

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia pada dasarnya adalah negara yang memiliki area yang sangat luas beserta seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, termasuk juga tanah. Dengan wilayah dan tanah yang sedemikian luas, seharusnya Indonesia sudah dapat dikategorikan sebagai negara yang makmur. Namun kenyataan di lapangan tidak demikian, kita masih belum mampu memaknai fungsi tanah secara maksimal untuk kemakmuran rakyat, menciptakan keadilan sosial, menciptakan harmoni dan lain-lain.

Ketentuan dari Pasal 85 ayat (1) dan ayat (2) huruf a angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, mengatur bahwa yang menjadi objek pajak adalah perolehan hak atas tanah dan bangunan, salah satunya adalah meliputi pemindahan hak karena jual beli. Pemindahan hak yang terjadi karena jual beli antara pihak penjual dengan pihak pembeli dapat dilakukan dengan Akta PPAT yaitu berupa akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilaksanakannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menjelaskan tentang perbuatan hukum yang menjadi kewenangan PPAT, yaitu antara lain, jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng), pembagian hak bersama, pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik, pemberian Hak

Tanggung dan pemberian Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan.

Di Kota Pekanbaru, peraturan tentang BPHTB diatur dalam Perda Nomor 4 Tahun 2010 tentang BPHTB yang menjadi landasan hukum dan pedoman dalam sistem pemungutan BPHTB di Kota Pekanbaru. Pasal 7 ayat (2) Perda Nomor 4 Tahun 2010 tentang BPHTB memuat tentang Sistem dan Prosedur pemungutan BPHTB yang diatur dengan Peraturan Walikota (Perwako) Kota Pekanbaru, yaitu Perwako Nomor 746 Tahun 2018 tentang Penetapan Nilai Jual Objek Pajak dan Daftar Biaya Komponen Bangunan Sebagai Dasar Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan Kota Pekanbaru.¹

Aturan mengenai tata cara pemungutan Pajak BPHTB di Kota Pekanbaru diatur dalam Pasal 9 Perda Nomor 4 Tahun 2010 tentang BPHTB, yaitu pemungutan pajak tidak boleh diborongkan. Hal ini berarti bahwa seluruh proses kegiatan pemungutan pajak tidak dapat diserahkan kepada pihak ketiga, akan tetapi dapat dimungkinkan adanya kerjasama dengan pihak ketiga dalam rangka proses pemungutan pajak antara lain pencetakan formulir perpajakan, pengiriman surat-surat kepada wajib pajak dan penghimpunan data objek pajak dan subjek pajak.²

Adapun pihak-pihak yang terkait di dalam pelaksanaan pemungutan BPHTB di Kota Pekanbaru adalah Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru, melalui Badan

¹ Sekretariat Daerah Kota Pekanbaru, *Dokumentasi*, Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 Tentang BPHTB, Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 746 Tahun 2018 tentang Penetapan Nilai Jual Objek Pajak dan Daftar Biaya Komponen Bangunan Sebagai Dasar Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan Kota Pekanbaru.

² Penjelasan atas Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Pendapatan Daerah (BAPENDA) Kota Pekanbaru, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam wilayah kerja Kota Pekanbaru, Bank Riau Kepri sebagai penerima setoran pajak dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru.

Pemindahan hak karena adanya jual beli atas tanah dan bangunan oleh orang pribadi atau badan dapat memberikan pemasukkan berupa pajak-pajak dalam jumlah yang relatif besar bagi negara, karena jual beli merupakan suatu perbuatan hukum yang dapat menimbulkan hutang pajak, yaitu Pajak Penghasilan (PPh) sebagai pajak pusat yang dikenakan kepada pihak penjual dan BPHTB sebagai pajak daerah yang dikenakan kepada pihak pembeli.³

Mengenai tarif pengenaan BPHTB yang ditetapkan berdasarkan Perda adalah sebesar 5% (lima persen) dari dasar pengenaan pajak yaitu harga transaksi atau Nilai Jual Objek Pajak Bumi dan Bangunan (NJOP PBB). Ketentuan dari Pasal 88 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, mengatur bahwa dasar pengenaan tarif BPHTB ditetapkan paling tinggi sebesar 5% (lima persen) dengan besaran tarif pajak tersebut ditetapkan dengan Perda. Jadi pada prinsipnya pemberlakuan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2016 tentang Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan PPJ Batas Tanah dan/atau Bangunan Beserta Perubahannya

³ Budi Ispriyarso, *Aspek Perpajakan dalam Pengalihan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan karena Adanya Transaksi Jual Beli*, Masalah-masalah Hukum. Vol 34. No. 4 Oktober-Desember 2005, hlm. 277, dalam Tesis Zainal Rajab, SH, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.

tidaklah berpengaruh karena Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Perda tetap menjadi acuan dalam pengenaan tarif BPHTB bagi beberapa daerah.

Pasal 87 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Pasal 3 ayat (1) Perda Nomor 4 Tahun 2010 tentang BPHTB, mengatur bahwa dasar pengenaan dan tarif BPHTB adalah Nilai Perolehan Objek Pajak (NPOP). NPOP sebagaimana yang dimaksud dari peraturan-peraturan tersebut diatas menurut ketentuan dari Pasal 3 ayat (2) Perda Nomor 4 Tahun 2010 tentang BPHTB yaitu dalam hal perbuatan hukum berupa jual beli dan penunjukkan pembeli dalam lelang adalah harga transaksi, sedangkan untuk tukar menukar, hibah, hibah wasiat, waris, pemasukan dalam perseroan, pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan, peralihan hak karena pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap, pemberian hak baru atas tanah sebagai kelanjutan dari pelepasan hak, pemberian hak baru atas tanah diluar pelepasan hak, penggabungan usaha, peleburan usaha, pemekaran usaha dan hadiah adalah nilai pasar.

