

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara dengan wilayah geografis sangat luas dan memiliki kekayaan alam yang beragam, termasuk sumber daya tanah yang melimpah. Dengan cakupan wilayah sebesar itu serta potensi tanah yang begitu besar, secara rasional Indonesia tergolong sebagai negara yang semestinya mampu mencapai tingkat kesejahteraan yang tinggi. Namun, realitas yang terlihat di lapangan menunjukkan kondisi yang berbeda. Kita sebagai bangsa masih belum sepenuhnya berhasil memanfaatkan fungsi dan potensi tanah tersebut secara optimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mewujudkan keadilan sosial, serta menciptakan harmoni dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dan menjadi sumber penghasilan masyarakat sebagai pengguna, penggarap, dan pemegang hak-hak dasar atas tanah. Tanah memiliki peranan yang sangat vital bagi seluruh lini kehidupan masyarakat di bumi ini karena tanah menjadi penopang dalam mendukung kelangsungan hidup tumbuhan atau makhluk hidup dengan menyediakan unsur hara serta air sebagai sumber dasar kehidupan makhluk hidup.¹

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dalam Pasal 4 Ayat (1) mendefinisikan tanah adalah permukaan bumi dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Pengertian tanah meliputi permukaan bumi yang ada di daratan dan permukaan bumi yang berada di bawah air termasuk air laut. Pengertian mengenai jual beli hak atas tanah setelah diberlakukannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dipahami sebagai suatu tindakan atau perbuatan hukum yang bertujuan untuk memindahkan hak kepemilikan atas tanah dari satu pihak kepada pihak lainnya untuk jangka waktu selamanya, dengan karakteristik bahwa proses tersebut dilakukan secara tunai. Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai peraturan pelaksanaan UUPA, yang menegaskan bahwa setiap transaksi jual beli hak atas tanah wajib dibuktikan melalui suatu akta otentik. Akta tersebut harus dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang memiliki kewenangan sesuai dengan aturan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²

Dalam sistem perpajakan di Indonesia, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) adalah jenis pajak yang ditetapkan atas setiap perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan. Ketentuan mengenai BPHTB diatur secara nasional melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan secara teknis dilaksanakan oleh pemerintah daerah berdasarkan kewenangannya. Salah satu komponen utama dalam

¹ Di akses dari <https://bangkit.co.id/manfaat-tanah-bagi-tumbuhan/> pada Tanggal 3 Juni 2025.

² Pasal 37 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

menentukan BPHTB adalah Nilai Perolehan Objek Pajak (NPOP), yang biasanya didasarkan pada harga transaksi yang disepakati dalam jual beli, atau pada nilai zonasi tanah yang ditetapkan oleh pemerintah. Sistem perpajakan Indonesia menganut prinsip desentralisasi fiskal, di mana pemerintah daerah memiliki wewenang untuk memungut dan mengelola pajak daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. BPHTB merupakan salah satu jenis pajak daerah yang menjadi sumber penting dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Pajak ini dikenakan atas setiap perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan, baik melalui transaksi jual beli, pemberian hibah, pewarisan, tukar-menukar, maupun bentuk perolehan lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 37 Ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, mengatur tentang pendaftaran hak atas yang didasarkan pada akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Secara lebih rinci, ketentuan dalam pasal tersebut menegaskan bahwa proses pendaftaran atas peralihan hak milik terhadap sebidang tanah hanya dapat dilakukan apabila terdapat pembuktian berupa akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Akta yang disusun oleh PPAT tersebut mempunyai kekuatan pembuktian yang bersifat sempurna, sehingga tidak lagi memerlukan dokumen pendukung tambahan lainnya untuk dijadikan dasar dalam proses pendaftaran hak tersebut.³

Peraturan Daerah Kabupaten Polewali Mandar Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, khususnya Pasal 15, menetapkan tarif BPHTB sebesar 5%. Dengan ketentuan tersebut, setiap transaksi yang berhubungan dengan properti baik dilakukan oleh individu maupun oleh pihak pengembang (developer) wajib dikenakan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Jumlah BPHTB ditetapkan sebesar 5% dari nilai transaksi, setelah nilai tersebut terlebih dahulu dikurangi dengan Nilai Jual Objek Pajak Tidak Kena Pajak (NJOPTKP) sebagai batas minimum yang tidak dikenai pungutan. Penetapan tarif pajak tersebut selanjutnya akan diatur secara lebih rinci oleh setiap pemerintah daerah, yang menyesuaikan besarnya dengan kondisi serta potensi penerimaan pajak yang dimiliki oleh daerah masing-masing. Sedangkan untuk penerapan Zona Nilai Tanah (ZNT) diatur dalam Keputusan Bupati Polewali Mandar Nomor: 1096 Tahun 2021 dimana dengan keputusan tersebut menetapkan hasil zona nilai tanah dalam penentuan Nilai Pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) di Kecamatan Polewali, Wonomulyo, Matakali, dan Binuang, yang kemudian nilai pajak di tetapkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Polewali Mandar No. 1 Tahun 2024 seperti yang tersebut di atas, baik dalam Perda maupun dalam Keputusan Bupati tidak mengatur tentang kriteria penetapan zonasi. Seyogyanya Pemda Polewali Mandar menetapkan kriteria

³ Reny Raymond Diaz, 2019, *Penyelenggaraan Pendaftaran Hak Milik hak atas Harta Bersama*, Jurnal Fakultas Hukum Unila, Volume 3 Nomor 1, hlm. 27.

zona seperti yang dilakukan seperti di Kecamatan Genuk Semarang sebagai berikut:⁴

1. Keseragaman Nilai Pasar dalam suatu zona didukung data lapangan dan transaksi.
2. Deviasi Standar dari nilai sampel di setiap zona memenuhi ambang teknis (30 %, 25 %, atau 20 % bergantung skala).
3. Kesamaan Karakteristik Lahan, seperti penggunaan, aksesibilitas, peruntukan, bentuk, dan lingkungan.
4. Ketepatan Batas Zona, berupa pemecahan atau koreksi zona bila nilai atau karakter tampak heterogen.
5. Proses Metodologis yang Sistematis, mulai survei, pemetaan tematik, analisis statistik, hingga verifikasi dan validasi data melalui penghitungan ulang jika diperlukan.

Perspektif hukum administrasi negara, pemerintah daerah seharusnya menyusun kebijakan zonasi berdasarkan data riil, akurat, dan partisipatif. Penetapan zonasi yang tidak sesuai dengan kondisi pasar atau tidak diperbarui secara berkala justru berpotensi menimbulkan maladministrasi dan pelanggaran asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), seperti asas kecermatan, asas kepastian hukum, dan asas keadilan. Oleh karena itu, koreksi terhadap praktik penetapan zonasi BPHTB perlu dilakukan tidak hanya dari aspek regulasi, tetapi juga dari sisi teknis dan kelembagaan, guna menjamin kepatuhan wajib pajak tanpa mengorbankan hak-haknya sebagai subjek hukum.⁵

Dalam praktik pelaksanaannya, pemerintah daerah berwenang menentukan dasar pengenaan BPHTB, yaitu Nilai Perolehan Objek Pajak (NPOP). NPOP dapat didasarkan pada harga transaksi nyata yang tercantum dalam akta jual beli, atau pada nilai yang ditetapkan oleh pemerintah daerah, seperti nilai pasar wajar maupun nilai zonasi. Salah satu instrumen hukum yang mengatur nilai zonasi sebagai dasar pengenaan BPHTB di Kabupaten Polewali Mandar adalah Keputusan Bupati Polewali Mandar No. 1096 Tahun 2021 tentang Penetapan Nilai Zonasi Tanah sebagai Dasar Pengenaan BPHTB. Kabupaten Polewali Mandar adalah salah satu kabupaten di Provinsi Sulawesi Barat yang memiliki luas wilayah sekitar 2.075 km², dengan besaran tarif BPHTB yang ditetapkan pada angka 5% sesuai yang telah ditetapkan oleh Perda No. 1 Tahun 2024 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Polewali Mandar.⁶

Beberapa masyarakat terdapat permasalahan signifikan antara nilai yang tercantum dalam akta jual beli dan nilai yang digunakan pemerintah daerah sebagai

⁴ Irna Zakiyatin, *Et.al.*, 2023, *Analisis Zona Nilai Tanah Kecamatan Genuk Semarang Tahun 2022*, Jurnal Geodesi Undip, Volume 12, Nomor 4, hlm. 25.

⁵ Soraya Firmansjah, 2024, *Lika-liku Birokrasi Validasi Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan*, <https://pleads-fhunpad.medium.com/lika-liku-birokrasi-validasi-bea-perolehan-hak-atas-tanah-dan-bangunan>, Diakses pada Tanggal 1 Mei 2025.

⁶ Peraturan Daerah Kabupaten Polewali Mandar Nomor 14 Tahun 2010 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan.

dasar pengenaan BPHTB yang didasarkan pada zonasi atau nilai pasar wajar menurut penilaian internal pemerintah.⁷ Saat Penulis melakukan prapenelitian di Polewali Mandar dimana seorang Notaris memberikan informasi dan menjelaskan bahwa pada saat penetapan harga zona tanah, tidak diketahui bagaimana mekanisme ataupun standar yang dipakai oleh pihak pemerintah daerah dalam menentukan atau memberi nilai tanah pada saat terjadi transaksi jual beli tanah di wilayah Kabupaten Polewali Mandar.⁸ Berdasarkan wawancara beberapa masyarakat, diketahui bahwa praktik penetapan BPHTB di Kabupaten Polewali Mandar kerap kali menimbulkan ketidaksesuaian antara nilai transaksi riil dalam jual beli tanah dan bangunan dengan nilai yang digunakan sebagai dasar pengenaan pajak oleh Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) setempat. Hal ini disebabkan oleh kebijakan pemerintah daerah yang menetapkan nilai zonasi sebagai acuan utama dalam menentukan besarnya BPHTB yang harus dibayarkan oleh wajib pajak, tanpa mempertimbangkan secara penuh nilai kesepakatan yang telah disetujui oleh para pihak dalam akta jual beli.⁹ Beberapa kasus yang telah terjadi, pemerintah daerah menetapkan BPHTB berdasarkan nilai zonasi yang lebih tinggi daripada harga transaksi aktual yang disepakati para pihak dalam jual beli. Hal ini menyebabkan beban pajak yang tidak proporsional bagi pembeli, dan menimbulkan ketidakpuasan dari wajib pajak. Akibatnya, pembeli sebagai pihak yang menanggung kewajiban BPHTB merasa terbebani secara ekonomi, bahkan tidak jarang memutuskan untuk menunda proses balik nama sertifikat karena tidak mampu membayar pajak yang dikenakan. Hal ini juga berdampak negatif pada kepatuhan masyarakat terhadap kewajiban perpajakan, serta pada target penerimaan PAD daerah. Sisi lain, sebagian daerah bahkan tidak memiliki data zonasi yang mutakhir dan akurat sehingga rawan menimbulkan perbedaan antar wilayah dan membuka ruang interpretasi yang berbeda-beda.

Ketidaksesuaian antara fakta transaksi dengan penetapan nilai oleh otoritas pajak memunculkan berbagai problematika hukum.¹⁰ Diantaranya adalah konflik antara asas kebebasan berkontrak dalam hukum perdata yang memberikan ruang keleluasaan kepada masing-masing pihak yang terlibat untuk menetapkan pilihan nilai kesepakatan jual beli dengan pendekatan fiskal pemerintah yang lebih menekankan pada nilai wajar versi pemerintah. Dalam praktiknya, penyidik pajak atau pejabat penilai pajak daerah kerap kali mengabaikan realitas transaksi dan tetap memaksakan nilai zonasi sebagai dasar pengenaan BPHTB. Hal ini tidak hanya berakibat pada

⁷ Happy Vistadhylia P, Dahliana Hasan, 2019, *Validasi BPHTB Terhadap Penetapan Nilai Transaksi Jual Beli Tanah dan/atau Bangunan Berdasarkan Kesepakatan Penjual Pembeli di Kota Denpasar*, https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/175135?utm_source

⁸ Wawancara dengan Hendra Saputra, Notaris/PPAT, pada Tanggal 30 september 2024.

⁹ Wawancara dengan Muhammad Amir, Jamaluddin, Abdul Hamid, masyarakat, pada Tanggal 23 September 2024.

