

**KEPASTIAN HUKUM KEPADA PEMOHON PENDAFTARAN
TANAH UNTUK PERTAMA KALI DALAM PENENTUAN
TARIF BIAYA TRANSPORTASI DAN AKOMODASI DI
KANTOR PERTANAHAN KOTA MEDAN**

TESIS

OLEH:

**NUR RAHMI WAHYUNDARI
NPM. 211813007**



**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2025**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 5/6/25

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)5/6/25

**KEPASTIAN HUKUM KEPADA PEMOHON PENDAFTARAN
TANAH UNTUK PERTAMA KALI DALAM PENENTUAN
TARIF BIAYA TRANSPORTASI DAN AKOMODASI DI
KANTOR PERTANAHAN KOTA MEDAN**

TESIS

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu
Hukum pada Pascasarjana Universitas Medan Area

OLEH:

**NUR RAHMI WAHYUNDARI
NPM. 211813007**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2025**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 5/6/25

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)5/6/25

UNIVERSITAS MEDAN AREA MAGISTER ILMU HUKUM

HALAMAN PERSETUJUAN

JUDUL : KEPASTIAN HUKUM KEPADA PEMOHON
PENDAFTARAN TANAH UNTUK PERTAMA KALI
DALAM PENENTUAN TARIF BIAYA
TRANSPORTASI DAN AKOMODASI DI KANTOR
PERTANAHAN KOTA MEDAN

NAMA : NUR RAHMI WAHYUNDARI
NPM : 211813007
PROGRAM STUDI : ILMU HUKUM

Menyetujui :

Pembimbing I

Isnaini, SH, M.Hum, Ph.D

Pembimbing II

Dr. M. Ridha Haykal Amal, SH, MH

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum

Isnaini, S.H., M.Hum, Ph.D

Direktur

Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, M.S

Telah diuji pada Tanggal 26 Maret 2025

NAMA : NUR RAHMI WAHYUNDARI

NPM : 211813007



Panitia Penguji Tesis :

Ketua : Dr. Rafiqi, SH, MM, M.Kn.

Sekretaris : Dr. M. Citra Ramadhan, SH, MH.

Pembimbing I : Isnaini, SH, M.Hum, Ph.D.

Pembimbing II: Dr. M. Ridha Haykal Amal, SH, MH.

Penguji Tamu : Prof. Dr. Taufik Siregar, SH, M.Hum.

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 5/6/25

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)5/6/25

LEMBAR PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : **NUR RAHMI WAHYUNDARI**
Npm : **211813007**
Judul : **KEPASTIAN HUKUM KEPADA PEMOHON PENDAFTARAN
TANAH UNTUK PERTAMA KALI DALAM PENENTUAN
TARIF BIAYA TRANSPORTASI DAN AKOMODASI DI
KANTOR PERTANAHAN KOTA MEDAN**

Dengan ini menyatakan hal-hal berikut:

1. Bahwa tesis yang saya tulis ini bukan merupakan jiplakan dari tesis atau karya ilmiah orang lain.
2. Apabila terbukti dikemudian hari ternyata tesis ini adalah jiplakan, maka segala akibat hukum yang timbul akan menjadi tanggung saya sepenuhnya.

Demikian pernyataan ini saya perbuat dengan sebenarnya secara sehat tanpa ada paksaan dari pihak manapun.

Medan, Maret 2025
Yang Menyatakan,



NUR RAHMI WAHYUNDARI
NPM. 211813007

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR/SKRIPSI/TESIS UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Medan Area, saya yang bertanda tangan di
bawah ini :

Nama : NUR RAHMI WAHYUNDARI
NPM : 211813007
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Fakultas : Pascasarjana
Jenis karya : Tesis

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada
Universitas Medan Area Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-
Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**KEPASTIAN HUKUM KEPADA PEMOHON PENDAFTARAN TANAH
UNTUK PERTAMA KALI DALAM PENENTUAN TARIF BIAYA
TRANSPORTASI DAN AKOMODASI DI KANTOR PERTANAHAN
KOTA MEDAN**

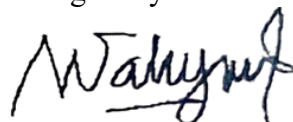
beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti
Noneksklusif ini Universitas Medan Area berhak menyimpan,
mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*),
merawat, dan mempublikasikan tugas akhir/skripsi/tesis saya.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di Medan

Pada tanggal: Maret 2025

Yang menyatakan



NUR RAHMI WAHYUNDARI

ABSTRAK

KEPASTIAN HUKUM KEPADA PEMOHON PENDAFTARAN TANAH UNTUK PERTAMA KALI DALAM PENENTUAN TARIF BIAYA TRANSPORTASI DAN AKOMODASI DI KANTOR PERTANAHAN KOTA MEDAN

Nama : NUR RAHMI WAHYUNDARI
NPM : 211813007
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Pembimbing I : Isnaini, SH, M.Hum, Ph.D
Pembimbing II : Dr. M. Ridha Haykal Amal, SH, MH

Penelitian ini membahas pentingnya kepastian hukum bagi pemohon pendaftaran tanah pertama kali, khususnya dalam penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi di Kantor Pertanahan Kota Medan. Ketidakjelasan dan praktik penetapan biaya yang tidak transparan sering kali menyebabkan keresahan di kalangan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut rumusannya yaitu: Pertama bagaimana kepastian hukum kepada pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali dalam penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi?; Kedua bagaimana penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi kepada pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Medan?; Ketiga bagaimana kendala yang dihadapi penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Medan?. Penelitian ini menggunakan metode normatif dengan pendekatan perundang-undangan, didukung data empiris yang dikumpulkan melalui studi pustaka dan wawancara mendalam. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, ketentuan mengenai penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi yang dibebankan kepada pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali belum mewujudkan kepastian hukum. tarif biaya transportasi dan akomodasi yang dibebankan kepada pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali didasarkan dengan kesepakatan dari musyawarah pihak pemohon dan petugas Kantor Pertanahan Kota Medan, apabila tidak sepakat maka pemohon cukup menyediakan alat transportasi dan akomodasi pada saat petugas Kantor Pertanahan akan menuju objek tanah yang dimohonkan. Kendala yang terjadi dalam penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi kepada pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Medan yaitu pemohon pendaftaran tanah pertama kali tidak melakukan pelayanan pertanahan secara langsung ke Kantor pertanahan Kota Medan melainkan menggunakan jasa perantara sehingga menjadi peluang bagi jasa perantara untuk mengambil biaya transportasi dan akomodasi kepada pemohon dengan jumlah yang relatif besar, sehingga pemohon beranggapan hal tersebut adalah tarif/biaya resmi.

Kata Kunci: Kepastian Hukum, Pendaftaran Tanah, Tarif Biaya, Akomodasi, Transportasi.

ABSTRACT

LEGAL CERTAINTY FOR FIRST TIME LAND REGISTRATION APPLICANTS IN DETERMINING TRANSPORTATION AND ACCOMMODATION COSTS AT THE MEDAN CITY LAND OFFICE

Nama : NUR RAHMI WAHYUNDARI
NPM : 211813007
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Pembimbing I : Isnaini, SH, M.Hum, Ph.D
Pembimbing II : Dr. M. Ridha Haykal Amal, SH, MH

This research discusses the importance of legal certainty for submitting land applications for the first time, especially in determining transportation and accommodation costs at the Medan City Land Office. Ambiguity and non-transparent costing practices often cause unrest among the public. Based on this, the formulation is: First, what is the legal certainty for the applicant to land registration for the first time in determining transportation and accommodation costs?; Second, how are transportation and accommodation costs determined for first-time land registration applicants at the Medan City Land Office?; Third, what are the obstacles faced in determining transportation costs and fees for carrying out land registration for the first time at the Medan City Land Office? This research uses a normative method with a statutory and regulatory approach, supported by empirical data collected through literature study and in-depth interviews. The results of the research show that the provisions regarding the determination of transportation and accommodation costs charged to land registration applicants for the first time do not yet provide legal certainty. The rates for transportation and accommodation costs charged to land registration applicants for the first time are based on an agreement between the applicant and the Medan City Land Office officers. If there is no agreement, the applicant simply needs to provide means of transportation and accommodation when the Land Office officers will go to the land object being applied for. . The obstacle that occurs in determining transportation and accommodation costs for first-time land registration applicants at the Medan City Land Office is that first-time land registration applicants do not carry out land services directly to the Medan City Land Office but instead use intermediary services so that it becomes an opportunity for intermediary services to take transportation and accommodation costs from the applicant in a relatively large amount, so that the applicant assumes these are official rates/fees

Keywords: Legal Certainty, Land Registration, Fee Rates, Accommodation, Transportation

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah melimpahkan berkah dan karuniaNya sehingga penulis mampu menyelesaikan tesis ini. Tesis ini berjudul **“Kepastian Hukum Kepada Pemohon Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Dalam Penentuan Tarif Biaya Transportasi Dan Akomodasi Di Kantor Pertanahan Kota Medan”** yang disusun untuk memenuhi salah satu persyaratan untuk pendidikan Strata-2 (S-2) Program Magister Ilmu Hukum pada Universitas Medan Area. Penulis telah menerima bantuan dari berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung sebagai bantuan dan motivasi terhadap penulisan sehingga tesis ini dapat terselesaikan.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dan masih banyak kekurangan karena keterbatasan kemampuan. Penulis dengan rendah hati akan menerima saran dan petunjuk yang bersifat membangun yang ditujukan untuk menyempurnakan tesis ini.

Selama kuliah di Fakultas Hukum Universitas Medan Area dan menyusun tesis ini, penulis banyak memperoleh pendidikan, bimbingan dan bantuan baik secara moril maupun materiil dari berbagai pihak. Oleh sebab itu pada kesempatan ini dengan hati yang tulus penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng., M.Sc selaku Rektor Universitas Medan Area.
2. Ibu Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, M.S., selaku Direktur Pascasarjana Universitas Medan Area.
3. Bapak Isnaini, SH, M.Hum, Ph.D. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area, Ibu Beby Suryani Fitri, S.H., M.H selaku Sekretaris Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area dan

Yovie Prasetyo, S.Kom selaku Kepala Subbag Akademik Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area.

4. Bapak Sri Pranoto, S.SiT., M.M. selaku Kakanwil BPN Prov. Sumut dan Ibu Erni Aprida Hasibuan, S.E., M.M. selaku Kepala Bagian Tata Usaha Kanwil BPN Prov. Sumut yang telah memberikan dukungan untuk menyelesaikan kuliah S2 ini.
5. Bapak Dr. Yuliandi, S.SiT., M.H. selaku Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan yang telah memberikan izin untuk melanjutkan Pendidikan S-2 dan melakukan penelitian penelitian di Kantor Pertanahan Kota Medan. Bapak Diko Rolan Damanik, S.H. M.H. yang telah bersedia menjadi narasumber dalam wawancara penelitian yang dilakukan penulis.
6. Bapak Isnaini, SH, M.Hum, Ph.D selaku Dosen Pembimbing I dan Bapak Dr. M. Ridha Haykal Amal, SH, MH selaku Dosen Pembimbing II yang telah memberikan dukungan, bimbingan dan pengarahan dengan sangat baik sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
7. Bapak/Ibu Dosen Pembimbing Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area yang telah mengajar dan membimbing penulis serta seluruh staf pegawai yang telah memberikan bantuan dan pelayanan selama perkuliahan.
8. Seluruh Guru yang telah mengajarkan banyak hal saat mengemban ilmu di SDN Koroulon I, SLTPN Ngemplak 2, SMUN 9 Yogyakarta dan seluruh dosen yang mengajar di Fakultas Geografi Universitas Gadjah Mada.
9. Spesial Terima Kasih yang tak terhingga penulis ucapkan kepada kedua orangtua Bapak Armin Suparno dan Ibu Suprati serta suami tercinta Tezar Maulana, S.Si dan anak-anak tersayang Ralikka Keysha Jazmi Maulana dan Shaquila Zahra Maulana yang telah memberikan dukungan dan semangat yang sangat berarti kepada penulis dalam menyelesaikan tesis.
10. Seluruh rekan-rekan mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area yang telah memberikan motivasi dan dukungan selama penulisan tesis ini.

Selanjutnya penulis harapan semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca dan Semoga Allah SWT selalu memberikan berkah dan karuniaNya kepada kita semua.

Medan, Maret 2025

Penulis,



Nur Rahmi Wahyundari



DAFTAR ISI

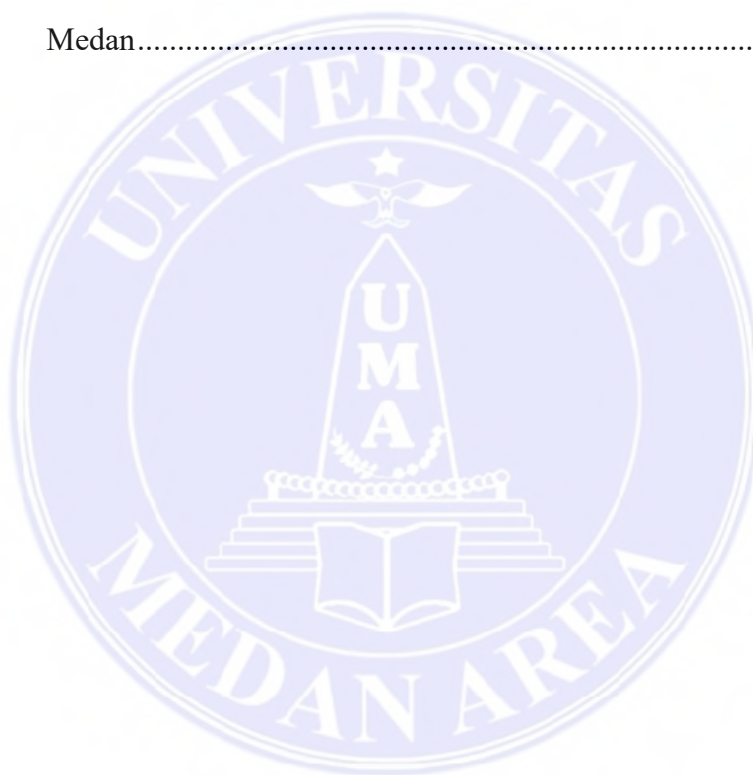
ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR.....	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Manfaat Penelitian.....	9
1. Manfaat Teoritis	9
2. Manfaat Praktis.....	10
E. Keaslian Penelitian	10
F. Kerangka Teori dan Konsep.....	13
1. Kerangka Teori.....	13
2. Kerangka Konsep	21
G. Metode Penelitian	23
1. Jenis dan Sifat Penelitian.....	23
2. Pendekatan Penelitian.....	24
3. Sumber Data	25
4. Teknik Dan Alat Pengumpulan Data.....	26
5. Analisis Data	27

BAB II	KEPASTIAN HUKUM KEPADA PEMOHON PENDAFTARAN TANAH UNTUK PERTAMA KALI DALAM PENENTUAN TARIF BIAYA TRANSPORTASI DAN AKOMODASI.....	29
A.	Esensi Pendaftaran Hak Atas Tanah.....	29
1.	Pengertian Pendaftaran Tanah.....	29
2.	Tujuan Pendaftaran Tanah.....	32
3.	Asas-Asas Pendaftaran Tanah	33
4.	Bidang-Bidang Pendaftaran Tanah	35
5.	Sistem Pendaftaran Tanah	39
6.	Kekuatan Pembuktian Sertipikat Hak Milik Atas Tanah	49
B.	Pengaturan Terkait Tarif Biaya Transportasi Dan Akomodasi Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali.....	51
C.	Analisis Kepastian Hukum Kepada Pemohon Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Dalam Penentuan Tarif Biaya Transportasi Dan Akomodasi	61
BAB III	PENENTUAN TARIF BIAYA TRANSPORTASI DAN AKOMODASI KEPADA PEMOHON PENDAFTARAN TANAH UNTUK PERTAMA KALI DI KANTOR PERTANAHAN KOTA MEDAN.....	68
A.	Kantor Pertanahan Kota Medan	68
1.	Profil Kota Medan	68
2.	Profil Kantor Pertanahan Kota Medan	70
B.	Kebijakan BPN Dalam Pelaksanaan Ketentuan Biaya Transportasi, Akomodasi Dan Konsumsi Dalam Pendaftaran Tanah Pertama Kali ..	76
C.	Penentuan Tarif Biaya Transportasi Dan Akomodasi Kepada Pemohon Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Di Kantor Pertanahan Kota Medan	82

