

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pada hakekatnya Negara Republik Indonesia merupakan Negara kaya raya dengan ditunjang tanah yang subur membentang dari Sabang sampai Merauke, ini merupakan limpahan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia. Dengan jumlah penduduk yang begitu besar merupakan modal yang besar dalam melaksanakan dan menyukseskan pembangunan nasional.

Melaksanakan pembangunan merupakan salah satu yang dapat dipergunakan oleh pemerintah Indonesia untuk mewujudkan tujuan yang termuat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang tersirat dalam Alenia IV yang berbunyi dalam rangka untuk membentuk suatu pemerintahan yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta dalam melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan.

Bagi bangsa Indonesia "tanah" adalah karunia Tuhan dan merupakan kekayaan nasional. Hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah adalah hubungan yang bersifat alami, seluruh wilayah Indonesia merupakan kesatuan tanah air dari rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.

Tanah yang merupakan bagian dari bumi dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara sesuai Pasal 33 UUD 1945, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UUPA Nomor 5 tahun 1960 yang menyatakan bahwa Hak menguasai dari Negara tersebut memberi wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, persediaan dan pemeliharaan tanah.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai tanah.

Dalam melaksanakan Program Pembangunan Daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menitik beratkan pada aspek Desentralisasi, yang berfokus pada Daerah Kabupaten dan Kota, maka Bupati/Walikota harus melaksanakan prakarsa untuk menentukan kebijaksanaan dan penggunaan dan aspirasi yang menyangkut pendanaan pelaksanaan pemerintahan dan tugas-tugas pembangunan.

Negara Indonesia sebagai Negara agraris dalam melaksanakan pembangunan di bidang pertanahan diarahkan pada terwujudnya pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil dan merata. Karena tanah mempunyai nilai ekonomis yang tinggi dan penting bagi kehidupan bangsa Indonesia.

Kaitannya dengan Pembangunan yang berhubungan dengan tanah, pemerintah telah membuat kebijakan di bidang pertanahan yang dapat dijadikan landasan atau sasaran guna meningkatkan penataan kembali penggunaan pemilikan dan pengusahaan tanah serta pemindahan hak atas tanah. Kebijakan pemerintah tersebut yaitu dengan Catur Tertib administrasi pertanahan yang bertujuan untuk meningkatkan agar tercipta kepastian hukum mengenai pemilikan hak atas tanah.

Selanjutnya untuk mewujudkan sasaran-sasaran tersebut di Kota Yogyakarta, seluruh Camat selaku pejabat pembuat Akta Tanah mempunyai kewenangan yang berhubungan dengan masalah pertanahan dalam hal ini yang berkaitan dengan membuat akta peralihan hak dan akta-akta lain yang diatur dalam peraturan perundangan yang berlaku. Camat selaku PPAT mempunyai tugas wewenang serta kewajiban ikut bertanggung jawab dalam mewujudkan catur tertib pertanahan yang salah satunya tertib administrasi pertanahan.

Kemudian dalam pelaksanaan pendaftaran peralihan hak atas tanah Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 tentang PPAT yaitu : Tugas pokok Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah adalah melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum

Dalam menunjang Pendapatan Asli Daerah Kota Yogyakarta yang bersumber pada bidang pertanahan yang berhubungan dengan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan. Pasal 155 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah, juga dalam Pasal 157 UU No. 32 Tahun 2004 yang menyebutkan sumber pendapatan Daerah antara lain : hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah Pasal 12 ayat (4) berbunyi : Dana Bagi Hasil dari penerimaan BPHTB adalah sebesar 80% (delapan puluh persen) dengan rincian sebagai berikut : 16% (enam belas persen) untuk daerah propinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah propinsi dan 64% (enam puluh empat persen) untuk daerah kabupaten dan kota penghasil dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah kabupaten/kota. Sedangkan ayat (5) berbunyi : 20% (dua puluh persen) bagian pemerintah dari penerimaan BPHTB dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk seluruh kabupaten dan kota.