¹⁰ Marihot Pahala Siahaan, 2011, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebagai Pajak Daerah*, Jakarta: CV. Sagung Seto, hlm. 50.

meningkatnya sengketa perpajakan tetapi juga mengganggu iklim kepastian hukum dan keadilan dalam transaksi jual beli tanah dan bangunan.¹¹

Sementara itu prinsip keadilan pajak sebagaimana tercermin dalam asas proporsionalitas dan kepastian hukum seharusnya menjadi landasan utama dalam setiap penetapan pajak termasuk BPHTB. Idealnya, perolehan hak atas tanah yang dilakukan melalui jual beli harus dikenakan BPHTB berdasarkan nilai yang benar-benar disepakati dan dibayarkan oleh para pihak, selama transaksi tersebut dilakukan secara sah, transparan, dan tidak ada indikasi penghindaran pajak.¹² Penetapan nilai zonasi seharusnya hanya menjadi rujukan awal atau acuan umum, bukan dasar mutlak yang mengesampingkan kenyataan dalam transaksi.¹³ Jika realitas yang timpang antara pelaksanaan di masyarakat dan apa yang seharusnya menjadi tujuan hukum seperti yang telah dijelaskan di atas, maka penting untuk melakukan penelitian dan kajian hukum terhadap penetapan zonasi BPHTB dalam kaitannya dengan kesepakatan jual beli.

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, maka peneliti akan melakukan penelitian di Kabupaten Polewali Mandar mengenai pertimbangan penetapan zonasi BPHTB dalam menentukan besaran pajak yang harus dibayarkan dalam transaksi jual beli dengan indikator kesesuaian nilai zona tanah dengan harga pasar aktual tanah atau bangunan serta untuk mengetahui faktor eksternal yang mempengaruhi penetapan zonasi BPHTB.

Selain penjelasan di atas, peneliti juga akan mengkaji dan meneliti tingkat kepatuhan masyarakat dalam pembayaran BPHTB dalam transaksi jual beli tanah setelah berlakunya penetapan zonasi BPHTB dengan indikator mengukur tingkat kesadaran dan kepatuhan wajib pajak dalam melaporkan dan membayar BPHTB serta menghitung perbandingan realisasi penerimaan BPHTB dalam target yang ditentukan selama tahun 2024. Penelitian ini bertujuan untuk mengukur efektifitas penetapan zonasi BPHTB terhadap kesepakatan jual beli dan kepatuhan pembayaran BPHTB, dengan demikian penulis bermaksud melakukan penelitian dengan judul “Penetapan Zonasi Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) Terhadap Kesepakatan Jual Beli”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi penetapan zonasi BPHTB dalam menentukan besaran pajak yang harus dibayarkan dalam transaksi jual beli?

¹¹ Resky Melinda, Dahliana Hasan, 2017, *Penetapan Nilai Transaksi Sebagai pasar Perhitungan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bagunan (BPHTB) Oleh Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta dan Relevansinya dengan Asas Kebebasan Berkontrak*, https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/155079?utm_source, di akses pada Tanggal 25 Juni 2025.

¹² Santoso Brotodiharjo, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Bandung: PT. Rafika Aditama, hlm. 45.

¹³ *Ibid.*, hlm. 46.

2. Bagaimana tingkat ketaatan dalam pembayaran BPHTB dalam transaksi jual beli?

C. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian:

- a. Untuk menganalisis bagaimana implementasi penetapan Zonasi BPHTB dalam menentukan besaran pajak yang harus dibayarkan dalam transaksi jual beli.
- b. Untuk menganalisis bagaimana tingkat ketaatan dalam pembayaran BPHTB dalam transaksi jual beli tanah.

2. Manfaat Penelitian:

- a. Manfaat Teoritis
Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan kajian atau bahan penelitian serta menambah informasi yang bertalian dengan Peraturan Daerah Kabupaten Polewali Mandar Nomor 1 tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- b. Manfaat Praktis
Diharapkan dapat menjadi masukan kepada Pemda dan Notaris dalam mengimplementasikan ZNT dan memberi pemahaman hukum kepada masyarakat sebagai wajib pajak.

D. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran yang dilakukan peneliti melalui internet, ada judul yang terkait dengan Penerapan Zonasi BPHTB Terhadap Kesepakatan Jual Beli, yang memiliki pokok permasalahan yang berbeda. Adapun judul tersebut sebagai berikut:

Nama Penulis	: Onasis
Judul Tulisan	: Penetapan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) pada Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Kota Makassar
Kategori	: Tesis
Tahun	: 2017
Perguruan Tinggi	: Universitas Hasanuddin

Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	: 1. Bagaimanakah realisasi penetaapan Nilai Jual Objek Pajak pada Pajak Bumi dan Bangunan di Kota Makassar? 2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi dasar dalam penentuan NJOP PBB? 3. Apakah hambatan atau kendala dalam penentuan NJOP PBB dan bagaimana upaya untuk mengatasi kendala tersebut?	1. Bagaimana implementasi penetapan Zonasi BPHTB dalam menentukan besaran pajak yang harus dibayarkan dalam transaksi jual beli? 2. Bagaimana tingkat ketaatan dalam pembayaran BPHTB dalam transaksi jual beli tanah?
Metode Penelitian	: Penelitian Normatif-empiris	Penelitian empiris
Hasil dan Pembahasan	: Terdapat ketidakseimbangan dalam proses penetapannya, karena penilaian massal terhadap objek bangunan yang hanya bertumpu pada data dari computer assisted valuation (CAV) dinilai kurang efektif dan tidak efisien. Penilaian akan lebih tepat apabila dilakukan secara individual, yakni melalui pendataan menggunakan Surat Pemberitahuan Objek Pajak (SPOP) serta Lampiran Surat Pemberitahuan Objek Pajak (LSPOP).	

Nama Penulis	: Hijir Permata Indah
Judul Tulisan	: Pengaturan Hukum Zona Nilai Tanah dan Nilai Pasar sebagai Dasar Penetapan BPHTB objek Bangunan Hibah di Kota Palembang
Kategori	: Tesis

Tahun : 2021		
Perguruan Tinggi : Universitas Sriwijaya		
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	1. Apa kriteria Badan Pengelolaan Pajak Daerah Kota Palembang dalam menentukan nilai pasar untuk pemungutan pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan dalam proses peralihan hak atas tanah dengan cara hibah? 2. Apa kendala dalam penetapan nilai pasar sebagai dasar penetapan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan terhadap tanah objek hibah di Kota Palembang? 3. Bagaimana pengaturan hukum untuk menentukan nilai pasar bagi penetapan pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan terhadap hak atas tanah objek hibah dikaitkan dengan daftar Zona Nilai Tanah di Kota Palembang?	1. Bagaimana implementasi penetapan Zonasi BPHTB dalam menentukan besaran pajak yang harus dibayarkan dalam transaksi jual beli? 2. Bagaimana tingkat ketaatan dalam pembayaran BPHTB dalam transaksi jual beli tanah?
Metode Penelitian	Penelitian Normatif	Penelitian empiris
Hasil dan Pembahasan	Dasar pengenaan BPHTB untuk objek hibah didasarkan pada Nilai Pasar, namun penentuannya tidak memiliki kepastian hukum yang jelas. Selain itu, terdapat ketidaksesuaian antara penilaian	

berdasarkan ZNT dan penilaian untuk BPHTB, sehingga BPPD tidak dapat menggunakannya secara optimal.

Nama Penulis	: Asa Intan Primanta	
Judul Tulisan	: Pemungutan BPHTB berdasarkan Zona Nilai Tanah Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja	
Kategori	: Tesis	
Tahun	: 2022	
Perguruan Tinggi	: Universitas Airlangga	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	1. Ratio legis Undang-undang Cipta Kerja dalam pemungutan BPHTB oleh daerah nilai zonasi tanah? 2. Kewenangan dalam penentuan nilai zonasi tanah berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 2021?	1. Bagaimana implementasi penetapan Zonasi BPHTB dalam menentukan besaran pajak yang harus dibayarkan dalam transaksi jual beli? 2. Bagaimana tingkat ketaatan dalam pembayaran BPHTB dalam transaksi jual beli tanah?
Metode Penelitian	: Penelitian Normatif	Penelitian empiris
Hasil dan Pembahasan	: Penetapan Zona Nilai Tanah (ZNT) yang digunakan dalam BPHTB yang berlaku setelah Undang-Undang Cipta kerja dan kewenangan daerah dalam menentukan ZNT yang digunakan	

untuk pembangunan daerah khusus.	
----------------------------------	--

Berdasarkan judul tersebut, baik rumusan masalah maupun hasil pembahasan pada judul tesis tersebut, Terdapat perbedaan dengan permasalahan yang akan dibahas pada penelitian ini berpedoman pada Peraturan Daerah Kabupaten Polewali Mandar No. 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Surat Keputusan Bupati Polewali Mandar Nomor 1096 Tahun 2021 tentang Penerapan Hasil Zona Nilai Tanah dalam Penentuan Nilai Pajak BPHTB di Kecamatan Polewali, Wonomulyo, Matakali, dan Binuang untuk Tahun 2022.

E. Landasan Teori

1. Teori Kewenangan

Kewenangan berasal dari kata dasar *wewenang*, yang mengacu pada hak atau kemampuan untuk melakukan suatu tindakan. Kewenangan dapat dipahami sebagai bentuk kekuasaan formal, yang bersumber dari wewenang legislatif (diberikan oleh undang-undang) maupun dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan, yang pada umumnya tersusun atas sejumlah wewenang di dalamnya, dapat dipahami sebagai suatu bentuk kekuasaan yang diberikan untuk mengatur, membina, atau mengendalikan kelompok masyarakat tertentu, maupun sebagai otoritas yang berfungsi untuk mengelola serta menyelenggarakan suatu bidang tertentu dalam lingkup pemerintahan.¹⁴ Dalam konsep kewenangan terdapat berbagai wewenang (*rechts bevoegdheden*). Pada dasarnya, wewenang berada dalam ranah tindakan hukum publik, sehingga cakupan wewenang pemerintahan tidak hanya mencakup hak untuk mengambil keputusan administratif (*bestuur*), tetapi juga meliputi kewenangan yang terkait dengan pelaksanaan beragam tugas pemerintahan. Selain itu, kewenangan tersebut mencakup pula pemberian serta pembagian wewenang kepada organ-organ terkait, yang keseluruhan ketentuannya terutama ditetapkan dan diatur melalui peraturan perundang-undangan.¹⁵

Dari perspektif yuridis, wewenang dapat dipahami sebagai suatu kapasitas atau kemampuan yang secara sah diberikan berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang memungkinkan suatu organ atau pejabat untuk melakukan tindakan-tindakan yang berpotensi menimbulkan konsekuensi atau akibat hukum tertentu. Sementara itu, pengertian

¹⁴ Shabrina Rizkiyani, Saeful Mujab, 2024, *Kekuasaan dan Wewenang dalam Perspektif Sistem Pemerintahan, Konsensus: Jurnal Ilmu Pemerintahan, Hukum dan Ilmu Komunikasi*. Volume 1 Nomor 4, Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, Jakarta, hlm.84.

¹⁵ Sriveen Doorson, et. al. 2024, *Analisis Yuridis tentang Wewenang Pemerintahan dalam Implementasi Kebijakan Publik*, Al-Zany, Jurnal Ilmu Sosial & Hukum, Volume. 2, Nomor 2, Universitas Pakuan Bogor, Bogor, hlm. 79.

wewenang menurut H.D. Stoud adalah “*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*” bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.¹⁶

Bagir Manan menjelaskan bahwa wewenang memiliki makna hak dan kewajiban. Hak pada dasarnya mencakup kebebasan bagi seseorang untuk menentukan apakah ia akan melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan tertentu, sekaligus memberikan dasar baginya untuk menuntut atau meminta pihak lain agar melaksanakan tindakan tertentu sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Kewajiban mengharuskan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.¹⁷

Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) dijelaskan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*).¹⁸ Jadi Dalam ranah hukum publik, wewenang memiliki keterkaitan erat dengan adanya kekuasaan. Menurut S.F. Marbun, kewenangan dan wewenang harus dibedakan. Kewenangan (*authority gezag*) dapat dipahami sebagai suatu bentuk kekuasaan yang dilembagakan atau diformalkan, yang memberikan otoritas penuh kepada suatu pihak untuk mengatur dan mengendalikan sekelompok orang tertentu maupun untuk mengelola secara utuh suatu bidang pemerintahan tertentu. Sedangkan Wewenang (*competence, bevoegdheid*) pada prinsipnya bersifat spesifik, yakni hanya berlaku dan diakui dalam ruang lingkup atau bidang tertentu saja, sehingga pelaksanaannya terbatas pada area kewenangan yang telah ditetapkan. Dengan begitu, kewenangan dapat diartikan sebagai kumpulan dari berbagai wewenang (*Rechtsbevoegdheden*). Jadi, wewenang dapat dipahami sebagai suatu kapasitas atau kemampuan yang dimiliki oleh seseorang atau suatu lembaga untuk melaksanakan tindakan tertentu, yang secara sah diberikan melalui peraturan perundang-undangan, sehingga memungkinkan pihak tersebut untuk menjalin dan mengatur hubungan hukum dengan pihak lain.¹⁹

¹⁶ Jemmy Jefry Pietersz, 2017, *Prinsip Good Governance dalam Penyalagunaan Wewenang*, SASI, Volume 23 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Maluku, hlm. 176.