BAB IV	KENDALA YANG DIHADAPAI PENENTUAN TARIF BIAYA TRANSPORTASI DAN AKOMODASI DALAM PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH PERTAMA KALI DI KANTOR PERTANAHAN KOTA MEDAN.....	88
A.	Kendala Yang Dihadapai Penentuan Tarif Biaya Transportasi Dan Akomodasi Dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Pertama Kali Di Kantor Pertanahan Kota Medan	88
1.	Substansi Hukum.....	89
2.	Struktur Hukum.....	94
3.	Budaya Hukum.....	95
B.	Upaya Yang Dilakukan Untuk Menghadapi Kendala Yang Dihadapai Penentuan Tarif Biaya Transportasi Dan Akomodasi Dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Pertama Kali Di Kantor Pertanahan Kota Medan	96
1.	Upaya Mengatasi Kendala Yang Berkaitan Dengan Substansi Hukum (<i>Legal Substance</i>).....	97
2.	Struktur Hukum.....	99
3.	Budaya Hukum.....	100
BAB V	KESIMPULAN DAN SARAN	103
A.	Kesimpulan.....	103
B.	Saran	104
	DAFTAR PUSTAKA	106

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Penelitian Terdahulu	11
Tabel 2.	Perbedaan Pendaftaran Tanah Sistematis dan Sporadik	37
Tabel 3.	Perbandingan Pengaturan Biaya Transportasi, Konsumsi, dan Akomodasi Dalam Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali.....	55
Tabel 4.	Kecamatan, Luas Dan Persentase Luas Kecamatan Dari Wilayah Kota Medan.....	69



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Sertipikat Hak Milik Atas Tanah	51
Gambar 2. Rumus Tarif Transportasi, Akomodasi, Dan Konsumsi Dalam Kegiatan Pendaftaran Untuk Pertama Kali	60



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah dalam pengertian hukum adalah permukaan bumi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UU Pokok Agraria).¹ Bagi kehidupan manusia, tanah mempunyai peranan yang sangat penting, karena secara kodrati selama-lamanya terdapat hubungan langsung antara manusia dengan tanah.² Dalam konteks ini, dapat dilukiskan bahwa hubungan antara manusia dengan tanah sangatlah eratnya, karena tanah merupakan modal utama dan untuk bagian terbesar dari Indonesia tanahlah merupakan modal satu-satunya.³ Oleh karenanya, manusia mempunyai ketergantungan terhadap tanah, karena tanah sudah ada sebelum manusia dilahirkan, sehingga manusia tidak dapat ada jika tidak ada tanah.⁴

Tanah dalam arti wilayah yang terhampar di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan sumber daya alam yang sangat penting dalam kehidupan ekonomi Negara Republik Indonesia.⁵ Tanah dapat digunakan secara langsung oleh rakyat Indonesia dalam memenuhi kebutuhannya, sehingga

¹ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional: Dalam Hubungannya Dengan Tap MPR RI IX/MPR/2001*, (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2003), hal. 3.

² Iman Soetikinjo, *Politik Agraria Nasional*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994), hal. 15.

³ Van Dijk, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, Terjemahan oleh Mr. A. Soehardi, (Bandung: Mandar Maju, 2006), hal. 66.

⁴ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), hal. 18.

⁵ Solly Lubis, *Sistem Nasional*, (Bandung: Mandar Maju, 2002), hal. 79-80.

penguasaannya dapat diatur secara merata dan adil. Dengan demikian, secara langsung tanah mempunyai fungsi dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.⁶

Kondisi masyarakat saat ini masih sangat tergantung pada kegiatan-kegiatan dan usaha-usaha yang sebagian besar bersifat agraris sehingga tanah merupakan tumpuan harapan bagi masyarakat agar dapat melangsungkan asas dan tata kehidupan. Salah satu upaya untuk menjaga agar permasalahan tersebut tidak semakin menjadi beban bagi kehidupan masyarakat, Negara dilakukan pendaftaran tanah untuk pertama kali. Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum terdaftar.⁷ Kegiatan pendaftaran tanah pertama kali, meliputi:

1. "Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
2. Pembuktian hak dan pembukuan
3. Penerbitan sertifikat
4. Penyajian data fisik dan data yuridis; dan
5. Penyimpan daftar umum dan dokumen".⁸

Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan melalui dua sistem, yaitu:

1. "Pendaftaran Tanah Secara Sistematis, artinya pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.⁹Jadi, kegiatan pendaftaran ini

⁶ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional: Dalam Hubungannya Dengan Tap MPR RI IX/MPR/2001*, *Op.cit.*, hal. 29.

⁷ Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah RI No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

⁸ Aartjie Tehupeiory, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Jakarta: Raih Asa Sukses, 2012), hal. 35

⁹ Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

merupakan kegiatan atau rencana dari pemerintah untuk melakukan pencatatan bidang tanah yang berada dalam suatu wilayah Kabupaten, Desa atau Kelurahan dimana suatu bidang tanah berada. Kegiatan ini biasanya masuk dalam agenda pemerintah, seperti: Pemutihan maupun PRONA (Proyek Nasional Agraria) yang mempunyai tujuan untuk melakukan pemeliharaan dan pencatatan bidang tanah.

2. Pendaftaran Tanah Secara Sporadis, artinya pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah/bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau masal.¹⁰ Pendaftaran ini dilakukan atas kemauan suatu individu atau masyarakat yang mempunyai kemauan untuk mendaftarkan hak milik atas tanah yang dimilikinya dengan cara datang ke kantor-kantor pertanahan dimana tanah tersebut berada. Pemohon mendaftarkan tanah atas inisiatif sendiri bukan karena adanya program dari pemerintah yang dalam hal ini pendaftaran tanah secara sistematis berbeda dengan pendaftaran tanah secara sporadis.¹¹

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan oleh pemerintah dan bukan oleh swasta. Peran ataupun fungsi tersebut tidak dapat digantikan oleh lembaga-lembaga yang lain. Secara formal, kewenangan Pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan tumbuh dan mengakar dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kemudian dituntaskan secara kokoh dalam UU Pokok Agraria.¹²

¹⁰ Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah RI No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹¹ Aartjie Tehupeiory, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, *Op.cit.*

¹² Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Tujuan akhir dari penguasaan negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah untuk kemakmuran rakyat. Dengan demikian, sarannya adalah penguasaan negara. Landasan filosofi penguasaan negara tersebut, bukan berarti Negara memiliki sumber-sumber daya alam, tetapi Negara hanya mengatur dan mengawasi pemanfaatannya untuk mencapai tujuan akhirnya berupa kesejahteraan rakyat. Konsep "negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", ini dikenal sebagai konsepsi "Hak Menguasai Negara". Dengan demikian politik pengelolaan sumber daya alam di Indonesia yang diwakili oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 berpusat pada kekuasaan yang besar dari negara terhadap penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan sumber daya alam. Cita-cita ideal yang terkandung dalam konsepsi hak menguasai negara adalah menempatkan negara sebagai sentral yang mengatur pemanfaatan kekayaan negeri untuk kemakmuran rakyat, termasuk pemanfaatan terhadap tanah. Lihat: IBR.

Selanjutnya, merambat ke berbagai peraturan organik dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden dan Peraturan yang diterbitkan oleh pimpinan instansi teknis di bidang pertanahan. Secara operasional instansi penyelenggaranya adalah Kantor Pertanahan Seksi Hubungan Hukum Pertanahan, yang terdapat pada setiap Daerah Kabupaten/Kota. Seksi Hubungan Hukum Pertanahan tersebut melaksanakan kegiatannya di wilayah kabupaten/kotamadya.¹³

Dalam rangka menyelenggarakan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadis yang dimohonkan oleh pemilik tanah/ yang berkepentingan, penting sekali untuk diketahui dimana lokasi (kelurahan/desa) tanah itu berada. Untuk mengetahui hal tersebut Kantor pertanahan Kota Medan melakukan pelayanan survei, pemeriksaan, pengukuran, serta pemetaan.

Pelayanan survei, pemeriksaan, pengukuran, serta pemetaan dikenakan tarif sebagaimana dimaksud Pasal 1 Peraturan Pemerintah RI No. 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Tarif atas biaya pelayanan survei, pemeriksaan, pengukuran, serta pemetaan dibebankan kepada pemohon/wajib bayar. Tarif tersebut merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (selanjutnya disebut PNBP) yang berlaku di Kementerian Agraria

Supancana, dkk., "Laporan Tim Analisa dan Evaluasi Evaluasi Hukum Hak Penguasaan Negara Terhadap Sumber Daya Alam (UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi)", Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, BPHN, Jakarta, 2008, hal. 18.

¹³ Aartjie Tehupeior, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, *Op.cit.*, hal. 14.

dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.¹⁴ Tarif PNPB tersebut wajib langsung disetor ke Kas Negara.¹⁵

Biaya yang berkaitan dengan pendaftaran tanah, terdiri dari: pelayanan pengukuran dan pemetaan bidang tanah, pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dan pelayanan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Bila dikaitkan dengan kegiatan administrasi yang berhubungan dengan pendaftaran tanah, maka biaya pelayanan pendaftaran tanah tersebut juga meliputi pelayanan pemeriksaan tanah dan pelayanan penetapan hak atas tanah.¹⁶

Ketentuan tarif atas pelayanan survei, pemeriksaan, pengukuran, dan pemetaan telah diatur secara terperinci dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 10 Peraturan Pemerintah RI No. 128 Tahun 2015. Besarnya tarif biaya pelayanan pengukuran, pelayanan pemeriksaan tanah, biaya pelayanan penetapan hak atas tanah ditetapkan dengan rumus tertentu yang didasarkan pada luas bidang tanahnya, namun untuk memudahkan penghitungannya telah dituangkan nilainya dalam lampiran peraturan tersebut. Pada setiap kantor-kantor pertanahan telah disediakan daftar tersebut yang ditempelkan di papan pengumuman. Misalnya,

¹⁴ Pada dasarnya, penerimaan Negara terbagi dua jenis penerimaan, yaitu: penerimaan dari pajak dan penerimaan bukan pajak yang disebut Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Menurut Undang-Undang No. 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, PNPB adalah seluruh penerimaan Pemerintah Pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan. Lihat: Undang-Undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.

¹⁵ Kas Negara adalah tempat penyimpanan uang Negara yang ditentukan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara untuk menampung seluruh penerimaan negara dan membayar seluruh pengeluaran negara. Lihat: Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

¹⁶ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Edisi Revisi, (Bandung: Mandar Maju, 2010), hal. 567. Bandingkan dengan Peraturan Pemerintah RI No. 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional.

tarif untuk pelayanan pendaftaran tanah untuk pertama kali ditentukan sebesar Rp. 50.000 ,- (lima puluh ribu rupiah).¹⁷

Sungguhpun dalam praktek, biaya tersebut hanya tertera dalam peraturan, sebab selalu saja ada dana tambahan yang dikutip oleh oknum petugas dengan dalih memperlancar urusan, yang nilainya bisa berlipat ganda dan tarif yang ditentukan dalam peraturan.¹⁸ Hal demikian tentunya menjadi persoalan kepada pemohon sebagai pihak yang wajib membayar.

Selain itu, pemohon/wajib bayar juga dibebankan biaya akomodasi dan transportasi atas pelayanan survei, pemeriksaan, pengukuran, serta pemetaan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Medan. Adapun ketentuan Pasal 21 Peraturan Pemerintah RI No. 128 Tahun 2015, yaitu:

- (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”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, ketentuan tarif atas biaya transportasi dan akomodasi tidak ada diatur secara terperinci sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Hal ini berbanding terbalik dengan tujuan pendaftaran tanah, secara yuridis teknis pendaftaran tanah bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Kepastian hukum dalam hal ini belum terwujud dikarenakan faktor kelemahan aturan pendaftaran tanah yang memberi

¹⁷ Wawancara dengan Kepala Seksi Penetapan Dan Pendaftaran Hak di Kantor Pertanahan Kota Medan, Diko Rolan Damanik, di Kota Medan, Pada hari Rabu, tanggal 25 Januari 2023.

¹⁸ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Op.cit.

celah terjadinya praktik-praktik gelap dalam penentuan tarif pembiayaan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah.¹⁹

Dikarenakan terjadinya praktik-praktik gelap dalam penentuan tarif pembiayaan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah, maka kepentingan-kepentingan hukum masyarakat selaku pemohon pendaftaran tanah pertama kali tidaklah terlindungi. Hal itu dikarenakan pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali tidak tegas, kabur (gelap), dan berbelit-belit. Bahkan, berpotensi terjadi perbedaan penafsiran dalam pelaksanaan dan pengerjaannya. Praktik pelaksanaan pendaftaran tanah seperti ini tentunya bertentangan dengan asas pendaftaran tanah yang termaktub dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah RI No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang notabene dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.²⁰

Sebagai institusi penyelenggaraan pelayanan publik,²¹ Kantor pertanahan dituntut masyarakat untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang

¹⁹ Pungutan liar yang dilegitimasi Pemerintah dan diikuti dengan bawahan.

²⁰ Pasal 2 Peraturan Pemerintah RI No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa: "Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka". Penjelasan Pasal 2, menyatakan bahwa: "Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah. Sedangkan asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan. Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula asas terbuka".

²¹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, menyatakan bahwa: "Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka

baik (*good governance*).²² Perwujudan kepastian hukum diperlukan pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali dalam penentuan tarif biaya akomodasi dan transportasi agar tidak menimbulkan keresahan dikarenakan penetapan harga yang sewenang-wenang dari pihak kantor pertanahan, sementara pada sisi lain pemenuhan segala kebutuhan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali memerlukan biaya dan tenaga yang tidak sedikit. Pentingnya kepastian dan hukum kepada pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali dalam kebijakan penentuan tarif biaya akomodasi dan transportasi menjadi alasan melakukan penelitian dengan judul, **“Kepastian Hukum Kepada Pemohon Pendaftaran Tanah Pertama Kali Dalam Penentuan Tarif Biaya Transportasi Dan Akomodasi Di Kantor Pertanahan Kota Medan”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka adapun permasalahan timbul penelitian ini dapat dirumuskan, sebagai berikut:

1. Bagaimana kepastian hukum kepada pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali dalam penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi?
2. Bagaimana penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi kepada pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Medan?

pemenuhan 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”.

²² Mengenai tata kelola pemerintahan yang baik merupakan salah satu arah reformasi birokrasi dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dalam pelayanan publik, dapat dilihat pada Peraturan Presiden RI No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025.

3. Bagaimana kendala yang dihadapi penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Medan?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan permasalahan di atas, maka adapun tujuan penelitian ini, sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis kepastian hukum kepada pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali dalam penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi kepada pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali di Kota Medan.
3. Untuk mengkaji dan menganalisis kendala yang dihadapi penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Medan.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dalam penelitian ini terbagi dua, yaitu: manfaat teoritis dan manfaat praktis. Adapun kedua manfaat tersebut, dapat diuraikan di bawah ini:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran serta masukan secara umum bagi perkembangan ilmu hukum khususnya Hukum Administrasi Negara, dan Hukum Agraria yang berkaitan dengan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemohon pendaftaran tanah pertama kali dalam penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi. Dan juga dapat menjadi rujukan untuk penelitian-penelitian selanjutnya terkait dengan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan memberi masukan kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) serta Kantor Pertanahan yang berada dibawah jajarannya untuk mengetahui pentingnya mengimplementasikan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam kebijakan penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi dalam pendaftaran tanah pertama kali.

