

SKRIPSI

**PEMBEBASAN BEA PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN
BANGUNAN (BPHTB) SEBAGAI SUMBER PENDAPATAN
ASLI DAERAH (PAD) DALAM PROGRAM PENDAFTARAN
TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL): PERSPEKTIF
PERATURAN DAERAH (PERDA) KABUPATEN LAMONGAN
NOMOR 10 TAHUN 2023**



Oleh :

ERLINDA INDIRA PARAMITA

NIM. 23011031

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM DARUL 'ULUM
LAMONGAN**

2025

Kata Pengantar

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah Subhanahu Wa Ta'ala atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi yang berjudul "*Pembebasan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebagai Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL): Perspektif Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023.*" Skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Hukum, Fakultas Hukum.

Penulisan skripsi ini dilatarbelakangi oleh pentingnya analisis terhadap kebijakan pembebasan BPHTB sebagai instrumen hukum dan fiskal daerah, khususnya dalam mendukung program nasional PTSL yang bertujuan mewujudkan kepastian hukum atas kepemilikan tanah. Dalam pelaksanaannya, pembebasan BPHTB memiliki implikasi terhadap efektivitas pelayanan publik sekaligus keberlanjutan Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga perlu dikaji secara normatif dan empiris dalam bingkai keadilan fiskal.

Dalam proses penyusunan skripsi ini, penulis menyadari bahwa keberhasilan penyusunan tidak lepas dari bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak/Ibu Dosen Pembimbing I, II dan Bapak/Ibu Penguji yaitu Ibu Dr. Siti Afiah, S.H., M.H. , Bapak Sholihan, S.H., M.H. dan Bapak Shalahuddin Serba Bagus, S.H., M.H. yang telah memberikan arahan, koreksi, dan motivasi selama proses penyusunan skripsi ini.
2. Bapak/Ibu narasumber dari Kantor Pertanahan, Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Lamongan serta petugas lapangan PTSL yang telah bersedia memberikan informasi dan wawasan yang sangat berharga.
3. Keluarga tercinta yang senantiasa memberikan dukungan moral, spiritual, dan motivasi dalam penyelesaian studi.
4. Rekan-rekan mahasiswa, sahabat seperjuangan, dan semua pihak yang turut memberikan semangat dalam menyelesaikan tugas akhir ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu kritik dan saran yang konstruktif sangat penulis harapkan guna perbaikan di masa mendatang. Semoga skripsi ini dapat memberikan kontribusi akademik yang bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang kebijakan fiskal dan pertanahan.

Lamongan, 10 Agustus 2025

Erlinda Indira Paramita

ABSTRAK

Judul: *Pembebasan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebagai Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL): Perspektif Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023*

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis ketentuan hukum, pelaksanaan, serta dampak kebijakan pembebasan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Lamongan. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif yang didukung dengan data empiris melalui wawancara dengan pihak-pihak terkait, seperti Badan Pendapatan Daerah, Kantor Pertanahan, dan petugas lapangan PTSL.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembebasan BPHTB diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023 sebagai bentuk dukungan fiskal terhadap program strategis nasional. Kebijakan ini mampu meningkatkan partisipasi masyarakat dan mempercepat legalisasi aset tanah, meskipun berdampak pada penurunan penerimaan BPHTB dalam jangka pendek. Hambatan utama yang dihadapi meliputi minimnya sosialisasi, koordinasi lintas lembaga yang belum optimal, serta belum meratanya akses masyarakat terhadap fasilitas pembebasan. Strategi optimalisasi kebijakan disarankan melalui penguatan tata kelola, transparansi prosedur, dan evaluasi berkala agar prinsip keadilan fiskal dapat tercapai secara berkelanjutan.

Kata Kunci: BPHTB, PTSL, PAD, kebijakan fiskal daerah, keadilan fiskal.

ABSTRACT (English)

Title: *The Exemption of Land and Building Rights Acquisition Duty (BPHTB) as a Source of Local Own-Source Revenue (PAD) in the Systematic Land Registration Program (PTSL): A Perspective from Lamongan Regency Regional Regulation No. 10 of 2023*

This study aims to analyze the legal provisions, implementation, and impact of the exemption policy for the Land and Building Rights Acquisition Duty (BPHTB) on the Local Own-Source Revenue (PAD) in the implementation of the Systematic Land Registration Program (PTSL) in Lamongan Regency. The research adopts a normative legal approach supported by empirical data obtained through interviews with relevant stakeholders, including the Regional Revenue Agency, the Land Office, and PTSL field officers.

The findings indicate that BPHTB exemption is regulated under Lamongan Regency Regional Regulation No. 10 of 2023 as a fiscal support mechanism for a national strategic program. The policy has successfully increased public participation and accelerated land asset legalization, despite causing a short-term decline in BPHTB revenue. Major obstacles include limited public outreach, suboptimal inter-agency coordination, and unequal access to exemption facilities. Policy optimization strategies are recommended through improved governance, procedural transparency, and periodic evaluation to ensure the sustainable application of fiscal justice principles.

Keywords: BPHTB, PTSL, PAD, local fiscal policy, fiscal justice.

DAFTAR ISI

BAB IPENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	6
1.3 Tujuan Penelitian	6
1.4 Manfaat Penelitian	7
1.5 Originalitas Penelitian	8
1.6 Metode	13
1.7 Sistematika	24
BAB II KETENTUAN PEMBEBASAN BPHTB DALAM PROGRAM PTSL BERDASARKAN PERDA KABUPATEN LAMONGAN NOMOR 10 TAHUN 2023	27
2.1 Latar Konsep Dasar Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).....	27
2.2 Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)	29
2.3 Dasar Hukum Pembebasan BPHTB di Kabupaten Lamongan	30
2.4 Ketentuan Pengecualian BPHTB bagi Masyarakat Tertentu.....	32
2.5 Implikasi Yuridis terhadap PAD dan Pemerataan Akses Tanah.....	34
BAB III PELAKSANAAN DAN DAMPAK KEBIJAKAN PEMBEBASAN BPHTB TERHADAP PROGRAM PTSL DAN PAD DI KABUPATEN LAMONGAN	36
3.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian	36
3.2 Pelaksanaan Program PTSL di Kabupaten Lamongan.....	38
3.3 Respons Masyarakat dan Tantangan Lapangan.....	41
3.4 Analisis Dampak terhadap PAD Kabupaten Lamongan.....	44
3.5 Dampak Kebijakan Pembebasan BPHTB terhadap Pendapatan Daerah Kabupaten Lamongan.....	48
BAB IV HAMBATAN DAN STRATEGI OPTIMALISASI KEBIJAKAN PEMBEBASAN BPHTB	

BERDASARKAN PRINSIP KEADILAN FISKAL.....	51
4.1 Hambatan dalam Pelaksanaan Kebijakan Pembebasan BPHTB	51
4.2 Analisis Hambatan Berdasarkan Prinsip Keadilan Fiskal.....	54
4.3 Strategi Optimalisasi Pelaksanaan Kebijakan.....	55
4.4 Refleksi atas Prinsip Keadilan Fiskal dalam Kebijakan Daerah.....	58
BAB V PENUTUP	61
5.1 Kesimpulan.....	61
5.2 Saran	62
DAFTAR PUSTAKA.....

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Penelitian Terdahulu..... **8**

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Diagram Potensi PBB Pasca PTSL.....	48
Gambar 2 Diagram Potensi PBB Pasca PTSL.....	49

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan salah satu kebijakan nasional yang dicanangkan oleh pemerintah untuk mempercepat proses legalisasi aset pertanahan masyarakat di seluruh wilayah Indonesia. Melalui PTSL negara hadir memberikan kepastian hukum hak atas tanah, mendorong keadilan agraria, serta meningkatkan nilai ekonomi dan akses terhadap lembaga keuangan bagi masyarakat¹.

Pelaksanaan PTSL tidak dapat dilepaskan dari aspek kebijakan fiskal dan administratif yang berlaku di daerah terutama berkaitan dengan kewajiban perpajakan dalam proses peralihan atau pendaftaran hak atas tanah dan bangunan. Salah satu beban yang sering dirasakan masyarakat dalam proses ini adalah kewajiban membayar Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang secara hukum merupakan pajak daerah².

BPHTB menjadi komponen penting dalam struktur Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pajak ini dikenakan atas setiap transaksi perolehan hak atas tanah dan bangunan baik melalui jual beli, hibah, warisan, maupun bentuk perolehan lainnya. Dalam konteks keuangan daerah, BPHTB tidak hanya berfungsi

¹ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). (2021). *Petunjuk Teknis Pelaksanaan PTSL*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendaftaran Tanah.

² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

sebagai sumber pendapatan, tetapi juga mencerminkan kemampuan fiskal daerah dalam mengelola potensi pajak lokal secara mandiri³.

Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur besaran, mekanisme hingga pengurangan atau pembebasan BPHTB melalui peraturan daerah. Kebijakan ini penting untuk menyesuaikan regulasi fiskal dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat. Bagi kelompok masyarakat berpenghasilan rendah pembebasan atau keringanan pajak seperti BPHTB dapat memberikan kemudahan dalam mengikuti program PTSL⁴.

Pemerintah Kabupaten Lamongan mengatur hal tersebut dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Di dalam peraturan ini terdapat ketentuan yang membuka ruang bagi pembebasan BPHTB terhadap objek pajak tertentu termasuk dalam konteks program PTSL. Kebijakan ini sejalan dengan upaya pemerintah untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam legalisasi aset pertanahan⁵.

Kehadiran kebijakan pembebasan BPHTB menjadi bentuk afirmasi pemerintah daerah terhadap akses keadilan fiskal bagi masyarakat. Bagi penerima program PTSL, hal ini merupakan peluang besar untuk memperoleh sertifikat tanah tanpa beban biaya pajak yang memberatkan. Secara sosial, langkah ini mencerminkan keberpihakan terhadap kelompok masyarakat yang selama ini memiliki keterbatasan dalam mengakses layanan pertanahan.

³ Winarno, B. (2020). *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS.

⁴ Darmawan, A. (2022). "Analisis Kebijakan Pembebasan BPHTB terhadap Aksesibilitas PTSL di Kabupaten Banyumas." *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 8(2), h.121–130.

⁵ Pemerintah Kabupaten Lamongan. (2023). *Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Lamongan: JDIH Lamongan.

Kebijakan pembebasan pajak tentu berdampak pada berkurangnya potensi penerimaan daerah. Dalam kondisi tertentu pemerintah daerah harus mampu menyeimbangkan antara kepentingan fiskal dan sosial. Ketika BPHTB dibebaskan diperlukan pertimbangan strategis untuk memastikan bahwa kebijakan ini tetap mendukung kemandirian keuangan daerah⁶.

Pengaturan yang baik terhadap pembebasan BPHTB juga membutuhkan mekanisme pelaksanaan yang jelas, termasuk koordinasi antara Badan Pendapatan Daerah (Bapenda), Kantor Pertanahan, dan pemerintah desa. Tanpa sinergi yang baik, kebijakan pembebasan BPHTB berisiko tidak efektif dalam mendorong partisipasi masyarakat maupun dalam menjaga stabilitas PAD.

Penelitian terhadap implementasi kebijakan ini menjadi penting untuk menilai bagaimana efektivitas pembebasan BPHTB dalam mendukung keberhasilan program PTSL di Kabupaten Lamongan. Evaluasi terhadap pelaksanaan Perda Nomor 10 Tahun 2023 akan memberikan gambaran nyata sejauh mana kebijakan ini diterapkan, serta dampaknya terhadap penerimaan daerah dan keterjangkauan layanan bagi masyarakat.

Kajian ini diharapkan tidak hanya memberi kontribusi akademik dalam bidang hukum dan kebijakan publik tetapi juga menjadi masukan praktis bagi pemerintah daerah dalam menyempurnakan regulasi yang berkaitan dengan pajak daerah dan program reforma agraria. Dengan dasar tersebut arah

⁶ Haris, F. (2021). "Efektivitas Pajak Daerah dalam Meningkatkan PAD di Era Desentralisasi Fiskal." *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Daerah*, 13(1), h.45-58.

kebijakan fiskal daerah dapat terus berpijak pada prinsip keadilan, partisipasi, dan keberlanjutan.

Program PTSL mulai dicanangkan secara masif sejak tahun 2017 sebagai bentuk reformasi agraria nasional melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/BPN) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Tujuan utama dari program ini adalah untuk mempercepat kepemilikan sertifikat tanah di seluruh Indonesia, terutama bagi masyarakat yang selama ini belum memiliki dokumen legal atas tanah yang mereka kuasai. Dalam perjalanannya, PTSL menjadi salah satu program unggulan pemerintah dalam meningkatkan kepastian hukum atas tanah, mengurangi konflik agraria, dan memperkuat pengelolaan aset masyarakat⁷.