Adanya Nilai Jual Objek Pajak selanjutnya disebut NJOP sebagai referensi nilai dan harga tanah secara eksplisit belum mampu memenuhi kebutuhan masyarakat akan informasi nilai pasar tanah. Ada dua faktor yang mempengaruhi nilai tanah suatu lokasi yaitu : faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal yang dapat mempengaruhi nilai tanah diantaranya adalah topografi dari tanah, sifat dasar dari tanah, serta desain kondisi dari bangunan. Sedangkan faktor eksternal yang dapat

mempengaruhi nilai tanah antara lain berdirinya pusat-pusat perbelanjaan, terminal, pemerintahan, permukiman dan lain-lain.

Zona tersebut merupakan zona geografis yang terdiri atas sekelompok bidang tanah yang memiliki nilai tanah sama, sehingga disebut juga Zona Nilai Tanah (ZNT). Zonasi tanah rata-rata yang tidak dapat mewakili nilai tanah dalam suatu zona tersebut, akan mengakibatkan tidak sesuainya pembentukan ZNT, sehingga akan terjadi ketidaksesuaian pula terhadap penetapan PBB pada beberapa bidang tanah. Pajak Bumi dan Bangunan merupakan pajak tahunan, sehingga harus dilakukan penilaian setiap tahun untuk mempertahankan asas keadilan. Oleh karena itu para penilai PBB dituntut untuk lebih cermat dalam melaksanakan tugasnya dengan menjunjung tinggi asas keadilan, pemerataan dan kepastian hukum. Bertitik tolak terhadap hal tersebut, maka perlu dilakukan penilaian ulang terhadap nilai tanah pada daerah penelitian.

Zona Nilai Tanah adalah nilai yang berlaku terhadap tanah atau bumi yang berada lokasi tertentu. Penilaian objek tanah dilakukan dengan cara menentukan/menilai harga tanah berdasarkan transaksi jual beli tanah yang terjadi di wilayah tersebut dengan mengambil harga jual rata-rata yang diperoleh dari transaksi jual beli yang terjadi secara wajar. Zona nilai tanah dalam penelitian ini berkaitan dengan nilai jual sehingga akan menentukan Nilai Jual Objek Pajak, yang selanjutnya disingkat NJOP, sebagai dasar penetapan besaran PBB-P2.

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 NJOP adalah harga rata-rata yang diperoleh dari transaksi jual beli yang terjadi secara wajar, dan

bilamana tidak terdapat transaksi jual beli, NJOP ditentukan melalui perbandingan harga dengan objek lain yang sejenis, atau nilai perolehan baru, atau NJOP pengganti. Tanah atau bumi menurut Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 "...yang dimaksud dengan Bumi adalah permukaan bumi meliputi tanah dan perairan pedalaman serta laut wilayah Indonesia. Sedangkan yang dimaksud dengan bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada tanah dan/atau perairan untuk tempat tinggal, tempat usaha dan tempat yang diusahakan."

Dalam hal ini penulis memberikan suatu contoh kasus yang menjadi perbedaan dari apa yang dimaksud tersebut diatas, yaitu Wajib pajak atas nama Tuan Tommy Rizki Krisnadi telah melakukan jual beli dan bertindak sekaligus sebagai pembeli atas sebidang tanah seluas 2.300 M² (duaribu tigaratus meter persegi) pada tahun 2020 (duaribu duapuluh) , yang terletak di sekitar lingkungan perumahan Kelurahan Air Hitam, Kecamatan Payung Sekaki, Kota Pekanbaru, Propinsi Riau. Setelah Petugas melakukan verifikasi data/berkas terhadap Zona Nilai Tanah (ZNT) tersebut, penyesuaian terhadap besarnya NJOP PBB yang terdapat dalam Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT) PBB pada saat pelaporan formulir Surat Setoran Pajak Daerah (SSPD) BPHTB, maka diperoleh hasil penilaian yaitu dimana harga permeter tanah yang terdapat dalam SPPT PBB 2020, pada saat pelaporan SSPD BPHTB adalah sebesar Rp. 285.000,-/m² (duaratus delapanpuluh limaribu rupiah permeter persegi) dan setelah dilakukan penyesuaian/penelitian ZNT maka harga permeter tanah berubah menjadi Rp.

394.000,- /m² (tigaratus sembilanpuluh empatribu rupiah permeter persegi). Sehingga NJOP PBB yang ditetapkan dari sebidang tanah tersebut diatas adalah sebesar Rp. 906.200.000,- (sembilanratus enam jutaduaratus ribu rupiah). Adapun harga transaksi yang disepakati oleh para pihak sesuai akta Pengikatan Perjanjian Jual Beli (PPJB) adalah sebesar Rp. 660.000.000,- (enamratus enam puluh juta rupiah), sementara harga jual beli yang disetujui oleh Badan Pendapatan Daerah Kota Pekanbaru dengan segala pertimbangannya adalah sebesar Rp. 910.000.000,- (sembilanratus sepuluh juta rupiah). Sehingga penghitungan BPHTB terutang dari harga jual beli tersebut diatas adalah sebagai berikut:

$$\begin{aligned} &= (\text{NPOP} - \text{NPOPTKP}) \times \text{tarif Pajak BPHTB} \\ &= (\text{Rp. } 910.000.000,- - \text{Rp. } 60.000.000,-) \times 5\% \\ &= \text{Rp. } 850.000.000,- \times 5\% = \text{Rp. } 42,500,000,- \end{aligned}$$

Sehubungan dengan telah diserahkannya pemungutan atas BPHTB kepada Pemerintahan Kabupaten/Kota, maka seluruh aspek yang berkaitan dengan pemungutan BPHTB menjadi tanggung jawab daerah mulai dari perumusan kebijakan sampai dengan pelaksanaan pemungutan. Berdasarkan regulasi yang ada, maka BAPENDA Kota Pekanbaru dalam pemungutan BPHTB dapat melakukan pengecekan atau verifikasi terhadap tanda bukti setoran pembayaran BPHTB serta dokumen pendukungnya yang dapat disertai dengan pemeriksaan ke lapangan.⁴

Tujuan pengecekan atau verifikasi tersebut adalah untuk mengantisipasi terjadinya kekurangan pembayaran, manipulasi pembayaran atau pemalsuan pembayaran

⁴ *Ibid*; hal 1.