Penelitian ini bermanfaat bagi pihak profesi hukum lainnya serta pemerhati hukum administrasi negara dan hukum agraria. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat membantu para pihak agar terhindar dari kerugian yang ditimbulkan akibat tidak adanya kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemohon dalam penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi dalam pendaftaran tanah pertama kali. Penelitian ini juga akan dapat membawa manfaat bagi kepentingan bangsa dan negara, serta masyarakat luas.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi yang ada dan dari penelusuran yang dilakukan di Kepustakaan Program Sarjana maupun Pascasarjana Universitas Medan Area

belum ada satupun penelitian yang telah dilakukan terkait kepastian dan perlindungan hukum kepada pemohon pendaftaran tanah pertama kali dalam penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi. Namun sebelumnya ada beberapa universitas yang pernah melakukan penelitian yang berhubungan dengan variabel yang hendak diteliti dalam penelitian ini, akan tetapi secara substantif jauh berbeda dengan judul dan pembahasan yang saya teliti. Adapun penelitian-penelitian tersebut akan diuraikan, sebagai berikut:

Tabel 1. Penelitian Terdahulu

No.	Nama/ Asal Universitas	Judul	Kajian dan Pembahasan
1.	Jawakil Butar-Butar/ Universitas Sumatera Utara	Kendala Pelaksanaan Pendaftaran Hak Atas Tanah Pertama Kali (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kota Medan)	1. Faktor-faktor yang menjadi kendala pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali (<i>recording of title</i>) di Kantor Pertanahan Kota Medan; 2. Upaya meminimalisir hambatan dan kendala pendaftaran tanah pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Medan.
2.	Monica Hapsari/ Universitas Muhammadiyah Surakarta	Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali Secara Sporadik pada Tanah yang Belum Bersertifikat di Kantor Pertanahan Karanganyar	1. Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik pada kantor BPN Karanganyar; 2. Masyarakat di Kabupaten Karanganyar melakukan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik; 3. Hambatan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik di Kantor BPN Karanganyar.
3.	Nova Susanti/ Universitas Andalas	Pendaftaran Tanah Pertama Kali Berdasarkan Jual Beli Dibawah Tangan Di Kabupaten Padang Pariaman	1. Proses pembuatan jual beli di bawah tangan di Kabupaten Padang Pariaman 2. Proses pendaftaran tanah pertama kali berdasarkan jual beli di bawah tangan di Kabupaten Padang Pariaman? 3. Kedudukan jual beli di bawah tangan dalam proses pendaftaran tanah pertama kali di Kabupaten Padang Pariaman
4	Amudi Butar-	"Transparansi dan Akuntabilitas	1. Bagaimana pengaturan hukum

	Butar/ Universitas Sumatera Utara	Dalam Kebijakan Penentuan Tarif Biaya Transportasi dan Akomodasi Dalam Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali (Studi Pada Kantor Pertanahan Kota Medan)".	terkait penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi dalam pendaftaran tanah pertama kali? 2. Bagaimana penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam kebijakan penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi dalam pendaftaran tanah pertama kali pada Kantor Pertanahan Kota Medan? 3. Bagaimana hambatan dan upaya Kantor Pertanahan Kota Medan dalam melaksanakan transparansi dan akuntabilitas terhadap kebijakan penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali?
--	---	---	--

Sumber: Direktori Seluruh Perpustakaan Universitas-Universitas Negeri, maupun swasta, Mei 2022.

Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penulis membuat penelitian dengan judul “Kepastian Hukum Kepada Pemohon Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Dalam Penentuan Tarif Biaya Transportasi Dan Akomodasi Di Kantor Pertanahan Kota Medan “ membahas tentang:

1. Bagaimana kepastian hukum kepada pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali dalam penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi?
2. Bagaimana penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi kepada pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali di Kota Medan?
3. Bagaimana kendala yang dihadapi penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Medan?

Penelitian ini memiliki perbedaan yang signifikan dengan beberapa penelitian yang disebutkan diatas. Penelitian ini memfokuskan penelitian kepada

kepastian dan perlindungan hukum kepada pemohon pendaftaran tanah pertama kali dalam penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi. Dengan demikian, penelitian ini mengandung unsur kebaruan (*novelty*), sehingga hasil dari penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan secara hukum maupun akademis.

F. Kerangka Teori dan Konsep

1. Kerangka Teori

Penelitian ini merupakan penelitian hukum, sehingga teori yang dipakai adalah teori hukum. Teori hukum adalah teori dalam bidang hukum yaitu berfungsi memberikan argumentasi yang meyakinkan bahwa hal-hal yang dijelaskan itu adalah ilmiah, atau paling tidak, memberikan gambaran bahwa hal-hal yang dijelaskan itu memenuhi standar teoritis. Teori hukum berbeda dengan hukum positif. Hal ini harus dipahami supaya terhindar dari kesalahpahaman, karena seolah-olah tidak dapat dibedakan antara teori hukum dan hukum positif, padahal keduanya dapat dikaji secara filosofis. Tugas teori hukum adalah menjelaskan nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum hingga pada landasan filosofisnya yang tertinggi.²³

Teori yang digunakan untuk menganalisis permasalahan pada tesis ini adalah teori kepastian hukum dan teori sistem hukum. Adapun uraian teori hukum dalam penelitian ini, sebagai berikut:

a) Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Kepastian hukum disebut sebagai salah satu

²³ Marwan Effendy, *Teori Hukum: Dari Perspektif Kebijakan, Perbandingan dan Harmonisasi Hukum Pidana*, Referensi (Jakarta: Gaung Persada Press Group, 2014), hal. 13.

tujuan dari hukum. Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Ajaran kepastian hukum berasal dari ajaran yuridis dogmatik yang didasarkan pada pemikiran positivistic di dunia hukum, melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, mandiri karena hukum bagi aliran ini hanya sekumpulan aturan. Tujuan hukum yang utama adalah kepastian hukum. Kepastian hukum diwujudkan dengan membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum yang membuktikan bahwa tujuan hukum itu semata-mata untuk kepastian hukum.²⁴

Dalam perwujudan tujuan hukum ke dalam masyarakat yang memenuhi unsur keadilan dan kepastian hukum, maka masih tergantung minimal pada tiga hal lain, yaitu:

- 1) “Kebutuhan akan hukum yang semakin hari semakin besar yang oleh hukum harus selalu dipenuhi;
- 2) Kesadaran hukum manusia dan masyarakat yang semakin hari semakin bertambah tinggi sehingga hal tersebut harus direspons dengan baik oleh hukum itu sendiri.
- 3) Tercapainya tujuan hukum, termasuk kepastian hukum, disamping bergantung pada norma hukum, juga masih bergantung pada faktor penegakan hukum, yang belum tentu semakin lama semakin baik”.²⁵

Menurut Gustav Radbruch, kepastian hukum adalah “*Sicherheit Des Rechts Selbst*” (kepastian mengenai hukum itu sendiri). Ada empat hal yang erat kaitannya dengan makna kepastian hukum, yakni:

- 1) “Hukum itu positif, dengan maksud bahwa hukum adalah perundang-undangan (*Gesetzliches Recht*).
- 2) Hukum itu didasarkan pada fakta (*Tatsachen*), bukan pada suatu rumusan tentang penilaian yang nantinya akan diterapkan oleh hakim, seperti “kemauan baik” dan “Kesopanan”.

²⁴ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Jakarta: Gunung Agung, 2002), hal.67.

²⁵ Munir Fuady, *Aliran Hukum Kritis (Paradigma Ketidakberdayaan Hukum)*, Cet. ke-1, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hal. 58.

- 3) Fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga nantinya menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping itu juga bertujuan agar mudah dijalankan, sehingga tidak terjadi kesewenang-wenangan.
- 4) Bahwa hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah atau diganti”.²⁶

Dengan menggunakan konsep Gustav Radbruch tentang kepastian hukum, maka kebijakan penentuan tarif akomodasi dan transportasi untuk pendaftaran tanah pertama kali yang dibebankan kepada masyarakat (pemohon) dapat terhindar dari kesewenang-wenangan.²⁷ Kesewenang-wenangan dari pihak-pihak tertentu yang beritikad tidak baik dan tidak bertanggungjawab mengakibatkan rasa percaya masyarakat kepada instansi kantor pertanahan semakin berkurang.

Sementara, Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Oleh karena itu, dapat disimpulkan tanpa adanya kepastian hukum akan menimbulkan keresahan di masyarakat.²⁸

Hukum administrasi negara secara positif harus dapat memberikan jaminan kepastian hukum kepada masyarakat, dalam hal ini kepastian hukum memiliki tiga arti, sebagai berikut:

- 1) “Pasti mengenai peraturan hukumnya yang mengatur masalah pemerintah tertentu yang abstrak
- 2) Pasti mengenai kedudukan hukum subjek dan objek hukumnya dalam pelaksanaan peraturan hukum administrasi negara

²⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, (Jakarta: UKI Press, 2006), hal.102.

²⁷ Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, *Teori Hukum*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hal. 36

²⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1986), hal. 82

- 3) Mencegah kemungkinan timbulnya perbuatan kesewenang-wenangan (*eigenrichting*) dari pihak manapun termasuk pemerintah”.²⁹

Penelitian ini dilandasi oleh ketidakpastian hukum dalam pembiayaan pendaftaran tanah terhadap Pasal 21 Peraturan Pemerintah RI No. 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Pengaturan tentang cara menghitung biaya akomodasi dan transportasi tidak diatur secara jelas dan terperinci sehingga dapat menimbulkan keresahan atas kesewenang-wenangan oknum pejabat kantor pertanahan dalam penentuan biaya tersebut.

Pendaftaran tanah pertama kali dilakukan masyarakat dengan tujuan memperoleh kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan hukum terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum dengan aturan yang jelas dan terperinci dalam menentukan biaya transportasi dan akomodasi pada kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum harus dikembalikan kepada tujuannya yang semula yaitu memberikan jaminan kepastian hukum untuk menciptakan ketertiban masyarakat dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali.

Pada dasarnya tujuan PTSL adalah untuk melakukan percepatan terhadap pendaftaran tanah di Indonesia. Pendaftaran tanah pertama kali merupakan hak

²⁹ Suadi Husin, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Medan: Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Medan, 2010), hal. 10

masyarakat untuk memperoleh pengakuan formal atas tanah yang mereka miliki. Proses ini tidak hanya memastikan perlindungan hukum tetapi juga menjadi dasar untuk menghindari konflik atas kepemilikan tanah di kemudian hari.³⁰

Selain itu, menurut Mahmul Siregar, kepastian hukum harus meliputi seluruh bidang hukum. Kepastian hukum tidak saja meliputi kepastian secara substansi tetapi juga kepastian dalam penerapannya.³¹ Kegiatan pendaftaran tanah merupakan salah satu pelayanan publik yang dilaksanakan oleh kantor pertanahan wajib menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Good Governance*) yang mengacu pada Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Kepastian hukum dapat diwujudkan dengan cara melaksanakan hukum yang berlaku pada prinsipnya harus ditaati dan tidak boleh menyimpang atau disimpangkan oleh objeknya. Kepastian ini penting karena hukum menjadi satu-satunya alat untuk menilai dan mengontrol secara tegas perilaku setiap manusia. Tanpa ketegasan hak dan kewajiban serta kepentingan warga negara dipertaruhkan.³²

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap merupakan kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi

³⁰ Isnaini, & Lubis, A. A., *Hukum Agraria Indonesia (Pelaksanaan PTSL dan Penyelesaian Konflik Agraria)*, Pustaka Prima, Medan 2023. Hal. 84

³¹ Mahmul Siregar, *Kepastian Hukum Dalam Transaksi Bisnis Internasional dan Implikasinya Terhadap Kegiatan Investasi di Indonesia*, (Medan: Fakultas Hukum USU, tanpa tahun), hal. 4.

³² Andre Ata Ujan, *Filsafat Hukum-Membangun Hukum, Membela Keadilan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2009), hal. 90.

pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya³³

Berdasarkan uraian diatas, maka teori kepastian hukum sangat relevan digunakan untuk menganalisis permasalahan terkait kepastian hukum yang terkandung pada substansi dalam Pasal 21 Peraturan Pemerintah RI No. 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

b) Teori Sistem Hukum

Sistim menggambarkan berbagai elemen-elemen atau komponen-komponen pembentuk sistim dalam satu kesatuan yang saling berinteraksi satu sama lain dalam mencapai tujuan. JH. Merryman, mengatakan, “*Legal system is an operating set of legal institutions, procedures and rules*”.³⁴ Dalam teori ini sistim hukum merupakan seperangkat operasional yang meliputi institusi, prosedur, dan aturan hukum. Sistim yang dimaksud di sini adalah sistim hukum, bahwa di dalam dunia hukum pun menganut sistim, hukum tanpa ada sistim, maka penegakan huku mustahil dilaksanakan, karena itu semua elemen-elemen dalam hukum harus saling bekerja sama dalam satu kesatuan untuk mencapai tujuan hukum.

Menurut Lawrence Milton Friedman Sistem Hukum terdiri dari struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Menurut Lawrence Milton

³³ Isnaini, A. A. L., & Lubis, A. A. Hukum Agraria Kajian Komprehensif. Medan: Pustaka Prima. 2022. Hal 85

³⁴ Salim HS Dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 77

Friedman, bahwa dalam sistem hukum harus meliputi substansi, struktur, dan budaya hukum. Ketiga unsur ini menurut Lawrence Milton Friedman di dalam hukum Amerika Serikat tersusun dari yang pertama adalah struktur hukum kemudian diikuti dengan substansi dan budaya hukum.

Ketiga komponen ini menggambarkan bagaimana sistem hukum ditata, secara substantif, apa yang dijalankan oleh sistem hukum itu, bagaimana sistem hukum itu menjalankannya, dan pada gilirannya akan melihat tingkat kesadaran terhadap hukum. Pemikiran dan kekuatan di luar hukum membuat sistem hukum itu berhenti dan bergerak. Ketiga unsur ini lanjut Lawrence Milton Friedman dapat digunakan untuk menguraikan apapun yang dijalankan oleh sistem hukum.

Apa yang dikemukakan Lawrence Milton Friedman tersebut tentang pemikiran dan kekuatan di luar mesin hukum membuat sistem hukum itu berhenti dan bergerak, dapat dimengerti tentang efektivitas hukum, hukum akan berjalan atau tidak (berhenti) disebabkan oleh pemikiran-pemikiran dan kekuatan-kekuatan dari penyelenggara atau pelaksana sebagai pengemban kewajiban terhadap hukum, dalam hal ini termasuk aparat hukum dan semua lapisan masyarakat.

Ketiga komponen dalam sistem hukum menurut Lawrence Milton Friedman, tersebut dijabarkan oleh Achmad Ali, yaitu:

- 1) Struktur hukum, yaitu keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada beserta aparatnya, mencakup antara lain Kepolisian dengan para Polisinya, Kejaksaan dengan para Jaksa, Pengadilan dengan para Hakimnya, dan lain-lain;
- 2) Substansi hukum, yaitu keseluruhan aturan hukum, norma hukum, dan asas hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan;

- 3) Kultur hukum, yaitu opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan-keyakinan, kebiasaan-kebiasaan, cara berfikir, dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum maupun dari warga masyarakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.

Hukum mampu dipakai di tengah masyarakat, jika instrumen pelaksanaannya dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan dalam bidang penegakan hukum. Hukum tersusun dari sub sistem hukum yakni, struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Unsur sistem hukum atau sub sistim sebagai faktor penentu apakah suatu sistem hukum dapat berjalan dengan baik atau tidak. Struktur hukum lebih menekankan kepada kinerja aparatur hukum serta sarana dan prasarana hukum itu sendiri, substansi hukum menyangkut segala aspek-aspek pengaturan hukum atau peraturan perundang-undangan dan budaya hukum menyangkut perilaku para pengamban hak dan kewajiban antara lain perilaku aparat penegak hukum dan perilaku masyarakat.

Unsur struktur hukum (*legal structur*) merupakan institusioalisasi ke dalam entitas-entitas hukum seperti struktur pengadilan tingkat pertama, banding, dan kasasi, jumlah hakim serta *integrated justice system*. Substansi hukum menyangkut keseluruhan substansi aturan hukum yang mengandung norma-norma, asas-asas, prinsip-prinsip, dan kaidah-kaidah, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan. Budaya hukum menyangkut sikap-sikap, tingkah laku, dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum.

Struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum merupakan elemen-elemen penting dalam penegakan hukum, jika salah satu elemen dari tiga komponen ini tidak bekerja atau tidak berfungsi dengan baik, dapat mengganggu

sistim hukum, sehingga muncullah persoalan (*problem*) hukum. Komponen-komponen sistim hukum menurut Soerjono Soekanto, merupakan bagian faktor-faktor penegakan hukum yang tidak bisa diabaikan karena jika diabaikan akan menyebabkan tidak tercapainya penegakan hukum yang diharapkan.

2. Kerangka Konsep

Kerangka konsep atau sering disebut sebagai konsepsi merupakan salah satu bagian terpenting dari teori, karena konsep adalah sebagai penghubung yang menerangkan sesuatu yang sebelumnya hanya baru ada dalam pikiran atau ide. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi antara abstraksi dan realitas.³⁵ Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstraksi yang di generalisasi dari hal-hal yang khusus yang disebut definisi operasional.³⁶

Adapun definisi operasional yang dipergunakan dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Kepastian Hukum adalah secara normatif adalah ketika suatu peraturan perundang-undangan dibuat dan diundangkan secara pasti, karena mengatur secara jelas dan logis, maka tidak akan menimbulkan keraguan karena adanya multitafsir sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma.³⁷

³⁵ Samayadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1998), hal. 38.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Kejaksaan Negeri Bone, "Analisa Konsep Keadilan, Kepastian, Dan Kemanfaatan Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Pertambangan", Website Internet: <https://www.kejari-bone.go.id/artikel/detail/1/analisa-konsep-keadilan-kepastian-dan-kemanfaatan-dalam-penegakan->

- b. Perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.³⁸
- c. Pemohon adalah perorangan atau badan hukum yang mengajukan permohonan terkait kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali.
- d. Penerimaan Negara Bukan Pajak (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 (APBN). PNBP adalah seluruh penerimaan Pemerintah Pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan.³⁹
- e. Biaya adalah uang atau sesuatu yang dikeluarkan untuk membayar suatu keperluan atau kebutuhan.⁴⁰ Biaya merupakan sesuatu yang sifatnya wajib untuk dibayarkan.

