

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Manusia merupakan makhluk sosial yang memiliki berbagai kebutuhan hidup dan di alam memenuhi kebutuhan tersebut, tidak mungkin di produksi sendiri. Manusia selalu berhubungan satu sama lain untuk mencukupi kebutuhan-kebutuhan kehidupannya.<sup>1</sup> Manusia memiliki kebutuhan untuk kehidupannya, salah satu kebutuhan manusia adalah tanah. Tanah merupakan salah satu faktor sumber daya yang mempunyai peranan strategis dalam aktivitas kehidupan manusia. Kebutuhan akan tanah terutama di perkotaan selalu bertambah seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk. Di sisi lain salah satu karakteristik yang paling mendasar dari tanah adalah lokasi keruangannya tidak dapat dipindahkan dan total persediaan fisiknya relatif tetap. Terdapat hubungan yang erat juga antara nilai atau harga dengan lokasi, dimana tanah di daerah pusat perdagangan atau pasar mempunyai tingkat aksesibilitas dan mobilitas yang tinggi sehingga nilainya sangat tinggi dibandingkan tanah di daerah pinggiran kota.

Di Indonesia, tanah mempunyai arti yang sangat penting bagi kehidupan rakyatnya. Tanah yang memberikan kehidupan sehari-hari, tempat mendirikan rumah untuk menyelenggarakan tata kehidupan serta beranak

---

<sup>1</sup> Ahmad Azha Basyir, 2000, *Asas-asas Hukum Muamalah*, Edisi Revisi, UII Press, Yogyakarta, hal.11.

cucu, yang akhirnya tanah pula tempat orang dikebumikan setelah meninggal dunia sebagai tempat peristirahatan terakhir.<sup>2</sup>

Sejak bangsa Indonesia menyatakan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, maka mulai sejak saat itu merupakan titik awal bagi perkembangan politik hukum bangsa Indonesia. Dengan telah dinyatakan kemerdekaan bangsa Indonesia, maka pada tanggal 18 Agustus 1945 pemerintah negara Indonesia membentuk Undang-Undang Dasar Negara sebagai dasar konsitusional pelaksanaan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan bangsa dan negara diberbagai bidang kehidupan, termasuk di dalamnya titik awal pembangunan hukum nasional kita.

Persoalan agraria adalah persoalan yang memerlukan perhatian dan pengaturan yang khusus, jelas dan sesegera mungkin. Oleh karenanya maka dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat 3 (tiga) menentukan sebagai berikut : “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Ketentuan ini menjadi landasan bagi pemerintah Indonesia untuk membentuk berbagai peraturan perundang-undangan dibidang pertanian/agraria.

Ketentuan Pasal 33 ayat 3 (tiga) bersifat imperatif, yaitu mengandung perintah kepada negara agar bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang diletakkan dalam penguasaan negara itu digunakan untuk mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, tujuan dari penguasaan oleh negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang

---

<sup>2</sup>Nur Susanti, *Praktir Jual Beli Tanah Di Bawah Tangan Dan Akibat Hukumnya Di Kecamatan Boa Kabupaten Kudus*, Tesis 2008, hal 1.

terkandung di dalamnya adalah untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.<sup>3</sup>

Hukum tanah di Indonesia didasarkan pada Hukum Adat. Hal ini terdapat dalam Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA),<sup>4</sup> yang berbunyi:

Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah Hukum Adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-Undang ini dengan peraturan-peraturan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang berdasarkan pada Hukum Agama.