BPHTB, yang berakibat merugikan keuangan Pemerintah Kota Pekanbaru.⁵ Bahwa diwajibkan kepada orang pribadi atau badan yang memperoleh hak atas tanah dan/atau bangunan untuk melakukan penelitian/verifikasi tanda bukti setoran pembayaran BPHTB ke BAPENDA Kota Pekanbaru, diatur dalam Pasal 4 ayat (1) huruf a Perwako Nomor 746 Tahun 2018 tentang Penetapan Nilai Jual Objek Pajak dan Daftar Biaya Komponen Bangunan Sebagai Dasar Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan Kota Pekanbaru, dimana ketentuan mengenai prosedur penelitian/verifikasi SSPD BPHTB dimuat sebagai Lampiran IV Peraturan Walikota Pekanbaru yang merupakan proses penelitian/verifikasi kelengkapan dokumen dan kebenaran data terkait objek pajak yang tercantum dalam SSPD BPHTB. Prosedur ini dilakukan setelah wajib pajak melakukan pembayaran Pajak BPHTB terutang dengan menggunakan SSPD BPHTB melalui Bank Riau Kepri atau Bendahara Penerima.

Berdasarkan ketentuan dari Pasal 101 ayat (4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyatakan bahwa dalam rangka pemungutan BPHTB, Kepala Daerah dapat mengatur mengenai tata cara pembayaran, penyetoran, tempat pembayaran, angsuran dan penundaan pembayaran pajak. Artinya, Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk dapat melakukan penelitian/verifikasi atas bukti pembayaran BPHTB yang dilaksanakan berdasarkan Surat Edaran Bersama Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri dan Badan

⁵ Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 Tentang BPHTB

Pertanahan Nasional (BPN) RI Nomor 1 1837/7.1-100/V/2014 tertanggal 21 Mei 2014 tentang Petunjuk Pemungutan BPHTB, yang berisikan ketentuan bahwa sesuai dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) BPHTB yang digunakan Direktorat Jenderal Pajak, proses penelitian/verifikasi bukti pembayaran BPHTB dilakukan paling lama 1 (satu) hari kerja sejak diterimanya SSPD BPHTB untuk penelitian/verifikasi di tempat (administrasi) dan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak SSPD BPHTB untuk penelitian/verifikasi lapangan dan tidak dipungut biaya.

Penelitian/verifikasi yang dimaksudkan tersebut diatas adalah bertujuan untuk :

1. Mencocokkan Nilai Objek Pajak (NOP) yang dicantumkan dalam SSPD BPHTB dengan yang tercantum dalam fotokopi SPPT atau bukti pembayaran PBBlainnya;
2. Mencocokkan NJOP bumi per meter persegi yang dicantumkan dalam SSPD BPHTB dengan NJOP bumi per meter persegi yang dicantumkan pada basis dataPBB;
3. Mencocokkan NJOP bangunan per meter persegi yang dicantumkan dalam SSPD BPHTB dengan NJOP bangunan per meter persegi yang dicantumkan pada basis dataPBB;
4. Meneliti kebenaran penghitungan BPHTB terutang yang meliputi dasar pengenaan NPOP/NJOP, Nilai Pajak Objek Pajak Tidak Kena Pajak (NPOPTKP), tarif, pengenaan atas objek tertentu, BPHTB terutang/yang harusdibayar;

5. Meneliti kebenaran penghitungan BPHTB yang disetor, termasuk besarnya pengurangan yang dihitung sendiri.⁶

Atas dasar pemikiran dan asumsi sebagaimana diuraikan di atas, maka judul yang penulis pilih adalah : **“Penentuan Zona Nilai Tanah Sebagai Dasar Pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Dalam Peralihan Hak Atas tanah Melalui Jual Beli di Kota Pekanbaru”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, maka perlu adanya perumusan masalah guna mempermudah pembahasan selanjutnya. Adapun permasalahan yang akan dikemukakan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana penentuan Zona Nilai Tanah terhadap transaksi jual beli?
2. Bagaimana akibat hukum penentuan Zona Nilai Tanah terhadap peralihan hak atas tanah dan bangunan.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dikemukakan diatas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui penentuan Zona Nilai Tanah terhadap transaksi jual beli.
2. Untuk mengetahui akibat hukum penentuan Zona Nilai Tanah terhadap peralihan hak atas tanah dan bangunan.

⁶ Surat Edaran Bersama Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI Nomor I 1837/7.1-100/V/2014 tanggal 21 Mei 2014 Tentang Petunjuk Pemungutan BPHTB

D. Manfaat Penelitian

Berangkat dari perumusan masalah yang telah dikemukakan diatas, ada beberapa manfaat yang ingin penulis peroleh. Adapun manfaat tersebut penulis kelompokkan menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu :

1. Manfaat Teoritis.

- a. Untuk memperkaya khazanah ilmu pengetahuan dan wawasan penulis baik di bidang hukum pada umumnya dan bidang hukum Pajak Daerah dan Restribusi Daerah.
- b. Untuk memberikan sumbangan bagi perkembangan hukum secara teoritis khususnya bagi hukum Pajak Daerah dan Restribusi Daerah, yang berkaitan dengan penentuan Zona Nilai Tanah (ZNT) dan akibat hukum penentuan Zona Nilai Tanah terhadap peralihan hak atas tanah dan bangunan.