[hukum-tindak-pidana-pertambahan.html](#), Diakses Pada Hari Jumat 25 Juni 2022 Pukul 04:14 WIB

³⁸ Setiono, *Supremasi Hukum*, (Surakarta: UNS, 2004), hal. 3

³⁹ Lihat: Undang-Undang No. 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.

⁴⁰ Kamisa, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, (Surabaya: Kartika, 2007), hal. 82.

- f. Transportasi adalah perpindahan manusia dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan kendaraan. Transportasi digunakan untuk memudahkan manusia dalam melakukan aktivitasnya.⁴¹
- g. Akomodasi adalah sesuatu yang disediakan (fasilitas) untuk memenuhi kebutuhan.⁴²
- h. Pendaftaran Tanah Pertama Kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.⁴³

G. Metode Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, menganalisis dan membahas suatu permasalahan, sehingga diperlukan adanya pendekatan dengan menggunakan metode tertentu yang bersifat ilmiah. Sebagai upaya ilmiah, metode dalam hal ini merupakan cara kerja untuk dapat memahami objek yang menjadi sasaran ilmu yang bersangkutan. Dalam pengertiannya yang luas, metode penelitian merupakan cara dan prosedur yang sistematis dan terorganisasi untuk menyelidiki suatu masalah tertentu dengan maksud mendapatkan informasi untuk digunakan sebagai solusi atas masalah tersebut.⁴⁴

1. Jenis dan Sifat Penelitian

⁴¹ Wikipedia, "Definisi Transportasi", Website Internet: <https://id.wikipedia.org/wiki/Transportasi>, Diakses Pada Hari Jumat 25 Juni 2022 Pukul 06:55 WIB

⁴² Wikipedia, "Definisi Akomodasi", Website Internet: <https://id.wikipedia.org/wiki/Akomodasi>, Website Internet: Diakses Pada Hari Jumat 25 Juni 2022 Pukul 07:10 WIB

⁴³ Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah RI No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

⁴⁴ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, (Bandung: Alfabeta, 2011), hal. 2.

Dalam metode penelitian hukum dikenal ada dua jenis penelitian yaitu penelitian hukum empiris dan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum empiris adalah penelitian terhadap identifikasi hukum, dan efektivitas hukum (kaidah hukum, penegak hukum, sarana atau fasilitas, kesadaran hukum masyarakat) dan penelitian perbandingan hukum. Sedangkan penelitian hukum normatif adalah penelitian yang membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum.⁴⁵ Jadi, penelitian ini adalah penelitian normatif.

Sifat penelitian ini bersifat deskriptif, yang artinya menggambarkan fakta-fakta berupa data sekunder (data yang sudah ada) yang terdiri dari bahan hukum primer (perundang-undangan), bahan hukum sekunder (doktrin), dan bahan hukum tersier (opini masyarakat).⁴⁶ Deskriptif analitis merupakan metode yang digunakan untuk menggambarkan pengaturan hukum mengenai kepastian hukum penentuan biaya transportasi dan akomodasi dalam pendaftaran tanah pertama kali, agar mendapat data yang lengkap untuk diteliti yang berkaitan dengan objek penelitian, kemudian dianalisis menggunakan asas-asas, teori-teori hukum yang telah dikemukakan diatas, serta perundang-undangan yang berlaku.

2. Pendekatan Penelitian

Metode Pendekatan yang digunakan dengan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan

⁴⁵ Soerjono Soekanto dalam Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hal. 18.

⁴⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonseia, 1990), hal. 11-12.

permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi.⁴⁷ Peraturan perundang-undangan yang hendak dikaji disini yaitu peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan PNPB yang seharusnya dibayarkan oleh pemohon dalam pelaksanaan kegiatan. Seluruh peraturan perundang-undangan tersebut akan diinventarisir dan dianalisis menggunakan pendekatan perundang-undangan.

3. Sumber Data

Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Setiap bahan hukum ini harus diperiksa ulang validitas dan reliabilitasnya, sebab hal ini sangat menentukan hasil suatu penelitian.⁴⁸ Sumber bahan hukum dalam penelitian ini sebagai berikut:

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku dan terkait terhadap permasalahan yang akan diteliti, antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945;
- 2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- 3) Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;

⁴⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Cet. ke-12, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), hal. 95-98.

⁴⁸ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 2006), hal. 68.

- 4) Undang-Undang No. 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak;
- 5) Peraturan Pemerintah RI No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- 6) Peraturan Pemerintah RI No. 128 Tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional;
- 7) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 2013 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia; dan lain sebagainya.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal asing, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, serta simposium yang dilakukan para pakar terkait dengan objek kajian penelitian hukum ini.

c) Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tersier, yaitu berupa bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap data hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia, dan website maupun sumber hukum lainnya yang sejenis ataupun berhubungan dengan penelitian ini.

4. Teknik Dan Alat Pengumpulan Data

Berdasarkan pendekatan dan data dalam penelitian ini, maka dalam memudahkan untuk mendapatkan bahan hukum yang akan ditelaah, penulisan ini dilakukan melalui penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Penelitian

kepastakaan (*library research*), dilakukan dengan cara menginventarisasi, mengumpulkan bahan-bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan-bahan sekunder berupa buku-buku dan bahan-bahan tertier berupa kamus hukum yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Selain itu digunakan juga teknik pengumpulan data lapangan (*field research*) ke Kantor Pertanahan Kota Medan dengan melakukan wawancara bersama narasumber yaitu Bapak Diko Rolan Damanik, S.H. selaku Kepala Seksi Penetapan Dan Pendaftaran Hak di Kantor Pertanahan Kota Medan. .

Alat pengumpul data dapat dilakukan dengan cara studi dokumen (*documentary study*). Studi dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum (baik normatif maupun sosiologis), karena penelitian hukum selalu bertolak dari premis normatif.

5. Analisis Data

Soerjono Soekanto mengatakan bahwa analisis data dapat dirumuskan sebagai sesuatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.⁴⁹ Analisis data dalam penelitian ini dilakakukan dengan cara memilih data sekunder hasil penelitian kepustakaan dan data primer hasil penelitian lapangan dianalisis secara kualitatif.

Analisis untuk data kualitatif dilakukan dengan melakukan usaha-usaha meneliti terhadap prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam kebijakan penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi dalam kegiatan pendaftaran

⁴⁹ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, (Jakarta: Rajawali, 2002), hal..37.

tanah untuk pertama kali. Hal tersebut dilakukan untuk memperoleh deskripsi mengenai objek yang diteliti, sehingga mendapatkan jawaban sesuai dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini secara komprehensif, holistik dan mendalam.

Setelah analisis data selesai maka hasilnya kemudian akan disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang diteliti.⁵⁰ Dari hasil tersebut kemudian ditariklah kesimpulan dengan penalaran berfikir deduktif yang akan digunakan sebagai jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

⁵⁰H.B. Sutopo, *Metodelogi Penelitian Hukum Kualitatif Bagian II*, (Surakarta: UNS Press, 2002), hal.. 37.

BAB II

KEPASTIAN HUKUM KEPADA PEMOHON PENDAFTARAN TANAH UNTUK PERTAMA KALI DALAM PENENTUAN TARIF BIAYA TRANSPORTASI DAN AKOMODASI

A. Esensi Pendaftaran Hak Atas Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah memberikan definisi terkait pendaftaran tanah. Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁵¹

Menurut Boedi Harsono, Pendaftaran tanah merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan secara teratur dan terus menerus untuk mengumpulkan, mengolah, menyimpan dan menyajikan data tertentu mengenai bidang-bidang tanah yang ada di suatu wilayah tertentu.⁵² Pemerintah dalam melakukan pendaftaran tanah didasarkan pada peraturan perundang-undangan antara lain:

1) Pasal 19 UUPA menentukan:

⁵¹ Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁵² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaanya*, (Jakarta: Djambatan, 2004), hlm. 405

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 meliputi:
 - a. pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas social ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraanya menurut pertimbangan Menteri agrarian.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidakmampu dibebaskan dari biaya-biaya tersebut.

2) Pasal 23 UUPA menentukan:

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

3) Pasal 32 UUPA menentukan:

- (1) Hak guna usaha termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

4) Pasal 38 UUPA menentukan:

- (1) Hak guna bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnyanya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.
- (3) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- (4) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang ketentuan Pelaksanaan PP. No. 24 Tahun 1997.

Pasal 19 UUPA merupakan acuan dalam kegiatan pendaftaran tanah maka, uraian dari proses pendaftaran tanah ini diawali dengan kegiatan pengukuran bidang tanah di lapangan, kemudian dipetakan dalam skala dan setelah itu dibukukan. Mekanisme yang seperti ini biasa disebut adalah bagian dari tugas teknis. Apabila kegiatan teknis ini selesai maka, tahap selanjutnya

adalah pembukuan hak yang diberikan dalam bentuk sertipikat sebagai tanda bukti hak milik atas tanah yang memiliki kekuatan pembuktian yang sangat kuat.

2. Tujuan Pendaftaran Tanah

Setiap kegiatan tentunya memiliki tujuan termasuk kegiatan pendaftaran tanah. Tujuan pendaftaran tanah diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah mempunyai tujuan sebagai berikut:

- 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 bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.⁵³

Dalam Penjelasan Umum PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa Tujuan pendaftaran tanah untuk menghimpun dan menyediakan informasi yang lengkap mengenai bidang-bidang tanah dipertegas dengan dimungkinkannya menurut Peraturan Pemerintah ini pembukuan bidang-bidang tanah yang data fisik dan atau data yuridisnya belum lengkap atau masih disengketakan, walaupun untuk tanah-tanah yang demikian belum dikeluarkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya. Dalam rangka memberi kepastian hukum

⁵³ Waskito dan Hadi Arnowo, *Op.cit.*, hlm. 11.

kepada para pemegang hak atas tanah dalam Peraturan Pemerintah ini diberikan penegasan mengenai sejauh mana kekuatan pembuktian sertifikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh PPAT.

Untuk itu diberikan ketentuan bahwa selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan, dan bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertifikat atas nama orang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkannya sertifikat itu dia tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan itikad baik dan secara fisik nyata dikuasai olehnya atau oleh orang lain atau badan hukum yang mendapat. Dengan demikian maka makna dari pernyataan, bahwa sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat dan bahwa tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya.

3. Asas-Asas Pendaftaran Tanah

Asas-asas pendaftaran tanah telah diatur dalam PP No. 24 Tahun 1997. Dalam Pasal 2 disebutkan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas:⁵⁴

a. Asas Sederhana.

⁵⁴ Waskito dan Hadi Arnowo, *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Ed. Ke-1, Cet. ke-1, (Jakarta: Kencana, 2019), hal. 9.

Asas ini dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

b. Asas Aman.

Asas ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

c. Asas Terjangkau.

Asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.

d. Asas Mutakhir.

Asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya.

e. Asas Terbuka.

Asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di kantor pertanahan kabupaten/kota.

Keseluruhan asas tersebut harus terlaksana dalam setiap kegiatan pendaftaran tanah, guna mencegah ataupun meminimalisir terjadinya sengketa pertanahan dikemudian hari. Asas tersebut juga dilaksanakan bertujuan agar tujuan dari pendaftaran tanah sebagaimana yang diatur dalam PP No. 24 Tahun

1997 dapat diwujudkan secara nyata bagi para pihak yang mendaftarkannya maupun para pihak lain yang bersinggungan langsung dengan pihak yang mendaftarkan tanah tersebut.

4. Bidang-Bidang Pendaftaran Tanah

Pendaftaran untuk pertama kali atau pembukuan sesuatu hak atas tanah berguna supaya dapat menentukan secara memuaskan siapa yang berhak atas suatu tanah serta batas-batas dari tanah itu.⁵⁵ Secara garis besar pendaftaran tanah merupakan metode untuk melaksanakan kegiatan mendaftarkan tanah di Kantor Pertanahan untuk penerbitan sertifikat. Hanya saja dalam pendaftaran tanah dibedakan menjadi dua metode yaitu pendafrtan tanah secara sporadik dan pendaftaran tanah secara sistematis.

Kedua metode tersebut sama-sama dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan sebagai instansi yang menjalankan kewenangannya. Pendaftaran tanah yang dimaksud dalam hal ini adalah pendaftaran yang ditujukan atas bidang tanah sesuai dengan objek dan subjek tanah yang belum pernah diterbitkan sertifikatnya oleh Badan Pertanahan Nasional dalam rangka menjamin kepastian hukum. Penjelasan terkait pendaftaran tanah sporadik dan sistematis akan diuraikan sebagai berikut:

a) Pendaftaran Tanah Sporadik

PP No. 24 Tahun 1997 memberikan definisi Pendaftaran tanah secara sporadik yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam

⁵⁵ A.P. Parlindungan, *Op.cit.*, hal. 164.

wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.⁵⁶ Pendaftaran ini dilakukan atas kemauan suatu individu atau masyarakat yang mempunyai kemauan untuk, mendaftarkan hak milik atas tanah yang dimilikinya dengan cara datang ke Kantor Kantor Pertanahan dimana tanah tersebut berada. Pemohon mendaftarkan tanah atas inisiatif sendiri bukan karena adanya program dari pemerintah yang dalam hal ini pendaftaran tanah secara sistematis berbeda dengan pendaftaran tanah secara sporadik.

b) Pendaftaran Tanah Sistematis

Peraturan Pemerintah RI No. 24 Tahun 1997 memberikan definisi pendaftaran tanah secara sistematis yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

Pendaftaran tanah secara sistematis dan sporadik juga merupakan pendaftaran tanah untuk pertama kali. Pendaftaran tanah secara sporadik ini juga biasa disebut dengan istilah “rutin” di Kantor Pertanahan, karena metode pendaftaran ini berdasar atas keinginan masyarakat sendiri. Lain halnya dengan pendaftaran sistematis, metode ini justru jauh lebih banyak jumlah objek tanahnya jika dibandingkan dengan objek-objek pendaftaran secara sporadik. Mengingat bahwa kegiatan pendaftaran sistematis ini berjumlah besar, serentak dan banyak,

⁵⁶ Pasal 1 ayat (11) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

karena dialokasikan oleh pemerintah, maka dibutuhkan rencana kerja dari Kantor Pertanahan untuk menyediakan panitia khusus dalam pelaksanaannya berupa panitia sehingga tidak mengganggu kegiatan pendaftaran tanah secara sporadik.⁵⁷

Selain itu perbedaan di antara keduanya adalah sumber biaya. Yang mana pendaftaran secara sporadik dibiayai oleh pemohon (masyarakat pendaftar) sedangkan pendaftaran sistematis sumber dana dibiayai oleh pemerintah. Uraian terkait perbedaan kedua metode pendaftaran tanah tersebut akan diuraikan dalam bentuk tabel sebagai berikut:

Tabel 2. Perbedaan Pendaftaran Tanah Sistematis dan Sporadik

No	Jenis dan Bentuk Perbedaan	Pendaftaran Tanah Secara Sporadik	Pendaftaran Tanah Secara Sistematis
1.	Biaya	Dibebankan kepada Pemohon	Bersumber dari APBN oleh pemerintah negara
2.	Kegiatan dan Pelaksanaan	Individu dan dilaksanakan atas permintaan pemohon (pemilik tanah)	Serentak dan diprakasai oleh pemerintah
3.	Waktu Pelaksanaan	3 (tiga) bulan pekerjaan	Dalam 1 (satu) tahun anggaran
4.	Jumlah Objek Tanah yang Didaftarkan	Hanya satu atau beberapa obyek/subyek tanah	Semua bidang tanah yang meliputi 1 (satu) desa/ kelurahan

Sumber: Data Sekunder Yang Diolah

Pada dasarnya pendaftaran tanah baik secara sporadik maupun sistematis adalah kegiatan yang dilaksanakan secara terus-menerus dan berkesinambungan, agar maksud dari PP No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah dapat dicapai dengan baik. Sehingga terdapat administrasi pertanahan benar-benar terwujud dalam

⁵⁷ Pasal 13 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

birokrasi di negara Indonesia. Karena pendaftaran tanah banyak memberikan keuntungan bagi masyarakat dalam menjamin kepastian hukum, beberapa di antaranya adalah memberikan rasa aman dan perlindungan terhadap hak atas tanah, mengurangi jumlah sengketa terhadap tanah, memberikan kemudahan dalam pelayanan publik, meningkatkan mutu hidup masyarakat dan juga dapat menjadi tolok ukur nilai pajak pertanahan.