¹⁷ Rafly Rilandi Puasa, et.al. 2018, *Kewenangan Pemerintah Desa Dalam Peningkatan Perekonomian Di Desa Mahangiang Kecamatan Tagulandang Kabupaten Kepulauan Sitaro*, Eksekutif, Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan Volume 1 Nomor 1, Universitas Sam Ratulangi, Manado, hlm. 5.

¹⁸ Enrico Parulian Simanjuntak, 2018, *Pengujian ada Tidaknya Penyalagunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 7 Nomor 2, Ditjen Badan Peradilan Militer dan Tata Usaha MA-RI, Jakarta, hlm. 240.

¹⁹ Kamal Hidjaz, 2010, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Makassar: Pustaka Refleksi, hlm. 35.

Dalam kajian literatur yang terkait dengan ilmu politik, ilmu pemerintahan, maupun ilmu hukum, sering ditemukan penggunaan istilah-istilah seperti kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Dalam praktiknya, istilah kekuasaan kerap dianggap sama atau setara dengan kewenangan, sehingga dalam banyak konteks keduanya digunakan secara bergantian. Demikian juga, istilah kewenangan kerap digunakan secara bergantian dengan istilah kekuasaan, sehingga menimbulkan tumpang tindih dalam penggunaannya baik dalam diskursus akademik maupun praktis. Istilah kewenangan kerap kali diperlakukan seolah-olah identik dengan istilah wewenang, sehingga keduanya digunakan secara bersamaan atau dipertukarkan dalam konteks tertentu, meskipun secara konseptual memiliki nuansa yang berbeda. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).²⁰

Dalam hukum publik, wewenang memiliki hubungan yang erat dengan kekuasaan. Kekuasaan pada dasarnya memiliki makna yang sama dengan wewenang, karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif termasuk kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan salah satu unsur yang bersifat esensial dan mendasar dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:²¹

1. Hukum,
2. Kewenangan (wewenang),
3. Keadilan,
4. Kejujuran,
5. Kebijakan, dan
6. Kebajikan.

Hukum dikenal memiliki asas legalitas yang berfungsi sebagai pilar utama atau fondasi utamanya. Asas ini merupakan salah satu prinsip pokok yang menjadi landasan dalam seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan serta kehidupan kenegaraan di setiap negara yang menganut sistem hukum, terutama pada negara-negara dengan karakter hukum kontinental. Dengan kata lain, asas legalitas menjadi pedoman mendasar yang memastikan setiap tindakan pemerintahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.²² Untuk memperoleh kewenangan ada tiga cara memperolehnya yaitu:²³

²⁰ Shabrina Rizkiyani, Saeful Mujab, *Op. Cit.* hlm. 89.

²¹ Junaidi, 2021, *Sinergi Hukum dan Kekuasaan Dalam Mewujudkan Keadilan Sosial, Supremasi Hukum*, Jurnal Penelitian Hukum Volume 30 Nomor 1, Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Surakarta, Solo, hlm. 23.

²² *Ibid*, hlm. 39.

²³ Mohammad Zamroni, 2024, *Konsep Kewenangan Dalam Perspektif Hukum Perdata*, Jurnal Mimbar Hukum. Volume 11 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Hang Tuah Surabaya, Surabaya, hlm. 506.

1. Atribusi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh pembuat undang-undang kepada suatu organ pemerintahan, baik organ yang sudah ada maupun yang baru dibentuk. Dengan kata lain, kewenangan itu melekat secara langsung pada organ pemerintahan tersebut, berkaitan dengan jabatan yang dijabat serta hak dan otoritas yang diberikan kepadanya oleh undang-undang.
2. Delegasi adalah proses penyerahan sebagian wewenang yang dimiliki oleh satu organ pemerintahan dan diberikan kepada organ pemerintahan yang lain. Dalam hal ini, kewenangan yang sebelumnya menjadi milik pihak pertama dialihkan sehingga menjadi tanggung jawab pihak kedua untuk melaksanakan tugas tersebut sesuai dengan ketentuan hukum dan fungsi resmi yang berlaku.
3. Mandat diartikan sebagai suatu bentuk pelimpahan wewenang yang diberikan oleh seorang pejabat kepada bawahannya. Pelimpahan ini bertujuan untuk memberikan kewenangan kepada bawahan tersebut agar dapat mengambil dan menetapkan keputusan tertentu atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberikan wewenang., sehingga tindakan yang dilakukan oleh bawahan secara resmi mewakili kewenangan pejabat yang bersangkutan.

Dalam konteks kewenangan yang bersifat delegatif, harus dinyatakan secara tegas bahwa terdapat proses Pemindahan atau penyerahan wewenang dari satu organ pemerintahan ke organ pemerintahan lain. Berbeda dengan itu, pada konsep mandat tidak ada bentuk pelimpahan kewenangan dalam arti pemberian hak atau atribusi baru. Namun pihak yang menerima mandat bertindak hanya sebagai wakil dan atas nama pihak yang memberikan mandat tersebut. Dalam praktik pemberian mandat, pejabat yang berwenang sebagai mandator menugaskan pejabat lain untuk melaksanakan tindakan atau keputusan tertentu sebagai representasi resmi dari pemberi mandat itu sendiri.

J.G. Brouwer berpandangan bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah kewenangan yang murni asli, bukan berasal dari kewenangan lain yang telah ada sebelumnya. Lembaga legislatif menetapkan kewenangan yang berdiri sendiri, bukan sekadar pengembangan dari kewenangan yang sudah ada, lalu menyerahkannya kepada organ yang dianggap cakap untuk menjalankannya.²⁴

Delegasi merupakan bentuk pelimpahan kewenangan atribusi dari satu organ atau institusi pemerintahan kepada organ lain, sehingga pihak delegator yang menyerahkan kewenangan masih berhak melakukan penilaian atau pengujian terhadap kewenangan yang dijalankan atas namanya. Sebaliknya,

²⁴ Quthub Al Faruqi, Zaitunah Subhan, Abdul Qodir, 2019, *Eksistensi dan Kewenangan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Menurut Perpres Nomor 59 Tahun 2015 Tentang KPPPA dalam Urgensi Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di Indonesia*, Journal of Legal research. Volume 1 Nomor 1, Jakarta: Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, hlm. 10.

dalam Mandat tidak terjadi pemindahan kewenangan, melainkan pemberi mandat hanya menugaskan organ lain untuk mengambil keputusan atau melakukan tindakan tertentu sebagai wakil yang bertindak atas nama mandator.²⁵

Perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Dalam atribusi, kewenangan yang dimiliki siap untuk dilimpahkan, sedangkan pada delegasi hal tersebut tidak berlaku. Terkait dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara luas, tetapi hanya dapat dilakukan jika peraturan hukum mengatur kemungkinan dilakukannya delegasi tersebut. Delegasi memiliki syarat-syarat yang harus dipenuhi sebagai berikut:²⁶

1. Delegasi wajib bersifat pasti, berarti pemberi kuasa tidak boleh lagi memakai wewenang yang dialihkan itu;
2. Delegasi harus berlandas pada aturan perundang-undangan, yakni hanya dapat terjadi bila aturan tersebut membolehkannya secara tegas dan tertulis;
3. Delegasi tidak boleh ditujukan kepada pejabat yang menduduki posisi bawahan, sehingga dalam susunan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya pengalihan kewenangan kepada individu yang kedudukannya berada pada tingkat lebih rendah dibanding pihak yang memberikan delegasi.

Teori kewenangan dijadikan sebagai landasan konseptual dalam penyusunan tesis ini, karena di dalamnya tercakup pemahaman mengenai ragam serta asal-usul suatu kewenangan. Dalam teori tersebut, jenis kewenangan mencakup kewenangan yang bersifat terikat maupun kewenangan yang bersifat bebas. Adapun sumber kewenangan diperoleh melalui tiga bentuk utama, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.²⁷

Dalam berbagai kajian mengenai ilmu politik, ilmu pemerintahan, serta ilmu hukum, istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang kerap muncul dan sering dipakai secara saling menggantikan. Sering pula konsep kekuasaan dipersepsi serupa dengan kewenangan, sementara kewenangan pun kerap dianggap sama dengan wewenang dalam praktik akademik dan pembahasan teoritis yang berlangsung kini. Padahal, masing-masing memiliki nuansa makna yang berbeda. Kekuasaan pada dasarnya dimengerti sebagai suatu relasi, yaitu keadaan ketika ada pihak yang memberikan perintah serta pihak lainnya yang berada pada keadaan menerima perintah (*the ruled and the ruler*).²⁸ Istilah wewenang dianggap sama dengan kewenangan, yang bermakna hak serta otoritas untuk bertindak, mengambil keputusan, memberi perintah, dan

²⁵ *Ibid*, hlm.15.

²⁶ *Ibid*, hlm. 20.

²⁷ Shabrina Rizkiyani, Saeful Mujab, *Op. Cit.* hlm. 91.

²⁸ Junaidi, *Op. Cit.* hlm. 25.

mengalihkan tanggung jawab kepada individu atau lembaga lain.²⁹

Menurut H.D. Stout, wewenang merupakan konsep yang bersumber dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dipahami sebagai keseluruhan ketentuan atau norma yang mengatur mengenai bagaimana suatu subjek hukum publik memperoleh serta menggunakan wewenang pemerintahan dalam kerangka hubungan hukum publik.³⁰ Menurut Bagir Manan, istilah wewenang dalam bahasa hukum tidak dapat dipersamakan begitu saja dengan konsep kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menunjukkan adanya hak untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Sementara itu, wewenang mengandung arti yang lebih lengkap karena di dalamnya tercakup sekaligus unsur hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).³¹

Kewenangan dapat dimaknai sebagai hak untuk menggunakan wewenang yang ada pada seorang pejabat atau suatu lembaga sesuai ketentuan yang berlaku. Dalam pemahaman itu, kewenangan turut meliputi kompetensi maupun kapasitas untuk melakukan tindakan hukum berdasarkan aturan formal yang berlaku, sehingga kewenangan sejatinya merupakan bentuk kekuasaan resmi yang melekat pada pejabat atau lembaga tertentu. Pentingnya fungsi kewenangan menjadikannya aspek yang sangat menentukan dalam studi hukum tata negara dan hukum administrasi negara pada konteks pemerintahan modern ini. Karena kedudukannya yang strategis tersebut, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek bahkan menyatakan bahwa Kewenangan menjadi gagasan pokok dalam bidang hukum tata negara serta hukum administrasi.³²

Wewenang pada dasarnya terdiri atas tiga unsur pokok, yaitu pengaruh, landasan hukum, dan kesesuaian hukum. Unsur pengaruh menandakan bahwa penerapan wewenang dimaksudkan mengarahkan maupun mengontrol tindakan subjek hukum. Unsur landasan hukum menegaskan wewenang wajib berpijak pada aturan yang tegas serta sah itu. Sementara itu, komponen konformitas hukum menuntut agar wewenang memiliki standar tertentu, yakni standar umum bagi wewenang secara keseluruhan dan standar khusus untuk jenis wewenang tertentu. Dari perspektif yuridis, wewenang dapat diartikan sebagai kewenangan yang diberikan melalui peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan tindakan yang menimbulkan konsekuensi hukum.³³

Menurut Philipus M. Hadjon, setiap tindakan yang dilakukan oleh

²⁹ *Ibid.* hlm. 30.

³⁰ Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 98.

³¹ Ridwan HR, *Op. Cit.* hlm. 99.