Di zaman modern ini atau biasa disebut di abad Milenial sekarang ini, tanah menjadi hal yang sangat menjanjikan untuk berinvestasi. Jumlah luas tanah yang dapat dikuasai oleh manusia sangatlah terbatas, sedangkan jumlah manusia yang menginginkan tanah bertambah. Sehubungan dengan itu, tanah semakin lama dirasakan semakin sempit, sedangkan permintaan selalu bertambah, sehingga nilai tanah menjadu meningkat tinggi dari tahun ke tahun. Ini menimbulkan berbagai persoalan di bidang pertanahan khususnya dalam hal kepemilikan tanah, sehingga pemerintah dalam Pasal 5 ayat 1 (satu) butir C Ketetapan MPR Nomor IX Tahun 2011, melakukan kebijakan pembaharuan agraria dalam hal :

---

<sup>3</sup>Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria:kajian Komprehensif*, Edisi I, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal.32

<sup>4</sup>Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, Dan Pelaksanaanya*, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, hal 176

“menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan register penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *land reform*”.

Perkembangan selanjutnya, pemerintah membuat kebijakan terkait dengan pertanahan yaitu Zona Nilai Tanah (ZNT). Zona Nilai Tanah (ZNT) adalah poligon yang menggambarkan nilai tanah yang relatif sama dari sekumpulan bidang tanah didalamnya, yang batasannya bisa bersifat imajiner ataupun nyata sesuai dengan penggunaan tanah dan mempunyai perbedaan nilai antara satu dengan yang lainnya berdasarkan analisa petugas dengan metode perbandingan harga pasar dan biaya.<sup>5</sup>

Menurut Maria, S.W. Sumardjono, karena sifat tanah langka dan terbatas, serta merupakan kebutuhan dasar setiap manusia inilah maka pada hakeketanya masalah tanah adalah masalah yang sangat menyentuh keadilan. Tetapi tidak selalu mudah untuk merancang suatu kebijakan pertanahan yang dirasakan adil untuk semua pihak.<sup>6</sup> Pemerintah mengeluarkan kebijakan mengenai tarif pelayanan pertanahan yang tertuang di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementriaan Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang di dalamnya tercantum ketentuan mengenai Zona Nilai Tanah (ZNT).

Implikasi ZNT dalam pelayanan peralihan hak terhadap penentuan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dikarenakan sebelumnya Nilai

---

<sup>5</sup>BPN, R., **Peta Zona Nilai Tanah Riview**, 2012

<sup>6</sup>Sumardjono, M.S., 2009, **Penelitian Hukum Normatif (1 ed)**, Jakarta. PT.Raja Grafindo Persada, hal 2

Tanah pada Pasal 16 ayat (1) dan (2) tersebut menggunakan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) dalam SPPT PBB (Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan) dalam penentuan PNBPNya yang dihitung lebih kecil daripada Zona Nilai Tanah (ZNT), hal tersebut berpotensi menimbulkan kerugian terhadap Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Sehingga dengan fungsi ZNT dalam pelayanan peralihan hak, khususnya terkait dengan penentuan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), dalam pemanfaatan informasi nilai pasar tanah mendongkrak dalam peta ZNT BPN yang jauh lebih tinggi daripada NJOP, diharapkan mampu mendongkrak penerimaan Negara baik dari pajak maupun nonpajak yang berdasarkan simulasi dan realisasi mampu meningkatkan penerimaan Negara dari PNBP.

Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) merupakan dasar pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan yang ditentukan melalui model analisis tertentu berdasarkan ketentuan teknis yang berlaku di Direktorat Jenderal Pajak. NJOP yang menjadi dasar pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan, seharusnya sesuai dengan Nilai Indikasi Rata-Rata (NIR) yang berlaku di daerah yang bersangkutan. Apabila NJOP tidak sesuai dengan NIR, maka NIR yang seharusnya dapat mewakili nilai tanah, tidak dapat diwakili nilai tanah dalam suatu zona tertentu. Zona tersebut merupakan zona geografis yang terdiri atas sekelompok bidang tanah yang memiliki nilai tanah sama, sehingga disebut juga Zona Nilai Tanah (ZNT). NIR yang tidak dapat mewakili nilai tanah dalam suatu zona tersebut, akan mengakibatkan tidak sesuainya pembentukan