Sedangkan bidang-bidang pendaftaran tanah menurut Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 meliputi:

- 1) bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- 2) tanah hak pengelolaan;
- 3) tanah wakaf;
- 4) hak milik atas satuan rumah susun;
- 5) hak tanggungan;
- 6) Tanah negara.

Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dapat diberikan oleh Negara atas tanah-tanah yang dikuasai secara langsung oleh Negara, tetapi dimungkinkan juga Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai diberikan oleh pemegang Hak Milik atas tanah. Berbeda dengan obyek pendaftaran tanah lainnya, pendaftaran tanah Negara dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah, hanya saja sertifikatnya tidak diterbitkan. Sementara itu untuk obyek pendaftaran tanah yang lain maka obyek tersebut didaftar dengan

membukukannya dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta menerbitkan sertifikat tanah sebagai tanda bukti haknya.

Menurut Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. Dalam hal ini Irawan Soerodjo berpendapat bahwa yang dimaksud obyek pendaftaran tanah tersebut bukan tanah Negara dalam arti yang luas melainkan terbatas pada jenis tanah Negara dalam arti sempit, yaitu atas tanah-tanah hak yang telah jatuh tempo misalnya Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai.⁵⁸

5. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan adalah system pendaftaran hak (registration of titles), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Hal tersebut nampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah yang di daftar.⁵⁹

Menurut Effendi Perangin dalam melakukan pendaftaran tanah dikenal dua system pendaftaran, yaitu:

- 1) sistem positif adalah bahwa apa yang termuat dalam sertifikat tanah merupakan hal yang mutlak adanya, baik mengenai data fisik dan data yuridis. Negara menjamin kebenaran data yang ada dalam buku tanah.

⁵⁸ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, (Surabaya; Arkola, 2002), hlm. 108.

⁵⁹ *Ibid*

2) sistem negatif adalah bahwa apa yang terdapat dalam sertifikat tanah dianggap benar sampai dapat dibuktikan sebaliknya. Artinya pemegang sertifikat sewaktu-waktu dapat digugat oleh pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah.⁶⁰

Sistem pendaftaran yang dipakai menurut UUPA adalah sistem pendaftaran “negatife bertendensi positif” artinya kelemahan sistem negative dikurangi sedemikian rupa dengan sistem positif sehingga kepastian hukum dapat dicapai. Dalam sistem negatif, jaminan perlindungan yang diberikan kepada pemegang sertifikat tidak mutlak seperti pada system positif. Dalam system negative pemegang sertifikat tanah masih dimungkinkan untuk digugat oleh pihak lain yang merasa memiliki sebidang tanah tersebut.

Artinya perlindungan hukum diberikan kepada pemegang hak atas tanah yang sebenarnya bukan kepada pemegang sertifikat tanah. Pihak-pihak yang merasa mempunyai sesuatu hak atas tanah dapat melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat tanah, hanya saja dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ditentukan bahwa jangka waktu mengajukan gugatan dibatasi selama 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertifikat tanah.⁶¹ Sebagai perbandingan, terdapat beberapa sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh Negara-negara di dunia, yaitu Sistem Torrens, Sistem Positif, dan Sistem Negatif.⁶²

a) Sistem Torrens

⁶⁰ Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Praktisi Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 1991), 97

⁶¹ Irawan Soerodjo, Op Cit., hlm. 110.

⁶² AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, (Bandung: Mandar Maju, 2004), hlm. 24-36;

Sistem Torrens atau yang lebih dikenal dengan nama *The Real Property Act* atau *Torren Act* mulai berlaku di Australia Selatan sejak Tanggal 1 Juli 1858. Sistem ini sekarang dianut di Kepulauan Fiji, Canada, Negara Bagian Iowa Amerika Serikat, Yamaika Trinidad, Brazilia, Aljazair, Tunisia, Kongo, Denmark, Norwegia dan Malaysia.⁶³ Menurut sistem Torrens ini sertifikat merupakan alat bukti hak atas tanah yang paling lengkap serta tidak dapat diganggu gugat. Ganti rugi terhadap pemilik sejati adalah melalui dana asuransi. Untuk memperoleh buku tanah adalah tidak mungkin kecuali jika memperoleh sertifikat tanah dengan cara pemalsuan dengan tulisan atau diperoleh dengan cara penipuan.

Sistem Torrens ini mempunyai beberapa kelebihan jika dibandingkan dengan sistem Negatif, yaitu :

- 1) ketidakpastian diganti dengan kepastian.
- 2) biaya-biaya peralihan berkurang dan waktu dari bulan menjadi hari.
- 3) ketidakjelasan dan berbelitnya uraian menjadi singkat dan jelas.
- 4) persetujuan-persetujuan disederhanakan sedemikian rupa, sehingga setiap orang akan dapat mengurus kepentingannya sendiri.
- 5) kemungkinan penipuan sangat kecil.
- 6) mengembalikan nilai tanah karena terdapat kepastain hukum;
- 7) sejumlah proses dikurangi dengan meniadakan beberapa hal.⁶⁴

⁶³ Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, (Bandung: Alumni, 1993), hlm. 30.

⁶⁴ AP. Parlindungan, *Op Cit.*, hlm. 26.

b) Sistem Positif

Menurut sistem positif sertifikat tanah merupakan tanda bukti hak atas tanah yang mutlak serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah. Ciri pokok sistem ini adalah bahwa pendaftaran hak atas tanah menjamin dengan sempurna nama yang terdaftar dalam buku tanah adalah tidak dapat dibantah, walaupun misalnya ia bukan merupakan pemilik tanah tersebut.⁶⁵

Sistem positif ini memberikan kepercayaan yang mutlak kepada buku tanah. Pejabat-pejabat balik nama dalam sistem ini memainkan peranan sangat aktif, mereka menyelidiki apakah hak atas tanah yang dialihkan itu dapat didaftarkan atau tidak, menyelidiki identitas para pihak, wewenangnya dan apakah formalitasnya sudah terpenuhi atau belum. Sistem ini mempunyai beberapa keuntungan, yaitu:⁶⁶

- 1) Adanya kepastian dari buku tanah.
- 2) Peranan aktif dari pejabat balik nama tanah.
- 3) Mekanisme kerja dalam penerbitan sertifikat tanah mudah dimengerti oleh orang awam.

Sedangkan beberapa kelemahan system positif yaitu:

- 1) Peranan aktif Pejabat Balik Nama Tanah akan memakan waktu lama;
- 2) Pemilik yang sebenarnya akan kehilangan hak atas tanah karena kepastian dari buku tanah tersebut;

⁶⁵ Muwahind, *Pokok-Pokok Hukum Agraria Di Indonesia*, (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2016), hlm. 145

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 146

3) Wewenang pengadilan diletakkan dalam wewenang administrative.⁶⁷

c) Sistem Negatif

Menurut sistem negatif, bahwa segala apa yang tercantum dalam sertifikat tanah dianggap benar sampai dapat dibuktikan sebaliknya di muka sidang pengadilan. Adapun asas peralihan hak atas tanah menurut sistem negatif ini adalah Azas *Nemo Plus Juris*, yakni melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh pemegang hak sebenarnya. Ciri pokok dari sistem ini adalah bahwa pendaftaran tanah/pendaftaran hak atas tanah tidaklah menjamin bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah jika nama yang terdaftar bukanlah pemilik sebenarnya. Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dari pemberi hak sebelumnya, perolehan hak tersebut merupakan mata rantai perbuatan hukum dalam pendaftaran hak atas tanah sebelumnya.⁶⁸

Disamping itu Pejabat Balik Nama Tanah berperan pasif, artinya pejabat yang bersangkutan tidak berkewajiban untuk menyelidiki kebenaran dari surat-surat yang diserahkan kepadanya. Jika hal ini kita kaitkan dengan Pasal 19 UUPA, maka akan nampak sistem apa yang dipakai oleh Undangundang No. 5 Tahun 1960 tersebut. Pasal 19 Ayat (1), dan Ayat (2) menyebutkan:

⁶⁷ Bactiar Effendi, Op Cit., hlm. 33.

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 34

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi;
 - a) Pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah;
 - b) Pendaftaran hak-hak atas tanah, peralihan hak-hak tersebut;

Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dari ketentuan Pasal 19 Ayat (2) huruf C tersebut, dapat kita ketahui bahwa dengan didaftarkannya hak-hak atas tanah maka akan diberikan sertifikat tanah sebagai tanda bukti yang mempunyai pembuktian kuat. Kata kuat disini berarti sertifikat yang diberikan itu kekuatan pembuktiannya tidaklah mutlak. Artinya segala apa yang tercantum dalam sertifikat dianggap benar sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya (yang menyatakan sertifikat itu tidak benar). Terkait dengan masalah tersebut Pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan:

- (1) Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal di atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh

tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan gugatan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh Negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif. Di dalam sistem publikasi negatif Negara tidak menjamin data yang disajikan, namun demikian tidak dimaksudkan menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 (2) huruf C UUPA, bahwa tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam Pasal 23, 32 dan 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat. Ketentuan ini bertujuan, pada satu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan pada pihak lain untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan itikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertifikat sebagai tanda buktinya, yang menurut UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang

kuat (vide Penjelasan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997).

Ketentuan bahwa setelah 5 (lima) tahun sertifikat tanah tidak bisa digugat, di satu sisi memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, tetapi di sisi yang lain kebijakan tersebut juga riskan dan tidak memberikan perlindungan hukum kepada rakyat kecil yang selama ini belum sepenuhnya memahami hukum. Pengumuman penerbitan sertifikat tanah di kantor desa/kelurahan atau melalui media massa tidak menjamin masyarakat dapat mengetahui atas adanya pengumuman sehubungan dengan penerbitan sertifikat tersebut. Hal ini disebabkan masyarakat belum terbiasa membaca pengumuman di kelurahan atau media massa.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 memang lebih memberikan jaminan yang cukup kuat dibandingkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961. Sebab berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 tidak ditentukan suatu jangka waktu tertentu untuk memberikan kepastian, sehingga sertifikat sebagai alat bukti pemilikan tanah masih dapat dibatalkan apabila ada alat bukti data yang dipergunakan sebagai dasar penerbitannya cacat. Sedangkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyebutkan setelah lewat jangka waktu 5 (lima) tahun setelah diterbitkan, maka sertifikat tanah tidak dapat diganggu gugat lagi, sehingga hal tersebut akan relatif lebih memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.

Asas *Nemo Plus Juris* merupakan asas di mana seseorang tidak dapat melakukan tindakan hukum yang melampaui hak yang dimilikinya, dan akibat dari pelanggaran tersebut adalah batal demi hukum (van rechtswegenietig).⁶⁹ Batal demi hukum berakibat, perbuatan tersebut dianggap tidak pernah ada dan karenanya tidak mempunyai akibat hukum dan apabila tindakan hukum tersebut menimbulkan kerugian, maka pihak yang dirugikan dapat meminta ganti rugi kepada pihak-pihak yang melakukan perbuatan hukum tersebut. Dalam melakukan perbuatan hukum hak atas tanah, asas *Nemo Plus Juris* dikenal disamping asas itikad baik, yaitu asas yang melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya. Asas ini dalam hukum pertanahan mempunyai daya kerja untuk memberikan kekuatan pembuktian bagi peta dan daftar umum yang ada di Kantor Pertanahan. Penerapan asas ini berarti memberikan perlindungan kepada pemegang hak yang sebenarnya sehingga selalu terbuka kemungkinan untuk mengadakan gugatan bagi pihak yang merasa memiliki dan dapat membuktikan kepemilikannya kepada pihak lain yang meskipun namanya telah terdaftar dalam daftar umum yang terdapat di Kantor Pertanahan.

Perbuatan hukum yang menyangkut peralihan hak atas tanah seperti jual beli meskipun dilakukan dengan dasar itikad baik dan telah dilakukan pendaftaran di Kantor Pertanahan adalah batal demi hukum apabila terdapat pihak-pihak yang mempergunakan hak yang melampaui

⁶⁹ Irawan Soerodjo, Op Cit., hlm. 189.

batas kewenangan dan hak-hak hukum yang dimilikinya.⁷⁰ Dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 asas *Nemo Plus Juris* terefleksikan dalam stelsel negatif yang dinyatakan dalam Pasal 32 Ayat (2) yang dalam penjelasan Pasal tersebut menyatakan bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu.

Sebagai upaya untuk mengatasi kelemahan stelsel negatif dalam pendaftaran tanah tersebut diterapkan prinsip *rechverwerking* yang mengatur bahwa pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah/dirugikan diberikan kesempatan untuk menuntut haknya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat tanah, sehingga apabila seseorang dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak mempergunakan haknya maka yang bersangkutan dianggap telah melepaskan haknya. Tujuan diterapkannya prinsip *rechverwerking* adalah untuk memberikan perlindungan hukum kepada pihak yang dengan itikad baik menguasai tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah dengan sertifikat tanah sebagai tanda bukti kepemilikannya.

Namun demikian, prinsip *rechverwerking* tersebut akan menjadi tidak efektif atau tidak dapat memberikan perlindungan hukum serta dapat merugikan bagi pihak yang sesungguhnya memiliki tanah namun tidak dapat membuktikan dengan alat bukti berupa sertifikat tanah.

⁷⁰ *Ibid*, hlm. 190

Kelemahan sistem negatif adalah bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat tanah selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Sedangkan kelebihan adalah adanya perlindungan kepada pemegang hak atas tanah yang sebenarnya.⁷¹

Berdasarkan hal tersebut di atas, sistem yang dipakai oleh UUPA adalah Sistem Negatif Bertendensi Positif.¹⁶ Pengertian Negatif adalah bahwa keterangan-keterangan yang ada itu jika ternyata tidak benar masih dapat diubah dan dibetulkan. Sedangkan pengertian tendensi positif adalah adanya peranan aktif dari petugas pelaksana pendaftaran tanah dalam hal penelitian terhadap hak-hak atas tanah yang didaftar tersebut.⁷²

6. Kekuatan Pembuktian Sertipikat Hak Milik Atas Tanah

Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun dikeluarkan sertifikat sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah. Sertifikat adalah surat tanda bukti hak yang kuat sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf C UUPA untuk hak milik, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

⁷¹ AP. Parlindungan, op. cit, hlm. 126

⁷² Boedi Harsono, op. cit, hlm. 302

Sertifikat merupakan surat tanda bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Sebagai kelanjutan dari pemberian perlindungan hukum kepada para pemegang sertifikat, maka dalam pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa:

”...Dalam hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah ini tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan pada pengadilan negeri atas penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut”.⁷³

Dengan demikian, pemegang sertifikat yang telah melampaui masa 5 (lima) tahun mendapatkan perlindungan hukum penuh dari Pemerintah, dengan catatan ia memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya. Artinya berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut pemegang sertifikat tidak dapat diganggu gugat oleh pihak lain yang merasa memiliki sebidang tanah.

⁷³ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007). hlm. 465

Gambar 1. Sertipikat Hak Milik Atas Tanah

B. Pengaturan Terkait Tarif Biaya Transportasi Dan Akomodasi Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali.

Pendaftaran tanah di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia diselenggarakan oleh pemerintah Indonesia, dalam rangka mengatur hubungan hukum antara subyek dan obyek bidang-bidang tanah. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Hal tersebut terdapat dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut merupakan instruksi yang diberikan kepada pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional, yang pelaksanaannya ada pada Kantor Pertanahan.

Ditinjau dari pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Pendaftaran tanah merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali merupakan salah satu kegiatan dari pelaksanaan pendaftaran tanah. Pengertian pendaftaran tanah untuk pertama kali menurut Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan peraturan pemerintah nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah ini. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara periodik. (Harsono, 2007) (Pasal 13 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah). Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:

1. Pembuktian Hak Baru
2. Pembuktian Hak Lama
3. Pembukuan Hak.
4. Penerbitan sertifikat.
5. Penyajian data fisik dan data yuridis.
6. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Dalam memberikan layanan pendaftaran tanah untuk pertama kali, ada beberapa jenis pelayanan dimana petugas BPN harus mendatangi tempat-tempat tertentu dan membutuhkan waktu dalam satu hari atau lebih sehingga memerlukan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi. Ketentuan mengenai tarif biaya transportasi, konsumsi, dan akomodasi dalam pendaftaran tanah untuk pertama kali pada awalnya diatur Peraturan Pemerintah RI No. 46 Tahun 2002 tentang Tarif Atas Jenis PNBPN Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional. Pada

peraturan pemerintah tersebut, hanya diatur biaya transportasi ke lokasi tanah yang dimohonkan yang terdapat pada Pasal 13, secara lengkap menyatakan:

- (1) “Tarif pelayanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Pasal 6, Pasal 11, dan Pasal 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”.