³² Ridwan HR, *Op. Cit.*

³³ Indroharto, 2002, *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 68.

pemerintah wajib berlandaskan kewenangan yang sah. Kewenangan ini dapat bersumber dari tiga hal, yakni atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi biasanya ditentukan melalui pembagian kekuasaan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat muncul dari proses pelimpahan kewenangan. Philipus M. Hadjon juga menekankan perbedaan yang jelas antara delegasi dan mandat. Pada delegasi, pelimpahan kewenangan berlangsung dari satu organ pemerintahan ke organ pemerintahan lain sesuai peraturan perundang-undangan, dan seluruh tanggung jawab serta kewajiban hukum sepenuhnya berpindah kepada penerima delegasi (*delegataris*). Pihak yang memberikan delegasi tidak dapat lagi memakai kewenangan tersebut kecuali setelah dilakukan pencabutan sesuai asas *contrarius actus*, yang berarti setiap perubahan atau pencabutan peraturan pelaksanaan perundang-undangan wajib dilakukan oleh pejabat yang menetapkannya, melalui peraturan setara atau lebih tinggi. Sementara itu, pada mandat, pelimpahan kewenangan berlangsung dalam hubungan atasan-bawahan yang bersifat rutin, namun tanggung jawab dan kewajiban hukum tetap berada pada pemberi mandat. Dengan demikian, pemberi mandat dapat sewaktu-waktu menggunakan kembali kewenangan yang telah dilimpahkan.³⁴

Kewenangan dapat dipahami sebagai bentuk “kekuasaan formal,” yaitu kekuasaan yang bersumber dari wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang atau oleh lembaga legislatif kepada lembaga eksekutif atau administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan yang dimiliki oleh sekelompok orang tertentu atau kekuasaan atas suatu bidang atau urusan pemerintahan secara menyeluruh, sedangkan wewenang hanya mencakup bagian tertentu saja dari kewenangan itu. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah dan kekuasaan agar perintah tersebut ditaati. Wewenang juga dapat diartikan sebagai kekuasaan untuk membuat keputusan, memerintah, serta melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, dengan fungsi yang bersifat opsional.

Pejabat (organ) dalam mengambil keputusan memperoleh dukungan dari sumber kewenangan tersebut. Wewenang bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dikategorikan menjadi beberapa jenis sebagai berikut:

- a. Kewenangan yang bersifat atributif atau asli merupakan bentuk pelimpahan wewenang pemerintah yang diberikan secara langsung oleh pembuat undang-undang kepada suatu organ pemerintahan (*atributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*). Kewenangan atributif ini bersifat permanen atau tetap ada selama ketentuan undang-undang yang mengaturnya masih berlaku. Dengan kata lain, kewenangan tersebut melekat secara otomatis pada suatu jabatan tertentu. Dalam perspektif hukum tata

³⁴ Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm 108

negara, kewenangan atributif tercermin dalam kemampuan organ pemerintahan untuk menjalankan fungsi pemerintahan berdasarkan kewenangan yang telah ditetapkan oleh pembuat undang-undang. Kewenangan atributif ini menitikberatkan pada wewenang yang bersifat asli dan diperoleh langsung dari konstitusi, Undang-Undang Dasar, atau peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sah.

- b. Kewenangan yang bersifat non-atributif atau non-orisinil merupakan kewenangan yang diperoleh melalui pelimpahan dari pejabat atau aparat lain yang memiliki wewenang. Kewenangan ini bersifat sementara dan akan berakhir apabila pejabat yang memberikan pelimpahan mencabut kembali kewenangan tersebut. Proses pemberian sebagian kewenangan dari pejabat atasan kepada bawahan ini dimaksudkan untuk membantu bawahan dalam melaksanakan tugasnya secara mandiri. Pelimpahan wewenang jenis ini dimaksudkan untuk membantu kelancaran pelaksanaan tugas serta memastikan keteraturan jalur komunikasi yang bertanggung jawab, selama tidak diatur secara khusus oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan memiliki kekuatan hukum yang sah.³⁵

Dalam perspektif politik hukum, pelimpahan wewenang dibagi menjadi dua jenis, yaitu mandat dan delegasi. Pelimpahan wewenang melalui mandat terjadi ketika suatu organ pemerintahan memberikan izin kepada organ lain untuk menjalankan kewenangannya atas nama pemberi mandat (*mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegdheid namens hem uitoefenen door een ander*). Dalam hal ini, hanya sebagian kewenangan yang dialihkan, sedangkan tanggung jawab tetap berada pada pihak pemberi mandat (*mandans*). Hal ini dijelaskan Ridwan HR: “*sementara pada mandat, penerima mandat, mandataris bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat tanggung jawab akhir Keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans*”.³⁶

Pelimpahan wewenang melalui delegasi (*utusan*) adalah proses di mana kewenangan pemerintah dialihkan dari satu organ pemerintahan ke organ pemerintahan lainnya (*delegatie: overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*). Dalam bentuk pelimpahan ini, seluruh kewenangan yang didelegasikan berpindah sepenuhnya kepada penerima delegasi (*delegataris*), sehingga tanggung jawab pelaksanaan kewenangan tersebut sepenuhnya berada pada pihak penerima delegasi. Syarat-syarat delegasi menurut Hadjon adalah:³⁷

- a. Delegasi bersifat definitif, yang berarti pihak yang memberikan delegasi (*delegans*) tidak lagi memiliki hak untuk memanfaatkan kewenangan yang

³⁵ Ridwan HR, *Op. Cit.* hlm 102.

³⁶ Ridwan HR, *Op. Cit.*

³⁷ Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm 104.

- telah diserahkan kepada pihak lain;
- b. Delegasi wajib dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, yang berarti pelimpahan kewenangan hanya sah apabila diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dan memiliki dasar hukum yang jelas;
 - c. Delegasi tidak diberikan kepada pejabat yang berada di posisi bawahan, yang berarti bahwa dalam struktur hierarki kepegawaian pelimpahan kewenangan jenis ini tidak diperkenankan;
 - d. Kewajiban memberikan penjelasan, yang berarti pihak pemberi delegasi (delegans) memiliki hak untuk memperoleh keterangan mengenai cara pelaksanaan kewenangan yang telah didelegasikan.;
 - e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), yang berarti pihak pemberi delegasi (delegans) memberikan arahan atau petunjuk mengenai cara penggunaan kewenangan yang telah dilimpahkan.

Atribusi, delegasi, dan mandat adalah bentuk-bentuk kewenangan yang dimiliki oleh organ atau lembaga pemerintahan yang diperkuat oleh hukum positif untuk mengatur pelaksanaannya serta menjamin keberlanjutannya. Tanpa adanya kewenangan, suatu keputusan yuridis yang sah tidak mungkin dapat dikeluarkan. Kewenangan tersebut wajib berlandaskan pada ketentuan hukum yang berlaku, termasuk konstitusi, sehingga dapat dikatakan sebagai kewenangan yang sah menurut hukum dan diakui secara resmi.³⁸ Dari uraian di atas teori kewenangan digunakan untuk menjelaskan dasar hukum dalam menetapkan zona nilai jual objek pajak sebagai dasar pengenaan BPHTB.

2. Teori Efektivitas

Istilah efektif berasal dari bahasa Inggris, *effective*, yang memiliki makna berhasil atau mampu meraih hasil sesuai yang diharapkan dengan baik. Efektivitas menjadi komponen penting dalam pencapaian tujuan atau sasaran yang telah ditentukan dalam sebuah organisasi, kegiatan, maupun program tertentu.³⁹ Efektivitas berarti sesuatu yang ada pengaruhnya. Makna lain efektif adalah mampu menghasilkan hasil. Efektif diartikan sebagai sesuatu yang mampu memberikan hasil atau membawa akibat yang nyata.⁴⁰ Hasil yang relevan bersifat positif atau dapat dikatakan berhasil. Semakin tinggi kontribusi produksi terhadap pencapaian tujuan, semakin efektif organisasi, program, atau kegiatan tersebut dalam mencapai target yang diharapkan.

Soejono Soekanto menyatakan bahwa efektivitas dapat diartikan sebagai tingkat keberhasilan suatu kelompok dalam mencapai tujuan yang telah

³⁸ *Ibid*, hlm 210.

³⁹ Diakses dari http://respository.radenintan.ac.id/3205/3/BAB_II_bismillah.pdf pada Tanggal 25 Mei 2023.

⁴⁰ *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, 2012, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm 352.

ditentukan. Dalam konteks hukum, suatu peraturan dikatakan efektif apabila memberikan dampak hukum yang positif, yaitu hukum tersebut berhasil mencapai tujuannya dalam membimbing atau mengubah perilaku manusia agar sesuai dengan norma hukum yang berlaku. Terkait dengan efektivitas hukum, hal ini tidak semata-mata bergantung pada adanya paksaan eksternal, melainkan juga melibatkan proses peradilan. Unsur ancaman paksaan menjadi elemen penting agar suatu norma dapat dikategorikan sebagai hukum, sehingga unsur paksaan tersebut memiliki hubungan erat dengan efektivitas maupun ketidakefektifan suatu ketentuan atau aturan hukum.⁴¹ Teori efektivitas hukum menurut Soejono Soekanto ialah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:⁴²

- 1) Faktor hukumnya sendiri (Undang-Undang).
- 2) Faktor penegak hukumnya, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan Undang-Undang.
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang memadai yang mendukung pelaksanaan dan penegakan hukum.
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut memiliki hubungan yang sangat erat, karena semuanya merupakan inti dari penegakan hukum sekaligus menjadi ukuran untuk menilai efektivitas pelaksanaannya. Pada elemen pertama, keberhasilan berfungsinya hukum tertulis sangat bergantung pada kualitas dan ketentuan yang tercantum dalam aturan hukum itu sendiri.

Sondang P. Siagian berpendapat bahwa efektivitas merupakan pemanfaatan sumber daya, sarana, dan prasarana hingga batas tertentu yang secara sengaja telah ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atau jasa yang dihasilkan. Kinerja mencerminkan keberhasilan berdasarkan apakah tujuan telah tercapai atau tidak.⁴³ Jika hasil suatu kegiatan mendekati tujuan yang ditetapkan, ini menunjukkan efisiensi yang lebih tinggi. Ketika efektivitas dibahas dalam konteks manajemen kerja, fokusnya adalah pada pencapaian berbagai tujuan, yang ditentukan melalui penggunaan sumber daya tertentu secara tepat waktu, harus ditetapkan sebelumnya, dan hasil yang diperoleh dari penggunaan sumber daya tersebut harus tercapai dalam batas waktu yang telah ditentukan.

Menurut Indra Bastian, efektivitas merupakan hubungan antara output dan tujuan, yang diukur sejauh mana output, kebijakan, dan prosedur organisasi

⁴¹ Brigitta Maria Bereklaui, Kadek Agus sudiarawan, 2020, *Impelentasi Teori Efektivitas Terhadap Pelaksanaan Fungsi Posbakum di Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar*, Jurnal kartha Desa, Volume 8 Nomor 8, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, hlm. 4.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Sondang P. Siagian, 2001, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Erlangga, hlm. 24.

mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas mencerminkan keberhasilan atau kegagalan organisasi dalam meraih tujuannya. Ukuran efektivitas tercermin dari output yang dihasilkan. Jika hasil yang diperoleh sesuai atau melebihi target yang ditentukan, organisasi tersebut dianggap efektif.⁴⁴ Beberapa ahli berpendapat tentang pendekatan yang dapat digunakan untuk mengukur efektivitas organisasi sebagai berikut :

Gibson menyatakan bahwa metode untuk menilai efektivitas menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan berbasis tujuan dan pendekatan berbasis sistem.⁴⁵ Dengan demikian, efektivitas organisasi merupakan konsep yang komprehensif yang mencakup berbagai komponen, dan peran manajemen adalah memastikan tercapainya keseimbangan optimal antara setiap komponen dan bagian yang ada dalam organisasi.⁴⁶

Robbin menguraikan empat pendekatan dalam menilai efektivitas organisasi, yaitu: pendekatan pencapaian tujuan, pendekatan sistem, pendekatan strategi konstituen, serta pendekatan nilai kompetitif yang digunakan untuk mengevaluasi kinerja organisasi.⁴⁷ Pendekatan sistem menekankan bahwa agar organisasi dapat meningkatkan kelangsungan hidupnya, perlu memperhatikan sumber daya manusia, menjaga perlindungan internal, serta mengoptimalkan pemanfaatan struktur dan teknologi organisasi agar dapat berintegrasi secara efektif dengan lingkungan sekitarnya.⁴⁸

Teori sistemik berasumsi bahwa organisasi dipandang sebagai suatu sistem. Sistem adalah sekumpulan bagian yang saling bergantung dan bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama. Sistem terdiri dari bagian-bagian yang saling terkait dan tergantung satu sama lain sehingga membentuk suatu kesatuan. Pendekatan sistem dalam manajemen adalah metode pemecahan masalah melalui diagnosis dalam kerangka keseluruhan sistem organisasi.⁴⁹

Menurut Gibson, teori sistem menekankan elemen utama berupa input-proses-output untuk menjaga keberlangsungan dan kemampuan beradaptasi organisasi terhadap lingkungan yang lebih luas yang memberikan dukungan bagi kelangsungan organisasi tersebut.⁵⁰ Teori ini menjelaskan hubungan antara organisasi dengan sistem yang lebih besar, di mana organisasi tersebut berperan sebagai salah satu komponennya.⁵¹ Konsep organisasi sebagai bagian dari suatu sistem yang terhubung dengan sistem yang lebih besar menunjukkan

⁴⁴ Diakses dari https://media.neliti.com/media/publications/43092-ID_penerapan-akuntabilitas-anggaran-untuk-pengukuran-efisiensi-dan-efektivitas-renc.pdf pada Tanggal 13 Maret 2025.