Menurut data dari Kementerian ATR/BPN, hingga akhir tahun 2022 program PTSL telah menghasilkan lebih dari 100 juta bidang tanah terdaftar, yang mencakup tanah milik individu, badan hukum, serta instansi pemerintah.⁸ Namun, capaian tersebut masih menghadapi sejumlah tantangan, salah satunya adalah rendahnya partisipasi masyarakat di beberapa daerah. Berbagai faktor mempengaruhi hal ini, mulai dari keterbatasan informasi, kurangnya pemahaman prosedur, hingga kendala biaya yang harus ditanggung oleh peserta program⁹.

⁷ Permen ATR/BPN No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

⁸ Kementerian ATR/BPN, *Capaian Program PTSL Tahun 2022*, diakses dari <https://www.atrbpn.go.id>.

⁹ Bappenas, *Laporan Evaluasi Reforma Agraria Nasional 2021*

Meskipun pemerintah pusat telah menanggung sebagian besar biaya administrasi PTSL melalui alokasi APBN namun dalam praktiknya masih terdapat sejumlah kewajiban yang harus dipenuhi oleh masyarakat. Salah satu komponen pembiayaan yang cukup signifikan adalah kewajiban pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), khususnya bagi tanah yang baru pertama kali didaftarkan atau terjadi proses peralihan hak.¹⁰ Dalam konteks ini, beban BPHTB sering kali menjadi penghalang bagi kelompok masyarakat berpenghasilan rendah untuk berpartisipasi dalam program PTSL.

Kondisi tersebut mendorong perlunya kebijakan afirmatif dari pemerintah daerah, terutama dalam bentuk pengurangan atau pembebasan BPHTB bagi peserta program PTSL. Dengan memberikan insentif fiskal, diharapkan masyarakat lebih terdorong untuk mendaftarkan tanahnya secara legal. Langkah ini tidak hanya mempercepat pencapaian target nasional PTSL, tetapi juga memperkuat basis data pertanahan daerah yang berdampak positif terhadap tata kelola pertanahan dan perencanaan pembangunan¹¹.

Kebijakan pembebasan BPHTB, sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023, menjadi instrumen penting dalam menjembatani kepentingan antara pusat dan daerah. Di satu sisi, kebijakan ini mendukung agenda strategis nasional dalam legalisasi aset tanah, sementara di sisi lain memberikan ruang adaptif bagi pemerintah daerah dalam mengatur pembiayaan pajak sesuai dengan kondisi sosial ekonomi warganya¹².

¹⁰ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

¹¹ Kementerian Keuangan, *Kajian Dampak Kebijakan BPHTB terhadap Partisipasi PTSL*, 2022.

¹² Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Hal ini menjadi cerminan kolaborasi lintas sektor dan level pemerintahan dalam mendorong kesejahteraan masyarakat berbasis keadilan fiskal.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana ketentuan pembebasan BPHTB dalam program PTSL sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah?
2. Bagaimana pelaksanaan kebijakan pembebasan BPHTB dalam mendukung program PTSL dan dampaknya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Lamongan?
3. Apa kendala dan strategi optimalisasi kebijakan pembebasan BPHTB agar tetap sejalan dengan prinsip keadilan fiskal di Kabupaten Lamongan?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Menganalisis ketentuan hukum terkait pembebasan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023.
2. Mengkaji pelaksanaan kebijakan pembebasan BPHTB dalam mendukung program PTSL serta dampaknya terhadap peningkatan atau penurunan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Lamongan.
3. Mengidentifikasi kendala dan merumuskan strategi optimalisasi pelaksanaan kebijakan pembebasan BPHTB agar tetap menjamin prinsip keadilan fiskal dan keberlanjutan keuangan daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum khususnya dalam bidang hukum pajak daerah dan kebijakan fiskal dengan menelaah aspek normatif serta implementasi pembebasan BPHTB dalam konteks program strategis nasional seperti PTSL.

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan rekomendasi yang konstruktif bagi:

- a. Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan: Memberikan masukan berbasis kajian akademik mengenai efektivitas dan dampak kebijakan pembebasan BPHTB terhadap penerimaan PAD serta rekomendasi strategi optimalisasi yang sejalan dengan prinsip keadilan fiskal.
- b. Badan Pertanahan Nasional (BPN): Memberikan gambaran terkait bagaimana kebijakan pembebasan BPHTB memengaruhi kelancaran dan keberhasilan program PTSL di tingkat daerah.
- c. Peneliti Lain: Menjadi referensi awal bagi studi lanjutan di bidang hukum pajak, kebijakan pertanahan, dan tata kelola fiskal daerah, terutama yang berkaitan dengan keterkaitan antara kebijakan perpajakan daerah dan program strategis nasional.

1.5 Originalitas Penelitian

Berbagai penelitian terdahulu telah membahas isu seputar BPHTB, Pendapatan Asli Daerah (PAD), maupun implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Sebagian besar penelitian tersebut menyoroti efektivitas pemungutan BPHTB, kontribusinya terhadap PAD, serta tantangan dalam pelaksanaan program PTSL di berbagai daerah. Kajian yang secara spesifik meneliti pembebasan BPHTB dalam konteks PTSL berdasarkan peraturan daerah yang berlaku di tingkat kabupaten masih sangat terbatas.

Penelitian ini berupaya mengisi celah tersebut dengan fokus pada Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023 yang mengatur tentang pembebasan BPHTB dalam pelaksanaan PTSL. Dengan pendekatan ini, penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi baru terhadap pengembangan ilmu hukum pajak daerah dan kebijakan publik yang berbasis keadilan fiskal dan pemberdayaan agraria.

Sebagai upaya menegaskan orisinalitas penelitian ini, berikut disajikan beberapa penelitian terdahulu yang relevan sebagai bahan perbandingan:

Tabel 1. Penelitian Terdahulu

No	Penulis & Tahun	Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Lokasi	Temuan Utama	Relevansi dengan Penelitian Ini
1.	Ramadhan (2021)	Efektivitas Pemungutan BPHTB dalam Meningkatkan PAD Kota Makassar	Efektivitas pemungutan BPHTB terhadap PAD	Kota Makassar	Pemungutan cukup efektif tapi kontribusi BPHTB terhadap PAD masih kecil	Memberi gambaran tentang tantangan fiskal dari pajak BPHTB

2.	Yuliani & Sudrajat (2020)	Peran BPHTB dalam Meningkatkan Pendapatan Daerah Kabupaten Sleman	Peran BPHTB sebagai instrumen PAD	Kab. Sleman	BPHTB menjadi salah satu kontributor utama PAD	Menguatkan pentingnya BPHTB sebagai sumber pendanaan daerah
3.	Rahayu (2022)	Implementasi PTSL dalam Meningkatkan Legalitas Aset Masyarakat	Pelaksanaan program PTSL	Kab. Kediri	PTSL meningkatkan legalitas aset masyarakat namun belum terintegrasi dengan baik ke sistem pajak daerah	Relevan karena mengaitkan PTSL dengan kebijakan daerah
4.	Kurniawan (2020)	Dampak Pembebasan BPHTB terhadap Penerimaan PAD di Kota Depok	Analisis kebijakan pembebasan BPHTB dan dampaknya terhadap PAD	Kota Depok	Kebijakan pembebasan mengurangi PAD namun meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pendaftaran tanah	Menjadi pembanding langsung karena fokus pada pembebasan dan PAD

5.	Astuti & Hidayat (2023)	Evaluasi Kebijakan BPHTB dalam Konteks Reforma Agraria	Evaluasi kebijakan pajak dalam mendukung reformasi agraria	Nasional (multi-lokasi)	BPHTB seringkali menjadi hambatan dalam legalisasi tanah	Menegaskan pentingnya kebijakan pembebasan dalam konteks keadilan agraria
----	-------------------------	--	--	-------------------------	--	---

Penelitian yang dilakukan oleh Ramadhan (2021) berfokus pada efektivitas pemungutan BPHTB dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Makassar. Dalam kajiannya, ia menemukan bahwa mekanisme pemungutan BPHTB di kota tersebut telah berjalan cukup efektif secara administratif. Namun, efektivitas tersebut belum sebanding dengan kontribusi nyata terhadap peningkatan PAD, karena nilai pendapatan dari BPHTB masih tergolong kecil dibandingkan sumber-sumber pajak daerah lainnya.

Temuan ini memberikan gambaran penting mengenai tantangan fiskal yang dihadapi daerah, khususnya dalam mengandalkan BPHTB sebagai sumber pendapatan. Dalam konteks penelitian ini, hasil tersebut menjadi rujukan untuk memahami bahwa keberhasilan pemungutan tidak selalu berbanding lurus dengan kontribusi finansial yang signifikan terhadap PAD.

Yuliani dan Sudrajat (2020) meneliti peran BPHTB sebagai salah satu instrumen penting dalam meningkatkan PAD di Kabupaten Sleman. Penelitian ini menunjukkan bahwa BPHTB bukan hanya sekadar pajak atas transaksi

tanah dan bangunan, tetapi telah menjadi salah satu komponen utama pendapatan daerah yang mendukung pembiayaan pembangunan lokal.

Relevansi temuan ini sangat kuat dalam memperkuat argumen bahwa BPHTB memiliki potensi besar untuk dimaksimalkan sebagai sumber keuangan daerah. Oleh karena itu, studi ini menginspirasi perlunya pengelolaan BPHTB secara optimal, termasuk dengan menyesuaikan kebijakan agar penerimaan tetap terjaga meskipun terdapat program pembebasan atau insentif tertentu.

Penelitian oleh Rahayu (2022) mengangkat isu implementasi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Kediri, dengan fokus pada peningkatan legalitas aset masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa PTSL secara signifikan mampu meningkatkan status hukum kepemilikan tanah masyarakat, namun belum sepenuhnya terintegrasi dengan sistem pajak daerah, termasuk BPHTB.

Penelitian ini relevan karena menunjukkan adanya celah dalam integrasi antara program strategis nasional dengan kebijakan fiskal daerah. Dalam konteks penelitian ini, temuan Rahayu memperkuat urgensi untuk mengkaji bagaimana kebijakan pembebasan BPHTB dalam program PTSL dapat diselaraskan guna mendorong efektivitas fiskal dan legalitas aset secara simultan.

Kurniawan (2020) secara khusus meneliti dampak kebijakan pembebasan BPHTB terhadap PAD di Kota Depok. Ia menemukan bahwa meskipun

kebijakan ini menyebabkan penurunan penerimaan daerah dari sektor BPHTB, partisipasi masyarakat dalam pendaftaran tanah meningkat secara signifikan. Hal ini menunjukkan adanya trade-off antara potensi pendapatan dan perluasan basis pajak melalui kepemilikan tanah yang terdata secara legal.

Penelitian ini sangat relevan sebagai pembanding langsung karena membahas secara spesifik kebijakan pembebasan BPHTB, yang juga menjadi fokus dalam penelitian ini. Hasil dari Kurniawan memberikan insight penting tentang bagaimana kebijakan fiskal dapat dirancang tidak semata-mata untuk mengejar penerimaan, tetapi juga mendukung aspek legalitas dan keterlibatan masyarakat.

Astuti dan Hidayat (2023) dalam konteks yang lebih luas mengevaluasi kebijakan BPHTB dalam kaitannya dengan reforma agraria di beberapa lokasi di Indonesia. Penelitian ini menemukan bahwa keberadaan BPHTB sering kali menjadi hambatan dalam proses legalisasi tanah, terutama bagi masyarakat kecil yang mengikuti program redistribusi tanah dalam kerangka reforma agraria.

Studi ini menegaskan pentingnya kebijakan pembebasan BPHTB dalam rangka menciptakan keadilan agraria dan memperlancar proses legalisasi tanah. Relevansi dengan penelitian ini cukup kuat terutama dalam menyoroti perlunya reformulasi kebijakan fiskal agar lebih inklusif dan tidak menghambat agenda nasional yang lebih besar seperti reforma agraria atau program PTSL.

Penelitian ini memiliki kebaruan (novelty) pada titik temu antara kebijakan pembebasan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan implementasi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), yang dianalisis secara spesifik berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023.

Berbeda dari penelitian sebelumnya yang umumnya membahas BPHTB dari sisi efektivitas pemungutan atau dampaknya terhadap PAD secara umum. Penelitian ini menghadirkan dimensi baru dengan mengkaji bagaimana kebijakan pembebasan BPHTB dalam konteks program PTSL tidak hanya berdampak pada aspek legalitas tanah, tetapi juga terhadap stabilitas fiskal daerah. Kebaruan lain terletak pada fokus lokal dan kontekstual terhadap Kabupaten Lamongan, serta pendekatan yuridis terhadap peraturan daerah yang belum banyak dijadikan objek kajian secara mendalam. Dengan demikian, penelitian ini berkontribusi dalam mengisi celah kajian yang mengaitkan antara kebijakan daerah, program strategis nasional, dan keberlanjutan pendapatan daerah secara holistik.