2. Manfaat Praktis

- a. Penulis mengharapkan agar dapat memberikan sumbangan pemikiran mengenai hukum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, berkaitan dengan kewenangan dan penentuan Zona Nilai Tanah sebagai dasar pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan di Kota Pekanbaru.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat umum dalam bidang hukum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, berkaitan dengan Tugas dan kewenangan BAPENDA Pekanbaru sebagaimana yang diamanahkan oleh Peraturan Daerah Kota Pekanbaru.

- c. Diharapkan bermanfaat bagi masyarakat dan kaum akademisi dalam pengetahuan pemahaman hukum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

E. Keaslian Penelitian

Dalam penelitian ini yang akan dibahas adalah bagaimana pelaksanaan **“Penentuan Zona Nilai Tanah Sebagai Dasar Pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Dalam Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli di Kota Pekanbaru”**, belum pernah dilakukan oleh peneliti lainnya terutama dalam topik dan permasalahan yang sama, sehingga dengan demikian penelitian ini adalah asli dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah. Bedanya dalam penelitian ini ingin memastikan secara hukum bahwa, transaksi NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) sebelum dilakukan cek ZNT (Zona Nilai Tanah), ternyata Zona Nilai Tanah mengalami kenaikan setelah dilakukan penilaian dan verifikasi oleh petugas Badan Pendapatan Daerah, dan bagaimana harga transaksi para pihak sebelum adanya kenaikan nilai NJOP tersebut.

Adapun judul tesis lain yang berkaitan dengan masalah BPHTB yang pernah ditulis sebelumnya, adalah:

1. Penelitian Vista Angganda Paramita dengan judul **“Penetapan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Berdasarkan Transaksi Jual Beli Oleh Pemerintah Kota Padang”** dengan pokok permasalahan (1). Bagaimana proses penetapan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan berdasarkan transaksi jual beli oleh Pemerintah Kota Padang?; (2). Bagaimana implikasi hukum apabila terdapat nilai transaksi yang dimuat dalam Akta Jual Beli berbeda

dengan nilai transaksi yang sebenarnya? Hasil penelitian menunjukkan : (1) Proses penetapan BPHTB atas jual beli oleh Pemerintah Padang dilakukan dengan melihat nilai transaksi jual beli dan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). (2). Implikasi hukum apabila terdapat nilai transaksi yang dimuat dalam akta jual beli berbeda dengan nilai transaksi yang sebenarnya mengakibatkan akta jual beli yang dibuat dihadapan PPAT tersebut cacat hukum, karena tidak terpenuhinya syarat objektif suatu perjanjian yang menyebabkan akta jual beli tersebut terdegradasi menjadi akta dibawah tangan.⁷

2. Penelitian Zainal Rajab dengan judul “Penentuan Harga Tanah Dalam Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Sebagai Pajak Daerah di Kabupaten Lima Puluh Kota” dengan pokok permasalahan (1). Bagaimana proses penentuan harga tanah sebagai dasar pemungutan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan di Kabupaten Lima Puluh Kota setelah berlakunya UU No. 28/2009 ? (2). Bagaimana kedudukan/peran Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah dalam penentuan harga tanah sebagai dasar pemungutan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan di Kabupaten Lima Puluh Kota setelah berlakunya UU No. 28/2009? (3). Apa kendala dalam Penentuan harga tanah sebagai dasar pemungutan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan di Kabupaten Lima Puluh Kota setelah berlakunya UU No. 28/2009?. Hasil penelitian menunjukkan : (1). Proses

⁷ Vista Anggarda Paramita, *Penetapan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan Berdasarkan Transaksi Jual Beli oleh Pemerintah Kota Padang*, Tesis Universitas Andalas, Magister Kenotariatan, thn. 2015

penentuan harga tanah dalam prakteknya sebagian sudah sesuai dan sebagian lainnya belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (2). Kedudukan/peran Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah adalah selaku pejabat daerah yang kewenangannya seringkali melebihi kewenangan yang diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (3). Kendala yang ditimbulkan adalah kendala yuridis dan kentalpraktis.⁸

3. Penelitian Roni Ermanto dengan judul “Penentuan Harga Tanah Sebagai Dasar Pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Di Kota Pekanbaru” dengan pokok permasalahan : (1). Bagaimana pengaturan pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan di Kota Pekanbaru?; (2). Bagaimana proses pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan di Kota Pekanbaru; (3). Bagaimana proses penentuan harga sebagai dasar pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan di Kota Pekanbaru?. Hasil penelitian menunjukkan :(1) Pengaturan pembayaran pajak di Kota Pekanbaru diatur melalui Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota Pekanbaru; (2). Proses pembayaran BPHTB di Kota Pekanbaru berawal karena adanya pengurusan akta pemindahan hak atas tanah dan bangunan dengan menunggu hasil verifikasi SSPD BPHTB, kemudian membayar BPHTB ke Bank yang ditunjuk; (3)

⁸ Zainal Rajab, Penentuan Harga Tanah Dalam Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Sebagai Pajak Daerah di Kabupaten Lima Puluh Kota, Tesis Universitas Andalas, Magister Kenotariatan, thn.2014.

kendala yang ditimbulkan adalah kendala yuridis dan kendala praktis.⁹

4. Penelitian Eka Yulianti Alwi dengan judul “ Penentuan Harga Jual Beli Tanah

Dalam Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan di Kota Pekanbaru, dengan pokok permasalahan (1) Bagaimana penentuan harga jual beli tanah dalam pemungutan BPHTB di Kota Pekanbaru, (2) Bagaimana keabsahan akta perjanjian jual beli terkait harga jual beli yang tidak disetujui oleh BAPENDA Kota Pekanbaru dalam pemungutan BPHTB di Kota Pekanbaru? (1) Proses penetapan BPHTB atas jual beli oleh Pemerintah Pekanbaru dilakukan dengan melihat nilai transaksi jual beli dan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). (2) Bapenda sebagai Badan Pengelolaan Aset Daerah berupaya mengoptimalkan pendapatan daerah.¹⁰

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis merupakan landasan dari teori-teori atau dukungan teori dalam membangun atau memperkuat kebenaran dari permasalahan yang dianalisis. Kerangka teori yang dimaksud adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat teori, tesis, sebagai pegangan baik disetujui atau tidak disetujui.