⁴⁵ Gibson, Donnely dan Ivancevich, 1997, *Organisasi dan Manajemen*, Amerika Serikat: Irwin, hlm 27.

⁴⁶ *Ibid*, hlm.28-29.

⁴⁷ Stephen P. Robbins, 1995, *Organization Theory: Structure, Desing, and Applications*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, hlm. 85.

⁴⁸ *Ibid*.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 86.

⁵⁰ James L. Gibson, John M. Ivancevich, dan James H. Donnelly, 1996, *Organisasi dan Manajemen: Perilaku, Struktur, Proses*, Edisi ke-8 (terjemahan Nunuk Adiarni), Jakarta: Erlangga, hlm. 102.

⁵¹ *Ibid*.

arti umpan balik, yang dimaknai sebagai informasi yang mencerminkan hasil dari suatu tindakan atau rangkaian tindakan yang dilakukan oleh individu, kelompok, atau organisasi.⁵² Teori sistem juga menekankan pentingnya umpan balik informasi. Gibson menjelaskan bahwa kriteria kinerja terdiri dari: pertama, kriteria kinerja jangka pendek yang mencakup produksi, efisiensi, dan kepuasan. Kedua, kriteria kinerja jangka menengah yang meliputi kompetisi dan pengembangan. Ketiga, kriteria kinerja jangka panjang, yaitu kelangsungan hidup organisasi secara keseluruhan. Kinerja dianggap berhasil apabila memenuhi kriteria produktivitas, profitabilitas, dan kesejahteraan karyawan. Inti dari teori sistem dapat dijelaskan sebagai berikut:⁵³

- a. Kriteria kinerja seharusnya mencerminkan keseluruhan siklus proses input-output, bukan hanya sekadar output tunggal; dan
- b. Kriteria kinerja sebaiknya mencerminkan keterkaitan antara organisasi dengan lingkungan yang lebih luas di mana organisasi tersebut beroperasi.

Pendekatan sistem menjelaskan bahwa sebuah organisasi menerima masukan (input), menjalani proses transformasi, dan menghasilkan keluaran (output). Menurut pendekatan ini, penilaian efektivitas organisasi hanya berdasarkan pencapaian tujuan tidaklah memadai, sehingga evaluasi efektivitas harus mempertimbangkan kemampuannya dalam menerima input, memprosesnya, menghasilkan output, serta menjaga stabilitas dan keseimbangan. Dari sudut pandang Martin dan Lubis, terlihat adanya perbedaan pendekatan dalam mengukur efektivitas organisasi, yaitu:⁵⁴

- a. Pendekatan objektif
Pengukuran tujuan dalam menilai efektivitas diawali dengan mengidentifikasi tujuan organisasi dan menilai efisiensi serta tingkat keberhasilan organisasi dalam mencapai sasaran tersebut. Dengan demikian, tujuan dari pendekatan ini adalah untuk mengevaluasi sejauh mana organisasi berhasil meraih tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.
- b. Pendekatan pasokan (pendekatan sumber daya sistem)
Pendekatan berbasis sumber menilai efisiensi melalui keberhasilan organisasi dalam mendapatkan berbagai sumber daya yang diperlukan. Organisasi harus mampu memperoleh sumber daya yang dibutuhkan serta memastikan keandalan sistem organisasi agar dapat beroperasi secara efektif dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
- c. Pendekatan proses (internal process approach)
Pendekatan proses memandang efisiensi sebagai kondisi efisiensi internal dan kesehatan organisasi. Dalam pendekatan ini, perhatian tidak

⁵² *Ibid*, hlm.103

⁵³ *Ibid*.

⁵⁴ Martin dan Lubis, 1987, *Perilaku Organisasi*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 56.

tertuju pada lingkungan organisasi, melainkan pada kegiatan yang dilaksanakan menggunakan sumber daya organisasi, yang mencerminkan efisiensi dan kesehatan organisasi. Pendekatan proses umumnya diterapkan oleh para pendukung pendekatan non-klasik (hubungan manusia) dalam teori organisasi, yang menekankan studi hubungan antara efektivitas dan sumber daya manusia yang dimiliki organisasi dalam kerangka konsep efektivitas.

Berdasarkan pendapat para ahli yang telah diuraikan, dapat disimpulkan bahwa efektivitas merupakan suatu kondisi yang muncul sebagai akibat dari pencapaian tujuan atau maksud yang diinginkan. Sebagai contoh, jika seseorang melakukan suatu tindakan dengan tujuan tertentu, maka tindakan tersebut dapat dikatakan efektif apabila hasil yang diperoleh sesuai dengan apa yang diharapkan dan telah direncanakan sebelumnya.⁵⁵ Dari uraian di atas teori efektivitas digunakan untuk menilai sejauh mana kebijakan zonasi BPHTB mampu mencapai tujuannya, yaitu keadilan pajak dan peningkatan kepatuhan pembayaran BPHTB.

3. Teori Kepastian Hukum

Hukum dan kepastian merupakan dua hal yang saling terkait dan hampir tidak dapat dipisahkan. Hukum eksis karena adanya kepastian, sementara kepastian itu sendiri membuat hukum lebih ditaati, menjelaskan apa yang diperbolehkan dan tidak diperbolehkan, serta memberikan pemahaman mengenai konsekuensi bagi pihak yang melakukan perbuatan yang melanggar hukum. Kepastian hukum (*legal certainty*) merupakan prinsip yang menegaskan bahwa hukum harus dapat dipahami dengan jelas oleh setiap orang yang berada di bawahnya, sehingga mereka mampu menyesuaikan tindakan mereka sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dan negara tidak menggunakan kekuasaannya secara sewenang-wenang.⁵⁶

Secara normatif, kepastian hukum diartikan sebagai suatu tatanan hukum yang disusun dan diterbitkan dengan jelas dan tegas. Dengan adanya kepastian hukum, aturan dapat dijelaskan secara logis sehingga meminimalkan kemungkinan terjadinya penafsiran ganda. Hal ini juga mencegah timbulnya konflik atau kontradiksi di antara norma-norma yang berlaku dalam masyarakat.

Menurut Utrecht, kepastian hukum memiliki dua makna. Pertama, keberadaan peraturan yang bersifat umum sehingga memungkinkan setiap individu memahami tindakan yang diperbolehkan dan yang dilarang. Kedua, kepastian hukum juga mencakup perlindungan bagi individu terhadap tindakan sewenang-wenang pemerintah, karena melalui peraturan umum tersebut, individu

⁵⁵ Diakses dari http://respository.radenintan.ac.id/3205/3/BAB_II_bismillah.pdf pada Tanggal 25 Mei 2024.

⁵⁶ Diakses dari <https://www.gramedia.com/literasi/pengertian-kepastian-hukum>, hlm. 2, diakses Tanggal 25 April 2025.

dapat mengetahui hak dan kewajiban yang dapat dibebankan oleh negara kepadanya.⁵⁷

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum dapat dipahami sebagai jaminan bahwa hukum wajib diterapkan dan dijalankan dengan cara yang tepat, benar, dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁵⁸ Kepastian hukum menekankan pentingnya pengaturan yang jelas dalam perundang-undangan yang disusun oleh pihak berwenang dan memiliki otoritas, sehingga setiap ketentuan memiliki dasar yuridis yang kuat dan memastikan bahwa hukum berfungsi sebagai peraturan yang wajib ditaati.⁵⁹

Tugas hukum adalah mewujudkan kepastian hukum agar tercipta ketertiban dan keadilan dalam masyarakat. Menurut Soejono Soekanto, kepastian hukum menuntut penyusunan peraturan atau kaidah yang bersifat umum, dengan tujuan menciptakan suasana aman dan tenteram bagi masyarakat secara keseluruhan.⁶⁰

Teori kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu:⁶¹

1. Tersedianya peraturan yang bersifat umum sehingga setiap individu dapat memahami tindakan-tindakan yang diperbolehkan maupun yang dilarang.
2. Kepastian hukum memberikan perlindungan bagi individu terhadap kekuasaan pemerintah, karena melalui adanya peraturan hukum yang bersifat umum, individu dapat memahami tindakan atau kewajiban apa saja yang dapat dikenakan oleh negara kepadanya.

Kepastian hukum tidak hanya tercermin dalam pasal-pasal atau Undang-Undang, tetapi juga melalui konsistensi putusan hakim, di mana keputusan atas kasus serupa harus sejalan satu sama lain. Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah jaminan agar hukum diterapkan sesuai ketentuan, sehingga hak individu diakui berdasarkan keputusan hukum yang telah ditetapkan.⁶²

Sudikno menjelaskan bahwa meskipun kepastian hukum erat kaitannya dengan konsep keadilan, hukum dan keadilan sesungguhnya merupakan dua hal yang berbeda. Hukum bersifat umum, mengikat seluruh individu, dan cenderung menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subjektif, individualistik, dan tidak

⁵⁷ *Ibid.* hlm. 3.

⁵⁸ Asikin Zainal, 2012, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 47.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Soejono Soekanto, 1999, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Cetakan Keempat, Jakarta: Universitas Indonesia, hlm. 5.

⁶¹ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 137.

⁶² *Ibid.*, hlm.160

menyamarkan. Berdasarkan perbedaan karakter tersebut, jelas bahwa hukum dan keadilan adalah entitas yang berbeda.⁶³

Menurut Apeldoorn, kepastian hukum memiliki dua aspek yang perlu dipahami, yaitu hukum dapat ditetapkan dalam hal-hal yang konkret atau dibentuk melalui beberapa hal yang bersifat konkret, dan aspek lainnya adalah keamanan hukum, yang menjamin perlindungan dan kepastian penerapan hukum bagi individu dalam masyarakat.⁶⁴ Pada dasarnya, hukum bersifat abstrak, meskipun dalam kenyataannya dapat terlihat dalam bentuk yang konkret. Persepsi masyarakat terhadap hukum pun beragam, tergantung dari perspektif masing-masing. Misalnya, hakim menilai hukum dari perspektif profesi mereka sebagai hakim, sedangkan para ilmuwan menilai hukum melalui lensa keilmuan masing-masing sesuai bidang keahlian yang mereka miliki.

Kepastian hukum harus didapatkan dari perspektif normatif, bukan sosiologis, kepastian hukum normatif sendiri merupakan suatu konsep yang jelas dan logis artinya konsep tersebut membentuk sistem aturan yang koheren (serasi) dengan aturan lain tanpa menyebabkan benturan atau konflik antar aturan.⁶⁵ Konsep kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang berlandaskan aliran pemikiran positivisme dalam hukum. Aliran ini memandang hukum sebagai entitas yang otonom dan mandiri, karena bagi para penganutnya, hukum sesungguhnya hanyalah kumpulan aturan semata tanpa mempertimbangkan faktor lain.⁶⁶

Menurut perspektif penganut aliran Yuridis-Dogmatik, tujuan pokok dari hukum adalah untuk menjamin tercapainya kepastian hukum. Kepastian tersebut diwujudkan melalui penerapan aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum ini bersumber pada ajaran Yuridis-Dogmatik yang berlandaskan pemikiran positivistik dalam bidang hukum, yang menekankan bahwa hukum merupakan entitas otonom dan mandiri, karena bagi para penganut aliran ini, hukum pada hakikatnya hanyalah sekumpulan norma semata.⁶⁷

Kepastian hukum merupakan suatu jaminan yang terkandung dalam hukum dan mencakup unsur keadilan. Norma-norma yang menegakkan keadilan harus berfungsi secara efektif sebagai peraturan yang wajib ditaati. Menurut

⁶³ *Ibid*, hlm.161.

⁶⁴ Alfita Yola Hotta, 2025, *Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum*, Jurnal Hukum Dehasen, Volume 1 Nomor 1, Bengkulu: Universitas Dehasen Bengkulu, hlm. 24.

⁶⁵ Hyronimus Rhiti, 2023, *Kepastian Hukum: Pengantar, Teoretis, dan Filosofis*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 50.

⁶⁶ Fernando M. Manullang, 2017, *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*, Jakarta: Prenada Media, hlm. 90.

⁶⁷ Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Penerbit Toko Gunung Agung, hlm. 82.