Dalam rangka meningkatkan sumber pendapatan Negara dari pajak dalam hal ini Camat selaku PPAT juga mempunyai peranan yang besar karena mereka ditugaskan untuk meneliti dan memeriksa telah dibayarkan pajak penghasilan (PPH) dari penghasilan akibat perbuatan hukum yaitu Peralihan Hak atas Tanah dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang peraturan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Pasal (2) sampai dengan Pasal (4) seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai Kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum seperti:

- 1). Jual beli
- 2). Tukar-menukar
- 3). Hibah
- 4). Pemasukan ke dalam perusahaan
- 5). Pembagian hak bersama
- 6). Pemberian hak guna usaha/hak pakai atas tanah hak milik
- 7). Pemberian hak tanggungan
- 8). Pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan.

Apabila kita perhatikan hal tersebut diatas PPAT dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya dapat memberikan kontribusi bagi peningkatan pendapatan daerah, memperhatikan tugas Camat selaku PPAT cukup besar dalam pelayanan pertanahan terhadap masyarakat akan berakibat dapat meningkatkan sumber pendapatan atau penerimaan negara khususnya di daerah yang selanjutnya akan mendorong peningkatan pendapatan daerah di kota Yogyakarta.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut tentang peranan camat dengan judul **“PERANAN CAMAT SELAKU PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH DALAM UPAYA PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH DI KOTA YOGYAKARTA”**

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian tersebut, penulis mengemukakan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah peranan Camat selaku pejabat pembuat akta tanah dalam upaya peningkatan pendapatan asli Daerah di kota Yogyakarta ?
2. Bagaimana pengaturan tentang biaya peralihan hak atas tanah oleh PPAT ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui peran Camat sebagai pejabat pembuat akta tanah dalam upaya peningkatan pendapatan asli daerah di kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui pengaturan biaya peralihan hak atas tanah oleh PPAT.

## **D. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pengetahuan kepada masyarakat pada umumnya, terutama masyarakat kota Yogyakarta. Bahwa peran Camat selaku PPAT cukup berperan dalam melaksanakan peralihan hak atas tanah yang menghasilkan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dalam rangka peningkatan pendapatan asli daerah di kota

## 2. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya bagi perkembangan hukum Agraria.

## E. Tinjauan Pustaka

Tanah merupakan bagian terpenting dalam kehidupan manusia, oleh karenanya tanah merupakan fungsi sosial sebagaimana tersirat dalam Pasal 6 UUPA “ semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial” maka pemanfaatan tanah harus dilaksanakan secara bertanggung jawab dan tidak boleh bertentang dengan kepentingan umum agar dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Sehubungan dengan pemanfaatan tanah Risnarto berpendapat bahwa Perkembangan permintaan tanah untuk pembangunan berbagai sektor yang tidak diikuti dengan Iptek pertanahan telah mendorong semakin meningkatkannya masalah pertanahan pengembangan iptek pertanahan secara langsung bertujuan menguatkan kinerja kelembagaan terkait bidang pertanahan dalam menangani masalah pertanahan dimasa kini dan masa mendatang.<sup>1</sup>

Di samping tujuan-tujuan di atas antara lain di dalam hal pemberian kepastian hukum mengenai hak atas tanah, juga masalah pengaturan tentang bea

perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) yang salah satu wujudnya adalah untuk meningkatkan pendapatan daerah seperti yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang bea perolehan hak atas tanah dan bangunan dalam Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3) disebutkan :

- (1) Penerimaan Negara dari bea perolehan hak atas tanah dan bangunan di bagi dengan imbalan 20% (dua puluh persen) untuk pemerintah pusat dan 80% (delapan puluh persen) untuk pemerintah daerah yang bersangkutan. Bagian pemerintah pusat sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 dibagikan kepada seluruh kabupaten / kota secara merata.
- (2) Bagian pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 dibagi dengan imbalan 20% (dua puluh persen) untuk pemerintahan propinsi yang bersangkutan dan 80% (delapan puluh persen) untuk pemerintahan kabupaten / kota yang bersangkutan.
- (3) Tata cara pembagian sebagaimana dimaksud Ayat (1), dan Ayat (2) diatur dengan Keputusan Menteri.

Selanjutnya, berkaitan dengan hal tersebut diatas untuk mendukung pelaksanaan peningkatan pendapatan asli daerah berdasarkan peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 tentang pelimpahan wewenang pengangkatan dan pemberhentian Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Pasal 3 menyatakan :

untuk dapat diangkat sebagai PPAT, camat yang bersangkutan wajib, mengajukan permohonan pengangkatan kepada Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Cq. Kepala kantor Wilayah melalui Kantor Pertanahan setempat.