Fungsi teori dalam penelitian tesis ini adalah untuk memberikan arahan atau

⁹ Roni Ermanto, Penentuan Harga Tanah Sebagai Dasar Pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan di Kota Pekanbaru, Tesis Universitas Andalas, thn. 2014.

¹⁰ Eka Yulianti Alwi, Penentuan Harga Jual Beli Tanah Dalam Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan di Kota Pekanbaru, Tesis Universitas Andalas, thn. 2018.

petunjuk serta menjelaskan gejala-gejala yang diamati. Adapun teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Teori Kewenangan

Kewenangan merupakan bagian yang sangat penting dalam kajian hukum tata pemerintahan (hukum administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Kemampuan pemerintahan untuk bertindak dalam melakukan hubungan hukum dan perbuatan hukum diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan tidak terlepas dari asas legalitas (keabsahan), karena asas legalitas merupakan dasar utama dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan oleh Pemerintahan. Yang bermakna bahwa wewenang pemerintahan itu berasal atau bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kata lain, bahwa setiap penyelenggaraan kenegaraan oleh pemerintahan haruslah memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang.

Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa setiap tindakan Pemerintahan diisyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan yang sah yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku diperoleh melalui tiga cara yaitu Atribusi, Delegasi dan Mandat. Kewenangan Atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan kewenangan

Delegasi dan Mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.¹¹

Mengenai Atribusi, Delegasi dan Mandat ini, H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut :

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat Undang-Undang kepada organ Pemerintah. Artinya kewenangan itu bersifat melekat terhadap pejabat yang dituju atas jabatan yang diembannya.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang Pemerintah dari satu organ Pemerintah kepada organ Pemerintah lainnya. Misalnya Pemerintah pusat memberi delegasi kepada semua Pemerintah daerah untuk membuat Peraturan Daerah (termasuk membuat *besluit*/keputusan) berdasarkan daerahnya masing-masing.
- c. Mandat terjadi ketika organ Pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Pada mandat tidak terjadi peralihan tanggung jawab, melainkan tanggung jawab tetap melekat pada si pemberi mandat.¹²

Terdapat perbedaan antara Delegasi dengan Mandat, yaitu antara lain:

¹¹ Philipus M. Hadjon, 2001, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, hlm. 100

¹² Bagir Manan, 2006, *Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, hlm 1-2 dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 72

1. Dari segi prosedur pelimpahan, yaitu:
 - a. Mandat, terdapat dalam hubungan rutin antara atasan dengan bawahan dan terdapat pada hal biasa kecuali dilarang dengan tegas;
 - b. Delegasi, ada pada suatu organ pemerintahan kepada organ lainnya dan diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Dari segi tanggungjawab jabatan dan tanggung gugat, yaitu:
 - a. Mandat, tetap berada pada pemberiMandat;
 - b. Delegasi, beralih kepada delegataris (penerimadelegasi).
3. Dari segi kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi, yaitu:
 - a. Mandat, setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkanitu;
 - b. Delegasi, tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang teguh pada asas *contrarius actus* (badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara dengan sendirinya berwenang untukmembatalkan).¹³

Menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan membuat keputusan dapat

¹³Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 107

diperoleh dengan 2 (dua) cara, yaitu atribusi atau delegasi. Berbicara tentang delegasi berarti berbicara tentang pelimpahan atau pengalihan terhadap suatu kewenangan. Apabila kewenangan itu kurang sempurna, maka keputusan yang berdasarkan kewenangan itu tidak sah menurut hukum.¹⁴

Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, maka disinilah diciptakan suatu wewenang baru. Pada delegasi terjadilah pelimpahan wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang secara atribusi kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.

2. Teori Kepastian Hukum

Wujud dari suatu kepastian hukum menurut Soerjono Soekanto adalah peraturan-peraturan dari Pemerintah pusat yang berlaku umum diseluruh wilayah negara. Terdapatnya kemungkinan lain bahwa peraturan tersebut berlaku umum, akan tetapi bagi golongan tertentu dapat pula peraturan setempat yaitu berupa peraturan yang dibuat oleh penguasa

¹⁴ Philipus M. Hardjon, 2001, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gajah Mada University Pers, hlm. 130

setempat yang hanya berlaku didaerahnya saja.¹⁵

Menurut Van Apeldoorn, bahwa dalam teori kepastian hukum dapat ditentukan hukum apa yang berlaku untuk masalah-masalah yang kongkret. Dengan dapat ditentukannya aturan-aturan hukum untuk masalah-masalah yang kongkret tersebut, maka para pihak yang berperkara telah dapat mengetahui sejak awal ketentuan-ketentuan apa saja yang akan dipergunakan dalam menyelesaikan sengketa tersebut, karena tujuan dari kepastian hukum adalah memberikan perlindungan hukum.¹⁶

Menurut Hans Kelsen, hukum merupakan sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan pada aspek seharusnya atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma adalah produk dan aksi dari manusia *deliberatif*. Undang-Undang yang berisikan aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi setiap individu untuk bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itulah yang menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan

¹⁵ Soerjono Soekanto, 2006, Beberapa Masalah Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia, Jakarta, UI Press, hlm. 155

¹⁶ Van Apeldoorn dalam Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, hlm. 60

tindakan-tindakan terhadap individu. Adanya aturan tersebut dan pelaksanaan terhadap aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹⁷

Menurut Gustav Radbruch, hukum itu harus mengandung tiga nilai identitas, yaitu antara lain:

- a. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*), yang meninjau dari sudut yuridis.
- b. Asas keadilan hukum (*gerechtigheit*), yang meninjau dari sudut filosofis dimana keadilan merupakan kesamaan hak untuk semua orang didepan pengadilan.
- c. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid /doelmatigheid /utility*).