Gustav Radbruch, keadilan dan kepastian hukum adalah elemen yang melekat dalam hukum. Radbruch menekankan bahwa kedua aspek ini harus diperhatikan, dengan kepastian hukum dijaga untuk menjamin keamanan dan ketertiban dalam negara. Oleh karena itu, hukum positif harus senantiasa dipatuhi, sejalan dengan teori kepastian hukum serta nilai yang ingin dicapai, yaitu keadilan dan kesejahteraan.⁶⁸

Berdasarkan uraian mengenai teori kepastian hukum menurut para ahli, dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum memiliki beberapa makna, yaitu adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir dalam penerapan hukum, tidak bersifat kontradiktif antarperaturan, serta peraturan tersebut dapat diterapkan secara nyata dan efektif dalam praktik hukum. Dari uraian di atas teori kepastian hukum digunakan untuk menilai apakah penetapan zonasi BPHTB memberikan jaminan perlindungan hukum bagi wajib pajak khususnya kejelasan pengenaan pajak dan keadilan beban pajak.

4. Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah

1) Pengertian Notaris

Pada era Romawi kuno, terdapat sekelompok pelajar yang dikenal dengan sebutan "*Scribae*" yang bertugas mencatat berbagai catatan kegiatan atau keputusan dalam bentuk nota dan minuta, baik yang berkaitan dengan urusan privat maupun publik, serta menyimpan atau membuat salinannya. Jabatan ini muncul sebagai respons terhadap kebutuhan masyarakat pada masa itu. Seiring waktu, jabatan tersebut dikenal juga dengan istilah "Notaris", yang berasal dari kata "*Nota Literaria*", yang berarti "*lettermerk*" atau "karakter". Para notaris menuliskan catatan atau ucapan secara lengkap untuk pertama kalinya. Gelar "*notarii*" diberikan kepada mereka yang pekerjaannya mencatat atau menuliskan pidato yang sebelumnya diucapkan oleh "*Cato (de Oudere)*" di senat Romawi, menggunakan metode "*abrevation*" (tanda singkat atau ringkasan materi) atau "*charactes*", yang dalam istilah jurnalistik dikenal sebagai "*stenografi*"⁶⁹

Lembaga notaris pertama kali diperkenalkan di Indonesia pada awal abad ke-17 bersamaan dengan kedatangan Vereenigde Oost-Indische Compagnie (VOC). Pada masa Jan Pieterszoon Coen menjabat sebagai gubernur jenderal di Jakarta antara tahun 1617 hingga 1629, kebutuhan akan seorang notaris dirasa penting bagi penduduk dan para pedagang di wilayah tersebut. Oleh karena itu, pada tanggal 27 Agustus 1620, Melchior Kerehem, yang saat itu menjabat sebagai sekretaris College van Schepenen (urusan perkapalan kota) di Jakarta, diangkat untuk merangkap sebagai Notarium

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 95.

⁶⁹ Ghansham Ananda, 2018, *Karakteristik Jabatan Notaris di Indonesia*, Jakarta: Prenadamedia Group, hlm.2

Publicum atau notaris yang berkedudukan di Jakarta.⁷⁰

Definisi Notaris menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) mengatur mengenai status, fungsi, dan peran seorang notaris ialah pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan undang undang lainnya. Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik sejauh pembuatan akta autentik tertentu tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya.⁷¹

Saat ini, notaris memegang peran penting sebagai salah satu pejabat negara yang dibutuhkan. Di era modern, masyarakat umumnya tidak lagi mengandalkan perjanjian yang hanya berdasarkan kepercayaan antarindividu. Setiap perjanjian yang dibuat melibatkan notaris sebagai pihak yang memastikan keabsahan dan legalitas perjanjian tersebut. Oleh karena itu, peran notaris menjadi sangat vital dalam kehidupan masyarakat.⁷²

Seperti halnya pejabat lainnya, notaris memiliki kewenangan yang berbeda dari pejabat negara lainnya. Selain kewenangan, notaris juga memiliki kewajiban dan larangan yang harus dipatuhi dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 *junto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris. Oleh karena itu, notaris di Indonesia wajib memahami dengan jelas kewenangan, kewajiban, serta larangan yang tidak boleh dilanggar dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawab jabatannya.

2) Dasar Hukum Notaris

Awal mula keberadaan notaris di Indonesia diatur dalam *Reglement op het Notarisamb in Nederlands-Indie*, yang juga dikenal sebagai peraturan jabatan notaris di Indonesia, dan mulai diberlakukan pada Tahun 1860 (Stbl 1860 No. 3). Selanjutnya, pengaturan mengenai jabatan notaris terus diperluas dan disempurnakan melalui ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁷³

- a. *Ordonantie* tanggal 16 September 1931, tentang Honorarium Notaris,
- b. Undang-undang No. 33 Tahun 1954 Tentang wakil notaris dan wakil notaris sementara.

Seiring berjalannya waktu, beberapa ketentuan dalam peraturan mengenai jabatan notaris dianggap sudah tidak lagi relevan dengan kebutuhan masyarakat Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, yang diterbitkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia

⁷⁰ Diakses <https://etheses.iainkediri.ac.id/766/3/932119914-bab2.pdf> pada Tanggal 22 Mei 2024.

⁷¹ Marihot Pahala Siahaan, *Op. Cit.*, hlm.272.

⁷² Anke Dwi Saputro, 2009, *Jati Diri Notaris Indonesi, Dulu, Sekarang, dan Dimasa Mendatang*, Jakarta: Gramedia Pustaka, hlm 33.

⁷³ Soegondo Notodisoerjo, 1982, *Hukum Notariat di Indonesia Suatu Penjelasan*, Jakarta: CV. Rajawali, hlm 29.

Tahun 2004 Nomor 117, terdiri atas 13 bab dan 92 pasal, serta disahkan pada 6 Oktober 2004. Selanjutnya, pada 17 Januari 2014 diberlakukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris (UUJN) yang menjadi regulasi terbaru mengenai jabatan notaris di Indonesia.

3) Kewenangan Notaris

Wewenang notaris mencakup pelaksanaan tugas sebagai pejabat publik, dengan tanggung jawab utama menyusun akta otentik serta menjalankan kewenangan lain sesuai ketentuan Pasal 15 UUJN. Dalam pelaksanaan tugasnya, notaris tidak hanya sekadar mencatat permintaan klien dalam akta, melainkan juga merumuskan hal-hal yang tersirat dari informasi yang diberikan. Selain itu, sebagai pejabat yang dapat dipercaya, notaris harus mampu memahami maksud dan tujuan klien, serta menjelaskannya secara rinci dalam akta, semua dilakukan berdasarkan ketentuan hukum dan peraturan yang berlaku.

Dalam menjalankan jabatannya, notaris memiliki kewenangan untuk menyusun akta otentik yang mencakup berbagai perbuatan hukum, penetapan, dan perjanjian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan permintaan pihak yang berkepentingan terhadap akta tersebut. Notaris juga bertanggung jawab memastikan kepastian tanggal akta, menyiapkan akta, serta membuat grosse, kutipan, atau salinan akta. Semua tindakan ini dilakukan sesuai dengan tugas yang diberikan dan mempertimbangkan pengecualian yang diatur bagi pejabat lain dalam undang-undang yang berlaku.⁷⁴ Selain itu, Pasal 15 ayat (2) UUJN notaris mempunyai wewenang untuk:

- a. Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tanda tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
- b. Membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
- c. Membuat kopi dari asli surat-surat di bawah tangan berupa Salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
- d. Melakukan pengesahan kecocokan fotocopy dengan surat aslinya;
- e. Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta;
- f. Membuat Akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
- g. Membuat risalah lelang.

Wewenang notaris telah ditentukan dalam Pasal 15 Undang-Undang Jabatan Notaris itu sendiri khususnya dalam membuat akta, yaitu untuk perbuatan atau tindakan hukum yang diperintahkan oleh:⁷⁵

⁷⁴ Winarti Ahmadi, dkk, 2016, *Teknik Pembuatan Akta Notaris*, Bandung: logoz Publishing, hlm 6.

⁷⁵ *Ibid.* hlm. 3.

- a. Undang-undang; atau
- b. Para pihak sendiri yang datang menghadap notaris dikehendaki dalam bentuk akta notaris.

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki notaris tersebut, notaris memiliki hak untuk melakukan legalisasi atau pengesahan terhadap akta di bawah tangan. Akta di bawah tangan ini sering digunakan dalam praktik sehari-hari, sehingga banyak masyarakat memanfaatkan jasa notaris untuk melegalisasi akta tersebut. Tujuannya agar di kemudian hari, apabila timbul perselisihan, akta yang telah dilegalisasi oleh notaris memiliki kekuatan pembuktian yang lebih kuat dan dapat dijadikan alat bukti yang sah di hadapan pihak berwenang.

4) Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki notaris, notaris berhak untuk melakukan legalisasi atau pengesahan terhadap akta di bawah tangan. Akta di bawah tangan ini kerap digunakan dalam praktik sehari-hari, sehingga banyak masyarakat memanfaatkan jasa notaris untuk melegalisasi akta tersebut, dengan tujuan agar di masa mendatang, jika terjadi perselisihan, akta itu memiliki kekuatan pembuktian yang lebih kuat dan sah secara hukum.⁷⁶ Definisi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) tercantum dalam beberapa peraturan perundang-undangan, salah satunya terdapat pada Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah (UU Hak Tanggungan). UU tersebut menjelaskan bahwa PPAT merupakan pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk menyusun akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, serta akta pemberian kuasa untuk membebankan hak tanggungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, UU Hak Tanggungan menegaskan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang memiliki kewenangan untuk membuat akta-akta tertentu sesuai dengan peraturan yang ditetapkan.

Terdapat dua unsur yang terkandung dalam definisi mengenai PPAT yang telah di sebutkan di atas, yaitu meliputi kedudukan PPAT dan ruang lingkup kewenangan PPAT.⁷⁷ Menurut Boedi Harsono, pejabat umum adalah seseorang yang diangkat oleh pemerintah dengan tugas dan wewenang memberikan pelayanan kepada umum di bidang tertentu.⁷⁸ Sedangkan menurut Sri Winarsi pejabat umum memiliki karakter yuridis, yaitu selalu dalam kerangka hukum publik. Sifat publiknya tersebut dapat dilihat dari

⁷⁶ Salim HS, 2019, *Peraturan Jabatan dan Kode Etik Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*, Depok: Rajawali Pers, hlm. 89.

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 69.

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 70.

pengangkatan, pemberhentian dan kewenangan PPAT.⁷⁹

a) Tugas dan Kewenangan PPAT

Tugas pokok PPAT dalam mendukung pelaksanaan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, yang merupakan perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 mengenai Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP tentang PPAT), yaitu sebagai berikut:

- i. Jual Beli;
- ii. Tukar Menukar;
- iii. Hibah
- iv. Pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng)
- v. Pembagian Hak Bersama
- vi. Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik;
- vii. Pemberian Hak Tanggungan;
- viii. Pemberian Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan.

Dalam melaksanakan tugas pokoknya, Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, yang merupakan perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), menetapkan bahwa PPAT memiliki kewenangan untuk membuat akta autentik dari delapan jenis akta yang telah ditentukan. Di luar delapan jenis akta tersebut, PPAT tidak berwenang membuat akta, sehingga pihak manapun tidak dapat meminta PPAT untuk menyusun akta selain dari jenis akta yang telah ditetapkan tersebut.

Kewenangan PPAT dalam menyusun akta ditentukan berdasarkan lokasi akta atau hak milik atas satuan rumah susun, dan bukan pada tempat di mana para penghadap berkumpul atau domisili dari pemegang hak serta calon penerima hak. Di sisi lain, kewenangan Notaris/PPAT dalam pembuatan akta bergantung pada kehadiran para penghadap di kantor Notaris/PPAT. Selama penghadap dapat hadir di kantor, Notaris/PPAT memiliki wewenang untuk membuat akta tanpa perlu mempertimbangkan lokasi objek perjanjian. Dengan kata lain, yang paling penting adalah kehadiran penghadap untuk menandatangani akta di kantor Notaris/PPAT.

b) Pengertian Akta

S.J Facheman Andeae mengemukakan, kata akta berasal dari Bahasa

⁷⁹ Sri Winarsi, 2002, *Pengaturan Notaris dan PPAT Sebagai Pejabat Umum*, Yuridika, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Vol.17 No.2, Surabaya, hlm.186.

latin “*acta*”. Ini berarti surat atau “*geschriif*”.⁸⁰ Menurut ahli hukum A. Pitio, akta adalah surat yang ditandatangani, digunakan sebagai bukti dan, digunakan oleh orang lain dan surat ini ditulis untuk kepentingan mereka.⁸¹ Beberapa ahli hukum memiliki pandangan terkait pengertian akta serta hal-hal berikut yang wajib diperhatikan agar dapat dikatakan suatu akta yaitu:⁸²

- i. Surat tersebut wajib diberi tanda tangan, yang bertujuan untuk membedakan satu akta dengan akta lainnya atau dengan akta yang dibuat oleh pihak lain. Dengan demikian, tanda tangan berfungsi sebagai identitas yang membuat suatu akta menjadi khas dan terpisah secara individual;
- ii. Surat harus mencantumkan peristiwa yang menjadi dasar terbentuknya suatu hak atau kejadian tertentu, yaitu informasi yang dapat dijadikan sebagai bukti yang diperlukan;
- iii. Surat tersebut dibuat dengan tujuan menjadi alat bukti yang sah dan memiliki kekuatan mengikat bagi semua pihak yang terlibat.