Yang dimaksud dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah yaitu:

- a. Para Camat, Kepala Kecamatan atau Kepala Wilayah yang setingkat dengan Kecamatan (lazim disebut pejabat sementara)
- b. Pejabat khusus:
  - 1) Mereka yang diangkat dengan Surat keputusan Menteri Dalam Negeri dengan wilayah kerjanya yang tertentu (Notaris dan lain-lain).
  - 2) Pejabat yang merangkap oleh pegawai tinggi Direktorat Jenderal Agraria yang khusus menangani peralihan hak-hak tanah "Hak guna usaha"<sup>2</sup>

Budi Harsono berpendapat: "karena kegiatan pendaftaran tanah merupakan kegiatan tata usaha Negara, maka sebagai pejabat yang bertugas khusus di bidang pelaksanaan sebagaimana pendaftaran tanah PPAT adalah Pejabat Tata Usaha Negara."<sup>3</sup>

Kemudian yang dimaksud dengan pejabat umum adalah orang yang diangkat oleh instansi yang berwenang, dengan tugas melayani masyarakat umum dibidang atau kegiatan tertentu. Pejabat Pembuat Akta Tanah berdasarkan

<sup>2</sup> G.Kartasapoetra, *Tanah et. al, Hukum Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Bina Aksara, Jakarta, 1985, hal. 134

<sup>3</sup> Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, 1996, hal. 470

ketentuan Pasal Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai tugas pokok yaitu

Melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukan perbuatan hukum tertentu mengenai hal atas tanah atau hal milik rumah susun. Sedangkan wewenang pejabat pembuat akta tanah dalam hal perbuatan antara lain: jual-beli, tukar menukar, hibah, pemasukan kedalam perusahaan, pembagian harta bersama, pemberian HGB/HP diatas HM, pemberian hak tanggungan. Disamping hal tersebut camat sebagai pejabat pembuat akta tanah mempunyai wewenang dalam bidang pertanahan menyelenggarakan administrasi pertanahan meliputi:

- a. Legalisasi surat-surat yang berkaitan dengan pewarisan
- b. Legalisasi surat pernyataan pemilikan hak atas tanah
- c. Penerbitan permohonan ukur tanah bagi yang belum memiliki tanda bukti lama
- d. Penyusunan rencana peruntukan penggunaan tanah
- e. Inventarisasi data pertanahan

Kemudian Silalahi berpendapat bahwa: "dalam rangka memudahkan

... (Silalahi berpendapat bahwa: "dalam rangka memudahkan ... ditunjuk Camat sebagai PPAT

dimana Lurah dan Kepala Desa sebagai saksi, mereka diperkenankan memungut honorium “ sejumlah persen” dari harga transaksi sebagai honorarium pribadi.”<sup>4</sup>

Melihat tugas, wewenang serta kewajiban pejabat pembuat akta tanah diatas, PPAT merasa bertanggung jawab dalam hal mewujudkan pendapatan asli daerah di Kota Yogyakarta, juga berperan dalam menyukkseskan catur tertib pertanahan yang salah satu diantaranya tertib hukum pertanahan.

Yang dimaksud dengan Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang berasal dari pajak dan retribusi yang secara nyata telah diserahkan kepada daerah dan juga usaha-usaha lain yang sepenuhnya dikerjakan oleh daerah. Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan Daerah, pemerintah pusat dengan daerah merupakan satu kesatuan yang dapat dipisahkan dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Misi utama dari kedua Undang-undang tersebut bukan hanya pada keinginan untuk melimpahkan kewenangan yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat.

Secara khusus Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah menetapkan

---

<sup>4</sup> Silalahi, *Pemetaan, pemilihan dan Penggunaan Tanah Dalam Rangka reforma Agraria*, Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN, Jakarta, 2000, hlm. 120

landasan yang jelas dalam penataan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, antara lain memberikan keleluasaan dalam menetapkan produk pengaturan, yaitu ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah diatur dengan peraturan daerah.

