

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA pengertian hak milik adalah sebagai berikut: hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa sifat-sifat hak milik membedakan dengan hak-hak lainnya. Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu-gugat.

#### Subyek Hak Milik

Berdasarkan Pasal 21 UUPA yang menjadi subyek hak milik adalah sebagai berikut:

- 1) Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik;
- 2) Oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik;
- 3) Orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun sejak diperoleh hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan

itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak itu hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lainnya tetap berlangsung.

- 4) Selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan ayat (3) Pasal ini.

Berdasarkan ketentuan pada ayat (2) dengan pertimbangan tertentu, hak milik dapat dipunyai oleh badan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963, yaitu sebagai berikut:

- a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara ( selanjutnya disebut bank negara);
- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958 ( Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 139).
- c. Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama;
- d. Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah ditunjuk Menteri Sosial yang terkait.

Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945 yang telah diamandemen yakni Pasal 28H ayat (1), ayat (2) dan ayat (4).

Bunyi Pasal 28 H Ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945:

*(1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.’’*

*(2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.*

Bunyi Pasal 28 H ayat (4) UUD NRI Tahun 1945:

*Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.*

BABPati merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah yang memiliki luas wilayah 1.504 km<sup>2</sup>. Kabupaten ini terkenal dengan semboyan Pati Bumi Mina Tani. Penduduk Kabupaten Pati berjumlah 1.259.590 jiwa pada akhir tahun 2019. Secara administrasi sejak 2006 Kabupaten Pati terdiri dari 21 Kecamatan, 401 Desa, dan 5 Kelurahan. Desa atau yang disebut dengan nama lain (selanjutnya disebut sebagai desa) adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU No. 32 Tahun 2004). Kepala Desa dipilih secara langsung oleh masyarakat di desa tersebut. Kelurahan adalah suatu wilayah yang dipimpin oleh seorang Lurah sebagai

perangkat daerah Kabupaten dan atau daerah kota di bawah Kecamatan (UU No.32 Tahun 2004). Lurah diangkat oleh Bupati/Walikota.<sup>1</sup>

Secara geografis Kabupaten Pati terletak di wilayah Pantura (pantai utara) Pulau Jawa. Pati bagian utara merupakan daerah dengan banyak di dominasi dengan kontur perbukitan dan berbatasan langsung dengan Laut Jawa dan Kabupaten Jepara. Wilayah Pati bagian selatan didominasi oleh perbukitan kapur atau yang biasa disebut pegunungan Kendeng yang berbatasan dengan Kabupaten Blora dan Grobogan. Pati bagian timur merupakan daerah dataran rendah dan berbatasan dengan Kabupaten Rembang dan Blora. Sementara Pati sebelah barat merupakan daerah dataran tinggi yang berbatasan dengan wilayah Kabupaten Kudus.

Menurut Kantor Dinas Tenaga Kerja, Kependudukan, dan Catatan Sipil Kabupaten Pati tahun 2015 Penduduk Kabupaten Pati rata-rata bekerja dibidang pertanian, kehutanan dan perikanan, pertambangan dan penggalian, industri pengolahan, listrik, air dan gas, bangunan, perdagangan besar dan eceran, rumah makan dan hotel, angkutan, pergudangan dan komunikasi, keuangan, asuransi dan persewaan bangunan perusahaan, serta bidang jasa pemasyarakatan.

Arti penting bidang tanah bagi setiap orang atas kepemilikannya, tidak saja orang-orang perkotaan tetapi juga bagi orang-orang pedesaan bahkan di negara manapun dewasa ini. Apalagi dalam perkembangan untuk waktu yang akan datang, dimana pertumbuhan penduduk dibandingkan dengan

---

<sup>1</sup> <https://www.patikab.go.id/v2/id/kondisi-pemerintahan/> diakses pada tanggal 24 Juni 2021 Pukul 13.00 WIB

keberadaan tanah yang tersedia sangat mengkhawatirkan dalam penguasaannya bagi empunya, karena akan menjadi potensi konflik jika berdasarkan hukum adat (hukum tidak tertulis). Berkenaan dengan itu, ditetapkanlah suatu kaidah bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan “pendaftaran tanah” di seluruh wilayah Republik Indonesia, yang hasilnya sertifikat sebagai alat bukti yang kuat atas penguasaannya terhadap bidang tanah tertentu.

Lembaga pendaftaran tanah tidak saja untuk menjamin kepastian hukum atas kepemilikannya, tetapi juga sangat diperlukan untuk menjamin kepastian hukum bagi kreditor bahwa piutangnya akan dilunasi tepat pada waktunya jika dijamin dengan “hak tanggungan”, dengan cara menjual sendiri objeknya jika debiturnya ingkar janji, untuk mendapatkan pelunasan lebih dahulu dari kreditor lainnya. Hak tersebut baru lahir apabila akta pembebanannya memenuhi syarat publisitas, yaitu telah didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat.

