskinan Melalui Pengelolaan Badan Amil Zakat (BAZ) di Jawa Tengah, Makalah Pelaksanaan Hibah Penelitian, Fakultas Hukum Diponegoro 2009.
- , *The Non Enforcement Of Law, Strategi Menembus Kebuntuan Legalitas Formal Melalui Partial dan Sporadic Enforcement*, Makalah presentasi pada sidang Guru Besar UNDIP, dalam rangka pengusulan jabatan Guru Besar, Semarang 2010.
- Suwardi Endraswara, *Metode, Teori dan Teknik Penelitian Kebudayaan*, Pustaka Widyatama, Yogyakarta, 2006.
- Tamrin Amal Tomogola, *Republik Kapling*, Resist Book, Yogyakarta, Juni 2006.
- Teguh Prasetyo dan Abdul Halim, *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum, Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, Cetakan ke III, Maret 2009.
- , dan Abdul Halim Barkatullah, *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum, Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, Cetakan ke III, Maret 2009.

- Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, Pyramont-NSW, 2002.
- Thomas R. Dye dan Harmon Zeigler (1970), *The Irony of Democracy*, Belmont, Calif: Wadsworth, dalam Budi Winarno.
- , *Understanding Publik Policy*, Printice Hall Inc., 1978.
- Toufiq Effendi. *Permasalahan Peningkatan Kerja SDM Aparatur Negara Menghadapi Persaingan Global*. Dalam Makalah Seminar Nasional Pembangunan Sumberdaya Aperatur Negara, Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Dponegoro, Semarang 8 Mei 2008.
- Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Cetakan I, Jakarta, 2010.
- W.J.S. Poerwadarminta: *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1993.
- Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Wayne Parsons, *Publik Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Regulasi* (Alih Bahasa oleh Tri Wibowo Budi Santoso), Kencana, Jakarta, 2006.
- William A. Shrod and Dan Voich, *Organization and Management, Basic System Concepts*. Tllahassee, Fla: Florida State University, 1974, Dalam Esmi Warassih, Ibid. hlm 42. Lihat juga dalam satjipto Rahadjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1991.
- William J. Chambliss & Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, Reading, Mass: Addisin-Wesly, 1971.
- William N. Dunn, *Pengantar Analisis Regulasi Publik*, Edisi Kedua. (Publik Policy Analysis: An Introduction Second Edition, By: William N. Dunn, University of Pittsburgh), Penerbit Gajah Mada University Press, Cetakan kelima, Yogyakarta, Maret 2003.
- , *Pengantar Analisis Regulasi Publik*, Edisi Kedua.
- Williem J. Chambliss dan Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*
- Yehezkel Dror, *Policy Sciences View of Law*, Elsevier, North-Holland, Inc, Second Printing, 1977.
- Yos Johan Utama, *Membangun Peradilan tata Usaha Negara Yang Berwiba*, Pidato pengukuhan, Guru Besar UNDIP semarang, 4 Februari 2010.

Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia Tahun 1999, (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2000)

Yusriyadi, *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum dan Masyarakat*, Surya Pena Gemilang, Malang-Jatim, Juli 2009.

Zamroni, *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*, PT Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1992.

II. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata);

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan;

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;

Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2019 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak;

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional;

Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria Dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional;

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 71/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pengelolaan Barang Milik Negara.