1.6 Metode

1.6.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif (doctrinal legal research) yang berfokus pada analisis terhadap peraturan perundang-undangan, khususnya Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023 tentang pembebasan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam konteks program Pendaftaran Tanah Sistematis

Lengkap (PTSL). Penelitian hukum normatif digunakan untuk mengkaji norma hukum secara sistematis dan logis, guna menemukan kejelasan terhadap asas, norma, dan prinsip yang berlaku.

Penelitian hukum normatif bertujuan untuk mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek, seperti asas hukum, struktur hukum, dan sinkronisasi norma antar peraturan¹³. Pendekatan ini relevan karena penelitian lebih menekankan pada penafsiran peraturan daerah dan analisis normatif terhadap kebijakan pembebasan BPHTB.

Meskipun menggunakan pendekatan normatif sebagai pendekatan utama, penelitian ini juga dilengkapi dengan elemen *reform-oriented research* dan dukungan data empiris terbatas melalui wawancara dengan pihak-pihak terkait. Wawancara ini bertujuan untuk memperoleh informasi tambahan mengenai pelaksanaan kebijakan di lapangan, sehingga dapat memperkuat analisis normatif.

Penelitian ini tidak hanya menelaah peraturan yang tertulis tetapi juga berupaya memberikan rekomendasi kebijakan yang lebih aplikatif dan sejalan dengan prinsip keadilan fiskal dan keberlanjutan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

1.6.2 Pendekatan (*approach*)

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk mengkaji norma-norma hukum yang mengatur kebijakan

¹³ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2006, hlm. 295.

pembebasan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam konteks Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Pendekatan ini digunakan untuk menelaah secara sistematis substansi hukum dari Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023 dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait, seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta peraturan teknis dari Direktorat Jenderal Pajak dan Badan Pertanahan Nasional. Pendekatan tersebut dalam penelitian ini dapat memahami struktur hukum yang menjadi dasar pembebasan BPHTB serta ruang lingkup kewenangan pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan fiskal daerah.

Pendekatan perundang-undangan merupakan langkah awal dalam penelitian hukum normatif untuk memahami aturan-aturan yang relevan terhadap isu hukum yang dikaji¹⁴. Pendekatan ini penting karena hukum tertulis merupakan dasar utama dalam sistem hukum di Indonesia dan setiap analisis terhadap kebijakan publik harus berlandaskan pada legitimasi hukum positif yang mengaturnya.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) juga digunakan untuk menggali dan mengembangkan pemahaman mengenai konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan pajak daerah, pembebasan pajak, keadilan fiskal, serta fungsi pendapatan asli daerah (PAD) dalam sistem keuangan

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. ke-13, (Jakarta: Kencana, 2021), hlm. 93.

daerah. Dengan pendekatan ini penelitian tidak hanya terfokus pada norma tertulis tetapi juga pada gagasan normatif dan prinsip-prinsip hukum yang melandasi formulasi dan implementasi kebijakan pembebasan BPHTB. Hal ini penting untuk melihat apakah kebijakan tersebut sejalan dengan asas-asas hukum pajak dan prinsip keadilan sosial yang dijamin dalam konstitusi.

Konsep keadilan fiscal menekankan pentingnya proporsionalitas dan perlindungan terhadap kelompok ekonomi lemah dalam kebijakan pajak. Pendekatan konseptual memungkinkan peneliti menggunakan pandangan dan doktrin hukum dari berbagai sumber sebagai dasar untuk membangun argumentasi hukum yang logis dan mendalam¹⁵. Pendekatan konseptual digunakan untuk menghubungkan norma dalam perda dengan pemikiran-pemikiran hukum tentang distribusi beban pajak yang adil, tujuan pelayanan publik, dan keberlanjutan fiskal.

Sebagai pelengkap dari pendekatan normatif, penelitian ini juga menggunakan pendekatan sosiologis (*sociological jurisprudence approach*) secara terbatas. Pendekatan ini digunakan untuk memperoleh gambaran empiris mengenai pelaksanaan ketentuan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023 khususnya terkait pelaksanaan Program PTSL dan penerimaan PAD di Kabupaten Lamongan. Peneliti mengeksplorasi realitas empiris termasuk persepsi, tantangan, dan

¹⁵ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 46.

pelaksanaan teknis kebijakan pembebasan BPHTB oleh pemerintah daerah, Badan Pertanahan Nasional (BPN), dan masyarakat penerima manfaat.

Pendekatan sosiologis dalam penelitian hukum digunakan untuk menelaah hukum sebagai gejala sosial yang tidak dapat dilepaskan dari konteks masyarakat dan lembaga-lembaga pelaksana hukum¹⁶. Dalam penelitian ini, pendekatan sosiologis penting untuk menggambarkan sejauh mana pelaksanaan perda tersebut berdampak pada efektivitas program PTSL, akuntabilitas fiskal daerah, serta keadilan akses terhadap legalitas kepemilikan tanah. Pendekatan ini sekaligus membuka ruang bagi analisis mengenai strategi optimalisasi yang dapat diambil oleh pemerintah daerah untuk menyeimbangkan antara insentif fiskal dan penerimaan daerah, dengan tetap menempatkan hasil temuan ini sebagai data pendukung terhadap analisis hukum normatif yang menjadi kerangka utama penelitian..

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan tiga jenis sumber bahan hukum yang relevan dengan pendekatan hukum normatif, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Ketiganya digunakan secara sistematis dan terpadu untuk mendukung analisis terhadap kebijakan pembebasan BPHTB dalam Program PTSL berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023.

¹⁶ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: Elsam, 2002), hlm. 101.

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat karena berasal dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan traktat yang memiliki otoritas hukum tertinggi dalam sistem hukum nasional. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, bahan hukum primer merupakan bahan hukum utama yang menjadi fokus dalam penelitian hukum normatif karena mengandung norma hukum positif yang berlaku¹⁷. Bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- b. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah,
- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah,
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2022 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- e. Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang PTSL
jo. Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021,
- f. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pembebasan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

¹⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 12.

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi hukum yang memberikan penjelasan atau interpretasi terhadap bahan hukum primer. Bahan ini mencakup literatur hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan dokumen-dokumen yang digunakan untuk menganalisis dan memahami ketentuan hukum secara lebih mendalam. Soerjono Soekanto menyatakan bahwa bahan hukum sekunder berfungsi sebagai penguat dalam memahami norma hukum serta untuk menyusun argumentasi dan landasan teoretis dalam penelitian hukum¹⁸. Bahan hukum sekunder yang digunakan antara lain:

- a. Buku teks dan literatur dari pakar hukum pajak, administrasi negara, dan hukum keuangan daerah,
- b. Artikel jurnal ilmiah yang membahas BPHTB, PAD, serta kebijakan insentif pajak,
- c. Dokumen dan laporan kebijakan dari instansi pemerintah pusat maupun daerah,
- d. Hasil-hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan tema penelitian ini.

Bahan hukum tersier digunakan sebagai alat bantu untuk menjelaskan istilah-istilah hukum, memahami konsep secara tepat, dan menelusuri sumber-sumber hukum lainnya. Bahan ini memiliki peran sebagai referensi

¹⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 12.

penunjang dalam memperjelas makna dari bahan hukum primer dan sekunder. Menurut Soerjono Soekanto, bahan hukum tersier diperlukan untuk melengkapi pemahaman hukum secara sistematis dan sebagai alat bantu dalam analisis hukum¹⁹. Adapun bahan hukum tersier dalam penelitian ini mencakup:

- a. Kamus hukum,
- b. Ensiklopedia hukum,
- c. Direktori peraturan perundang-undangan,
- d. Glosarium dan publikasi informatif lainnya yang relevan dengan hukum pajak dan administrasi publik.

Penggunaan ketiga jenis bahan hukum tersebut diharapkan penelitian ini dapat menyusun analisis hukum yang komprehensif. Baik dari aspek normatif maupun dari segi implementatif dalam kebijakan pembebasan BPHTB yang berdampak terhadap pendapatan daerah dan aksesibilitas masyarakat terhadap legalitas kepemilikan tanah.

Penggunaan ketiga jenis bahan hukum tersebut diharapkan dapat membantu menyusun analisis hukum yang komprehensif baik dari aspek normatif maupun dari segi implementatif dalam kebijakan pembebasan BPHTB yang berdampak terhadap pendapatan daerah dan aksesibilitas masyarakat terhadap legalitas kepemilikan tanah.

¹⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 14.

Informasi pendukung yang diperoleh melalui wawancara terbatas dengan pejabat instansi terkait, seperti Badan Pendapatan Daerah dan Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan, dimanfaatkan sebagai sumber pelengkap untuk memperkuat analisis terhadap pelaksanaan kebijakan pembebasan BPHTB dan relevansinya dengan prinsip keadilan fiskal.

1.6.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian hukum normatif prosedur pengumpulan bahan hukumnya dilakukan secara sistematis untuk memperoleh data yang relevan dengan fokus kajian, yaitu pembebasan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam Program PTSL berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023.

Langkah pertama adalah inventarisasi bahan hukum primer melalui penelusuran peraturan perundang-undangan yang terkait langsung, antara lain Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, dan Peraturan Daerah. Bahan-bahan hukum primer ini diperoleh dari sumber resmi seperti Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional (JDIHN), situs pemerintah pusat dan daerah, serta dokumen resmi yang tersedia di instansi terkait.

Langkah kedua adalah pengumpulan bahan hukum sekunder, berupa literatur ilmiah, jurnal, buku teks hukum, dan karya ilmiah lainnya yang menjelaskan, menafsirkan, dan menganalisis ketentuan hukum terkait pajak daerah dan program PTSL. Literatur dipilih berdasarkan keterkinian dan relevansi terhadap pokok bahasan.

Langkah ketiga adalah penelusuran bahan hukum tersier, yakni bahan penunjang seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum, serta indeks dan abstrak hukum yang berguna dalam memahami konsep, istilah, dan struktur sistem hukum. Bahan ini membantu menguatkan konstruksi analisis terhadap substansi hukum yang dikaji.

Proses ini dilakukan melalui metode studi kepustakaan (*library research*) yang menjadi metode utama dalam penelitian hukum normatif, karena tidak memerlukan pengumpulan data empiris di lapangan²⁰. Studi dokumen dilakukan secara kritis dan terstruktur dengan menekankan pada keakuratan, keandalan, dan keterkaitan antara bahan hukum yang dikaji.

Bahan-bahan hukum yang telah terkumpul kemudian diklasifikasikan sesuai kategori primer, sekunder, atau tersier untuk memudahkan proses analisis hukum secara logis, sistematis, dan argumentatif²¹.

Selain pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan, penelitian ini juga dilengkapi dengan wawancara terbatas (*in-depth interview*) kepada pihak-pihak terkait, seperti pejabat Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Lamongan dan Kantor Pertanahan, guna memperoleh informasi empiris mengenai pelaksanaan kebijakan pembebasan BPHTB dalam program PTSL. Wawancara ini bersifat pendukung dan bertujuan untuk memperkuat analisis normatif mengenai implementasi kebijakan serta dampaknya terhadap Pendapatan Asli Daerah dan prinsip keadilan fiskal.

²⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 13.

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 180

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode analisis kualitatif, yaitu proses penelaahan dan penafsiran terhadap bahan hukum yang telah dikumpulkan untuk menjawab rumusan masalah secara sistematis dan argumentatif. Metode ini digunakan untuk menafsirkan norma-norma hukum, menjelaskan hubungan antara peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta mengungkapkan makna dan implikasi hukum dari kebijakan pembebasan BPHTB pada Program PTSL berdasarkan Perda Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023.

Teknik analisis ini melibatkan pendekatan normatif-yuridis, yaitu dengan menelaah ketentuan hukum yang bersifat tertulis melalui logika hukum dan asas-asas hukum yang relevan²². Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang telah diklasifikasikan kemudian dianalisis secara deduktif dimulai dari prinsip dan ketentuan umum dalam sistem hukum nasional hingga ketentuan khusus dalam Perda Kabupaten Lamongan.

Analisis dilakukan secara sistematis melalui penalaran hukum (*legal reasoning*) yaitu menyusun argumen berdasarkan hierarki norma, prinsip keadilan fiskal, dan teori pajak daerah. Peneliti menghubungkan antara peraturan pusat seperti Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 dengan ketentuan dalam Perda Lamongan serta mempertimbangkan interpretasi akademik dan doktrin hukum yang relevan.

²² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 133.

Teknik ini bertujuan untuk memperoleh kesimpulan hukum yang logis, rasional, dan sah, serta memberikan rekomendasi yang berdasarkan pada analisis normatif terhadap substansi hukum dan kebijakan yang diteliti²³. Informasi dari wawancara terbatas digunakan sebagai data pelengkap yang mendukung interpretasi terhadap implementasi kebijakan di tingkat daerah, sehingga memperkuat analisis terhadap efektivitas Perda dalam mendukung program PTSL serta kesesuaiannya dengan prinsip keadilan fiskal..

1.7 Sistematika

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini memuat uraian mengenai latar belakang masalah yang menjelaskan konteks umum dan khusus dari topik penelitian, perumusan masalah yang dirumuskan secara fokus dan spesifik, tujuan dan manfaat penelitian, orisinalitas penelitian yang menegaskan keunikan studi ini dibandingkan dengan penelitian terdahulu, serta metode penelitian yang digunakan. Meliputi tipe penelitian, pendekatan, sumber bahan hukum, prosedur pengumpulan bahan hukum, teknik analisis bahan hukum, dan pertanggungjawaban sistematika penulisan.

²³ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia, 2006), hlm. 300.

BAB II KETENTUAN PEMBEBASAN BPHTB DALAM PROGRAM PTSL BERDASARKAN PERDA KABUPATEN LAMONGAN NOMOR 10 TAHUN 2023

Bab ini menguraikan dan menganalisis secara yuridis mengenai ketentuan pembebasan BPHTB dalam Program PTSL sebagaimana diatur dalam Perda Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023. Pembahasan mencakup landasan hukum, struktur norma, serta relevansi peraturan tersebut dengan prinsip hukum pajak daerah.

BAB III PELAKSANAAN DAN DAMPAK KEBIJAKAN PEMBEBASAN BPHTB TERHADAP PROGRAM PTSL DAN PAD DI KABUPATEN LAMONGAN

Bab ini membahas pelaksanaan kebijakan pembebasan BPHTB dalam mendukung PTSL serta dampaknya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Analisis dilakukan berdasarkan data lapangan, wawancara dengan pihak terkait, serta interpretasi terhadap pelaksanaan kebijakan berdasarkan hukum positif.

BAB IV HAMBATAN DAN STRATEGI OPTIMALISASI KEBIJAKAN PEMBEBASAN BPHTB BERDASARKAN PRINSIP KEADILAN FISKAL

Bab ini memaparkan berbagai hambatan yang ditemui dalam implementasi kebijakan pembebasan BPHTB baik dari aspek regulasi, administrasi, maupun teknis. Dirumuskan pula strategi optimalisasi agar kebijakan ini tetap menjunjung prinsip keadilan fiskal tanpa mengorbankan potensi PAD.

BAB V PENUTUP

Bab ini memuat kesimpulan yang merupakan jawaban atas rumusan masalah berdasarkan hasil analisis pada bab-bab sebelumnya serta saran yang bersifat aplikatif dan dapat dijadikan masukan bagi Pemerintah Daerah dan instansi terkait dalam perbaikan dan optimalisasi kebijakan pembebasan BPHTB.

BAB II
KETENTUAN PEMBEBASAN BPHTB DALAM PROGRAM PTSL
BERDASARKAN PERDA KABUPATEN LAMONGAN NOMOR 10
TAHUN 2023

2.1 Konsep Dasar Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

(BPHTB)

Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) merupakan jenis pajak atas kegiatan hukum berupa perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan. Pajak ini dikenakan kepada orang pribadi atau badan yang memperoleh hak dimaksud melalui mekanisme jual beli, warisan, hibah, tukar-menukar serta pemberian hak baru yang bersifat legal-formal. BPHTB menjadi salah satu instrumen fiskal yang dikelola oleh pemerintah daerah untuk menunjang pendapatan asli daerah (PAD) sekaligus berperan sebagai instrumen legalisasi atas transaksi tanah dan bangunan dalam sistem pertanahan nasional.

Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023 secara tegas menetapkan bahwa objek BPHTB adalah perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan dalam berbagai bentuk pemindahan atau pemberian hak baru sebagaimana tercantum dalam *Pasal 10 ayat (2)* yang mencakup 13 jenis perolehan hak, seperti jual beli, warisan, hibah, serta pemberian hak baru baik sebagai kelanjutan pelepasan hak maupun di luar pelepasan hak²⁴.

²⁴ Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023, Pasal 10 ayat (2).

Subjek dan wajib pajak BPHTB adalah pihak yang memperoleh hak tersebut, baik orang pribadi maupun badan hukum²⁵. Dasar pengenaan BPHTB diatur berdasarkan nilai perolehan objek pajak, yang bisa berupa harga transaksi atau nilai pasar tergantung pada jenis perolehan haknya²⁶. Selain itu, tarif BPHTB ditetapkan sebesar 5% (lima persen), dan pemerintah daerah menetapkan nilai tidak kena pajak (NJOPTKP) sebesar Rp80.000.000,00 untuk perolehan hak pertama serta Rp300.000.000,00 untuk waris atau hibah wasiat dalam hubungan keluarga satu derajat²⁷.

Penerapan BPHTB bukan hanya bernuansa fiskal, tetapi juga bersifat administratif dan legal. Proses peralihan hak atas tanah dan/atau bangunan memerlukan bukti pembayaran BPHTB sebelum ditandatanganinya akta peralihan hak oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagaimana diatur dalam *Pasal 16 ayat (1)* Perda tersebut²⁸. Hal ini menjadikan BPHTB sebagai elemen penting dalam menjamin kepastian hukum dan legalitas hak atas tanah bagi masyarakat.

Tetapi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), pembebasan BPHTB menjadi isu strategis yang mempertemukan kepentingan fiskal, sosial, dan legalitas. Pembebasan ini menjadi bentuk afirmasi terhadap masyarakat yang belum memiliki legalitas tanah, sekaligus bagian dari kebijakan fiskal daerah untuk mendorong aksesibilitas hak kepemilikan tanah secara merata dan adil.

²⁵ Ibid., Pasal 11 ayat (1) dan (2).

²⁶ Ibid., Pasal 12 ayat (2).

²⁷ Ibid., Pasal 12 ayat (4) dan (5).

²⁸ Ibid., Pasal 16 ayat (1).

2.2 Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan kebijakan nasional yang dilaksanakan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) sebagai upaya percepatan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. PTSL bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah bagi masyarakat dengan prinsip sederhana, cepat, murah, dan efisien²⁹. Melalui program ini, pemerintah berupaya menata administrasi pertanahan sekaligus memperluas akses legalitas kepemilikan tanah, khususnya bagi masyarakat menengah ke bawah.

Pelaksanaan PTSL diatur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang menegaskan bahwa PTSL dilaksanakan secara serentak dan menyeluruh di suatu wilayah tertentu dengan pendanaan yang berasal dari APBN, APBD, maupun sumber lain yang sah³⁰. Pemerintah daerah turut berperan aktif dalam mendukung kelancaran PTSL, termasuk dalam bentuk pemberian insentif fiskal seperti pembebasan biaya BPHTB.

BPHTB menjadi salah satu komponen biaya yang sering kali menjadi hambatan bagi masyarakat untuk memperoleh sertifikat tanah. Oleh karena itu, kebijakan pembebasan BPHTB dalam program PTSL oleh pemerintah daerah, sebagaimana tertuang dalam Perda Kabupaten

²⁹ Kementerian ATR/BPN, *Petunjuk Teknis Program PTSL*, 2018.

³⁰ Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Lamongan Nomor 10 Tahun 2023, merupakan bentuk komitmen terhadap prinsip pelayanan publik yang inklusif dan pro-rakyat³¹. Pembebasan ini tidak hanya berimplikasi pada meningkatnya legalitas aset tanah, tetapi juga pada aspek kesejahteraan dan stabilitas sosial masyarakat.

Program PTSL secara hukum mendukung pelaksanaan asas-asas pelayanan publik, seperti asas kemudahan, keterjangkauan, dan efisiensi. Secara sosiologis, PTSL mendekatkan masyarakat kepada negara melalui tata kelola pertanahan yang partisipatif. Di sisi lain, dengan diberikannya pembebasan BPHTB, muncul ketegangan fiskal antara tuntutan keadilan sosial dan kebutuhan daerah untuk mempertahankan pendapatan asli. Inilah yang menjadi titik penting analisis dalam bab-bab selanjutnya mengenai dampak dan optimalisasi kebijakan pembebasan tersebut.

2.3 Dasar Hukum Pembebasan BPHTB di Kabupaten Lamongan

Kebijakan pembebasan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) di Kabupaten Lamongan secara yuridis berlandaskan pada ketentuan yang termuat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023, khususnya dalam *Pasal 95 ayat (1)* yang menyebutkan bahwa “*Bupati atau Pejabat yang ditunjuk dapat memberikan keringanan, pengurangan, pembebasan, dan penundaan pembayaran atas pokok dan/atau sanksi Pajak dan/atau Retribusi*”, dengan mempertimbangkan kondisi wajib pajak dan/atau objek pajak³².

³¹ Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023, Pasal 95 ayat (1).

³² Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023, Pasal 95 ayat (1).

Pasal tersebut menegaskan bahwa kewenangan pembebasan pajak daerah, termasuk BPHTB, bukan sekadar administratif, melainkan bagian dari strategi fiskal yang mempertimbangkan asas keadilan dan kapasitas ekonomi wajib pajak. Dalam konteks program PTSL, kebijakan pembebasan BPHTB ini diarahkan untuk mengurangi hambatan birokrasi dan biaya yang dialami masyarakat dalam proses legalisasi tanah mereka.

Adapun ketentuan teknis yang mengatur objek, subjek, tarif, dan dasar pengenaan BPHTB di Kabupaten Lamongan tertuang dalam pasal-pasal sebelumnya, antara lain:

- a. Pasal 10 ayat (1): Objek BPHTB adalah perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan³³.
- b. Pasal 11 ayat (2): Wajib pajak BPHTB adalah pihak yang memperoleh hak dimaksud³⁴.
- c. Pasal 12 ayat (4): NJOPTKP sebesar Rp80.000.000,00 untuk kepemilikan hak pertama³⁵.
- d. Pasal 12 ayat (5): NJOPTKP sebesar Rp300.000.000,00 untuk hibah wasiat dan waris kepada kerabat satu derajat³⁶.
- e. Pasal 13: Tarif BPHTB ditetapkan sebesar 5% dari nilai objek pajak yang dikurangi NJOPTKP³⁷.

³³ Ibid., Pasal 10 ayat (1).

³⁴ Ibid., Pasal 11 ayat (2).

³⁵ Ibid., Pasal 12 ayat (4).

³⁶ Ibid., Pasal 12 ayat (5).

³⁷ Ibid., Pasal 13.

Lebih lanjut pembebasan BPHTB diposisikan sebagai bagian dari insentif fiskal daerah yang diatur dalam Bab V Perda tersebut, yang juga mencakup penghapusan sanksi, penundaan pembayaran, dan fasilitasi angsuran. Hal ini memberikan fleksibilitas bagi pemerintah daerah untuk menyesuaikan kebijakan pajak berdasarkan pertimbangan sosial dan pembangunan daerah, termasuk mendukung program strategis nasional seperti PTSL³⁸.

Secara keseluruhan, dasar hukum pembebasan BPHTB ini mencerminkan semangat transformasi pelayanan publik, memperluas akses legalitas tanah masyarakat, dan tetap mempertimbangkan keberlanjutan pendapatan daerah secara adil dan proporsional.

2.4 Ketentuan Pengecualian BPHTB bagi Masyarakat Tertentu

Dalam kerangka perlindungan hak ekonomi masyarakat serta upaya pemerintah daerah mendorong akses kepemilikan tanah yang adil dan inklusif, Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023 menetapkan sejumlah ketentuan pengecualian dalam pengenaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Pengecualian ini diberikan kepada masyarakat dan lembaga tertentu yang dipandang memiliki karakteristik sosial khusus, termasuk masyarakat berpenghasilan rendah dan pemanfaatan tanah untuk kepentingan ibadah atau pelayanan publik.

Secara normatif pengecualian terhadap objek BPHTB diatur dalam Pasal 10 ayat (4), yang mencakup perolehan hak oleh pemerintah, lembaga

³⁸ Ibid., Pasal 92–96.

negara, wakaf, badan internasional, dan kelompok masyarakat dengan penghasilan rendah sesuai ketentuan perundang-undangan³⁹. Ketentuan tersebut merupakan bentuk afirmasi fiskal yang mencerminkan semangat perlindungan sosial dalam kebijakan pajak daerah.