Masyarakat Kabupaten Pati meski sudah modern masih mempercayai mitos yang berkembang di masyarakat selama ini. Salah satu mitos yang masih dipercayai masyarakat Kabupaten Pati adalah mengenai pembelian tanah. Tanah yang dimaksud disini adalah tanah yang berada tepat berhadapan diujung jalan persimpangan. Mitos ini dipercaya masyarakat Pati apabila tanah itu dibangun rumah, maka pemilik rumah akan sering sakit-sakitan. Sedangkan apabila rumah itu digunakan untuk usaha seperti pertokoan, maka usaha tersebut tidak akan berhasil dan bangkrut.

Menurut pemerintah memiliki nilai jual tanah yang tinggi karena berada diposisi strategis. Tanah itu tidak memiliki nilai jual tinggi bagi masyarakat setempat. Biasanya masyarakat yang membeli tidak dipergunakan untuk tempat tinggal atau usaha pertokoan, tanah tersebut biasanya dipergunakan untuk kebun atau dibiarkan saja.

Permasalahan yang akan diteliti dalam penulisan ini adalah terkait penentuan pajak jual beli tanah tersebut. Dimana letak tanah yang berada dipersimpangan memiliki harga jual pajak jual beli yang tinggi menurut Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Pati tetapi memiliki harga jual yang rendah bagi masyarakat setempat, sehingga masyarakat beranggapan memiliki pajak jual beli yang rendah. Kasus seperti ini sering terjadi di Kabupaten Pati. Dimana ketika akan terjadi jual beli tanah oleh pembeli menggunakan jasa notaris yang kemudian pengajuan ke Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Pati. Ketika notaris mengajukan besaran pajak jual beli yang telah disepakati sebelumnya oleh pembeli tanah untuk diuruskan peralihan hak, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Pati menggunakan standar pemungutan pajak jual beli nasional yang masih tinggi nilainya. Sehingga hal ini sering menjadi permasalahan. Ketika permasalahan ini muncul dilakukan mediasi oleh para pihak, dimana Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Pati menjadi mediator dalam penyelesaian masalah.

Berdasarkan uraian di atas, muncul berbagai pertanyaan tentang bagaimana SOP penentuan pajak tanah, proses mediasi penyelesaian masalah, sehingga penulis mencoba mengkaji tentang **PERAN BADAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAN ASET DAERAH (BPKAD) DALAM PROSES MEDIASI PENENTUAN BEA PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN BANGUNAN/PAJAK PENGHASILAN (BPHTB/PPH) DI KABUPATEN PATI.**

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

Berdasarkan latar belakang masalah di atas ada beberapa masalah yang berkaitan dengan peran Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) dalam proses mediasi penentuan BPHTB/PPH yang akan dipaparkan peneliti yaitu:

1. Bagaimana peran Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Pati?
2. Bagaimana proses mediasi penentuan BPHTB/PPH di Kabupaten Pati?

#### **C. Tujuan Penulisan**

1. Untuk mengetahui dan menganalisa peran Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Pati
2. Untuk mengetahui dan menganalisa proses mediasi penentuan BPHTB/PPH di Kabupaten Pati

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

Setiap penelitian harus ada manfaat yang dapat diambil baik dari manfaat teoritis maupun manfaat praktis karena manfaat penelitian berkaitan erat

dengan hasil penelitian yang ingin dicapai atau pihak-pihak yang akan memanfaatkannya. Adapun manfaat teoritis dan manfaat praktis dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### 1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmiah bagi ilmu pengetahuan hukum dalam pengembangan hukum kenotariatan di bidang pertanahan, khususnya mengenai pemahaman teoritis peran BPKAD dalam proses mediasi penentuan BPHTB/PPH di Kabupaten Pati

#### 2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan solusi konkrit kepada praktisi di bidang hukum kenotariatan maupun masyarakat mengenai peran BPKAD khususnya di Kabupaten Pati pada umumnya. Selain itu penulisan ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi para pembentuk Undang-Undang terkait dengan proses mediasi dalam penentuan BPHTB/PPH di daerah.

### **E. Kerangka Konseptual**

#### 1. Peran

Peran merupakan aspek yang dinamis dalam kedudukan terhadap sesuatu. Apabila seseorang melakukan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peran.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Soejono Soekanto, 2001, *Sosiologi sebagai pengantar*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 267



2. BPKAD (Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah)

Merupakan unsur penunjang pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Kabupaten dalam bidang keuangan dan tugas pembantuan

3. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan/Pajak Penghasilan

Merupakan pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan.

4. Proses Mediasi

Proses penyelesaian perkara melalui perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu mediator.

5. Kabupaten Pati

Pati adalah sebuah kabupaten di Provinsi Jawa Tengah. Ibu kotanya adalah Pati. Kabupaten ini terkenal dengan semboyan Pati Bumi Mina Tani.