Tujuan hukum yang mendekati dengan kenyataannya adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum positivistisme lebih menekankan kepada kepastian hukum, sedangkan untuk kaum fungsionalis lebih mengutamakan kemanfaatan hukum. Dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa *summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*, yang artinya hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukanlah merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling

¹⁷ Hans Kelsen dalam Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Kencana, hlm. 158

substantif adalah keadilan.¹⁸

Dari uraian tersebut diatas, maka terkandung 2 (dua) pengertian dalam kepastian hukum, yaitu :

a. Adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan.

b. Berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan Pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.

Arti penting dari kepastian hukum menurut Soedikno Mertokusumo, bahwa masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, sebab dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan menjadi lebih tertib. Hukum bertugas untuk menciptakan kepastian hukum dan bertujuan untuk menciptakan ketertiban masyarakat. Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya sehingga akhirnya timbul keresahan.¹⁹

Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk

¹⁸ Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari : Memahami dan Memahami Hukum*, Yogyakarta, Laksbang Pressindo, hlm. 59

¹⁹ Sudikno Mertokusumo, 2006, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, hlm.

mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.

Dalam penulisan ini, tidak terlihat adanya kepastian hukum dalam hal penentuan harga transaksi jual beli dalam pemungutan BPHTB yang dilaporkan oleh para pihak yang telah sepakat melaksanakan jual beli kepada BAPENDA Kota Pekanbaru. Bahwa harga jual beli tersebut merupakan harga kesepakatan antara pihak penjual dengan pihak pembeli yang tidak bertentangan dengan segala regulasi yang berlaku, dimana para pihak melaksanakan jual beli berdasarkan NPOP dan tidak dibawah NJOP PBB seperti yang diamanahkan oleh Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 dan Perda Kota Pekanbaru Nomor 4 Tahun 2010.

NPOP sebagaimana yang dimaksud dari peraturan tersebut menurut Pasal 3 ayat (2) Perda Kota Pekanbaru Nomor 4 Tahun 2010 yaitu dalam hal perbuatan hukum berupa jual beli dan penunjukkan pembeli dalam lelang adalah harga transaksi, sedangkan untuk tukar menukar, hibah, hibah wasiat, waris, pemasukan dalam perseroan, pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan, peralihan hak karena pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap, pemberian hak baru atas tanah sebagai kelanjutan dari pelepasan hak, pemberian hak baru atas tanah diluar pelepasan hak, penggabungan usaha, peleburan usaha, pemekaran usaha dan hadiah adalah nilai pasar. Untuk perbuatan hukum berupa jual beli tarif pajak BPHTB yang telah ditetapkan adalah sebesar

5% (lima persen) dari dasar pengenaan pajak yaitu harga transaksi atau NJOP PBB.

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan secara sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan yang dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan atau multi tafsir, sedangkan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak saling berbenturan atau menimbulkan konflik norma.

Sebagaimana yang menjadi tujuan hukum adalah untuk mengayomi manusia baik secara aktif maupun secara pasif. Yang dimaksud dengan secara aktif, yaitu adanya upaya yang dilakukan untuk menciptakan suatu kondisi kemasyarakatan yang berlangsung secara wajar. Sedangkan secara pasif, adalah mengupayakan pencegahan atas upaya yang sewenang-wenang dan penyalahgunaan hak secara tidak adil. Usaha untuk mewujudkan pengayoman ini adalah untuk mewujudkan ketertiban dan keteraturan, mewujudkan kedamaian sejati, mewujudkan keadilan bagi seluruh masyarakat dan mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat.

Fenomena diatas merupakan keadaan yang berseberangan antara suatu peristiwa konkret, kebiasaan atau fakta yang hidup dan berkembang (*das sein*) yang berproses di tengah-tengah masyarakat (*law in action*) dengan

kaidah/norma atau peraturan hukum yang bersifat umum (*dassollen*).Kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum. Jadi kepastian hukum adalah kepastian terhadap aturan hukum, bukan kepastian terhadap tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Karena hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna, karena tidak lagi dapat dijadikan sebagai pedoman perilaku bagi semuaorang.

3. Teori Kebebasan Berkontrak

Teori kebebasan berkontrak ini dilatar belakangi oleh paham individualisme, yaitu dimana setiap orang bebas untuk memperoleh apa yang dikehendakinya dalam suatu perjanjian (kontrak) yang diwujudkan dalam kebebasan berkontrak, yaitu dimana setiap orang diberikan kebebasan untuk memilih siapa mitra kontraknya, bebas untuk menentukan bentuknya, cakupan isinya, tujuannya dan dasar hukumdarisuatukontraktersebutyangtidakbolehbertentanganbaik dengan peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa, ketertiban umum maupun kesusilaan.²⁰

Menurut Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata yang berbunyi bahwa Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai Undang-Undang

²⁰ Mariam Darus Badruzaman dkk, 2016, *Kompilasi Hukum Perikatan*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 84.

bagi mereka yang membuatnya.²¹ Dalam pasal ini terkandung beberapa

asas, yaitu antara lain :