Adapun secara spesifik ketentuan bagi masyarakat berpenghasilan rendah dijelaskan dalam *Pasal 10 ayat (4) huruf h* dan *ayat (5)*, yang menyatakan bahwa pembebasan BPHTB berlaku untuk kepemilikan rumah pertama dengan kriteria tertentu yang ditetapkan oleh Bupati⁴⁰. Kriteria tersebut diselaraskan dengan kebijakan nasional di bidang perumahan rakyat dan pembangunan berkeadilan⁴¹. Pendekatan ini memperlihatkan adanya integrasi antara kebijakan daerah dan kebijakan pusat dalam mewujudkan pemerataan akses atas tanah sebagai sumber daya ekonomi dan legalitas sosial.

Lebih lanjut Pasal 12 ayat (4) dan ayat (5) memperkuat kebijakan afirmatif tersebut dengan menetapkan batas nilai objek pajak tidak kena BPHTB (NJOPTKP) sebesar Rp80.000.000,00 untuk perolehan hak pertama, dan Rp300.000.000,00 untuk perolehan melalui hibah wasiat atau waris dalam garis keturunan satu derajat⁴². Ketentuan ini menjamin bahwa masyarakat yang memiliki keterbatasan ekonomi tetap dapat mengakses hak atas tanah secara legal tanpa terbebani oleh biaya fiskal yang tidak proporsional.

³⁹ Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023, Pasal 10 ayat (4).

⁴⁰ Ibid., Pasal 10 ayat (5).

⁴¹ Ibid., Pasal 10 ayat (6).

⁴² Ibid., Pasal 12 ayat (4) dan ayat (5).

Ketentuan pengecualian ini menjadi elemen penting dalam analisis kebijakan publik, karena menyentuh aspek keadilan fiskal dan redistribusi ekonomi secara langsung. Dalam konteks pelaksanaan Program PTSL, penerapan pembebasan atau pengecualian BPHTB bagi masyarakat berpenghasilan rendah memungkinkan tercapainya tujuan legalisasi aset secara menyeluruh dengan pendekatan berbasis inklusi dan sensitivitas sosial.

2.5 Implikasi Yuridis terhadap PAD dan Pemerataan Akses Tanah

Kebijakan pembebasan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) membawa konsekuensi hukum dan fiskal yang signifikan terhadap pemerintah daerah. Di satu sisi, kebijakan ini memberikan ruang afirmatif bagi masyarakat untuk memperoleh hak atas tanah secara legal dengan biaya terjangkau. Di sisi lain, kebijakan tersebut berpotensi mengurangi pendapatan asli daerah (PAD) dari sektor pajak, khususnya BPHTB sebagai salah satu jenis pajak daerah strategis⁴³.

Secara yuridis, Perda Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023 memberikan kewenangan kepada Bupati untuk menetapkan kebijakan pembebasan dan pengurangan BPHTB dengan mempertimbangkan kondisi sosial, ekonomi, dan keberpihakan fiskal terhadap masyarakat berpenghasilan rendah⁴⁴. Hal ini mencerminkan pergeseran paradigma fiskal dari sekadar orientasi penerimaan menuju pendekatan redistribusi yang berkeadilan.

⁴³ Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023, Pasal 12 dan Pasal 13.

⁴⁴ Ibid., Pasal 95 ayat (1) dan Pasal 92 ayat (3).

Kebijakan pembebasan BPHTB dapat dilihat sebagai bentuk pelaksanaan asas *ultimum remedium* dalam hukum pajak daerah, di mana pemungutan pajak tidak boleh menjadi hambatan terhadap pelayanan publik dan perlindungan hak-hak sipil masyarakat. Ketika program PTSL bertujuan menciptakan kepastian hukum kepemilikan tanah secara nasional, maka pembebasan BPHTB di daerah mendukung percepatan pencapaian target tersebut, sekaligus memperkecil kesenjangan hukum di bidang agraria.

Dari perspektif fiskal daerah, potensi kehilangan PAD akibat pembebasan BPHTB perlu diimbangi dengan keuntungan sosial, ekonomi, dan hukum jangka panjang. Legalitas aset tanah yang meningkat akan mendorong aktivitas ekonomi yang lebih produktif, memperluas basis pajak masa depan, dan mengurangi konflik agraria yang berdampak negatif terhadap pembangunan.

Dengan demikian, kebijakan pembebasan BPHTB bukan semata-mata pengurangan pendapatan daerah, melainkan instrumen strategis dalam mengelola hubungan antara keadilan fiskal, pelayanan publik, dan efisiensi hukum.

BAB III

PELAKSANAAN DAN DAMPAK KEBIJAKAN PEMBEBASAN BPHTB TERHADAP PROGRAM PTSL DAN PAD DI KABUPATEN LAMONGAN

3.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Lamongan, Provinsi Jawa Timur. Kabupaten Lamongan merupakan salah satu daerah administratif di bagian utara Jawa Timur yang memiliki posisi strategis karena berbatasan langsung dengan Kabupaten Gresik di sebelah timur, Kabupaten Mojokerto dan Jombang di selatan, Kabupaten Bojonegoro di barat, serta Laut Jawa di sebelah utara. Secara administratif, Kabupaten Lamongan terdiri atas 27 kecamatan, 12 kelurahan, dan 462 desa, dengan pusat pemerintahan berada di Kecamatan Lamongan⁴⁵.

Kabupaten Lamongan memiliki luas wilayah sekitar 1.812,8 km², dengan jumlah penduduk mencapai 1.379.628 jiwa pada tahun 2023⁴⁶. Penduduknya tersebar di kawasan pesisir, pertanian, hingga kawasan perkotaan, mencerminkan karakteristik sosial ekonomi yang beragam. Kondisi ini memberikan implikasi terhadap kompleksitas pelaksanaan kebijakan publik, terutama dalam bidang pertanahan dan perpajakan daerah.

⁴⁵ Pemerintah Kabupaten Lamongan. (2023). Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2023–2043.

⁴⁶ Badan Pusat Statistik Kabupaten Lamongan. (2024). *Kabupaten Lamongan Dalam Angka 2024*. Lamongan: BPS.

Struktur ekonomi daerah ini didominasi oleh sektor pertanian, perdagangan, dan jasa. Namun dalam beberapa tahun terakhir, sektor properti dan pertanahan mengalami pertumbuhan seiring meningkatnya kebutuhan masyarakat terhadap legalitas aset tanah sebagai bagian dari perlindungan hukum dan akses terhadap lembaga keuangan formal.

Kabupaten Lamongan juga merupakan salah satu wilayah yang menjadi prioritas pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) secara masif. Berdasarkan data Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan, hingga tahun 2024 tercatat lebih dari 450.000 bidang tanah telah bersertifikat melalui PTSL, meskipun masih terdapat ratusan ribu bidang yang belum terdaftar⁴⁷. Hal ini menunjukkan bahwa kebutuhan terhadap kepastian hukum atas tanah masih tinggi, terutama di wilayah pedesaan.

Pemerintah Kabupaten Lamongan melalui kerja sama antara Kantor Pertanahan (ATR/BPN) dan Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) menerapkan kebijakan pembebasan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) bagi peserta PTSL, sebagai bentuk dukungan terhadap percepatan legalisasi aset dan perlindungan masyarakat berpenghasilan rendah.

Secara kelembagaan, pelaksanaan kebijakan pembebasan BPHTB dalam program PTSL melibatkan beberapa pihak, antara lain:

⁴⁷ Kementerian ATR/BPN. (2024). *Data Capaian Sertifikasi PTSL Kabupaten Lamongan*. Diakses dari dokumentasi internal Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan, Juli 2025.

- a. Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Kabupaten Lamongan, sebagai pelaksana teknis dalam pemungutan pajak daerah dan pengelolaan BPHTB.
- b. Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan (ATR/BPN), sebagai penanggung jawab pelaksanaan teknis PTSL dan penerbitan sertifikat tanah.
- c. Petugas Lapangan PTSL, sebagai ujung tombak kegiatan pengukuran, pendataan, sosialisasi teknis, serta pendampingan langsung kepada masyarakat.

Kondisi geografis yang beragam serta struktur kelembagaan yang kompleks menjadikan Lamongan sebagai lokasi yang strategis untuk mengkaji efektivitas kebijakan pembebasan BPHTB dalam rangka mendorong reforma agraria, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara berkelanjutan.

3.2 Pelaksanaan Program PTSL di Kabupaten Lamongan

Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Lamongan telah berlangsung secara bertahap dalam beberapa tahun terakhir, dengan cakupan desa dan jumlah bidang tanah yang terus meningkat. Berdasarkan data dari Kantor Pertanahan, hingga pertengahan tahun 2024 tercatat lebih dari 450.000 bidang tanah telah bersertifikat, dari total estimasi lebih dari

800.000 bidang yang ada di wilayah Kabupaten Lamongan⁴⁸. Capaian ini menjadikan Lamongan sebagai salah satu kabupaten dengan progres PTSL tertinggi di Jawa Timur. Program ini dijalankan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan bekerja sama dengan instansi terkait dan difokuskan pada penyelesaian sertifikasi tanah masyarakat secara kolektif dan sistematis.

Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan menjelaskan bahwa program PTSL di Lamongan berjalan dengan cukup baik karena adanya sinergi antara institusi dan partisipasi aktif masyarakat.

“Antusiasme masyarakat sangat tinggi, dan pemerintah daerah juga mendukung penuh. Kami memulai pelaksanaan dengan sosialisasi, kemudian dilanjutkan dengan pengumpulan data yuridis dan pengukuran bidang tanah oleh tim lapangan,” jelasnya⁴⁹.

Namun demikian, ia juga mengakui masih adanya kendala teknis dalam pelaksanaannya. Salah satu tantangan terbesar adalah keterbatasan waktu dan sumber daya manusia dalam menghadapi volume pekerjaan yang tinggi.

“Dalam satu desa bisa terdapat ratusan bahkan ribuan bidang tanah yang harus diverifikasi, sementara jumlah petugas terbatas. Ini membuat prosesnya menuntut kerja ekstra dan koordinasi yang baik di lapangan,” tambahnya⁵⁰.

⁴⁸ Kementerian ATR/BPN. (2024). *Laporan Capaian PTSL Nasional dan Daerah – Kabupaten Lamongan*. Diakses melalui dokumentasi internal Kantor Pertanahan Lamongan.

⁴⁹ Wawancara dengan Petugas Lapangan PTSL dan data monitoring lapangan, 12 Juli 2025.

⁵⁰ Wawancara dengan Petugas Lapangan PTSL dan data monitoring lapangan, 12 Juli 2025.

Selain itu, hambatan administratif dari pihak masyarakat juga masih kerap ditemui. Banyak warga yang belum memiliki dokumen kepemilikan yang lengkap, sehingga memperlambat proses verifikasi dan validasi data. Dalam konteks ini, pendekatan persuasif dan edukatif kepada masyarakat menjadi kunci penting. Sebagai contoh, di beberapa desa seperti Sambangrejo, Sidorejo, dan Deketagung, petugas mencatat bahwa lebih dari 35% peserta belum dapat menunjukkan bukti kepemilikan secara lengkap pada saat pengukuran awal⁵¹.

Lebih jauh, Kepala Kantor Pertanahan menyoroti peran penting BPHTB dalam proses penerbitan sertifikat tanah.

“Sebelum ada pembebasan, BPHTB sering menjadi beban bagi masyarakat. Banyak warga menunda pengurusan karena tidak sanggup membayar. Tapi setelah diberlakukan pembebasan, hambatan itu hilang dan proses jadi lebih cepat,” ungkapnya⁵².

Kebijakan pembebasan BPHTB menurutnya berdampak signifikan pada peningkatan partisipasi masyarakat dalam program sertifikasi tanah.

“Masyarakat tidak lagi ragu atau terbebani, dan banyak yang akhirnya mendaftarkan tanah yang sebelumnya tidak bersertifikat,” ujarnya⁵³.

Hal ini secara langsung turut mempercepat proses legalisasi tanah secara kolektif dan mendukung upaya reforma agraria yang lebih merata dan inklusif.

⁵¹ Wawancara dengan Petugas Lapangan PTSL dan data monitoring lapangan, 12 Juli 2025.

⁵² Wawancara dengan Petugas Lapangan PTSL dan data monitoring lapangan, 12 Juli 2025.

⁵³ Wawancara dengan Petugas Lapangan PTSL dan data monitoring lapangan, 12 Juli 2025.