ZNT, sehingga akan terjadi ketidak sesuaian pula terhadap penetapan PBB pada beberapa bidang tanah.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan harus sesuai dengan aspirasi dari masyarakat daerah yang bersangkutan. Sehubungan dengan itu kebijakan pemerintah daerah tidak dapat dipungkiri lagi harus menitikberatkan pada peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat melalui manajemen keuangan daerah yang bertujuan selain ingin meningkatkan peran sertanya dalam pembangunan daerah, juga ditunjukkan bagi peningkatan mutu pelayanan kepada masyarakat. Tujuan pelayanan tersebut dapat diwujudkan melalui suatu sistem manajemen dengan keterbukaan yang positif, efisiensi dan proaktif dalam setiap tindakan. Berkaitan dengan manajemen keuangan daerah tentunya tidak dapat dipisahkan dengan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang pada hakekatnya merupakan salah satu alat instrumen yang dipakai sebagai tolok ukur dalam meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah bersama DPRD harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sehingga terpenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan publik.

Konsekuensi dari penerapan otonomi daerah yaitu setiap daerah dituntut untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) guna membiayai urusan rumah tangganya sendiri. Peningkatan ini ditujukan untuk meningkatkan kualitas

pelayanan publik sehingga dapat menciptakan tata pemerintahan yang lebih baik (*good governance*). Oleh karena itu, perlu dilakukan usaha-usaha untuk meningkatkan penerimaan dari sumber-sumber penerimaan daerah, salah satunya dengan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Untuk mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah beberapa pos pendapatan asli daerah harus ditingkatkan antara lain pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayah sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan undang-undang yang berlaku.

Retribusi Daerah merupakan sumber pendapatan yang paling memungkinkan untuk dikembangkan sesuai dengan kreatifitas pemerintah daerah masing-masing, karena memperoleh kebebasan dalam memungut retribusi. Kebebasan ini dalam artian bahwa karena lapangan retribusi daerah berhubungan dengan pengganti jasa/fasilitas yang diberikan oleh daerah, maka pemungutan retribusi dapat dilakukan beberapa kali sepanjang wajib retribusi masih memanfaatkan jasa yang disediakan. Dalam bidang pemerintahan, banyak permasalahan dan urusan yang harus diselesaikan berkaitan dengan semakin berkembang pesatnya pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Pengaturan pada setiap pemerintahan daerah dalam melaksanakan pembangunan harus didukung dengan sarana dan prasarana yang menunjang dan berkelanjutan serta semuanya harus diatur melalui peraturan perundang-undangan seperti yang disebutkan di atas. Pembangunan nasional bertujuan

untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur serta merata melalui peningkatan taraf hidup masyarakat dan kesejahteraan rakyatnya. Peranan Pemerintah Daerah dalam pembangunan daerah sangat diperlukan untuk menentukan berhasil atau tidaknya suatu pembangunan di daerah tersebut. Untuk dapat mewujudkan pembangunan di daerah, setiap daerah harus memiliki konsep pembangunan yang konkret dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional. Mengingat titik pangkal dimulainya pembangunan nasional adalah dengan adanya pembangunan di setiap daerah sehingga apabila setiap daerah telah mewujudkan program pembangunannya maka akan tercapai pembangunan nasional tersebut. Untuk dapat terlaksananya program pembangunan daerah tersebut, mutlak diperlukan dana yang cukup bagi keberhasilan pembangunan daerah. Guna merealisasi dana bagi pembiayaan pembangunan daerah, pemerintah daerah harus dapat memperkuat posisi keuangan daerahnya sebab dengan kuatnya posisi keuangan daerah berarti daerah itu mampu melaksanakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya. Di samping itu, keuangan daerah merupakan faktor yang esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah untuk melaksanakan otonominya.

Adanya otonomi daerah diharapkan supaya daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya. Dalam meningkatkan pelaksanaan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat serta peningkatan pertumbuhan perekonomian dapat diperlukan penyediaan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah yang hasilnya memadai. Berdasarkan Undang-



Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah disebutkan ada beberapa pajak dan retribusi daerah kewenangannya dibagi menjadi tingkat Propinsi dan Kabupaten/kota.