5. Badan Pendapatan Daerah

Badan Pendapatan Daerah adalah salah satu perangkat daerah yang dibentuk oleh pemerintah daerah (provinsi atau kabupaten/kota) untuk melaksanakan fungsi teknis dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengelolaan pendapatan daerah, termasuk pemungutan pajak daerah, retribusi daerah, dan jenis pendapatan asli daerah (PAD) lainnya.⁸³

Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) memiliki tugas pokok yaitu, melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang pendapatan daerah, termasuk pajak daerah, retribusi daerah, serta penerimaan lain yang sah, guna menunjang pembiayaan pembangunan daerah dan pelaksanaan otonomi daerah.⁸⁴

Bapenda memiliki peran yang sangat penting dalam proses penentuan zonasi BPHTB. Adapun peran Bapenda yaitu Pertama, Bapenda bertanggung jawab untuk mengumpulkan dan menganalisis informasi mengenai nilai tanah dan bangunan di berbagai lokasi, yang menjadi dasar bagi penetapan zonasi yang tepat. Selanjutnya, Bapenda menetapkan klasifikasi zona berdasarkan nilai dan kondisi pasar yang berlaku, yang secara langsung mempengaruhi jumlah BPHTB yang harus dibayarkan. Selain itu, Bapenda juga melaksanakan sosialisasi kepada masyarakat untuk meningkatkan pemahaman mengenai zonasi BPHTB dan

⁸⁰ Suharjono, 1995, *Sekilas Akta Menurut Hukum*, “Varia Peradilan Tahun XI Nomor 123”, hlm. 128.

⁸¹ *Ibid*, hlm. 43.

⁸² *Ibid*. hlm. 112

⁸³ Fahmi Siregar, 2018, *Hukum Pemerintahan Daerah: Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Jakarta: Kencana, hlm. 23.

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 24.

kewajiban yang harus mereka penuhi. Dalam proses ini, Bapenda berperan dalam mengawasi pelaksanaan kebijakan zonasi dan menegakkan hukum jika ditemukan pelanggaran. Terakhir, Bapenda terlibat dalam penyusunan kebijakan daerah terkait BPHTB, termasuk melakukan peninjauan dan revisi terhadap zonasi yang telah ada. Dengan cara ini, Bapenda berupaya memastikan bahwa penentuan zonasi BPHTB berlangsung secara adil dan transparan, serta sejalan dengan kondisi ekonomi daerah.

6. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan

a) Pengertian Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan

Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan merupakan jenis pajak yang dibebankan terhadap setiap kegiatan perolehan hak atas tanah maupun bangunan. Dengan demikian, setiap individu yang menerima atau memperoleh hak atas tanah dan/atau bangunan berkewajiban untuk melakukan pembayaran BPHTB.⁸⁵

BPHTB bukan jenis pajak pusat, tetapi masuk ke dalam kategori pajak daerah kabupaten/kota. BPHTB merupakan pungutan pajak yang dibebankan atas setiap bentuk perolehan hak atas tanah dan bangunan. Pajak ini dikenakan terhadap tindakan atau peristiwa hukum yang menyebabkan seseorang memperoleh hak atas tanah maupun bangunan.⁸⁶

BPHTB merupakan jenis pungutan yang dibebankan atas setiap perolehan hak terhadap tanah maupun bangunan. Pada uraian ini, BPHTB selanjutnya akan disebut sebagai pajak. Hak atas tanah dan bangunan tersebut meliputi hak atas tanah, termasuk hak pengelolaannya, beserta bangunan yang berdiri di atasnya, sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria serta Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 mengenai Rumah Susun.⁸⁷ Perolehan hak atas tanah maupun bangunan merupakan tindakan atau kejadian hukum yang menimbulkan lahirnya hak atas tanah dan atau bangunan bagi individu maupun badan hukum.⁸⁸

b) Prinsip Yang dianut dalam Undang-Undang BPHTB

Prinsip yang dianut dalam undang-undang BPHTB adalah sebagai berikut:⁸⁹

- i. Pemenuhan kewajiban BPHTB adalah berdasarkan sistem *self assessment*, yaitu wajib pajak menghitung dan membayar sendiri utang

⁸⁵ Yustinus Prastowo, 2009, *Panduan Lengkap Pajak*, Jakarta: Raih Asa Sukses hlm. 251.

⁸⁶ Muhammad Djafar Saidi, 2014, *Pembaruan Hukum Pajak*, Depok: Rajawali Pers, hlm. 84.

⁸⁷ *Ibid.* hlm. 85.

⁸⁸ Mardiasmo, 2002, *Perpajakan edisi Revisi*, Yogyakarta: CV. Andi Offset, hlm. 290.

⁸⁹ Yustinus Prastowo, *Op. Cit.* hlm. 251.

- pajaknya.
- ii. Besarnya tarif yang ditetapkan sebesar 5% (lima persen) dari Nilai Perolehan Objek Pajak Kena Pajak (NPOP KP).
 - iii. Agar pelaksanaan undang-undang BPHTB dapat berlaku secara efektif, maka baik kepada wajib pajak maupun kepada pejabat-pejabat umum yang melanggar ketentuan atau tidak melaksanakan kewajibannya, dikenakan sanksi menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - iv. Hasil penerimaan BPHTB merupakan penerimaan yang sebagian besar diserahkan kepada pemerintah daerah, untuk meningkatkan pendapatan daerah guna membiayai pembangunan daerah dan dalam rangka memantapkan otonomi daerah.
 - v. Semua pungutan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan diluar ketentuan ini tidak dikerkenankan.

c) Objek BPHTB

Objek BPHTB adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan. Termasuk hak pengelolaan, beserta bangunan di atasnya, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun dan peraturan perundang-undangan lainnya.⁹⁰ Sementara hak atas tanah sebagai berikut:⁹¹

- i. Hak milik, yaitu hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang pribadi atau badan-badan hukum tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah.
- ii. Hak guna usaha, yaitu hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu sebagaimana yang di tentukan oleh perundang-undangan yang berlaku.
- iii. Hak guna bangunan, yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu yang ditentukan dalam undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- iv. Hak pakai, yaitu hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah atau segala sesuatu sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- v. Hak milik atas satuan rumah susun , yaitu hak milik atas satuan yang

⁹⁰ Yustinus Prastowo, *Op.Cit.*

⁹¹ *Ibid.* hlm. 251-252.

bersifat perseorangan dan terpisah. Hak milik atas satuan rumah susun juga meliputi hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama yang semuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan.

- vi. Hak pengelolaan, yaitu hak menguasai dan negara yang kewenangan pelaksanaannya Sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya, antara lain berupa perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah, penggunaan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, serta penyerahan bagian-bagian dan tanah tersebut kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Adapun perolehan hak atas tanah dan atau bangunan meliputi:⁹²

1. Pemindahan hak karena:
 - a. Jual-beli;
 - b. Tukar-menukar;
 - c. Hibah;
 - d. Hibah wasiat;
 - e. Waris;
 - f. Pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya, yaitu pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan dari orang pribadi tau badan kepada perseroan terbatas atau badan hukum lainnya sebagai penyertaan modal pada perseroan terbatas atau badan hukum lainnya tersebut;
 - a) Pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan, yaitu pemindahan Sebagian hak Bersama atas tanah dan/atau bangunan oleh pribadi atau badan kepada sesama pemeang hak bersama;
 - b) Penunjukan pembeli dalam lelang, yaitu penetapan pemenang lelang oleh pejabat lelang, sebagaimana yang tercantum dalam risalah lelang;
 - c) Pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap, terjadi peralihan hak dari orang pribadi atau badan hukum sebagai salah satu pihak kepada pihak yang ditentukan dalam putusan hakim tersebut;
 - d) Penggabungan usaha, yaitu penggabungan dua badan usaha atau lebih dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu badan usaha dan melikuidasi badan usaha lainnya yang bergabung;
 - e) Peleburan usaha, yaitu penggabungan dua atau lebih badan usaha dengan cara mendirikan badan usaha baru dan melikuidasi badan-badan usaha yang bergabung tersebut;
 - f) Pemekaran usaha, yaitu pemisahan suatu badan usaha menjadi dua badan usaha atau lebih dengan cara mendirikan badan usaha

⁹² *Ibid.* hlm. 253.

baru dengan mengalihkan sebagian aktiva dan pasiva kepada badan usaha baru tersebut tanpa melikuidasi badan usaha yang lama; serta

- g) Hadiah, yaitu suatu perbuatan hukum berupa penyerahan hak atas tanah dan/atau bangunan yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan hukum kepada penerima hadiah.

2. Pemberian hak baru karena:

- a. Kelanjutan pelepasan hak, yaitu pemberian hak baru kepada orang pribadi atau badan hukum dari negara atas tanah yang berasal dari pelepasan hak; serta
- b. Diluar pelepasan hak, yaitu pemberian hak baru atas tanah kepada orang pribadi atau badan hukum dari negara atau dari pemegang hak milik menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

d) Pejabat yang Berwenang Pemenuhan Ketentuan BPHTB

Undang-Undang BPHTB menetapkan sejumlah pejabat yang berwenang dalam mengimplementasikan ketentuan BPHTB terkait perolehan hak atas tanah dan bangunan. Para pejabat tersebut ditugaskan karena memiliki otoritas dalam penyusunan akta serta pengesahan terjadinya perolehan hak, dan salah satunya adalah PPAT. Saat ini, profesi pejabat pembuat akta tanah telah dikenal secara luas. Dalam pelaksanaan Undang-Undang BPHTB, PPAT memegang peran dan tanggung jawab utama untuk menyusun dan menandatangani akta pemindahan hak atas tanah dan bangunan setelah pihak yang menjadi subjek atau wajib pajak BPHTB menyerahkan bukti pelunasan pajak ke kas negara. Setelah itu, PPAT berkewajiban menyampaikan laporan mengenai pembuatan akta perolehan hak atas tanah dan bangunan tersebut kepada Direktorat Jenderal Pajak paling lambat tanggal 10 pada bulan berikutnya.⁹³

F. Kerangka Pikir

1. Alur Pikir

Kerangka pikir (alur berpikir) ataupun kerangka teoritis (theoretical framework) maupun kerangka konseptual (conceptual framework) merupakan susunan pemikiran peneliti yang bersifat teoritis mengenai permasalahan yang akan dikaji, yang menampilkan keterkaitan antara konsep-konsep atau variabel-variabel yang menjadi objek penelitian.⁹⁴ Sebuah tulisan atau pembahasan, alur pemikiran berfungsi sebagai panduan untuk menyusun ide secara sistematis, sehingga pembaca dapat mengikuti logika penulis dengan lebih mudah.

⁹³ Di akses dari http://responsitory.unissula.ac.id/9792/5/BAB%20I_1.pdf Edisi Tanggal 28 Mei 2024.

⁹⁴ Ulfa Sri Asturi, 2025, *Tanggung Jawab Negara dalam Pemulihan Psikologis Anak Korban Kekekrasan Seksual Melalui Fasilitas Materiil*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, hlm. 40.