Di sisi lain, pelaksanaan program PTSL ini juga menjadi ajang evaluasi menyeluruh bagi institusi pertanahan untuk memperbaiki sistem layanan, memperkuat integrasi data, dan meningkatkan transparansi dalam pengelolaan aset tanah. Dengan keterlibatan lintas sektor dan masyarakat, program ini diharapkan tidak hanya menyelesaikan persoalan legalitas tanah, tetapi juga menciptakan fondasi yang lebih kuat untuk perencanaan tata ruang dan pembangunan daerah ke depan.

3.3 Respons Masyarakat dan Tantangan Lapangan

Implementasi kebijakan pembebasan BPHTB dalam program PTSL tidak hanya berdampak pada aspek administratif dan fiskal, tetapi juga memengaruhi dinamika di tingkat lapangan. Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu petugas lapangan PTSL di Kabupaten Lamongan, respons masyarakat terhadap program ini pada umumnya sangat positif. Masyarakat menyambut baik program PTSL, terutama karena adanya pembebasan BPHTB yang membuat mereka tidak lagi terbebani biaya pendaftaran tanah, ungkap petugas tersebut.

Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Lamongan telah berlangsung secara bertahap dalam beberapa tahun terakhir. Setiap tahapan pelaksanaan mencakup perluasan cakupan desa dan peningkatan jumlah bidang tanah Berdasarkan data Kantor Pertanahan Lamongan tahun 2024, terdapat lebih dari 450.000 bidang tanah yang telah berhasil disertifikasi melalui program PTSL dari total estimasi lebih dari 800.000 bidang. Program ini dijalankan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan bekerja sama

dengan instansi terkait, terutama pemerintah desa dan perangkat daerah, dengan fokus utama pada penyelesaian sertifikasi tanah masyarakat secara kolektif dan sistematis.

Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan menyatakan bahwa program PTSL di Lamongan berjalan cukup baik karena adanya sinergi antara lembaga dan partisipasi aktif masyarakat. Pelaksanaan di lapangan diawali dengan kegiatan sosialisasi untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang pentingnya legalisasi aset tanah. Setelah itu, kegiatan dilanjutkan dengan pengumpulan data yuridis dan pengukuran bidang tanah oleh petugas lapangan.

Di sisi pelaksana teknis, petugas lapangan PTSL mengonfirmasi bahwa program ini mendapat respons positif dari masyarakat.

“Masyarakat sekarang lebih terbuka dan antusias karena mereka merasa program ini benar-benar membantu. Dulu banyak yang enggan ikut karena takut biaya tinggi. Tapi setelah ada pembebasan BPHTB, mereka justru datang sendiri ke posko PTSL dan bahkan mengajak tetangganya,” jelas salah satu petugas lapangan⁵⁴.

Ia menambahkan bahwa tantangan terbesar justru muncul dalam bentuk teknis dan administratif di lapangan.

“Masalah utamanya ada pada jumlah bidang yang sangat banyak dalam satu desa, tapi jumlah petugas terbatas. Belum lagi warga yang tidak punya dokumen

⁵⁴ Wawancara dengan Petugas Lapangan PTSL dan rekap monitoring kegiatan lapangan di 5 desa, Juni 2025.

lengkap, jadi proses verifikasi bisa makan waktu lama,” ujarnya⁵⁵.

Kondisi tersebut menuntut kerja ekstra dan koordinasi lintas sektor yang intensif antara tim PTSL, aparat desa, dan tokoh masyarakat setempat. Pendekatan komunikasi yang baik menjadi kunci dalam mengatasi resistensi atau kebingungan warga terhadap proses pendaftaran.

Selain persoalan teknis, aspek pemahaman prosedur administratif juga menjadi tantangan tersendiri. Masih terdapat desa yang belum mendapatkan sosialisasi secara utuh, sehingga beberapa warga terlambat mendaftar karena tidak memahami tahapan atau syarat dokumen yang diperlukan. Dalam hal ini, petugas lapangan menyiasatinya dengan melakukan pendekatan langsung ke rumah-rumah warga atau melalui musyawarah dusun.

Terkait kebijakan pembebasan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), petugas menyatakan bahwa kebijakan ini sangat berdampak terhadap percepatan proses sertifikasi.

“Sebelumnya, banyak warga yang mundur karena tidak mampu bayar BPHTB. Sekarang beban itu hilang, jadi prosesnya lebih cepat dan warga lebih semangat,” ungkapny⁵⁶.

⁵⁵ Wawancara dengan Petugas Lapangan PTSL dan rekap monitoring kegiatan lapangan di 5 desa, Juni 2025.

⁵⁶ Wawancara dengan Petugas Lapangan PTSL dan rekap monitoring kegiatan lapangan di 5 desa, Juni 2025.

Menurutnya, kebijakan ini tidak hanya membantu dari sisi finansial, tetapi juga membentuk kesadaran masyarakat terhadap pentingnya kepemilikan tanah yang sah secara hukum. Hal ini berdampak pada peningkatan pendaftaran tanah secara kolektif, dan turut memperkuat capaian reforma agraria di tingkat lokal.

Program PTSL juga membuka ruang evaluasi internal terkait efektivitas struktur dan alur kerja pertanahan. Sebagai contoh, rasio antara jumlah petugas lapangan dengan total bidang tanah yang harus diverifikasi di satu desa dapat mencapai 1:400⁵⁷, sehingga diperlukan penguatan kapasitas sumber daya manusia. Dengan dinamika yang kompleks di lapangan, kebutuhan akan integrasi data digital, penambahan tenaga teknis, serta penyederhanaan birokrasi menjadi semakin penting untuk menjamin keberlanjutan program.

3.4 Analisis Dampak terhadap PAD Kabupaten Lamongan

Kebijakan pembebasan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Lamongan merupakan salah satu bentuk insentif fiskal daerah yang dirancang untuk mendorong percepatan legalisasi aset masyarakat, ungkap Kepala Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Kabupaten Lamongan. Berdasarkan hasil wawancara dengan berbagai pihak, baik dari Kantor Pertanahan, Dispenda, maupun petugas lapangan, secara umum kebijakan ini membawa dampak positif dalam konteks pelayanan publik dan partisipasi masyarakat. berdasarkan laporan

⁵⁷ Wawancara dengan Petugas Lapangan PTSL dan rekap monitoring kegiatan lapangan di 5 desa, Juni 2025.

Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Lamongan, penerimaan dari sektor BPHTB pada tahun 2022 tercatat sebesar Rp18,3 miliar. Namun pada tahun 2023, setelah penerapan kebijakan pembebasan di desa-desa prioritas PTSL, jumlah tersebut menurun menjadi Rp14,7 miliar⁵⁸

Namun dari sisi fiskal, perlu dilakukan kajian yang lebih mendalam mengenai dampaknya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Penjelasan dari Kepala Dispenda menunjukkan bahwa secara langsung memang terdapat penurunan nilai penerimaan BPHTB selama masa pembebasan berlangsung, terutama di desa-desa yang menjadi lokasi prioritas PTSL. Meski demikian, pendekatan jangka panjang yang diambil oleh pemerintah daerah adalah membangun basis wajib pajak yang lebih luas dan legal.

“Kami memang mencatat adanya penurunan penerimaan dari sektor BPHTB selama masa pembebasan, terutama di lokasi prioritas PTSL. Namun, pemerintah daerah tidak memandangnya sebagai kerugian mutlak. Ini adalah bagian dari strategi jangka panjang. Dengan semakin banyak bidang tanah yang tersertifikasi, kami berharap akan ada peningkatan dalam penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan serta aktivitas transaksi legal tanah di masa depan,” ujar Kepala Bapenda Kabupaten Lamongan⁵⁹. Hal ini diperkuat oleh tren kenaikan penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Pada tahun 2021 total PBB mencapai Rp42,6

⁵⁸ Bapenda Kabupaten Lamongan. (2024). *Laporan Realisasi PAD 2021–2023*. Lamongan: Bidang Pajak Daerah.

⁵⁹ Wawancara dengan Kepala Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Kabupaten Lamongan, dilakukan pada 12 Juli 2025.

miliar, dan meningkat menjadi Rp46,9 miliar pada tahun 2023, sebagian didorong oleh peningkatan jumlah objek pajak baru pasca sertifikasi PTSL⁶⁰.

Menurutnya, kebijakan ini merupakan bentuk investasi fiskal jangka menengah. *“Jika dilihat dari perspektif fiskal jangka pendek, memang ada pengurangan pendapatan. Tetapi dalam konteks perencanaan fiskal daerah, kebijakan ini adalah upaya untuk memperkuat fondasi pajak jangka panjang. Sertifikasi tanah membuka peluang pertumbuhan ekonomi lokal yang lebih legal dan terukur,”* lanjutnya⁶¹.

Dengan semakin banyak bidang tanah yang terdaftar dan bersertifikat melalui PTSL, potensi pendapatan dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), serta kemungkinan transaksi jual beli tanah secara legal, akan meningkat. Oleh karena itu, pembebasan BPHTB dalam konteks ini dapat dilihat sebagai investasi fiskal jangka menengah, di mana pengurangan penerimaan jangka pendek dikompensasi oleh potensi kenaikan penerimaan yang lebih stabil di masa depan.

Di sisi lain, program ini juga berdampak positif terhadap efisiensi pelaksanaan tugas Kantor Pertanahan. Dengan berkurangnya hambatan biaya bagi masyarakat, proses penerbitan sertifikat menjadi lebih cepat, partisipasi meningkat, dan tingkat penyelesaian kasus pertanahan berkurang. Hal ini turut mendorong perbaikan tata

⁶⁰ Dinas Kominfo Lamongan. (2024). *Kinerja Fiskal dan Efektivitas Kebijakan Pembebasan Pajak Daerah*.

⁶¹ Wawancara dengan Kepala Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Kabupaten Lamongan, dilakukan pada 12 Juli 2025.

kelola pertanahan di tingkat lokal yang pada gilirannya mendukung peningkatan kepastian hukum dan iklim investasi daerah.

Tidak hanya itu, dalam konteks pemberdayaan masyarakat, kebijakan pembebasan BPHTB dapat menjadi katalisator untuk mendorong kesadaran hukum masyarakat terhadap pentingnya dokumen kepemilikan tanah. Proses legalisasi ini juga meningkatkan nilai ekonomi tanah masyarakat, membuka peluang akses terhadap lembaga keuangan, dan memperkuat posisi sosial-ekonomi warga, terutama di desa-desa yang sebelumnya tertinggal dari sisi administrasi pertanahan.

Dengan estimasi lebih dari 450.000 bidang tanah yang telah disertifikasi melalui program PTSL hingga tahun 2024, potensi pertumbuhan basis pajak semakin luas. Jika rerata kontribusi PBB per bidang hanya Rp100.000, maka total potensi PBB tahunan dapat mencapai lebih dari Rp45 miliar, sebuah kenaikan signifikan dari baseline tahun-tahun sebelumnya⁶².

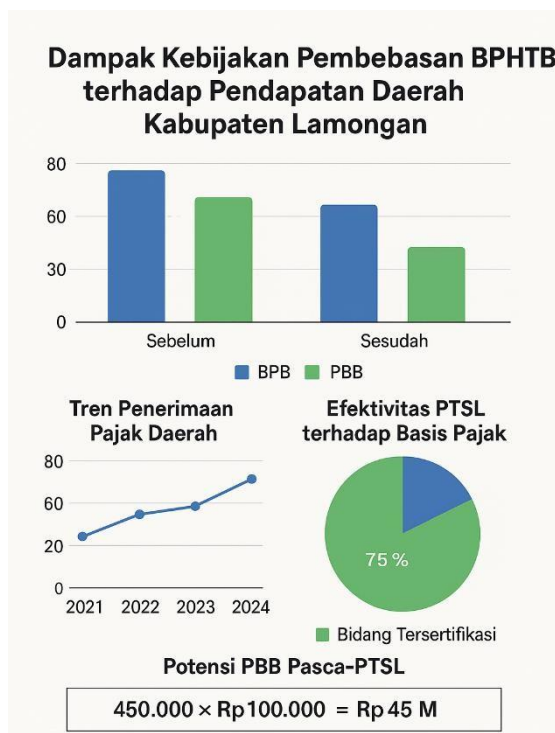
Tantangan administratif masih menjadi perhatian penting. Sebagaimana diungkapkan oleh petugas lapangan, keterbatasan sosialisasi dan kapasitas sumber daya di tingkat lapangan seringkali menghambat kelancaran pelaksanaan pembebasan. Hal ini menunjukkan perlunya penguatan koordinasi antar perangkat daerah, pelatihan petugas, dan sistem pendataan terpadu agar kebijakan ini dapat dijalankan secara optimal tanpa menyisakan celah birokrasi.

⁶² Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan. (2024). *Laporan Capaian PTSL Triwulan IV*.