Terdapat beberapa jenis retribusi yang salah satunya yakni retribusi jasa umum, salah satu bagian dari retribusi jasa umum adalah retribusi pelayanan pasar. Retribusi pelayanan pasar merupakan retribusi yang cukup potensial karena memberikan kontribusi yang cukup besar bagi penerimaan daerah. Hal ini dikarenakan Kabupaten Kuningan mengelola pasar tradisional yang cukup banyak.

Diterapkannya ZNT (Zona Nilai Tanah) sebagai penentuan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) mengakibatkan semakin tingginya biaya yang harus dikeluarkan masyarakat. Hal ini berdampak pada masyarakat yang merasa terbebani khususnya masyarakat menengah ke bawah dengan pengeluaran yang semakin tinggi. Fokus kajian kebijakan ZNT menjadi menarik dan penting untuk di bahas baik secara konsep hukum positif dan implementasinya sehubungan dengan arti penting Zona Nilai Tanah (ZNT) sebagai jaminan kepastian hukum dalam pelayanan pertanahan, fungsi Zona Nilai Tanah (ZNT) sebagai jaminan kepastian hukum dalam penentuan dasar pengenaan PNBP bidang pertanahan, serta pelaksanaan Zona Nilai Tanah (ZNT) dalam pelayanan peralihan hak atas tanah dan kaitannya dengan penentuan PNBP. Hal ini terkait dengan ide dasar hukum yang mencakup nilai kemanfaatan, kepastian dan keadilan hukum khususnya bagi masyarakat. Sementara sebelum lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 128 tahun 2015

dan Permen ATR/KBPN Nomor 8 Tahun 2015 penentuan PNPB didasarkan pada NJOP sebagai dasar perhitungan untuk penentuan PNPB dalam peralihan hak atas tanah. Nilai Tanah (ZNT) Sebagai Dasar Pemungutan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dalam Pelayanan Peralihan Hak Atas Tanah”.

Implementasi dilapangan khususnya di Kabupaten Kuningan, sistem penetapan pajak yang berdasarkan sistem *self assement* memberikan celah bagi wajib pajak untuk memanipulasi harga tanah dari harga transaksi, yang juga berkaitan dengan BPHTB. Padahal harga transaksi yang dilaporkan tersebut nantinya digunakan sebagai dasar pengenaan pajak dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Hal tersebut dapat diketahui dari perbandingan harga yang ada di masyarakat dengan harga yang dilaporkan Wajib Pajak ataupun kuasanya ketika mengajukan pengurusan akta tanah maupun Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Sebagai akibat dari hal tersebut adalah tidak tercerminkannya harga yang ada bahkan terjadi ketidakseimbangan harga pasar karena adanya perbedaan harga yang dilaporkan dengan harga yang sesungguhnya dan itu membuat masyarakat khususnya masyarakat menengah ke bawah yang merasa tidak mampu untuk membayar pajak tersebut.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka penyusun ingin melakukan kajian mendalam tentang **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ZONA NILAI TANAH TERHADAP NILAI TRANSAKSI DALAM AKTA DI KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN KUNINGAN”**.

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana peraturan Perundang-undangan tentang Zona Nilai Tanah?
2. Bagaimana Implementasi Zona Nilai Tanah terhadap Nilai Transaksi dalam Akta di Kantor Pertanahan Kabupaten Kuningan?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Mengacu pada rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan penelitian adalah :

1. Untuk mengetahui apa saja peraturan yang mengatur mengenai Zona Nilai Tanah di Indonesia.
2. Untuk mengetahui implementasi kebijakan Zona Nilai Tanah terhadap Nilai Transaksi dalam akta di Kantor Pertanahan Kabupaten Kuningan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum.

## 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan dan masukan bagi para penegak hukum dalam rangka menerapkan aturan agar berkesinambungan antara pusat dengan daerah dan demi mensejahterakan rakyat dalam proses pembuatan sertipikat atau peralihan hak.