- a. Asas Konsensualisme, adalah lahirnya perjanjian pada saat terjadinya kesepakatan. Apabila terjadi kesepakatan antara para pihak, maka lahirlah perjanjian walaupun perjanjian tersebut belum dilaksanakan pada saat itu. Hal ini berarti bahwa dengan tercapainya kesepakatan oleh para pihak akan melahirkan hak dan kewajiban bagi mereka untuk memenuhi perjanjian tersebut.
- b. Asas Kebebasan Berkontrak (*Freedom of Contract*), artinya para pihak bebas membuat perjanjian atau kontrak dan mengatur sendiri isi dari perjanjian tersebut, sepanjang memenuhi syarat sebagai suatu perjanjian, tidak dilarang oleh Undang-Undang dan dilaksanakan dengan itikad baik.
- c. Asas Mengikatnya Kontrak (*Pacta Sunt Servanda*), artinya perjanjian yang dibuat secara sah oleh para pihak berlaku sebagai Undang-Undang bagi mereka yang membuatnya.
- d. Asas Itikad Baik (*Goede Trouw*), artinya perjanjian yang telah dibuat oleh para pihak harus dilaksanakan dengan itikad baik, yang walaupun sebenarnya itikad baik bukanlah merupakan syarat sahnya suatu perjanjian. Akan tetapi itikad baik disyaratkan dalam hal pelaksanaan dari suatu perjanjian bukan pada pembuatan suatu perjanjian, sebab

²¹ KUH Perdata, Pasal 1338 ayat (1).

unsur itikad baik dalam hal pembuatan suatu perjanjian sudah tercakup pada “kausa yang halal”.

Berdasarkan teori ini, suatu pihak dapat memperjanjikan dan/atau tidak memperjanjikan apa-apa yang dikehendakinya dengan pihak lain. Teori kebebasan berkontrak memberikan kebebasan kepada para pihak untuk :

- a. Membuat atau tidak membuat perjanjian.
- b. Mengadakan perjanjian dengan siapa pun.
- c. Menentukan isi perjanjian, pelaksanaan dan persyaratannya.
- d. Menentukan bentuknya perjanjian, yaitu tertulis atau lisan.²²

Sehubungan dengan adanya perjanjian yang sah, maka berkontrak juga berkaitan erat dengan Pasal 1320 KUH Perdata yang mengatur tentang syarat sahnya suatu perjanjian, yaitu :

- a. Adanya kesepakatan kedua belah pihak.
- b. Kecakapan untuk melakukan perbuatan hukum.
- c. Adanya suatu hal tertentu.
- d. Adanya sebab yang halal

Syarat a dan b disebut sebagai syarat subjektif karena berkaitan dengan subjek perjanjian, yang apabila kedua syarat ini tidak terpenuhi maka perjanjian tersebut dapat dibatalkan. Sedangkan syarat c dan d disebut sebagai syarat objektif karena berkaitan dengan objek dari perjanjian, yang apabila

²²Salim H.S, 2014, *Hukum Kontrak Teori & Teknik Penyusunan Kontrak*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 9

kedua syarat ini tidak terpenuhi maka perjanjian tersebut batal demi hukum.

Ada beberapa pembatasan yang diberikan oleh pasal-pasal KUHPerdata terhadap kebebasan berkontrak yang membuat asas ini merupakan asas tidak terbatas, yaitu :

- a. Suatu perjanjian atau kontrak tidak sah apabila dibuat tanpa adanya konsensus atau kesepakatan dari para pihak yang membuatnya. Bahwa kebebasan suatu pihak untuk menentukan isi perjanjian dibatasi oleh sepakat pihak lainnya, dengan kata lain kebebasan berkontrak dibatasi oleh kesepakatan parapihak.
- b. Kebebasan orang untuk membuat perjanjian dibatasi oleh kecakapannya untuk membuat perjanjian atau kontrak. Bagi seseorang yang menurut ketentuan Undang-Undang tidak cakap untuk membuat perjanjian atau kontrak sama sekali tidak mempunyai kebebasan untuk membuat perjanjian atau kontrak. Menurut Pasal 1330 KUHPerdata, orang yang belum dewasa dan orang yang diletakkan dibawah pengampuan tidak mempunyai kecakapan untuk membuatperjanjian.
- c. Suatu hal tertentu merupakan pokok perjanjian sebagai prestasi yang harus dipenuhi dalam suatu perjanjian. Objek yang diperjanjikan haruslah dapat ditentukan, haruslah cukup jelas, dapat ditentukan jenisnya, jumlahnya boleh tidak disebutkan asalkan dapat dihitung atau ditetapkan dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang- undangan yang berlaku, kesusilaan dan ketertiban umum.

Adapun yang menjadi korelasi antara teori kebebasan berkontrak dengan penelitian ini yaitu berkaitan dengan kemauan atau keinginan dari para pihak untuk saling berpartisipasi dan saling mengikatkan diri antara pihak yang satu dengan pihak yang lainnya yang dituangkan dalam suatu bentuk kontrak atau perjanjian. Kemauan ini akan membangkitkan kepercayaan bahwa perjanjian tersebut haruslah dipenuhi berdasarkan kepada nilai moral dengan menentukan isi perjanjian yang dirasa baik tentang bentuk, apa dan dengan siapa perjanjian itu diadakan.

Pada dasarnya, terjadinya perjanjian jual beli antara pihak penjual dengan pihak pembeli adalah pada saat terjadinya persesuaian kehendak dan pernyataan antara mereka tentang barang dan harga yang harus diikuti dengan proses penyerahan terhadap benda atau barang tersebut. Perjanjian jual beli termasuk dalam perjanjian konsensual, yang artinya ia sudah dilahirkan sebagai suatu perjanjian yang sah, mengikat dan berkekuatan hukum tetap pada saat tercapainya kesepakatan antara pihak penjual dengan pihak pembeli. Perjanjian jual beli ini dilakukan berdasarkan kesepakatan kebebasan berkontrak antara dua pihak yang cakap untuk bertindak demi hukum untuk melaksanakan suatu prestasi yang tidak bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku, kesucilaan, dan ketertiban umum.