Secara umum kebijakan pembebasan BPHTB dalam program PTSL dapat dikategorikan sebagai langkah afirmatif yang mendukung prinsip keadilan fiskal— yakni meringankan beban kelompok masyarakat yang paling membutuhkan, sekaligus tidak mengorbankan fondasi fiskal daerah secara keseluruhan. Keseimbangan antara fungsi sosial dan fungsi fiskal inilah yang menjadi indikator utama dalam menilai keberhasilan kebijakan ini dari sudut pandang hukum dan keuangan daerah.

3.5 Dampak Kebijakan Pembebasan BPHTB terhadap Pendapatan Daerah

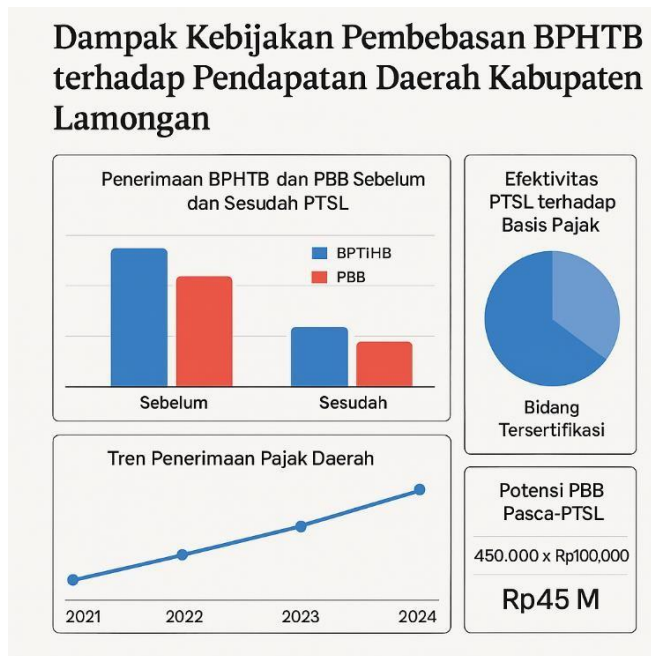
Kabupaten Lamongan



Sebelum pembebasan BPHTB):

- Menunjukkan kontribusi besar dari BPHTB terhadap PAD.
- Penerimaan dari PBB relatif lebih kecil karena belum banyak bidang tanah yang tersertifikasi.

Gambar 1 Diagram Potensi PBB Pasca PTSL



Gambar 2 Potensi PBB Pasca PTSL

Kebijakan ini menunjukkan *trade-off* fiskal jangka pendek (penurunan BPHTB) demi penguatan basis pajak jangka panjang (kenaikan PBB). Langkah ini memperkuat fondasi fiskal daerah melalui legalisasi aset masyarakat, serta menciptakan potensi penerimaan pajak yang lebih stabil dan berkelanjutan.

Sesudah pembebasan BPHTB):

- a. Terjadi penurunan penerimaan dari BPHTB akibat kebijakan pembebasan.
- b. Penerimaan dari PBB meningkat signifikan karena bertambahnya bidang tanah yang bersertifikat dan masuk dalam basis pajak.

BAB IV

HAMBATAN DAN STRATEGI OPTIMALISASI KEBIJAKAN PEMBEBASAN BPHTB BERDASARKAN PRINSIP KEADILAN FISKAL

4.1 Hambatan dalam Pelaksanaan Kebijakan Pembebasan BPHTB

Pelaksanaan kebijakan pembebasan BPHTB dalam Program PTSL di Kabupaten Lamongan tidak terlepas dari berbagai tantangan, baik dari sisi administratif, regulatif, maupun sosial. Berdasarkan hasil wawancara dengan petugas lapangan dan pegawai instansi terkait, hambatan utama muncul pada aspek sosialisasi kebijakan, koordinasi antar lembaga, serta kesiapan sumber daya dan infrastruktur pendukung.

a. Hambatan Sosialisasi dan Literasi Masyarakat

Salah satu hambatan yang paling dominan adalah keterbatasan pemahaman masyarakat terhadap kebijakan ini. Masih banyak warga yang belum mengetahui prosedur atau syarat pengajuan pembebasan BPHTB. Bahkan, sebagian masyarakat beranggapan bahwa proses ini tetap membutuhkan biaya seperti sebelumnya. Petugas lapangan PTSL menyatakan bahwa ketimpangan informasi ini terutama terjadi di desa-desa yang jauh dari pusat kecamatan, serta pada kelompok masyarakat dengan tingkat pendidikan rendah.

Berdasarkan data BPS Kabupaten Lamongan (2023), sekitar 21,5% penduduk dewasa di Lamongan tidak menyelesaikan pendidikan dasar, dan

sekitar 31% tinggal di wilayah perdesaan yang sulit dijangkau akses informasi formal. Tingkat literasi administrasi publik yang rendah ini menjadi hambatan utama dalam diseminasi program pemerintah, termasuk PTSL dan pembebasan BPHTB⁶³.

b. Hambatan Kelembagaan dan Koordinasi Antar Instansi

Dari sisi kelembagaan, hambatan muncul karena kurangnya sinkronisasi antara Kantor Pertanahan (ATR/BPN), Badan Pendapatan Daerah (Bapenda), dan pemerintah desa. Pegawai Kantor Pertanahan mengungkapkan bahwa verifikasi pengajuan pembebasan sering terhambat akibat perbedaan pemahaman teknis dan kurangnya integrasi sistem informasi antar instansi.

Teori New Public Management (NPM) menekankan pentingnya koordinasi horizontal antar lembaga layanan publik, khususnya dalam pelaksanaan kebijakan lintas sektor. Tanpa sinergi kelembagaan, kebijakan publik berisiko terhambat secara teknis dan kehilangan efektivitas⁶⁴. Dalam konteks Lamongan, belum adanya sistem informasi terintegrasi antara ATR/BPN dan Bapenda menyebabkan keterlambatan validasi data, terutama dalam tahap pencocokan subjek dan objek pajak.

c. Keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM)

Jumlah petugas lapangan yang terbatas menjadi hambatan signifikan. Dalam satu siklus PTSL, rata-rata satu tim lapangan harus menangani lebih dari

⁶³ BPS Kabupaten Lamongan. (2023). *Statistik Pendidikan dan Sosial Lamongan 2022–2023*.

⁶⁴ Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons?*. *Public Administration*, 69(1), 3–19.

1.000 bidang tanah per desa, sementara petugas yang tersedia sering kali kurang dari ideal⁶⁵. Hal ini berdampak pada:

- Lambatnya proses pengukuran dan verifikasi dokumen.
- Tingginya tingkat kelelahan petugas dan kesalahan administrasi.
- Terbatasnya waktu untuk memberikan edukasi langsung kepada masyarakat.

Padahal menurut kajian World Bank (2018), pelaksanaan PTSL yang efektif memerlukan rasio ideal 1 petugas untuk setiap 250–300 bidang tanah per siklus pelaksanaan⁶⁶. Kesenjangan ini memperlihatkan tantangan serius dalam aspek operasional.

d. Dilema Fiskal Pemerintah Daerah

Dari sisi fiskal, pegawai Dispenda menyatakan bahwa meskipun pembebasan BPHTB dipahami sebagai strategi jangka panjang, kekhawatiran tetap muncul terhadap penurunan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam jangka pendek. Data dari Bapenda menunjukkan bahwa selama periode pembebasan di 2022–2023, terdapat penurunan penerimaan BPHTB sekitar 18% dibanding tahun sebelumnya di desa-desa lokasi PTSL⁶⁷.

Kondisi ini menimbulkan dilema antara:

⁶⁵ Hasil Wawancara Petugas Lapangan PTSL, Lamongan, 2025.

⁶⁶ World Bank. (2018). *Land Administration Reform: A Toolkit*. Washington, DC.

⁶⁷ Bapenda Lamongan. (2024). *Laporan Realisasi PAD Kabupaten Lamongan Tahun 2022–2023*.

- Menjalankan prinsip keadilan fiskal untuk membantu masyarakat berpenghasilan rendah,
- Dengan mempertahankan kinerja keuangan tahunan daerah yang menjadi indikator evaluasi keberhasilan pemerintah.

Kondisi ini sesuai dengan Teori Trade-Off Fiskal Lokal yang dikemukakan oleh Oates (1972), bahwa pemerintah daerah sering kali dihadapkan pada pilihan antara efisiensi fiskal jangka pendek dan pemerataan jangka panjang⁶⁸.

4.2 Analisis Hambatan Berdasarkan Prinsip Keadilan Fiskal

Dalam perspektif keadilan fiskal, hambatan-hambatan tersebut perlu ditinjau dari tiga dimensi utama: keadilan vertikal, keadilan horizontal, dan keadilan administratif. Keadilan vertikal menuntut agar beban pajak disesuaikan dengan kemampuan membayar; dalam hal ini, kebijakan pembebasan BPHTB seharusnya memprioritaskan kelompok berpenghasilan rendah. Namun ketidakterjangkauan informasi menyebabkan kelompok ini justru tidak menikmati manfaat kebijakan secara maksimal.

Keadilan horizontal menyangkut perlakuan yang setara atas subjek pajak yang memiliki karakteristik yang sama. Ketidakkonsistenan dalam proses verifikasi dan implementasi di lapangan berisiko menimbulkan kecemburuan sosial dan ketidakpercayaan terhadap kebijakan pemerintah daerah. Sementara itu, keadilan administratif berkaitan dengan kemudahan akses, transparansi, dan kejelasan

⁶⁸ Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.

prosedur—yang justru sering menjadi sumber keluhan masyarakat selama implementasi di lapangan.

Dengan demikian hambatan-hambatan yang muncul bukan hanya bersifat teknis, tetapi juga berpotensi mengganggu legitimasi dan efektivitas kebijakan dari sudut pandang prinsip keadilan fiskal yang menjadi fondasi utama dalam reformasi perpajakan daerah.

4.3 Strategi Optimalisasi Pelaksanaan Kebijakan

Untuk menjawab berbagai hambatan yang telah diuraikan sebelumnya, diperlukan strategi optimalisasi pelaksanaan kebijakan pembebasan BPHTB yang berorientasi pada tiga pilar utama: penguatan tata kelola kebijakan, peningkatan kapasitas kelembagaan, dan perlindungan fiskal daerah secara berkelanjutan. Strategi ini sejalan dengan prinsip good governance dan keadilan fiskal sebagaimana dikembangkan dalam literatur administrasi publik dan kebijakan desentralisasi fiskal.

a. Strategi Penguatan Sosialisasi dan Literasi Kebijakan

Pemerintah daerah perlu mengencangkan strategi komunikasi publik yang terstruktur, terarah, dan sesuai konteks lokal. Sosialisasi tidak cukup dilakukan secara formal dan satu arah, tetapi harus interaktif dan adaptif. Dalam konteks ini:

- Pemerintah desa, tokoh masyarakat, dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) lokal harus dilibatkan sebagai agen diseminasi informasi.

- Materi sosialisasi harus menggunakan bahasa sederhana dan visualisasi untuk menjangkau masyarakat dengan tingkat literasi administrasi rendah.
- Saluran komunikasi digital seperti media sosial desa, grup WhatsApp RT/RW, dan layanan online desa perlu dioptimalkan.

Menurut kajian UNDP (2016), efektivitas pelaksanaan kebijakan berbasis komunitas sangat dipengaruhi oleh keterlibatan pemangku kepentingan lokal dan keterbukaan informasi publik⁶⁹.

b. Strategi Koordinasi Lintas Sektor dan Penguatan SDM

Diperlukan pembentukan tim koordinasi lintas sektor (task force) antara Bapenda, ATR/BPN, pemerintah desa, dan DPMD untuk menyatukan persepsi teknis dan administratif terkait pembebasan BPHTB. Tugas utama tim ini mencakup:

- Menyusun SOP terpadu dan sinkron antar instansi.
- Melakukan pendampingan teknis dan pelatihan petugas lapangan secara rutin.
- Menyediakan kanal konsultasi bagi masyarakat secara langsung (one stop service) maupun daring.

⁶⁹ UNDP. (2016). *Community-Based Development in Practice*.

Di sisi lain, strategi peningkatan SDM harus meliputi:

- Penambahan tenaga verifikator di desa-desa dengan bidang tanah yang padat.
- Pelatihan mengenai peraturan terbaru, sistem informasi tanah, dan komunikasi publik.
- Penguatan insentif dan motivasi petugas lapangan melalui reward berbasis kinerja.