## E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori

### 1. Kerangka Konseptual

#### a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Menurut Woll kebijakan merupakan aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.<sup>7</sup>

Kebijakan diciptakan untuk mengatur kehidupan masyarakat untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Menurut Fredrickson dan Hart kebijakan adalah :

“suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan/mewujudkan sasaran yang diinginkan.”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup>Ensikloblogia, <http://www.ensikloblogia.com>, fungsi-hukum-menurut-ahli, di akses pada tanggal 15 Juni 2020, pukul 20.04 WIB.

<sup>8</sup>Hessel Nogi S, Tangkilisan, 2003, *Kebijakan*, Media Pesada, Jakarta, hal 2.

Dari kedua definisi di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan tindakan-tindakan atau keputusan yang dibuat oleh pemerintah, dimana tindakan atau keputusan dimaksud memiliki pengaruh terhadap masyarakatnya.

Kebijakan sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari, istilah kebijakan seringkali disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Jika diuraikan terdapat perbedaan antara kebijakan dan kebijaksanaan. Adapun pengertian kebijaksanaan lebih ditekankan kepada pertimbangan dan kearifan seseorang yang berkaitan dengan aturan-aturan yang ada. Sedangkan kebijakan mencakup seluruh bagian aturan-aturan yang ada termasuk konteks politik, karena pada dasarnya proses pembuatan kebijakan sesungguhnya merupakan suatu proses politik. Menurut M. Irfan Islamy berpendapat bahwa :

“kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih jauh lagi (lebih menekankan kepada kearifan seseorang), sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya sehingga *policy* lebih tepat diartikan sebagai kebijakan, sedangkan kebijaksanaan merupakan pengertian dari *wisdom*.”<sup>9</sup>

Berdasarkan tingkat pengaruh dalam pelaksanaan kebijakan di atas, pada dasarnya kebijakan bertujuan untuk mempengaruhi kehidupan rakyat. Dengan demikian dalam membuat sebuah kebijakan

---

<sup>9</sup>M. Irfan Islamy, 1997, *Kebijakan Suatu Proses Politik*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, Hal. 55

pemerintah harus dapat melakukan suatu tindakan yang merupakan suatu bentuk dari pengalokasian nilai-nilai masyarakat itu sendiri.

**b. Pengertian Zona Nilai Tanah**

Pengertian Tanah menurut konsep geografi yang dikemukakan oleh Sukantor dan Karseno (1994) tanah mempunyai bentuk fisik yang berbeda-beda, unik baik lokasi maupun komposisinya antara bidang dengan bidang yang lainnya, sehingga menyebabkan perbedaan pemanfaatan atas tanah tersebut.<sup>10</sup>

Menurut Effendi, tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Dasar peraturan kepastian hukum tertulis dalam Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 yang mengatur tentang tanah hukum yang berlaku dan wewenang yang berlaku serta kewajiban yang berbeda diatas tanah sehingga masyarakat dan pihak-pihak yang berkepentingan dapat dijadikan patokan hukum.<sup>11</sup>

Menurut Standar Penilaian Indonesia, Nilai adalah konsep ekonomi yang merujuku kepada harga yang sangat mungkin disepakati oleh pembeli dan penjual dari suatu barang atau jasa yang tersedia untuk dibeli. Nilai bukan merupakan fakta, tetapi lebih merupakan harga

---

<sup>10</sup>Reksohadiprodjo, Sukanto dan Karseno A. R. 1994. *Ekonomi Perkotaan*, BPFE UGM, Yogyakarta.

<sup>11</sup>Perangin Effendi. 1994. *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, hal 10

yang sangat mungkin dibayarkan untuk barang atau jasa pada waktu tertentu.<sup>12</sup>

Menurut Hidayati dan Harjanto, nilai merupakan makna atau arti suatu barang atau benda, dapat dijelaskan bahwa suatu barang atau benda tersebut akan mempunyai nilai bagi seseorang jika barang atau benda tersebut memberi makna atau artu bagi orang tersebut.<sup>13</sup>

### c. Pengertian Tanah

Tanah didefinisikan secara umum adalah kumpulan dari bagian-bagian yang padat dan tidak terikat antara satu dengan yang lain (diantaranya mungkin material organik) rongga-rongga diantara material tersebut berisi udara dan air.