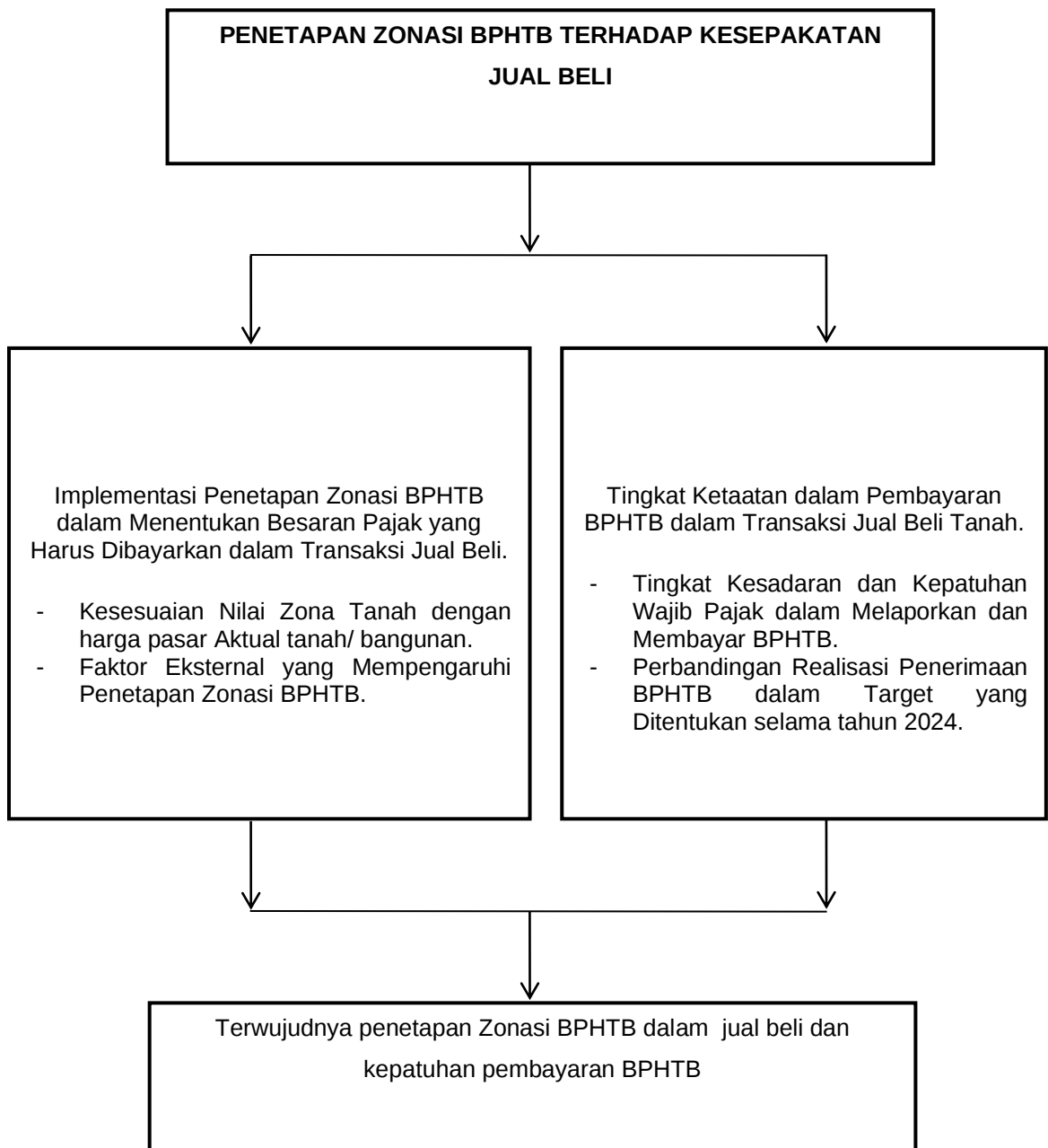
Umumnya, alur ini dimulai dengan pengenalan masalah, dilanjutkan dengan penyampaian data atau argumen yang relevan, kemudian dilakukan analisis, dan ditutup dengan kesimpulan. Ketika alur pemikiran disusun secara jelas dan logis, tulisan menjadi lebih fokus, tersusun rapi, dan mudah dipahami oleh pembaca.

Adapun penelitian yang berjudul “Penetapan zonasi Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Terhadap Kesepakatan Jual Beli” terdiri atas 2 (dua) variabel. Variabel yang pertama tentang bagaimana implementasi penetapan zonasi BPHTB dalam menentukan besaran pajak yang harus dibayarkan dalam transaksi jual beli. Variabel kedua tentang bagaimana tingkat ketaatan dalam pembayaran BPHTB dalam transaksi Jual beli tanah.

Hasil yang diharapkan dengan menganalisis kedua variabel ini adalah diharapkan dapat memberikan pemahaman yang mendalam terkait bagaimana kebijakan penetapan zonasi nilai tanah dan bangunan oleh pemerintah daerah memengaruhi perhitungan besaran BPHTB yang harus dibayarkan dalam transaksi jual beli. Kemudian dapat memberikan gambaran mengenai tingkat ketaatan wajib pajak dalam membayar BPHTB pada transaksi jual beli tanah, serta faktor-faktor yang memengaruhinya, seperti pemahaman terhadap regulasi, persepsi terhadap beban pajak, dan efektivitas pengawasan dari pemerintah daerah.

Dengan demikian setelah tergambarkan alur pikir penelitian ini, akan terwujud efektivitas penetapan zonasi BPHTB terhadap kesepakatan jual beli dan kepatuhan pembayaran BPHTB.

2. Bagan Kerangka Pikir



BAB II METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian hukum empiris, yakni penelitian yang menelaah ketentuan hukum yang berlaku serta fenomena yang muncul dalam masyarakat. Dengan kata lain, penelitian yuridis empiris merupakan kajian yang dilakukan terhadap kondisi nyata atau situasi sebenarnya yang terjadi di lingkungan masyarakat dengan tujuan mengetahui serta memperoleh fakta dan data yang diperlukan. Setelah data yang dibutuhkan berhasil dihimpun, penelitian ini kemudian diarahkan pada proses identifikasi masalah yang pada akhirnya bermuara pada upaya penyelesaian persoalan yang dikaji.⁹⁵

Menurut Soerjono dan Sri Mamudji Penelitian hukum empiris ini adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer, yaitu data yang di peroleh secara langsung dari masyarakat.⁹⁶ Tipe penelitian empiris dilaksanakan dengan menghimpun data melalui penelaahan data sekunder terhadap data primer di lapangan serta mengkaji fakta-fakta yang ditemukan sesuai dengan hasil observasi lapangan. Selanjutnya, temuan tersebut dianalisis berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku dalam realitas sosial yang dibentuk dan ditetapkan oleh manusia yang hidup dalam masyarakat.⁹⁷

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini berlokasi di Provinsi Sulawesi Barat yakni di Kabupaten Polewali Mandar, berfokus pada beberapa tempat sebagaimana yang dimaksud adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Polewali Mandar (Badan Pembentukan Peraturan Daerah), Badan Pendapatan Daerah Polewali Mandar (Bidang Pengelolaan PBB-P2 dan BPHTB), Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Polewali Mandar (Seksi Tanah dan Pendaftaran Tanah). Alasan memilih lokasi tersebut didasarkan pada ketidakjelasan penetapan zonasi di wilayah tersebut, baik dalam Peraturan Daerah maupun dalam Keputusan Bupati, yang telah menimbulkan kebingungan di kalangan masyarakat.

C. Populasi dan Sampel

Populasi adalah sejumlah manusia atau unit yang mempunyai ciri-ciri atau karakteristik yang sama.⁹⁸ Populasi pada penelitian ini adalah para pihak yang terlibat

⁹⁵ Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 15.

⁹⁶ Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 43.

⁹⁷ Mukti Fajar Nur Dewata, Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 44.

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 171.

dalam penetapan zonasi BPHTB yaitu: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Polewali Mandar pada Badan Pembentukan Peraturan Daerah, Badan Pendapatan Daerah Polewali Mandar pada Bidang Pengelolaan PBB-P2 dan BPHTB, Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Polewali Mandar pada Seksi Tanah dan Pendaftaran Tanah, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Populasi adalah kelompok besar individu atau objek yang menjadi sasaran penelitian, dan sampel yang diambil harus mampu mewakili keseluruhan populasi tersebut.⁹⁹ Penentuan responden pada penelitian ini menggunakan 2 metode. Pertama adalah metode *purposive sampling*, dimana Peneliti memilih subjek berdasarkan kriteria yang sesuai dengan tujuan penelitian. Metode ini digunakan khusus untuk Badan Pendapatan Daerah dipilih kepala Bidang dan kepala sub bidang pengelolaan PBB-P2 dan BPHTB, Badan Pertanahan Nasional dipilih kepala seksi dan kasubsi tanah dan pendaftaran tanah, DPRD dipilih berdasarkan jumlah fraksi di Badan Pembentukan Peraturan Daerah, dan Pejabat Pembuat Akta Tanah dipilih PPAT yang berada di Kecamatan Polewali. Kemudian yang kedua menggunakan metode *cluster random sampling* untuk responden masyarakat sebagai wajib pajak yang melakukan transaksi di PPAT selama tahun 2024. Adapun sampel pada penelitian ini adalah:

No	Sampel	Jumlah Populasi	Jumlah Responden
1	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Polewali Mandar (Badan Pembentukan Peraturan Daerah)	15	4
2	Badan Pendapatan Daerah Polewali Mandar (Bidang Pengelolaan PBB-P2 dan BPHTB)	6	2
3	Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Polewali Mandar (Seksi Tanah dan Pendaftaran Tanah)	8	2
4	Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	14	2
5	Masyarakat	176	6
	Total	219	16

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 172.

D. Jenis dan Sumber Data

Jenis data dalam penelitian yang berperan sebagai sumber data adalah sebagai berikut:

1. Data Primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari responden,
2. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh oleh penulis dari beberapa sumber seperti buku, jurnal karya ilmiah, internet dan berbagai sumber lainnya yang tentunya terkait dengan penelitian yang dilakukan.

E. Teknik Pengumpulan Data

Adapun metode yang digunakan dalam pengumpulan data yaitu:

1. Wawancara

Wawancara yang dimaksud penulis adalah akan melakukan proses wawancara yang dilakukan melalui komunikasi langsung kepada, responden yakni: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Polewali Mandar (Badan Pembentukan Peraturan Daerah), Badan Pendapatan Daerah Polewali Mandar (Bidang Pengelolaan PBB-P2 dan BPHTB), Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Polewali Mandar (Seksi Tanah dan Pendaftaran Tanah), Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), dan Masyarakat.

2. Studi Dokumen

Studi dokumen dalam penelitian ini merupakan pendekatan yang digunakan untuk menganalisis berbagai sumber tertulis atau rekaman yang memiliki keterkaitan dengan topik yang diteliti. Sumber-sumber tersebut dapat mencakup surat kabar, jurnal ilmiah, buku, catatan, laporan resmi pemerintah, maupun bentuk dokumen relevan lainnya.

F. Analisis Data

Teknik analisis data merupakan tahapan yang paling berperan dalam suatu penelitian, karena proses analisis tersebut digunakan untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian. Analisis data dalam penelitian ini menggunakan pendekatan empiris. Data yang diperoleh dari hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi dianalisis untuk menggambarkan secara nyata pelaksanaan penetapan zonasi BPHTB serta pengaruhnya terhadap kesepakatan harga jual beli tanah dan bangunan. Metode purposive sampling digunakan karena peneliti memerlukan beberapa orang sumber yang benar-benar memahami permasalahan yang diteliti. Responden ditentukan berdasarkan kriteria tertentu, antara lain pejabat Badan Pendapatan Daerah, petugas Kantor Pertanahan, notaris/PPAT, serta masyarakat yang pernah melakukan transaksi jual beli tanah. Pemilihan tersebut dilakukan untuk memperoleh data yang relevan, mendalam, dan sesuai dengan fokus penelitian.

Data yang telah dikumpulkan dalam penelitian ini kemudian akan dianalisis menggunakan metode analisis kualitatif, dan hasilnya akan disajikan secara deskriptif.

Maksud dari hal ini adalah bahwa peneliti, dalam proses analisis, bertujuan untuk memberikan deskripsi atau gambaran mengenai subjek dan objek penelitian sesuai dengan temuan yang diperoleh dari pelaksanaan penelitian.¹⁰⁰ Dalam pendekatan kualitatif, fokus utama diarahkan pada mutu data yang dikumpulkan. Hanya data yang dinilai memenuhi kriteria kualitas tertentu yang dipilih untuk dianalisis secara mendalam, untuk menjawab setiap permasalahan yang diteliti.

Tahapan analisis dilakukan melalui proses reduksi data, yaitu memfilter data sesuai dengan fokus penelitian; penyajian data dalam bentuk uraian naratif; serta penarikan kesimpulan untuk mengamati keterkaitan antara kebijakan zonasi BPHTB dengan realitas transaksi jual beli di lapangan. Melalui analisis ini, peneliti berusaha memahami keterkaitan antara kebijakan fiskal daerah dengan praktik transaksi tanah dan bangunan, serta menilai sejauh mana penerapan zonasi BPHTB telah mencerminkan asas keadilan dan kepastian hukum bagi para pihak.

¹⁰⁰ Ulfa Sri Asturi, *Op. Cit.*, hlm. 50.