Sumber-sumber pembiayaan pelaksanaan Desentralisasi terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah. Sumber Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari dalam wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah

Keuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola mulai dari merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi berbagai sumber keuangan sesuai dengan kewenangannya dalam rangka pelaksanaan asas Desentralisasi, Dekonsentralisasi, dan tugas pembantuan di daerah yang diwujudkan dalam APBD.<sup>5</sup>

Pajak daerah, sebagai salah satu Pendapatan Asli Daerah diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembantuan daerah, untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah daerah tidak akan melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan

---

<sup>5</sup>...

dan keuangan inilah yang merupakan salah satu kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya.<sup>6</sup>

Sedangkan tugas seksi Peralihan Hak Atas Tanah di kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Yogyakarta yaitu, menyiapkan penyelesaian peralihan hak atas tanah, pembebanan hak atas dan bahan-bahan bidang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), serta menyiapkan bahan daftar isian dibidang pengukuran dan pendaftaran tanah. untuk itu Kantor Badan Pertanahan Nasional di Kotamadya dalam melaksanakan tugas dan fungsi tersebut khususnya dalam pembuatan surat yang berkaitan dengan pertanahan tetap memperhatikan kewenangan dan tanggung jawab masing-masing serta menerapkan prinsip koordinasi dan sinkronisasi dengan unsur-unsur pemerintah daerah yang terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Lokasi penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kota Yogyakarta meliputi :

- a. Kantor BPN kota Yogyakarta, dengan responden Kepala seksi pengukuran dan pendaftaran tanah Kantor Pertanahan Yogyakarta.
- b. Kantor Badan Pengelolaan Keuangan Daerah kota Yogyakarta.
- c. (14) empat belas Kantor Kecamatan di Kota Yogyakarta dengan nara sumber Camat.
- d. Kantor PBB Daerah Kota Yogyakarta.

---

<sup>6</sup> S. Pamidji. *Usaha-usaha Meningkatkan Hasil Retribusi Daerah*. Fisipol UGM. Yogyakarta. 1999.

e. Kantor BPS Kota Yogyakarta

## 2. Sifat dan pendekatan penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu menggambarkan secara rinci dan sistematis tentang keadaan yang sesungguhnya. Dalam pendekatan ini yang digunakan adalah pendekatan yuridis.

## 3. Metode Pengumpulan Data

### a. Penelitian Pustaka

Yaitu suatu teknik pengumpulan data dengan cara mencari buku-buku atau data-data dari literature, peraturan perundang-undangan, surat kabar dan dokumen-dokumen yang ada hubungannya dengan objek yang diteliti

### b. Penelitian Lapangan

Yaitu cara memperoleh data yang berupa fakta-fakta dengan peninjauan langsung pada obyek yang diteliti . dalam hal ini terbagi menjadi dua cara:

1. Wawancara yaitu suatu metode pengumpulan data dalam penelitian yang dilakukan dengan mengadakan tanya jawab langsung dengan responden.

Adapun Nara sumber yang diwawancarai adalah :

- 1) Kepala Badan Pertanahan Nasional Kota Yogyakarta.
- 2) Kepala Pengukuran dan Pendaftaran Tanah di BPN Kota Yogyakarta.

3) Kepala Badan Pengolahan Kawasan Perkotaan Kota Yogyakarta.

4) (14) empat belas Camat di Kecamatan Kota Yogyakarta yaitu :

1. Camat Tegalrejo
2. Camat Kotagede
3. Camat Wirobrajan
4. Camat Umbulharjo
5. Camat Ngampilan
6. Camat Pakualaman
7. Camat Gondokusuman
8. Camat Gondomanan
9. Camat Mergangsan
10. Camat Mantrijeron
11. Camat Jetis
12. Camat Danurejan
13. Camat Kraton
14. Camat Gedongtengen

5) Kepala Kantor PBB Daerah Kota Yogyakarta.

6) Kepala Badan Pusat Statistik Kota Yogyakarta

2. Observasi Yaitu cara mengamati langsung pada obyek yang akan diteliti guna mendapatkan data.

#### 4. Analisis Data

Setelah mendapatkan data primer maupun sekunder maka langkah selanjutnya adalah menganalisa data-data tersebut, mengingat penelitian ini menggunakan analisa kualitatif yaitu suatu cara penulisan yang menghasilkan data diskriptif, yaitu apa yang dinyatakan secara tertulis atau lisan dan juga perilaku nyatanya yang diteliti dan dipelajari secara utuh.