Ikatan antara butiran yang relatif lemah dapat disebabkan oleh karbonat, zat organik, atau oksida-oksida yang mengendap-ngendap diantara partikel-partikel. Ruang diantara partikel-partikel dapat berisi air, udara, ataupun yang lainnya.

Tanah dari pandangan ilmu Teknik Sipil merupakan himpunan mineral, bahan organik dan endapan-endapan yang relative lepas (*loose*) yang terletak di atas batu dasar (*bedrock*).

Pada awal mula terbentuknya tanah disebabkan oleh pelapukan batuan menjadi partikel-partikel yang lebih kecil akibat proses mekanis dan kimia. Pelapukan mekanis disebabkan oleh memuai dan menyusutnya batuan oleh perubahan panas dan dingin yang terus-

<sup>12</sup>Standard Penilaian Indonesia. 2007. *Penilaian Property*, Kemenkeu

<sup>13</sup>Hidayati, Wahyu dan Harjanto, Budi. 2003. *Konsep Dasar Penilaian Properti*, BPFE, Yogyakarta

menerus (cuaca, matahari dan lain-lain) dan juga akibat gerusan oleh aliran air yang akhirnya menyebabkan hancurnya batuan tersebut. Dalam proses pelapukan mekanis tidak terjadi perubahan susunan kimiawi dari mineral batuan tersebut. Pada proses pelapukan kimia mineral batuan induk diubah menjadi mineral-mineral baru melalui reaksi kimia.

Kata "tanah" merujuk ke material yang tidak membatu, tidak termasuk batuan dasar, yang terdiri dari butiran-butiran mineral yang memiliki ikatan yang lemah serta memiliki bentuk dan ukuran, bahan organik, air dan gas yang bervariasi. Jadi tanah meliputi gambut, tanah organik, lempung, lanau, pasir dan kerikil atau campurannya.

## **2. Kerangka Teori**

### **A. Teori Negara Hukum**

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 menyebutkan "Negara Indonesia negara Hukum". Negara Hukum dimaksud adalah negara yang menegakan Supermasi Hukum untuk menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggung jawabkan. Berdasarkan uraian yang dimaksud dengan negara Hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar daripada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar menjadi warga negara yang baik. Demikian pula



peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antara warga negaranya.<sup>14</sup>

Menurut Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Kesusilaan yang akan menentukan baik tidaknya suatu peraturan Undang-Undang dan membuat Undang-Undang adalah sebagian dari kecakapan menjalankan pemerintahan negara. Oleh karena itu, mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan menjamin kebahagiaan hidup warga negara.

Ada tiga unsur dari pemerintah yang berkonstitusi, yaitu :

- a. Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum.
- b. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan kepada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi.
- c. Pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.

Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, selalu berlakunya 3 prinsip dasar, yakni supermasi hukum, kesetaraan dihadapan hukum, dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum. Pemikiran manusia tentang negara

---

<sup>14</sup>Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, hal.120

hukum lahir dan berkembang dalam situasi kesejahteraan. Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, tetapi pada tataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam. Hal ini karena pengaruh-pengaruh situasi kesejahteraan tadi, disamping pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara dan lain-lain.<sup>15</sup>

Hukum yang bertujuan untuk mencapai ketertiban masyarakat yang damai dan adil. Ketertiban umum menjadi ketertiban hukum karena mengandung keadilan, sehingga didukung oleh masyarakat sebagai subjek hukum, dapat ditegaskan bahwa fungsi utama dari hukum pada akhirnya adalah untuk mewujudkan keadilan. Hukum menurut Immanuel Kant adalah hukum ialah keseluruhan syarat-syarat yang dengan ini kehendak bebas dari orang yang satu dapat menyesuaikan diri dengan kehendak bebas dari orang lain menurut peraturan tentang kemerdekaan.<sup>16</sup>