III. JURNAL DAN KARYA ILMIAH LAIN

- Amallia, Meita. 2015. Analisis Sistem PNBPN Untuk Meningkatkan Efektivitas Kinerja Pada KPPN Surabaya I. *Jurnal Ilmu dan Riset Akuntansi (JIRA)* 3(12):4. 2015. Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Indonesia (STIESIA). Surabaya.
- B. Arief Sidharta, “Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum”, dalam *Jentera (Jurnal Hukum)*, “Rule of Law”, Pusat Studi Hukum dan Regulasi (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004.
- Bernard L. Tanya, *Poyeksi nilai-nilai Pancasila sebagai basis Pembaharuan Hukum Pidana* (Max L. Stackhouse, “The Location of the Holy” *Jurnal of Religious Ethics*, 4/1/1996, hal. 70) makalah seminar nasional, trunojoyo madura, 19 November 2009.
- Budi S Purnomo, *Bagaimana Pelaku Pasar Memilih dan Memanfaatkan Informasi untuk Pengambilan Keputusan Ditengah Banjir Informasi*, Jurnal Ekonomi dan Bisnis Terapan, Volume 5 no. 1, Pebruari, 2009.
- Hariyanto, E. B., dan I.M. Narsa. 2018. Strategic Assets Management: Fokus Pemanfaatan Aset Negara Dengan Pendekatan Resource Based View (RBV). *Jurnal Akuntansi Syariah*.
- Novie & Sandra, Amelia (2006)., Analisis Tingkat Akurasi Penetapan NJOP Tanah Terhadap Nilai Pasar Dengan Metode *Assessment Sales Ratio* (Studi Kasus di Kecamatan Kelapa Gading Kotamadya Jakarta Utara), Jurnal Ekonomi Pembangunan.
- RM. AB Kusuma, *Negara Kesejahteraan dan Jaminan Sosial*, Jurnal Konstitusi.
- Roro Fatikhin. Keadilan Sosial Dalam Perspektif Al-Qur’an Dan Pancasila. *Jurnal Penelitian Agama dan Masyarakat*, Volume 1, Nomor 2, Juli-Desember 2017.
- , *Negara Kesejahteraan dan Jaminan Sosial*, Jurnal Konstitusi, Vol. 3, Pebruari 2006, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.
- Wijaya, T. N., dan Hamidah. 2017. Institusionalisasi Paradigma Revenue Center Untuk Pengelolaan Aset Negara Yang Optimal. *Jurnal Media Riset Akuntansi, Auditing & Informasi* 17(2).

IV. INTERNET

Bobby Savero, *Ibid*, <http://bobbysavero.blogspot.com/2008/05/ekonomi-Indonesia-antara-tionghoa-dan.html>.

Boedi Djatmiko, <http://sertipikattanah.blogspot.com/2009/09/karakter-hukum-sertipikat-hak.html>.

David Storey, Prentice Hall, 2001: 39, dalam Artidjo Alkostar, *Reformasi Sistem Peradilan Dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, [http://www.legalitas.org/27 Juni 2007](http://www.legalitas.org/27%20Juni%202007)

Douglas McGregor, *Definisi/Pengertian Teori Perilaku Teori X dan Teori Y (X Y Behavior Theory)*, Wed 16/07/2008 - 1:02am — godam64, www.indoforum.org

<http://alkitab.sabda.org/dictionary.php?word=Keadilan>, Yeh 45:9.

<http://alkitab.sabda.org/dictionary.php?word=Keadilan>, Yeh 45:9.

<http://bataviase.co.id/category/media/koran-tempo>, 06 maret 2010

<http://bobbysavero.blogspot.com/2008/05/ekonomi-indonesia-antara-tionghoa-dan.html>. Bobby Savero, *Ekonomi Indonesia Antara Tionghoa dan Kaum Proletar*,

<http://maferdyuliussh.wordpress.com/landreform-dalam-pembaruan-hukum/>

<http://webcache.googleusercontent.com/html+data+sengketa+sertipikat+ganda+di+Indonesia> 05 Januari 2010.

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:8o5YAQYrIhsJ:alangan+kumitir.wordpress.com/2008/12/27/pepatahjava/+sadumuk+bathuk+sanyari+bumi+ditohi+pati&cd=8&hl=id&ct=clnk&gl=id&source=www.google.co.id>

http://www.bakinnews.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2512:buruknya-pelayanan-publik-di-bpn-surabaya&catid=72:jawa-timur&Itemid=93, Sabtu, 20 November 2010.

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, <http://www.docudesk.com>.

Moh. Saleh, *Pancasila Sebagai Ideologi Post-Modernisme (Kritik Atas Ideologi Liberalis-Kapitalisme dan Ideologi Sosialis-Komunisme)*. <http://narotama.ac.id>

Plato: *The Laws, Penguin Classics*, edisi tahun 1986. Diterjemahkan dan diberi kata pengantar oleh Trevor J. Saunders. dalam Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, <http://www.docudesk.com>.

Portalkriminal.com-surabaya, Kamis, 23 September 2010 : Data dalam kasus suap mantan kepala BPN Surabaya th 2007.

Taylor, Frederick W., 1964, *Scientific Management - Comprising Shop Management, The principles of Scientific Management and Testimony before the Special House Committee*, Harper and Row, Read more: <http://kafeilmu.com/2010/10/frederick-winslow-taylor-1856-1915.html#ixzz1RwpYpV4V>