Hal ini selaras dengan pendekatan *capacity development* dalam teori kebijakan publik (Grindle, 1997), yang menekankan pentingnya penguatan kapasitas individu, kelembagaan, dan sistem sebagai prasyarat keberhasilan reformasi kebijakan⁷⁰.

c. Strategi Pengendalian Fiskal dan Inovasi Skema Pembebasan

Agar kebijakan ini tidak membebani fiskal daerah secara berlebihan, pemerintah daerah dapat mengadopsi pendekatan pembebasan bertahap (*progressive exemption*) atau bersyarat (*conditional exemption*). Beberapa skema yang dapat diterapkan:

- Pembebasan penuh hanya untuk warga dengan kategori MBR (Masyarakat Berpenghasilan Rendah) atau luas bidang tanah di bawah ambang tertentu.

⁷⁰ Grindle, M. (1997). *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Harvard Institute for International Development.

- Pembebasan sebagian berdasarkan nilai NJOP, lokasi (pedesaan/perkotaan), atau status lahan (warisan vs jual beli).
- Pemberian kuota tahunan untuk desa-desa tertentu dengan transparansi penetapan.

Selain itu, diperlukan mekanisme evaluasi dan audit kebijakan secara periodik oleh inspektorat atau BPKAD, guna memantau efektivitas, efisiensi, dan dampak fiskal dari kebijakan tersebut.

Prinsip *fiscal responsiveness and accountability* seperti yang dikembangkan dalam teori Oates (1999) menekankan bahwa otonomi fiskal daerah harus disertai dengan pengukuran kinerja kebijakan secara transparan dan adaptif⁷¹.

4.4 Refleksi atas Prinsip Keadilan Fiskal dalam Kebijakan Daerah

Kebijakan pembebasan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Lamongan merupakan representasi nyata dari prinsip keadilan fiskal dalam kerangka desentralisasi keuangan daerah. Meskipun bersifat afirmatif, keberhasilan kebijakan ini sangat ditentukan oleh konsistensi antara semangat normatif dan praktik administratif yang akuntabel.

Keadilan fiskal di tingkat daerah menuntut adanya keberpihakan terhadap kelompok masyarakat rentan, tetapi tetap memperhatikan keberlanjutan fiskal jangka panjang. Sebagaimana ditegaskan oleh The World Bank (2023), keadilan

⁷¹ Oates, W. (1999). *An Essay on Fiscal Federalism*. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149.

fiskal dalam konteks desentralisasi harus mencakup: (1) pemerataan akses terhadap pelayanan dasar, (2) tata kelola fiskal yang transparan, dan (3) penguatan kapasitas fiskal daerah melalui basis pajak yang berkelanjutan⁷².

Dari perspektif akademik, Nurhalimah dkk. (2023) menyatakan bahwa reformasi perpajakan daerah harus diarahkan pada penguatan keadilan distributif, yaitu kebijakan fiskal yang berpihak pada kelompok dengan kapasitas ekonomi rendah, tanpa mengorbankan efisiensi dan kemandirian fiskal daerah⁷³. Dalam konteks pembebasan BPHTB, pendekatan ini diwujudkan dengan memberikan insentif kepada masyarakat desa agar dapat memperoleh sertifikat tanah secara gratis dan legal.

Sementara itu studi oleh Putri & Santoso (2022) menunjukkan bahwa banyak kebijakan pajak daerah yang adil secara normatif tetapi tidak efektif secara administratif karena lemahnya koordinasi antarinstansi dan minimnya pemahaman teknis di lapangan⁷⁴. Oleh karena itu, pelaksanaan pembebasan BPHTB di Lamongan harus menjamin keselarasan antara keadilan fiskal sebagai prinsip dan efisiensi kelembagaan sebagai instrumen pelaksana.

Dengan demikian refleksi atas kebijakan ini mengarah pada pentingnya membangun sistem fiskal daerah yang berpihak pada masyarakat rentan, adaptif

⁷² The World Bank. (2023). *Decentralization, Fiscal Equity, and Local Governance: Policy Approaches in Southeast Asia*. Washington, D.C.: World Bank Group.

⁷³ Nurhalimah, R., Fauzan, M., & Widodo, H. (2023). *Keadilan Fiskal dalam Reformasi Pajak Daerah: Perspektif Desentralisasi Asimetris*. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, 14(2), 145–160.

⁷⁴ Putri, A. A., & Santoso, D. (2022). *Efektivitas Keadilan Pajak Daerah dalam Praktik: Antara Normatif dan Administratif*. *Jurnal Administrasi Publik dan Daerah*, 10(1), 33–48.

terhadap tantangan administrasi, dan berbasis pada akuntabilitas kelembagaan. Prinsip keadilan fiskal bukan semata-mata tentang pembebasan pajak, tetapi mencakup penciptaan akses yang setara, partisipatif, dan berdampak pada penguatan struktur ekonomi lokal.

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian mengenai pembebasan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Lamongan, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Kebijakan pembebasan BPHTB dalam program PTSL di Kabupaten Lamongan merupakan bentuk afirmatif dari upaya pemerintah daerah untuk mendorong legalisasi aset masyarakat secara luas. Kebijakan ini berpihak pada masyarakat desa dan kelompok ekonomi lemah, serta selaras dengan prinsip keadilan fiskal dan amanat desentralisasi keuangan daerah.
2. Dampak kebijakan terhadap PAD secara jangka pendek memang menurunkan pendapatan dari sektor BPHTB, terutama di wilayah-wilayah prioritas PTSL. Namun, pendekatan fiskal jangka menengah yang diterapkan pemerintah menunjukkan bahwa sertifikasi massal membuka peluang peningkatan penerimaan dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), transaksi legal tanah, serta pertumbuhan basis pajak di masa depan.
3. Hambatan utama dalam pelaksanaan kebijakan ini mencakup keterbatasan sosialisasi, koordinasi antarinstansi, kapasitas sumber daya manusia, dan kekhawatiran fiskal internal. Ketidaksinkronan data

administratif dan lemahnya pemahaman teknis di tingkat desa juga menjadi tantangan serius.

5.2 Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan temuan di lapangan, penulis memberikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Pemerintah Kabupaten Lamongan disarankan memperkuat sosialisasi kebijakan pembebasan BPHTB secara terstruktur, dengan materi yang mudah dipahami, serta melibatkan tokoh masyarakat dan perangkat desa agar terjadi diseminasi informasi yang merata.
2. Perlu dibentuk tim koordinasi lintas sektor antara BPN, Dispenda, dan pemerintah desa untuk menyamakan prosedur dan mempercepat proses verifikasi administrasi pembebasan. Penambahan petugas lapangan dan

pelatihan teknis juga menjadi prioritas dalam meningkatkan efektivitas kebijakan.

3. Untuk menjamin keberlanjutan fiskal, disarankan adanya evaluasi tahunan atas dampak fiskal kebijakan pembebasan BPHTB, sekaligus membuka opsi insentif bersyarat berdasarkan indikator objektif seperti luas tanah, nilai NJOP, dan tingkat pendapatan pemohon.

DAFTAR PUSTAKA

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). (2021). *Petunjuk Teknis Pelaksanaan PTSL*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendaftaran Tanah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Winarno, B. (2020). *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS.

Darmawan, A. (2022). "Analisis Kebijakan Pembebasan BPHTB terhadap Aksesibilitas PTSL di Kabupaten Banyumas." *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 8(2), 121–130.

Pemerintah Kabupaten Lamongan. (2023). *Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Lamongan: JDIH Lamongan.

Haris, F. (2021). "Efektivitas Pajak Daerah dalam Meningkatkan PAD di Era Desentralisasi Fiskal." *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Daerah*, 13(1), 45–58.

Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2006, hlm. 295.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. ke-13, (Jakarta: Kencana, 2021), hlm. 93.

Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 46.

Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: Elsam, 2002), hlm. 101.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 12.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 12.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 14.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 13.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 180.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 133.

Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia, 2006), hlm. 300.

Pemerintah Kabupaten Lamongan. (2023). *Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2023–2043*.

Badan Pusat Statistik Kabupaten Lamongan. (2024). *Kabupaten Lamongan Dalam Angka 2024*. Lamongan: BPS.

Kementerian ATR/BPN. (2024). *Data Capaian Sertifikasi PTSL Kabupaten Lamongan*. Diakses dari dokumentasi internal Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan, Juli 2025.

Kementerian ATR/BPN. (2024). *Laporan Capaian PTSL Nasional dan Daerah – Kabupaten Lamongan*. Diakses melalui dokumentasi internal Kantor Pertanahan Lamongan.

Wawancara dengan Petugas Lapangan PTSL dan data monitoring lapangan, Juni 2025.

BPS Kabupaten Lamongan. (2023). *Statistik Pendidikan dan Sosial Lamongan 2022–2023*.

Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons?*. *Public Administration*, 69(1), 3–19.

Hasil Wawancara Petugas Lapangan PTSL, Lamongan, 2025.

World Bank. (2018). *Land Administration Reform: A Toolkit*. Washington, DC.

Bapenda Lamongan. (2024). *Laporan Realisasi PAD Kabupaten Lamongan Tahun 2022–2023*.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.

The World Bank. (2023). *Decentralization, Fiscal Equity, and Local Governance: Policy Approaches in Southeast Asia*. Washington, D.C.: World Bank Group.

Nurhalimah, R., Fauzan, M., & Widodo, H. (2023). *Keadilan Fiskal dalam Reformasi Pajak Daerah: Perspektif Desentralisasi Asimetris*. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, 14(2), 145–160.

Putri, A. A., & Santoso, D. (2022). *Efektivitas Keadilan Pajak Daerah dalam Praktik: Antara Normatif dan Administratif*. *Jurnal Administrasi Publik dan Daerah*, 10(1), 33–48.

Struktur ATR/BPN Kabupaten Lamongan



Struktur BAPENDA Kabupaten Lamongan

-7-

LAMPIRAN
 PERATURAN BUPATI LAMONGAN NOMOR 93 TAHUN 2023
 TENTANG
 PERUBAHAN ATAS PERATURAN BUPATI NOMOR 53 TAHUN 2021 TENTANG
 KEDUDUKAN, SUSUNAN ORGANISASI, TUGAS DAN FUNGSI SERTA TATA
 KERJA BADAN PENDAPATAN DAERAH KABUPATEN LAMONGAN

BAGAN SUSUNAN ORGANISASI BADAN PENDAPATAN DAERAH KABUPATEN LAMONGAN



Sesuai dengan aslinya
 Kepala Bagian Hukum,
 M. Ro'is

BUPATI LAMONGAN,
 ud.
 YUHRONUR EFENDI



Pedoman Wawancara Penelitian

Judul Skripsi

Pembebasan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebagai Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL): Perspektif Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2023

Tujuan Wawancara

Menggali informasi empiris dari pihak-pihak yang terlibat langsung dalam pelaksanaan program PTSL dan kebijakan pembebasan BPHTB, untuk mendukung analisis kualitatif dalam Bab III dan Bab IV skripsi.

Jenis Wawancara

Wawancara semi-terstruktur, dengan pertanyaan terbuka yang memungkinkan eksplorasi mendalam sesuai konteks dan pengalaman narasumber.

∩ Profil Narasumber dan Pertanyaan

A. Narasumber 1 – Pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan

Tujuan: Memahami pelaksanaan teknis PTSL dan peran BPHTB dalam proses legalisasi tanah.

Pertanyaan:

1. Bagaimana pelaksanaan program PTSL di Kabupaten Lamongan sejauh ini?
2. Apa saja kendala teknis yang dihadapi dalam proses legalisasi tanah?
3. Bagaimana peran BPHTB dalam proses penerbitan sertifikat tanah?
4. Apakah pembebasan BPHTB mempengaruhi kecepatan atau jumlah sertifikat yang diterbitkan?

B. Narasumber 2 – Pegawai Dispenda / Bidang Pajak Daerah

Tujuan: Menjelaskan kebijakan pembebasan BPHTB dan dampaknya terhadap PAD.

Pertanyaan:

1. Apa dasar hukum dan prosedur pembebasan BPHTB dalam program PTSL?
2. Bagaimana dampak pembebasan BPHTB terhadap PAD Kabupaten Lamongan?
3. Apakah ada evaluasi berkala terhadap efektivitas kebijakan ini?
4. Bagaimana strategi Pemkab dalam menjaga keseimbangan antara pelayanan publik dan penerimaan pajak?

C. Narasumber 3 – Petugas Lapangan PTSL

Tujuan: Menggali respons masyarakat dan tantangan pelaksanaan di lapangan.

Pertanyaan:

1. Bagaimana respons masyarakat terhadap program PTSL dan pembebasan BPHTB?
2. Apakah pembebasan BPHTB mempermudah proses pendaftaran tanah?
3. Apa tantangan yang dihadapi di lapangan terkait sosialisasi dan pelaksanaan kebijakan ini?
4. Apakah ada kelompok masyarakat yang belum terjangkau oleh program ini?