## B. Teori Legislasi

Legislasi merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis suatu praktik dimana Undang-Undang dibuat (diubah atau dibatalkan) yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau menetapkan dan pengundangannya secara seksama dengan proses normal yang didedikasikan secara eksplisit untuk keperluan itu. Kita tau

---

<sup>15</sup>Munir Fuady, 2009, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung, hal.79

<sup>16</sup>Drs.C.S.T.Kansil, S.H, 1986, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hal.36

bahwa legislasi bukanlah satu-satunya cara mengubah hukum. Hukum juga berubah dengan keputusan-keputusan para hakim. Tapi meski peran pengadilan dalam perubahan hukum sudah dikenali oleh para profesional hukum, pengambilan keputusan-keputusan yudisial tidak mengemukakan sebagai suatu proses mengubah hukum. Teori ini digunakan untuk mengkaji dan menganalisis, apakah peraturan perundang-undangan yang dibuat dan ditetapkan telah sesuai dengan teori legislasi, misalnya apakah Undang-Undang yang dibuat itu sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan atau tidak.<sup>17</sup>

### C. Teori Sistem Hukum

Menurut Lawrence Meir Friedman melihat bahwa keberhasilan penegakan hukum selaku menyaratkan berfungsinya semua komponen sistem hukum, sistem hukum dalam (*legal structure*), komponen substansi hukum (*legal substance*) dan komponen budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum (*legal structure*) merupakan batang tubuh, kerangka, bentuk abadi dari suatu sistem. Substansi hukum (*legal substance*) aturan-aturan dan norma-norma actual yang dipergunakan oleh lembaga-lembaga, kenyataan, bentuk perilaku dari para pelaku yang diamati di dalam sistem. Adapun kultur atau budaya hukum (*legal culture*) merupakan gagasan-gagasan, sikap-sikap, keyakinan-keyakinan, harapan-harapan dan pendapat tentang hukum.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup><http://beritatransparansi.com/pengertian-teori-legislasi>, diakses tanggal 09 Juni 2020, pukul 20.17 WIB

<sup>18</sup>Suwari Akhmaddhian, *Penegakan Hukum Lingkungan dan Pengaruh Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia (Studi Kebakaran Hutan 2015)*, Jurnal UNIFIKASI Hukum 2016, hal.1-35

Hubungan antara tiga unsur sistem hukum itu sendiri tak berdaya, seperti pekerjaan mekanik. Struktur diibaratkan seperti mesin, substansi adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin, sedangkan kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan. Dikaitkan dengan sistem hukum di Indonesia, Teori Friedman tersebut dapat kita jadikan patokan dalam mengukur proses penegakan Hukum di Indonesia. Namun demikian, hingga kini ketiga unsur sebagaimana dikatakan oleh Friedman belum dapat terlaksana dengan baik, khususnya dalam struktur hukum dan budaya hukum masih terjadi tumpang tindih antara aturan pusat dan aturan daerah.

#### **D. Teori Keadilan**

Keadilan menurut Aristoteles adalah kelayakan dalam tindakan manusia. Kelayakan diartikan sebagai titik tengah diantara kedua ujung ekstrem yang terlalu banyak dan terlalu sedikit. Bila 2 orang tersebut punya kesamaan dalam ukuran yang telah ditetapkan, maka masing-masing orang harus memperoleh benda atau hasil yang sama. Kalau tidak sama, maka akan terjadi pelanggaran terhadap proposi tersebut berarti ketidakadilan.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup>Rahman Jambi, <https://rahmanjambi43.wordpress.com>, Makalah Teori keadilan, diakses 16 Juni 2020, Pukul 19.15 WIB

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian adalah cara-cara mengenai bagaimana suatu penelitian itu akan dilakukan dengan cara-cara tertentu yang dibenarkan, baik mengenai tata cara pengumpulan data, pengolahan data maupun analisis data serta penulisan laporan penelitian.