2. Kerangka Konseptual

Selain didukung dengan kerangka teoritis, penulisan ini juga di dukung oleh kerangka konseptual yang merumuskan defenisi-defenisi tertentu yang berhubungan dengan judul yang diangkat, yang dijabarkan sebagai berikut :

1. **BPHTB** Menurut Pasal 1 Angka 41 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, BPHTB adalah pajak atas perolehan hak atas tanah/atau bangunan. BPHTB pada dasarnya dikenakan atas setiap perolehan hak yang diterima oleh orang pribadi atau badan yang terjadi dalam wilayah hukum NegaraIndonesia.
2. **Penentuan Harga Jual Beli** Penentuan berasal dari kata tentu, yang memiliki beberapa arti, yaitu (1) pasti, tidak berubah lagi, (2) terang, positif, tegas, dan (3) niscaya, mesti, tidak boleh tidak. Sedangkan penentuan adalah proses, cara, perbuatan menentukan, penetapan dan pembatasan.
3. **Pejabat Pembuat Akta Tanah** , selanjutnya disebut PPAT , adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.²³
4. **Zona Nilai Tanah** atau yang biasa disingkat ZNT adalah pelayanan Perpajakan daerah melalui Badan Pendapatan Daerah yang berupa Zona geografis yang terdiri dari sekelompok objek pajak (properti)

²³ Pasal 1 butir 1, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

yang mempunyai nilai indikasi rata-rata (nir) sama yang dibatasi oleh batas penguasaan/pemilikan objek pajak dalam satu wilayah.

G. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan Masalah

Pendekatan penelitian yang peneliti gunakan adalah hukum Yuridis Empiris (*sociolegal research*). Pendekatan Yuridis digunakan untuk menganalisis berbagai Peraturan Perundang-undangan berkaitan dengan permasalahan diatas, Sedangkan Pendekatan Empiris digunakan untuk menganalisis hukum dengan melihat kesesuatu kenyataan hukum di dalam masyarakat.²⁴

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang bertujuan untuk melukiskan tentang keadaan sesuatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu. Penelitian ini berdasarkan sifatnya merupakan penelitian bersifat deskriptif analitis yang bertujuan memaparkan hasil penelitian yang sedetil mungkin tentang permasalahan diatas, serta kendala yang dihadapi dan upaya hukum apa yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan masalah tersebut.

2. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini :

1. Data Primer / Data Lapangan

Data Primer adalah data yang dikumpulkan langsung dari hasil penelitian dilapangan yang diperoleh langsung dari para Notaris/ PPAT,

²⁴Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 105

Pejabat/Staf Kantor Bapenda KotaPekanbaru, Wajib Pajak (pemohon BPHTB)/badanyang dilakukan dengan wawancara / *interview*, teknik wawancara yang dilakukan adalah wawancarasemi terstruktur maksudnya pertanyaan telah disusun dan disiapkan sebelumnya, tetapi tidak tertutup kemungkinan untuk menanyakan suatu hal yang ada kaitannya dengan pertanyaan yang sedang ditanyakan dengan pertanyaan selanjutnya, wawancara ini dilakukan dengan pihak-pihak yang terkait dalam masalah.

2. Data Sekunder

Sumber data sekunder dalam penelitian ini utamanya adalah bahan hukum yang terdiri dari :

- a. **Bahan Hukum Primer**, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat yang mencakup perundang-undangan yang berlaku yang ada kaitannya dengan permasalahan di atas.

Adapun peraturan yang dipergunakan adalah :

1. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Hukum Agraria.
3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
4. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah.
 6. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, tentang Peraturan Jabatan PPAT.
 7. Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 4 Tahun 2010 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan(BPHTB).
 8. Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor Nomor 746 Tahun 2018 tentang Penetapan Nilai Jual Objek Pajak dan Daftar Biaya Komponen Bangunan Sebagai Dasar Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan Kota Pekanbaru.
 9. Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Petunjuk Pelaksanaan PembayaranBPHTB.
- b. **Bahan Hukum Sekunder**, bahan hukum memberikan penjelasan mengenai hal bahan hukum Primer yang terkait dengan penelitian yang dilakukan, diantaranya :
1. Buku-buku yang berkaitan.
 2. Makalah-makalah dan hasil penelitian lainnya.
 3. Teori-teori hukum dan pendapat sarjana melalui literatur yang dipakai.
- c. **Bahan Hukum Tersier**, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan

bahan hukum sekunder, seperti berasal dari Kamus Hukum dan
Eksiklopedia yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Studi Dokumen

Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan-bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Langkah-langkah yang ditempuh untuk melakukan studi dokumen dimaksud dimulai dari studi dokumen terhadap bahan hukum primer, kemudian baru bahan hukum sekunder dan tersier.²⁵

Setiap bahan itu harus diperiksa ulang validasi dan reabilitasnya, sebab hal ini sangat menentukan hasil suatu penelitian.

2. **Wawancara Mendalam (*Indepth Interview*)** yaitu melakukan pertanyaan tanya jawab / wawancara yang dilakukan berulang kali dengan responden di lokasi penelitian. Responden terdiri dari para Notaris/PPAT, Pejabat/Staf Kantor Badan Pendapatan Daerah Kota Pekanbaru, Wajib Pajak (pemohon BPHTB)/badan.

4. Teknik Pengolahan dan Analisis data

²⁵ Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, 1995, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hlm 13 - 14

Dari bahan atau data-data yang diperoleh melalui data primer dan data sekunder tidak semua dimasukkan ke dalam hasil penelitian, akan tetapi terlebih dahulu dipilih data yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti kemudian dituangkan dalam bentuk logis dan sistematis sehingga diperoleh data-data yang terstruktur. Untuk menganalisa data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif yaitu analisa terhadap data-data untuk menghasilkan data yang tersusun secara sistematis berdasarkan peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli dan hasil penelitian penulis.