Berdasarkan Pasal 13 ayat (2) Peraturan Pemerintah RI No. 46 Tahun 2002, biaya transportasi dibebankan kepada pemohon yang besarnya ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Dalam Penjelasan Pasal 13 hanya menyatakan cukup jelas. Setelah berlaku selama delapan tahun, Pemerintah mengundang Peraturan Pemerintah RI No. 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional. Sehingga, Peraturan Pemerintah RI No. 46 Tahun 2002, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.⁷⁴

Dalam Peraturan Pemerintah RI No. 13 Tahun 2010, mengenai biaya-biaya yang timbul pada pendaftaran tanah pertama kali, diatur dalam Pasal 20, bahwa:

- (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”.

Begitu juga dengan Penjelasan Pasal 20 Peraturan Pemerintah RI No. 13 Tahun 2010, dinyatakan cukup jelas. Jika dibandingkan dengan Peraturan

⁷⁴ Lihat: Pasal 28 Peraturan Pemerintah RI No. 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional.

Pemerintah RI No. 46 Tahun 2002 (pengaturan sebelumnya), dalam Peraturan Pemerintah RI No. 46 Tahun 2002 sesungguhnya lebih jelas pengaturannya, sebab Pasal 13 ayat (2)-nya biaya transportasi merujuk kepada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Artinya, bahwa petugas Kantor Pertanahan/BPN setempat, dalam menentukan tarif transportasi harus merujuk pada Peraturan Daerah sebagai peraturan turunannya. Perbedaan antara Peraturan Pemerintah RI No. 13 Tahun 2010 dengan Peraturan Pemerintah RI No. 46 Tahun 2002, bahwasanya dalam Peraturan Pemerintah RI No. 13 Tahun 2010 sudah disebutkan biaya akomodasi dan konsumsinya yang dibebankan kepada pemohon sebagai wajib bayar, sedangkan dalam Peraturan Pemerintah RI No. 46 Tahun 2002, hanya diatur mengenai biaya transportasi ke lokasi tanah yang akan diukur. Artinya, konsumsi dan akomodasi menjadi beban dari petugas kantor pertanahan setempat.

Dalam perkembangan selanjutnya, terjadi perubahan atas ketentuan tersebut. Pada saat ini ketentuan yang diberlakukan mengenai tarif biaya transportasi, konsumsi, dan akomodasi dalam pendaftaran tanah untuk pertama kali diatur dalam Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan 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.

Pada tabel di bawah ini, dapat dilihat perbedaan antara setiap peraturan pemerintah tersebut, sebagai berikut:

Tabel 3. Perbandingan Pengaturan Biaya Transportasi, Konsumsi, dan Akomodasi Dalam Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali

No.	Peraturan Pemerintah Republik Indonesia	Bunyi Ketentuan	T = Transportasi K = Konsumsi A = Akomodasi
1.	Peraturan Pemerintah RI No. 46 Tahun 2002 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional	Pasal 13: (1) “Tarif pelayanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Pasal 6, Pasal 11, dan Pasal 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”.	Hanya diatur mengenai Transportasi.
2.	Peraturan Pemerintah RI No. 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional	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”.	Sudah ada diatur Transportasi, Akomodasi dan Konsumsi.
3.	Peraturan Pemerintah RI No. 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku di Kementerian Agraria dan tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.	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”.	Sudah ada diatur Transportasi, Akomodasi, dan Konsumsi.

Sumber: Data Sekunder Yang Diolah.

Pada tabel diatas menunjukkan bahwa, Peraturan Pemerintah RI No. 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku di Kementerian Agraria dan tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional mengatur ketentuan tarif atas biaya pelayanan survei, pemeriksaan, pengukuran, serta pemetaan dibebankan kepada pemohon/wajib bayar. Tarif tersebut merupakan PNBP yang berlaku di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Tarif PNBP tersebut wajib dibayar langsung disetor ke Kas Negara oleh pemohon sebagai wajib bayar. Dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah RI No. 13 Tahun 2010, sama sekali tidak ada bedanya. Biaya transportasi, konsumsi, dan akomodasi dibebankan kepada pemohon sebagai wajib bayar. Sebenarnya, Peraturan Pemerintah RI No. 46 Tahun 2002 lebih jelas dalam pengaturan, sebab untuk biaya transportasi harus merujuk kepada Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi yang dibebankan kepada pemohon/wajib bayar 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 128 Tahun 2015 maupun peraturan lainnya. Praktik semacam ini disadari dapat menimbulkan ekses negatif. Peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh petugas pengukuran/pemeriksaan tanah terbuka lebar karena beberapa hal sebagai berikut:

1. Tidak ada kepastian hukum

Kepastian hukum itu akan jadi masalah ketika hukum itu dituliskan. Ketika hukum tidak dituliskan maka akan menjadikan permasalahan semakin kompleks. Faktor yuridis dan teknis pertanahan beranjak pada kepastian hukum. Dikatakan tidak adanya kepastian hukum atas besaran tarif biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi tersebut dikarenakan tidak diatur secara terperinci. Seharusnya biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi tersebut dirumuskan dengan acuan yang jelas, seperti interval (jarak) lokasi yang di tinjau, lama waktu pelayanan, jumlah petugas pelayanan pertanahan, dan lainnya. Dengan tidak adanya rumus dalam peraturan yang mengatur biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi dalam pendaftaran tanah untuk pertama kali maka sangat membuka peluang bagi petugas pengukuran/pemeriksaan tanah untuk meminta fasilitas transportasi, akomodasi, dan konsumsi melebihi ambang batas/ 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 dan/atau pemerasan, maupun tindak pidana lain kepada wajib bayar. 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 terjadinya penyalahgunaan wewenang maupun tindak pidana lain yang dilakukan oknum petugas Kantor Pertanahan.

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 secara umum maupun secara khusus, seperti Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), maupun masyarakat. Kondisi demikian rawan akan terjadinya penyalahgunaan wewenang maupun tindak pidana lain yang dilakukan oknum petugas Kantor Pertanahan.

Dengan demikian, praktik yang terjadi saat ini dalam mengelola biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi untuk kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, telah melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Good*

Governance) 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:

1. Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.
2. Asas Keterbukaan, yaitu 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.
3. Asas Akuntabilitas, yaitu 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.

Selain itu dapat ditafsirkan bahwa pelaksanaan ketentuan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi untuk kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali digabungkan dengan tarif pelayanan sebagaimana dalam pasal 21 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015, sehingga dirumuskan menjadi:

**Gambar 2. Rumus Tarif Transportasi, Akomodasi, Dan Konsumsi
Dalam Kegiatan Pendaftaran Untuk Pertama Kali**

$T = \text{Rumus Tarif} + \text{Biaya Transportasi, Akomodasi dan Konsumsi}$

Keterangan:

T : Tarif yang dibebankan kepada pemohon/ wajib bayar atas pelayanan pertanahan

Rumus Tarif : Rumus tarif jenis pelayanan pertanahan

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 Hukum, 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.

Oleh karena itu pelaksanaan ketentuan biaya transportasi, akomodasi dan konsumsi ini harus dilaksanakan berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Good Governance*), sehingga tidak menimbulkan banyak permasalahan, maka kebijakan dari Badan Pertanahan Nasional sangat diharapkan untuk mengatasi permasalahan ketidakpastian hukum dalam pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis

Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional. Pembahasan mengenai kebijakan Badan Pertanahan Nasional akan dijelaskan dalam subbab selanjutnya.

C. Analisis Kepastian Hukum Kepada Pemohon Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Dalam Penentuan Tarif Biaya Transportasi Dan Akomodasi

Berdasarkan teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, bahwasanya tujuan hukum yang paling utama adalah kepastian hukum, kepastian hukum merupakan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa.⁷⁵ Kepastian hukum merupakan salah satu tujuan hukum yang terpenting yang harus dicapai karena dengan kepastian hukum ini maka ada tercapai ketertiban dan keteraturan dalam masyarakat. Kepastian sendiri hakikatnya merupakan tujuan utama dari hukum. Adapun tugas hukum yang utama adalah:

1. “Membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat.
2. Membagi wewenang;
3. Mengatur cara memecahkan masalah hukum; dan
4. Memelihara kepastian hukum”.⁷⁶

Kepastian hukum dalam hukum pertanahan sangatlah penting terutama tentang bukti kepemilikan hak atas tanah. Dalam Pasal 19 UU Pokok Agraria, menyatakan sebagai berikut:

⁷⁵ Gustav Radbruch mengemukakan kepastian hukum muncul ketika tidak adanya demokrasi dan timbulnya kesewenang-wenangan pada masa Nazi Jerman, sebab Radbruch hidup di Jerman pada masa pemerintahan Kanselir Adolf Hitler. Hal ini membuat pola pikirnya, tujuan hukum bukanlah kemanfaatan dan keadilan, melainkan kepastian hukum. Kepastian hukum digunakan penguasa pada suatu Negara untuk mengatur sesuatu hal berdasarkan keinginan penguasa. Lihat: Peter Mahmud Marzuki, *Teori Hukum: The House of Law is the House of Mankind*, Edisi Pertama, Cet. ke-1, (Jakarta: Kencana, 2020), hlm. 245-246.

⁷⁶ Fatimah, *Op.cit.*, hlm. 286-294.

- (1) “Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.

Pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alas pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan menteri agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembiayaan biaya-biaya tersebut”.

Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah, meliputi:

1. “Kepastian Status Hak Yang Didaftarkan. Artinya, dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftarkan, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun atau Tanah Wakaf.

2. Kepastian Subjek Hak. Artinya, dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya, apakah perseorangan (warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia), sekelompok orang secara bersama-sama, atau badan hukum (badan hukum privat atau badan hukum publik).
3. Kepastian Objek Hak. Artinya, dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak, batas tanah, dan ukuran luas tanah”.⁷⁷

Dalam memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah, kepada pemegang yang bersangkutan diberikan sertifikat sebagai tanda bukti haknya. Berangkat dari teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch tersebut, maka dalam hal penentuan biaya transportasi, konsumsi dan akomodasi dalam pendaftaran tanah pertama kali di kantor-kantor pertanahan telah diatur dalam Peraturan Pemerintah RI No. 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Adapun landasan hukum biaya transportasi dan akomodasi dalam pendaftaran tanah pertama kali adalah Peraturan Pemerintah RI No. 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Penentuan tarif biaya transportasi, konsumsi, dan akomodasi tidak ditentukan berdasarkan peraturan pemerintah tersebut. Sehingga, berdasarkan teori kepastian

⁷⁷ *Ibid.*

hukum, memang Pemerintah menginginkan agar petugas-petugas kantor-kantor pertanahan yang melayani masyarakat dalam hal pendaftaran tanah pertama kali bernegosiasi dengan pemohon sebagai wajib bayar untuk menentukan berapa biaya transportasi, konsumsi, dan akomodasi yang layak untuk melaksanakan tugas pelayanan pendaftaran tanah pertama kali tersebut. Regulasi berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No. 128 Tahun 2015 membuka peluang bagi petugas-petugas kantor-kantor pertanahan untuk menentukan sendiri biayanya, sebab dengan adanya kewenangan dalam dirinya untuk mengukur bidang-bidang tanah yang akan didaftarkan, membuat diri petugas tersebut untuk tidak melaksanakan pekerjaan sesuai dengan tugasnya, jika biaya transportasi, konsumsi, dan akomodasi tidak dibayar oleh pemohon sebagai wajib bayar.

Jenis PNBP yang berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional adalah penerimaan yang berasal dari:

- a. “Pelayanan Survei, Pengukuran, dan Pemetaan;
- b. Pelayanan Pemeriksaan Tanah;
- c. Pelayanan Konsolidasi Tanah Secara Swadaya;
- d. Pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan;
- e. Pelayanan Pendaftaran Tanah;
- 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 No. 5/Prk/1965;
- j. Pelayanan di Bidang Pertanahan yang berasal dari Kerja Sama dengan Pihak Lain atau Instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah; dan
- k. Pelayanan Pendaftaran Pemberian Hak Bekas Tanah Terlantar”.⁷⁸

Berdasarkan Pasal 21 Peraturan Pemerintah RI No. 128 Tahun 2015 tersebut, tarif atas jenis PNB yang tidak termasuk biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi, yaitu:

- a. Pelayanan Survei, Pengukuran, dan Pemetaan;
- b. Pelayanan Pemeriksaan Tanah;
- 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 No. 5/Prk/1965.

Biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi tersebut dibebankan kepada wajib bayar. Wajib bayar adalah pemohon hak yang merupakan pihak yang mengajukan permohonan pendaftaran tanah. Jadi, pemohon hak atas tanah adalah pihak yang wajib membayar biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi atas

⁷⁸ Lihat: Pasal 1 Peraturan Pemerintah RI No. 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

layanan yang diterimanya dalam konteks pendaftaran tanah. Dalam penentuan berapa biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi yang layak untuk dibayarkan kepada petugas dari kantor-kantor pertanahan guna melaksanakan pelayanan sebagaimana dimaksud Pasal 21 Peraturan Pemerintah RI No. 128 tahun 2015 tidak ada tolok ukur atau standarisasi biaya yang timbul atas layanan yang diberikan tersebut. Sehingga terhadap hal ini menimbulkan perdebatan antara pemohon sebagai wajib bayar dan petugas-petugas dari kantor-kantor pertanahan.

Selain itu, biaya transportasi, konsumsi, dan akomodasi yang dibayarkan kepada petugas yang turun ke lapangan untuk melakukan pekerjaannya yang notabene telah mendapatkan gaji bulanan dari pemerintah. Akan tetapi, dalam melaksanakan kegiatan pengukuran tanah pada saat pendaftaran tanah pertama kali masih saja melakukan pengutipan-pengutipan kepada masyarakat dengan dilegalkan oleh pemerintah sendiri. Gaji yang diterima pegawai kantor-kantor pertanahan di seluruh Indonesia tentunya dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang mana sumber dana APBN adalah dari pajak-pajak yang dibayarkan oleh masyarakat kepada pemerintah.

Uraian diatas menunjukkan bahwa pengaturan biaya transportasi dan akomodasi dalam pendaftaran tanah pertama kali adalah Peraturan Pemerintah RI No. 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Penentuan tarif biaya transportasi, konsumsi, dan akomodasi tidak ditentukan berdasarkan peraturan pemerintah tersebut. Sehingga, berdasarkan teori kepastian hukum, memang Pemerintah menginginkan agar petugas-petugas

kantor-kantor pertanahan yang melayani masyarakat dalam hal pendaftaran tanah pertama kali bernegosiasi dengan pemohon sebagai wajib bayar untuk menentukan berapa biaya transportasi, konsumsi, dan akomodasi yang layak untuk melaksanakan tugas pelayanan pendaftaran tanah pertama kali tersebut. Regulasi berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No. 128 Tahun 2015 membuka peluang bagi petugas-petugas kantor-kantor pertanahan untuk menentukan sendiri biayanya, sebab dengan adanya kewenangan dalam dirinya untuk mengukur bidang-bidang tanah yang akan didaftarkan, membuat diri petugas tersebut untuk tidak melaksanakan pekerjaan sesuai dengan tugasnya, jika biaya transportasi, konsumsi, dan akomodasi tidak dibayar oleh pemohon sebagai wajib bayar.

Menanggapi hal tersebut, berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Seksi Penetapan Dan Pendaftaran Hak di Kantor Pertanahan Kota Medan, Diko Rolan Damanik, menyebutkan bahwa, perlu diatur kembali secara tegas dalam suatu bentuk peraturan khusus yang mengatur tentang tarif biaya transportasi, akomodasi dan konsumsi berdasarkan klasifikasi zona tertentu dengan memperhitungkan jarak lokasi objek tanah yang dimohonkan dalam rangka pelayanan pendaftaran tanah untuk pertama kali sehingga dapat terwujudnya kepastian hukum terhadap pelayanan kepada pemohon dan petugas Kantor Pertanahan terhindar dari permasalahan hukum.⁷⁹

⁷⁹ Wawancara dengan Kepala Seksi Penetapan Dan Pendaftaran Hak di Kantor Pertanahan Kota Medan, Diko Rolan Damanik, di Kota Medan, Pada hari Rabu, tanggal 25 Januari 2023.