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif-analitis, yakni mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan zona nilai tanah terhadap nilai transaksi dalam akta di Badan Pertanahan Nasional kabupaten Kuningan.

### **2. Metode Penelitian**

Penelitian yang dilakukan oleh penulis menggunakan pendekatan yuridis empiris yaitu dalam menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang di peroleh di lapangan yaitu tentang kebijakan zona nilai tanah di Badan Pertanahan Nasional kabupaten Kuningan.

### **3. Tahap Penelitian**

Tahap penelitian yang digunakan dalam menyusun penelitian ini adalah penelitian lapangan, yaitu dengan melakukan pengamatan, observasi secara langsung terhadap implementasi zona nilai tanah terhadap nilai transaksi dalam akta di Badan Pertanahan Nasional kabupaten Kuningan

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan dan bahan-bahan lain sehingga dapat mudah di pahami dan temuannya dapat menjadi bahan informasi. Analisis data yang digunakan adalah *deskriptif analitis*. Data yang sudah terkumpul kemudian di susun dilaporkan apa adanya dan di ambil kesimpulannya yang logis kemudian di analisis.

#### **5. Alat Pengumpulan Data**

Alat Pengumpul data yang dipergunakan dalam penelitian ini meliputi :

##### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan Hukum Primer atau data dasar dalam penelitian ini diperlukan untuk memberikan pemahaman yang jelas, lengkap dan komprehensif yang diperoleh langsung dari pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kuningan dan Badan Pendapatan Daerah kabupaten Kuningan berupa peta zona terhadap nilai tanah dan wawancara kepada para pihak-pihak yang terkait mengenai zona nilai tanah.

##### **b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum berupa buku-buku, skripsi, jurnal, makalah dan Undang-Undang terkait dengan penelitian ini seperti : Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan

Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementrian Agraria dan Tata Ruang, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dan Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 15 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah.

**c. Bahan Hukum Testier**

Bahan Hukum Testier merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti : kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, internet.

**G. Analisis Data**

Analisis data pada penulisan hukum dilakukan melalui pendekatan kualitatif, yaitu uraian data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtut, logis, tidak tumpang tindih sehingga memudahkan implementasi data dan pemahaman hasil analisis. Dalam hal ini setelah bahan dan data diperoleh, maka selanjutnya diperiksa kembali

bahan dan data yang telah diterima terutama mengenai konsistensi jawaban dari keragaman bahan dan data yang diterima. Dari bahan dan data tersebut selanjutnya dilakukan analisis terhadap penerapan perundang-undangan yang berkaitannya dengan Implementasi Kebijakan Zona Nilai Tanah.

## **H. Lokasi Penelitian**

Lokasi yang akan dilakukan penelitian yaitu Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kuningan dan Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Kuningan karena ketika ingin menjatuhkan nilai transaksi di dalam akta harus dikonsultasikan kepada dinas terkait.

## **I. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan ini secara runtun terdiri dari empat bab, sebagai berikut :

Bab pertama merupakan pendahuluan yang didalamnya mencakup sub bahasan sebagai berikut : latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian, tahap penelitian, teknik pengumpulan data, alat pengumpulan data, analisis data, lokasi penelitian dan sistematika penulisan.

Bab kedua tentang Kajian Pustaka yang membahas tentang pengertian, tanah, pengertian implementasi, pengertian kebijakan, pengertian zona



nilai tanah, pengertian akta, dan dalam sub ini juga membahas memakai teori siapa yang akan di gunakan dan berhubungan dengan zona nilai tanah.

Bab ketiga merupakan hasil penelitian dan pembahasan yang berisi : implementasi kebijakan zona nilai tanah terhadap nilai transaksi dalam akta di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kuningan dan analisis terhadap implementasi kebijakan zona nilai tanah tersebut.

Bab keempat merupakan penutup yang berisikan kesimpulan dan saran.