BAB III

PENENTUAN TARIF BIAYA TRANSPORTASI DAN AKOMODASI KEPADA PEMOHON PENDAFTARAN TANAH UNTUK PERTAMA KALI DI KANTOR PERTANAHAN KOTA MEDAN

A. Kantor Pertanahan Kota Medan

1. Profil Kota Medan

Medan adalah ibu kota provinsi Sumatra Utara, Indonesia. Kota ini merupakan kota terbesar ketiga di Indonesia setelah DKI Jakarta dan Surabaya serta kota terbesar di luar pulau Jawa. Kota Medan merupakan pintu gerbang wilayah Indonesia bagian barat dengan keberadaan Pelabuhan Belawan dan Bandar Udara Internasional Kuala Namu yang merupakan bandara terbesar kedua di Indonesia. Akses dari pusat kota menuju pelabuhan dan bandara dilengkapi oleh jalan tol dan kereta api. Medan adalah kota pertama di Indonesia yang mengintegrasikan bandara dengan kereta api. Berbatasan dengan Selat Malaka, Medan menjadi kota perdagangan, industri, dan bisnis yang sangat penting di Indonesia. Pada tahun 2020, kota Medan memiliki penduduk sebanyak 2.435.252 jiwa, dan kepadatan penduduk 9.522,22 jiwa/km².⁸⁰

Kota Medan memiliki luas 26.510 hektare (265,10 km²) atau 3,6% dari keseluruhan wilayah Sumatra Utara. Dengan demikian, dibandingkan dengan kota/kabupaten lainnya, Medan memiliki luas wilayah yang relatif

⁸⁰ Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, *Visualisasi Data Kependudukan*, www.dukcapil.kemendagri.go.id. Diakses Pada Hari Kamis 31 Maret 2022 Pukul 12:41 WIB

kecil dengan jumlah penduduk yang relatif besar. Secara geografis kota Medan terletak pada 3° 30' – 3° 43' Lintang Utara dan 98° 35'–98° 44' Bujur Timur. Untuk itu topografi Kota Medan cenderung miring ke utara dan berada pada ketinggian 2,5–37,5 meter di atas permukaan laut. Kota Medan Memiliki Batas Wilayah Sebagai Berikut:

Utara : Selat Malaka

Timur : Kabupaten Deli Serdang

Selatan : Kabupaten Deli Serdang

Barat : Kabupaten Deli Serdang

Kota Medan terdiri dari 21 kecamatan dan 151 kelurahan dengan luas wilayah mencapai 265,10 km².

Tabel 4. Kecamatan, Luas Dan Persentase Luas Kecamatan Dari Wilayah Kota Medan

No	Kecamatan	Luas (Km ²)	Presentase (%)
1	Medan Tuntungan	20,68	7,80
2	Medan Johor	14,58	5,50
3	Medan Amplas	11,19	4,22
4	Medan Denai	9,05	3,41
5	Medan Area	5,52	2,08
6	Medan Kota	5,27	1,99
7	Medan Maimun	2,98	1,13
8	Medan Polonia	9,01	3,40
9	Medan Baru	5,84	2,20

10	Medan Selayang	12,81	4,83
11	Medan Sunggal	15,44	5,83
12	Medan Helvetia	13,16	4,97
13	Medan Petisah	6,82	2,57
14	Medan Barat	5,33	2,01
15	Medan Timur	7,76	2,93
16	Medan Perjuangan	4,09	1,54
17	Medan Tembung	7,99	3,01
18	Medan Deli	20,84	7,86
19	Medan Labuhan	36,67	13,83
20	Medan Marelan	23,82	8,99
21	Medan Belawan	26,25	9,90
Kota Medan		265,10	100,00

2. Profil Kantor Pertanahan Kota Medan

Merujuk pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR) mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.⁸¹

⁸¹ Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, *Beranda Sekilas*, Website Internet: <https://www.atrbpn.go.id/?menu=sekilas>, Diakses Pada Hari Rabu 23 Maret 2022 Pukul 11:11 WIB

Dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian ATR menyelenggarakan fungsi:

1. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang tata ruang, infrastruktur keagrariaan/pertanahan, hubungan hukum keagrariaan/pertanahan, penataan agraria/pertanahan, pengadaan tanah, pengendalian pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah, serta penanganan masalah agraria/pertanahan, pemanfaatan ruang, dan tanah;
2. koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
3. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
4. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
5. pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Agraria dan Tata Ruang di daerah; dan
6. pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang.⁸²

Selanjutnya, merujuk pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan

⁸² *Ibid*

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugasnya, BPN menyelenggarakan fungsi:⁸³

1. penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
2. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
3. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
4. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
5. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
6. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
7. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
8. pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
9. pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
10. pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
11. pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

⁸³ Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional

Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah, dibentuk Kantor Wilayah BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten/kota. Penelitian ini memfokuskan pada pembahasan wilayah kerja kantor pertanahan Kota Medan yang dibawah naungan Kantor Wilayah BPN Provinsi Sumatera Utara yang terletak di Jalan Brigjen Katamso No. 45 Medan Maimun, Kota Medan Provinsi Sumatera Utara.

Merujuk pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN RI No. 17 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan, bahwa lembaga ini berada di bawah kementerian terkait yang terletak di provinsi, sekaligus bertanggung jawab langsung kepada menteri. Dalam melaksanakan tugasnya, Kantor Wilayah BPN Provinsi menyelenggarakan fungsi:⁸⁴

- a. pengoordinasian, pembinaan, dan pelaksanaan penyusunan rencana, program, anggaran dan pelaporan Kantor Wilayah dan Kantor Pertanahan di wilayahnya;
- b. pengoordinasian, pembinaan, dan pelaksanaan survei dan pemetaan pertanahan, penetapan hak dan pendaftaran tanah, redistribusi tanah, pemberdayaan tanah masyarakat, penatagunaan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu, pengadaan tanah, pencadangan tanah,

⁸⁴ Pasal 3 Permen Agraria dan Tata Ruang/BPN RI No. 17 tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Pertanahan

konsolidasi tanah, pengembangan pertanahan, pemanfaatan tanah, penilaian tanah dan ekonomi pertanahan, pengendalian dan penertiban penguasaan dan pemilikan tanah, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang, penanganan dan pencegahan sengketa dan konflik serta penanganan perkara pertanahan;

- c. pengoordinasian dan pelaksanaan reformasi birokrasi, penyelesaian tindak lanjut pengaduan dan temuan hasil pengawasan;
- d. pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan kegiatan pertanahan di Kantor Wilayah dan Kantor Pertanahan; dan
- e. pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi Kantor Wilayah dan pengoordinasian tugas dan pembinaan administrasi pada Kantor Pertanahan.

Selanjutnya, dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN RI Nomor 17 Tahun 2020, untuk instansi Kantor Pertanahan kabupaten/ kota dalam melaksanakan tugasnya, memiliki fungsi:⁸⁵

- a. penyusunan rencana, program, anggaran dan pelaporan;
- b. pelaksanaan survei dan pemetaan;
- c. pelaksanaan penetapan hak dan pendaftaran tanah;
- d. pelaksanaan penataan dan pemberdayaan;
- e. pelaksanaan pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan;

⁸⁵ Pasal 20 Permen Agraria dan Tata Ruang/BPN RI No. 17 tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Pertanahan

- f. pelaksanaan pengendalian dan penanganan sengketa pertanahan;
- g. pelaksanaan modernisasi pelayanan pertanahan berbasis elektronik;
- h. pelaksanaan reformasi birokrasi dan penanganan pengaduan; dan
- i. pelaksanaan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi Kantor Pertanahan.

Kantor Pertanahan Kota Medan memiliki peran penting dalam menyelenggarakan tugas umum Pemerintahan dan Pembangunan serta pelayanan kepada masyarakat di bidang Pertanahan untuk Kota Medan. Kantor Pertanahan Kota Medan berlokasi di Jalan STM, Sitirejo II, Kecamatan. Medan Amplas, Kota Medan, Sumatera Utara.

Keberadaan Kantor Pertanahan Kota Medan sudah mulai tersosialisasi secara menyeluruh kepada masyarakat yang berdampak meningkatnya kegiatan pelayanan Pertanahan.⁸⁶ Dalam menjalankan tugasnya kantor pertanahan dipimpin oleh Kepala Kantor dan dibantu oleh struktur organisasi lainnya. Saat ini, salah satu masalah pokok yang dihadapi Kantor Pertanahan Kota Medan adalah adanya kesenjangan antara persediaan dan kebutuhan akan tanah, baik dari segi luasnya maupun kemampuan tanah yang mendorong terjadinya kenaikan harga tanah yang tidak terkendali pada bagian wilayah tertentu.

⁸⁶ *Ibid.*

B. Kebijakan BPN Dalam Pelaksanaan Ketentuan Biaya Transportasi, Akomodasi Dan Konsumsi Dalam Pendaftaran Tanah Pertama Kali

Badan Pertanahan Nasional (disingkat BPN) adalah lembaga pemerintah nonkementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. BPN dahulu dikenal dengan sebutan Kantor Agraria. BPN diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015. (Wikipedia Online, 2019) Salah satu fungsi BPN yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 adalah mengembangkan dan memperbaharui politik, hukum dan kebijakan pertanahan.

Kebijakan pertanahan berfungsi untuk mengatasi permasalahan yang timbul akibat dari penyelenggaraan ataupun pelaksanaan kegiatan dalam bidang pertanahan. Dalam pelaksanaan ketentuan biaya transportasi, akomodasi dan konsumsi ini menimbulkan banyak permasalahan, maka kebijakan dari Badan Pertanahan Nasional sangat diharapkan untuk mengatasi permasalahan ketidakpastian hukum dalam pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional.

Badan Pertanahan Nasional telah melakukan kebijakan dengan mengeluarkan Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional No 2306/3.1-100/VIII/2018 tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Pasal 21 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015. Surat edaran ini ditujukan kepada seluruh

kantor pertanahan yang tersebar di Indonesia. Adapun hal-hal yang disampaikan dalam surat edaran tersebut yaitu:

- (1) Bahwa biaya transportasi, akomodasi dan konsumsi bukan merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).
- (2) Biaya transportasi dan akomodasi pada hakekatnya disediakan oleh pemohon berupa angkutan sebagai transport dan/atau akomodasi tempat menginap.
- (3) Apabila pemohon tidak dapat menyiapkan penjemputan atau akomodasi tempat menginap maka biaya tersebut dapat dibayar terlebih dahulu oleh petugas yang nantinya akan diganti sebesar pengeluaran senyatanya (at cost) oleh pemohon, atau sesuai dengan tarif yang berlaku untuk biaya tersebut.
- (4) Untuk menghindari peluang pungutan lebih besar, dapat diberikan bukti pengeluaran (contoh terlampir) berupa Daftar Pengeluaran Riil atas biaya transportasi dan/atau akomodasi kepada pemohon.

Secara materil, hal-hal yang disampaikan melalui surat edaran tersebut dapat dinilai telah sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Good Governance*) yang mengacu pada pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Adapun yang dimaksud asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Good Governance*) meliputi asas:

1. Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keadilan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

2. Kemanfaatan

Asas kemanfaatan artinya bermanfaatnya suatu kebijakan pemerintahan dengan memperhatikan secara seimbang antara kepentingan setiap individu dengan individu lainnya.

3. Ketidakberpihakan

Asas ketidakberpihakan merupakan asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

4. Kecermatan

Asas kecermatan merupakan asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan

5. Tidak Menyalahgunakan Kewenangan

Asas tidak menyalahgunakan kewenangan merupakan asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

6. Keterbukaan

Asas keterbukaan (Transparansi) merupakan asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

7. Kepentingan Umum

Asas kepentingan umum merupakan asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

8. Pelayanan Yang Baik.

Asas pelayanan yang baik merupakan asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸⁷

Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik. Dalam hubungan ini, Muin Fahmal mengemukakan bahwa asas umum pemerintahan yang layak sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara

⁸⁷ Solechan. *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Pelayanan Publik. Administrative Law & Government Journal*, Volume 2 Nomor (3) Tahun 2019, hlm. 552-554.

dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakan tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya.⁸⁸

Selain itu tujuan pendaftaran tanah telah terwujud dengan terbitnya surat edaran tersebut. Tujuan dari pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah yakni:

1. 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.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Administrasi pertanahan merupakan bagian dari administrasi pemerintahan. Administrasi Pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Dalam administrasi pertanahan surat edaran ini haruslah dijadikan pedoman bagi tiap-tiap petugas kantor pertanahan yang membebaskan biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi kepada pemohon/ wajib bayar dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali. Surat edaran tersebut membuat besaran biaya transportasi,

⁸⁸ Widjiastuti, A. *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme*. Jurnal Perspektif, Volume 22 Nomor (2) Tahun 2017, hlm. 96-100.

akomodasi, dan konsumsi dapat diketahui secara terbuka (transparan) oleh siapapun sehingga dapat dipertanggungjawabkan.

Untuk itulah, kebijakan tersebut diharapkan diketahui oleh semua pihak agar menghindari pungutan diatas standar kewajaran. Sungguhpun secara materil Surat Edaran tersebut dinilai baik, namun akan lebih baik dan efektif jika kebijakan dalam surat edaran tersebut disertakan dalam pembaharuan peraturan pemerintah mengenai Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional. Hal ini dikarenakan, kedudukan surat edaran sebagai hanya sebatas kebijakan pulik. Surat edaran bukan merupakan jenis dalam hierarki perundang-undangan, bukan juga keputusan tata usaha negara.

Apabila dilihat dari segi penamaan “surat edaran” dalam buku perihal Undang-Undang karya Prof. jimmy Asshidiqie Surat Edaran diklasifikasikan dalam aturan kebijakan atau *quasi legislation*. Oleh karena itu, jika kita lihat dari segi penamaan dengan mengacuhkan dasar hukum keberlakuan tiap-tiap surat edaran. Maka dapat diasumsikan bahwa Surat Edaran Badan Pertanahan Nasional adalah sebuah kebijakan.⁸⁹

Kebijakan publik yang dikeluarkan melalui surat edaran adalah *in casu* tidak mengikat hukum secara langsung, namun mempunyai relevansi hukum. Dengan kata lain kebijakan pertanahan yang dikeluarkan Badan Pertanahan Nasional bertujuan memberikan kepastian, perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang tanggungjawabnya berpedoman pada asas-

⁸⁹ <https://pro.hukumonline.com/berita/baca/lt54b1f62361f81/surat-edaran--kerikil-dalam-perundang-undangan>

asaskepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan.

C. Penentuan Tarif Biaya Transportasi Dan Akomodasi Kepada Pemohon Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Di Kantor Pertanahan Kota Medan

Problematika biaya dalam kegiatan pendaftaran tanah sangat kompleks. Biaya yang timbul atas pendaftaran tanah, terdiri dari: pelayanan pengukuran dan pemetaan bidang tanah, pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dan pelayanan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Jika dikaitkan dengan kegiatan administrasi dalam pendaftaran tanah, maka biaya pelayanan pendaftaran tanah tersebut juga meliputi pelayanan pemeriksaan tanah dan pelayanan penetapan hak atas tanah.⁹⁰

Ketentuan tarif atas pelayanan survei, pemeriksaan, pengukuran, dan pemetaan telah diatur secara terperinci dalam Pasal 2 s.d. Pasal 10 Peraturan Pemerintah RI No. 128 Tahun 2015. Besarnya tarif biaya pelayanan pengukuran, pelayanan pemeriksaan tanah, biaya pelayanan penetapan hak atas tanah ditetapkan dengan rumus tertentu yang didasarkan pada luas bidang tanahnya, namun untuk memudahkan penghitungannya telah dituangkan nilainya dalam lampiran peraturan tersebut. Pada setiap kantor-kantor pertanahan telah disediakan daftar tersebut yang ditempelkan di papan pengumuman. Misalnya, tarif untuk

⁹⁰Wawancara dengan Kepala Seksi Penetapan Dan Pendaftaran Hak di Kantor Pertanahan Kota Medan, Diko Rolan Damanik, di Kota Medan, Pada hari Rabu, tanggal 25 Januari 2023.

pelayanan pendaftaran tanah untuk pertama kali ditentukan sebesar Rp. 50.000,- (lima puluh ribu rupiah).⁹¹

Dalam penerapannya, biaya tersebut hanya tertera dalam peraturan, sebab selalu saja ada dana tambahan yang dikutip oleh oknum petugas dengan dalih memperlancar urusan, yang nilainya bisa berlipat ganda dan tarif yang ditentukan dalam peraturan.⁹² Hal demikian tentunya menjadi persoalan kepada pemohon sebagai pihak yang wajib membayar. Selain itu, pemohon/wajib bayar juga dibebankan biaya akomodasi dan transportasi atas pelayanan survei, pemeriksaan, pengukuran, serta pemetaan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Medan.

Adapun ketentuan Pasal 21 Peraturan Pemerintah RI No. 128 Tahun 2015, yaitu:

- (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”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, ketentuan tarif atas biaya transportasi dan akomodasi tidak ada diatur secara terperinci sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Hal ini berbanding terbalik dengan tujuan pendaftaran tanah, secara yuridis teknis pendaftaran tanah bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Kepastian hukum dalam hal ini belum terwujud dikarenakan faktor kelemahan aturan pendaftaran tanah yang memberi celah terjadinya praktik-praktik gelap dalam penentuan tarif pembiayaan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah.

⁹¹ *Ibid*

⁹² Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah, Op.cit.*

Dikarenakan terjadinya praktik-praktik gelap dalam penentuan tarif pembiayaan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah, maka terdapat keluhan pada masyarakat Kota Medan yang disampaikan melalui Pengaduan Masyarakat (Dumas) kepada Subbagian Tata Usaha Kantor Pertanahan Kota Medan. Pengaduan masyarakat tersebut mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali, karena pelaksanaan yang dianggap tidak tegas, kabur (gelap), dan berbelit-belit. Bahkan, terjadi perbedaan penafsiran dalam pelaksanaan dan pengerjaannya. Praktik pelaksanaan pendaftaran tanah seperti ini tentunya bertentangan dengan asas pendaftaran tanah yang termaktub dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah RI No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang notabene dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

Sebagai institusi penyelenggaraan pelayanan publik, Kantor pertanahan Kota Medan dituntut masyarakat untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Keluhan masyarakat Kota Medan sesungguhnya dapat ditangani dan diatasi dengan menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam kebijakan penentuan tarif biaya akomodasi dan transportasi dalam pendaftaran tanah untuk pertama kali. Apabila prinsip transparansi dan akuntabilitas diterapkan, maka dengan mudah tujuan pendaftaran tanah tercapai dan juga dapat dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

Tujuan pendaftaran tanah dapat tercapai berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka karena prinsip transparansi menciptakan

kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.⁹³ Transparansi dalam kebijakan penentuan biaya akomodasi dan transportasi pendaftaran tanah untuk pertama kali diperlukan agar masyarakat dapat mengetahui lebih jelas, transparan, akurat, cepat dan pasti dengan biaya yang sesuai dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas.

Akuntabilitas terkandung dalam kewajiban pelaksana pelayanan publik untuk menyajikan dan melaporkan segala kegiatan pendaftaran tanah pertama kali kepada pihak yang lebih tinggi/atasannya. Istilah akuntabilitas dilihat dari sudut pandang pengendalian tindakan pada pencapaian tujuan. Tolok ukur atau indikator pengukuran kinerja adalah kewajiban individu dan organisasi untuk mempertanggungjawabkan pencapaian kinerjanya melalui pengukuran yang objektif.⁹⁴

Kantor Pertanahan Kota Medan dalam konsep akuntabilitas tidak terbatas pada laporan pertanggungjawaban saja, tetapi mencakup praktik-praktik kemudahan yang memberikan mandat mendapatkan Informasi, baik langsung maupun tidak langsung, secara lisan maupun tertulis kepada publik. Dengan demikian, akuntabilitas akan subur pada lingkungan Kantor pertanahan Kota Medan yang mengutamakan transparansi sebagai landasan pertanggungjawaban.

Menanggapi hal tersebut Bapak Diko Rolan Damanik, Kepala Seksi Penetapan Dan Pendaftaran Hak di Kantor Pertanahan Kota Medan menyebutkan bahwa prinsip Aasas Umum Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*) sangat

⁹³ Ferry Kusumastuti Lukito, *Op.cit.*, hlm. 21.

⁹⁴ Sedarmayanti, *Op.cit.*, hlm. 43.

penting diterapkan dalam segala aspek kegiatan pada Kantor Pertanahan Kota Medan termasuk dalam penentuan tarif biaya transportasi, konsumsi dan akomodasi dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dibebankan kepada wajib bayar/ pemohon.⁹⁵

Selanjutnya, dalam penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi kepada pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Medan, untuk sampai saat ini belum ada peraturan yang mengatur khusus mengenai tarif transportasi dan akomodasi sehingga diperlukan kesepakatan antara pemohon dan petugas Kantor Pertanahan terkait metode penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi. Apabila pemohon tidak bersedia melakukan pembayaran secara tunai, maka pemohon cukup menyediakan alat transportasi dan akomodasi pada saat petugas Kantor Pertanahan akan menuju objek tanah yang dimohonkan.⁹⁶

Berdasarkan keterangan yang diperoleh diatas, maka dapat dicermati bahwa dalam Penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi kepada pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Medan ditentukan berdasarkan hasil kesepakatan atas musyawarah⁹⁷ antara pemohon dan petugas Kantor Pertanahan terkait metode penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi. Namun, apabila hasil musyawarah tersebut tidak tercapai kesepakatan,

⁹⁵ Wawancara dengan Kepala Seksi Penetapan Dan Pendaftaran Hak di Kantor Pertanahan Kota Medan, Diko Rolan Damanik, di Kota Medan, Pada hari Rabu, tanggal 25 Januari 2023.

⁹⁶ *Ibid*

⁹⁷ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), musyawarah merupakan pembahasan bersama dengan maksud mencapai keputusan atas penyelesaian masalah. Musyawarah memiliki tujuan untuk mencapai mufakat atau persetujuan. Pada dasarnya, prinsip dari musyawarah adalah bagian dari demokrasi sehingga saat ini sering dikaitkan dengan dunia politik demokrasi.

maka pemohon cukup menyediakan alat transportasi dan akomodasi pada saat petugas Kantor Pertanahan akan menuju objek tanah yang dimohonkan. Penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi kepada pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Medan yang diuraikan tersebut merupakan suatu kebijakan khusus yang berlaku di Kantor Pertanahan Kota Medan.

Apabila dianalisis, kebijakan tersebut dapat dikatakan masih terdapat kekurangan, dikarenakan dalam kebijakan tersebut tidak membuat Berita Acara dalam prosesnya. Maka sebaiknya, pihak pemohon dan Pihak Petugas dalam musyawarah penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi kepada pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Medan membuat Berita Acara yang ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan sehingga Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan turut bertanggungjawab atas penentuan biaya transportasi dan akomodasi dalam pendaftaran pendaftaran tanah untuk pertama kali. Hal tersebut dilakukan guna mewujudkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*).

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis mengenai **kepastian hukum kepada pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali dalam penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi di Kantor Pertanahan Kota Medan**, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Biaya transportasi dan akomodasi merupakan hal yang diwajibkan kepada pemohon dalam kegiatan pendaftaran untuk pertama kali sebagaimana Peraturan Pemerintah RI No. 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Namun, peraturan tersebut belum dapat mewujudkan kepastian hukum kepada pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali dalam penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi.
2. Penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi kepada pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Medan ditentukan berdasarkan hasil kesepakatan atas musyawarah antara pemohon dan petugas Kantor Pertanahan terkait metode penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi. Namun, apabila hasil musyawarah tersebut tidak tercapai kesepakatan, maka pemohon cukup menyediakan alat transportasi dan akomodasi pada saat petugas Kantor Pertanahan akan menuju objek tanah yang dimohonkan.

3. Kendala yang terjadi dalam penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi kepada pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Medan yaitu pemohon pendaftaran tanah pertama kali tidak melakukan pelayanan pertanahan secara langsung ke Kantor pertanahan Kota Medan melainkan menggunakan jasa perantara (calo) sehingga menjadi peluang bagi jasa perantara (calo) untuk mengambil biaya transportasi dan akomodasi kepada pemohon dengan jumlah yang relatif besar. Sehingga pemohon beranggapan hal tersebut adalah tarif/biaya resmi. Dalam hal ini sangat merugikan pihak pemohon dan Kantor Pertanahan dalam pelayanan pendaftaran tanah untuk pertama kali.

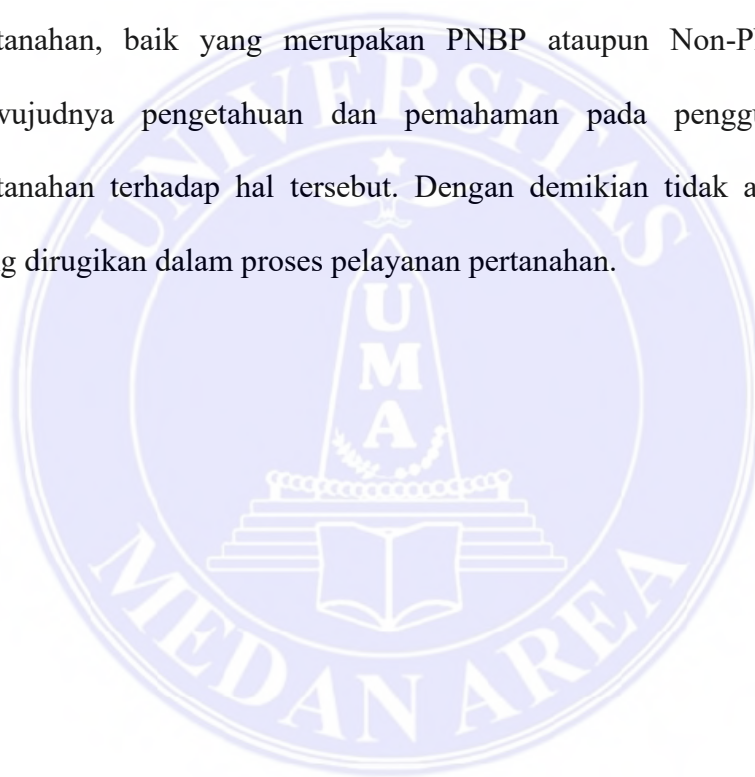
B. Saran

Berdasarkan beberapa kesimpulan diatas, maka penulis merekomendasikan beberapa hal, yaitu:

1. Diharapkan agar diatur kembali secara tegas dalam suatu bentuk peraturan khusus yang mengatur tentang tarif biaya transportasi, akomodasi dan konsumsi dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali berdasarkan klasifikasi zona tertentu dengan memperhitungkan jarak lokasi objek tanah yang dimohonkan dalam rangka pelayanan pendaftaran tanah untuk pertama kali sehingga dapat terwujudnya kepastian hukum terhadap pelayanan kepada pemohon dan petugas Kantor Pertanahan terhindar dari permasalahan hukum.
2. Sebaiknya, pihak pemohon dan Pihak Petugas dalam musyawarah penentuan tarif biaya transportasi dan akomodasi kepada pemohon pendaftaran tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Medan membuat Berita Acara

yang ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan sehingga Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan turut bertanggungjawab atas penentuan biaya transportasi dan akomodasi dalam pendaftaran pendaftaran tanah untuk pertama kali.

3. Seharusnya, Kantor Pertanahan melakukan sosialisasi secara masif melalui media elektronik dan non elektronik tentang jenis-jenis tarif/biaya pelayanan pertanahan, baik yang merupakan PNBK ataupun Non-PNBK Sehingga terwujudnya pengetahuan dan pemahaman pada pengguna pelayanan pertanahan terhadap hal tersebut. Dengan demikian tidak ada pihak-pihak yang dirugikan dalam proses pelayanan pertanahan.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ali, Achmad. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Gunung Agung, 2002.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, 2006.
- Arnowo, Hadi. *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Jakarta: Prenada Media, 2020.
- Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, *Teori Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.
- Dijk, Van. *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, Terjemahan oleh Mr. A. Soehardi, Bandung: Mandar Maju, 2006.
- Effendi, Bachtiar. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Bandung: Alumni, 1993
- Effendy, Marwan. *Teori Hukum: Dari Perspektif Kebijakan, Perbandingan dan Harmonisasi Hukum Pidana*, Referensi Jakarta: Gaung Persada Press Group, 2014.
- Friedman, Lawrence M. *The Legal System, A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage, 1975.
- Fuady, Munir. *Aliran Hukum Kritis (Paradigma Ketidakberdayaan Hukum)*, Cet. ke-1, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.
- Harsono, Boedi. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional: Dalam Hubungannya Dengan Tap MPR RI IX/MPR/2001*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2003.
- Husin, Suadi *Hukum Tata Pemerintahan*, Medan: Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Medan, 2010.
- Isnaini, A. A. L., & Lubis, A. A. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif. Medan: Pustaka Prima. 2022*
- Isnaini, & Lubis, A. A., *Hukum Agraria Indonesia (Pelaksanaan PTSL dan Penyelesaian Konflik Agraria)*, Pustaka Prima, Medan 2023
- Kamisa, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Surabaya: Kartika, 2007.

- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Sinar Bakti, 1998.
- Lubis, Mhd. Yamin dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Edisi Revisi, Bandung: Mandar Maju, 2010.
- Lubis, Solly. *Sistem Nasional*, Bandung: Mandar Maju, 2002.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Cet. ke-12, Jakarta: Prenada Media Group, 2016.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Teori Hukum: The House of Law is the House of Mankind*, Edisi Pertama, Cet. ke-1, Jakarta: Kencana, 2020.
- Mertoskusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1986.
- Muwahind, *Pokok-Pokok Hukum Agraria Di Indonesia*, Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2016
- Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, 1984.
- Parlindungan, AP. *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Bandung: Mandar Maju, 2004
- Parlindungan, AP. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1999
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta: UKI Press, 2006.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- Rasjidi, Lili dan B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Madzab dan Refleksi*, Bandung: PT. Remaja Rosda Karya, 1994.
- Santoso, Urip. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Prenada Kencana Media Group, 2010.
- Santoso, Urip. *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Prenamedia Group, 2014.
- Setiono, *Supremasi Hukum*, Surakarta: UNS, 2004.

- Siregar, Mahmul. *Kepastian Hukum Dalam Transaksi Bisnis Internasional dan Implikasinya Terhadap Kegiatan Investasi di Indonesia*, Medan: Fakultas Hukum USU, tanpa tahun.
- Soekanto, Soerjono dalam Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Soekanto, Soerjono. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Jakarta: Rajawali, 2002.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonseia, 1990.
- Soerodjo, Irawan. *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Surabaya; Arkola, 2002
- Soetiknjo, Iman. *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994.
- Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Bandung: Alfabeta, 2011.
- Sunggono, Bambang. dan Aries Harianto, *Bantuan Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, Bandung: Mandar Maju, 2009.
- Suryabrata, Samayadi. *Metodologi Penelitan*, Jakarta: Raja Grafndo Persada, 1998.
- Sutedi, Adrian. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007
- Sutopo, H.B. *Metodelogi Penelitian Hukum Kualitatif Bagian II*, Surakarta: UNS Press, 2002.
- Tehupeiory, Aartjie. *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Jakarta: Raih Asa Sukses, 2012.
- Ujan, Andre Ata. *Filsafat Hukum-Membangun Hukum, Membela Keadilan*, Yogyakarta: Kanisius, 2009.
- Waskito dan Hadi Arnowo, *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Ed. Ke-1, Cet. ke-1, Jakarta: Kencana, 2019.

B. Peraturan Perundang-undangan

UUD 1945.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Undang-Undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme.

Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang No. 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Peraturan Pemerintah RI No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah RI No. 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional.

Peraturan Presiden RI No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025.

Peraturan Pemerintah RI No. 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Ttanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah.

C. Karya Ilmiah

Solechan. *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Pelayanan Publik*. Administrative Law & Government Journal, Volume 2 Nomor (3) Tahun 2019

Widjiastuti, A. *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme*. Jurnal Perspektif, Volume 22 Nomor (2), Tahun 2017.

D. Media Massa Dan Internet

Kejaksaan Negeri Bone, “*Analisa Konsep Keadilan, Kepastian, Dan Kemanfaatan Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Pertambangan*”, Website Internet: <https://www.kejari-bone.go.id/artikel/detail/1/analisa-konsep-keadilan-kepastian-dan-kemanfaatan-dalam-penegakan-hukum-tindak-pidana-pertambangan.html>

Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, *Beranda Sekilas*, Website Internet: <https://www.atrbpn.go.id/?menu=sekilas>

Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, *Visualisasi Data Kependudukan*, www.dukcapil.kemendagri.go.id

Wikipedia, “*Definisi Akomodasi*”, Website Internet: <https://id.wikipedia.org/wiki/Akomodasi>

Wikipedia, “*Definisi Transportasi*”, Website Internet: <https://id.wikipedia.org/wiki/Transportasi>