**F. Kerangka Teori**

Banyak teori hukum mengajarkan bahwa hukum harus stabil (*stable*), tetapi dia tidak boleh diam (*still*) atau kaku (*rigid*). Sepintas kelihatannya pernyataan tersebut saling bertentangan satu sama lain, tetapi sebenarnya tidak saling bertentangan. Karena, demikianlah salah satu *facet* hakiki dari hukum di mana di satu pihak hukum harus mengandung unsur kepastian, dan prediktabilitas, sehingga dia harus stabil. Tetapi di lain pihak hukum haruslah

dinamis, sehingga selalu dapat mengikuti dinamika perkembangan kehidupan manusia.<sup>3</sup>

Di samping itu, sering pula, dikatakan bahwa seorang ahli hukum (dogmatis) mulai masuk ke dunia teori hukum manakala dia telah mulai meninggalkan pertanyaan-pertanyaan yang bersifat “mengapa”, “bagaimana”, dan “untuk apa”.<sup>4</sup> Tentang pengertian dari teori hukum itu sendiri, ada sarjana (John D. Finch) yang memberikan pengertian kepada teori hukum tersebut, yaitu:

Dalam hal ini, *teori* hukum merupakan studi tentang sifat dari hal-hal yang penting dalam hukum yang lazim terdapat dalam sistem-sistem hukum, di mana salah satu objek kajiannya adalah pembahasan mengenai unsur-unsur dasar dari hukum yang membuat hukum berbeda dengan aturan standar lain yang bukan hukum. Tujuannya, adalah untuk membedakan mana yang merupakan sistem hukum, dan mana yang bukan sistem hukum. Namun yang jelas, di sepanjang sejarah perkembangan pemikiran tentang hukum, tidak terdapat bukti-bukti cukup yang menyatakan bahwa manusia bisa mendapat jawaban yang dogmatis dan final terhadap pertanyaan “Apakah Hukum itu”.<sup>5</sup>

Menurut Paul Edward, teori adalah “*Something assumed as a starting point for scientific investigation*”<sup>6</sup> (asumsi dasar untuk membuktikan

---

<sup>3</sup> Munir Fuady, 2013, *Teori-Teori Besar Dalam Hukum (Grand Theory)*, Prenadamedia Grup, Jakarta, h. 3

<sup>4</sup> Sudikno Mertokusumo, 2011, *Teori Hukum*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, h. 11

<sup>5</sup> Ibid 3-4

<sup>6</sup> Paul Edward dan Lewis Mulford Adams, 1965, *Webster World Universiti Dictionari*, Publishers Company inc, Washington DC, h. 1037

penelitian ilmiah). Teori dijadikan prinsip umum yang tingkat kebenarannya menjadi rujukan dan diakui di kalangan ilmuwan.<sup>7</sup>

Teori berasal dari kata *theoria* (bahasa Latin) yang berarti *perenungan*, yang pada gilirannya berasal dari kata *thea* (bahasa Yunani) yang secara hakiki menyiratkan sesuatu yang disebut realitas. Para ahli menggunakan kata teori sebagai bangunan berpikir yang tersusun secara sistematis, logis (rasional), empiris (sesuai kenyataan), juga simbolis.

Dalam penelitian kali ini penulis menggunakan teori peran, teori sistem hukum dan teori berlakunya hukum untuk menganalisis permasalahan hukumnya.

#### 1. Teori Peran

Peran merupakan aspek yang dinamis dalam kedudukan terhadap sesuatu. Apabila seseorang melakukan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peran. realita kehidupan masyarakat baik individu maupun kelompok selalu terkait satu dengan yang lain ketika terjadi interaksi sosial, karena itu peran setiap individu sangat mempengaruhi komunitas di mana seseorang berada. Peran adalah kumpulan dari perilaku yang secara relatif homogen dibatasi secara normatif dan diharapkan dari seseorang yang menempati posisi sosial yang diraihinya ataupun diberikan dalam konteks hidup bermasyarakat.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Juhaya S. Praja, 2011, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Cet. I, CV Pustaka Setia, Bandung, h. 1

<sup>8</sup> Marlin M. Friedman, et.al, 2014, *Buku Ajar Keperawatan Keluarga: Riset, Teori dan Praktik*, EGC, Jakarta, h. 298

Ralph Linton berpendapat bahwa peranan (*role*) merupakan aspek dinamis kedudukan (*status*). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya maka ia menjalankan suatu peranan. Dengan demikian antara peranan dan kedudukan keduanya tidak dapat dilepas pisahkan karena saling ketergantungan satu dengan lainnya. Tidak ada peran tanpa kedudukan atau sebaliknya tidak ada kedudukan tanpa peran.<sup>9</sup>

Peran yang dimainkan oleh seseorang dapat menjadi faktor penyebab stres karena seseorang dalam kehidupannya tidak hanya memainkan satu peran. Harapan dari lingkungan di sekitar individu atas peran yang dijalankannya, akan memberikan tekanan-tekanan yang dapat memengaruhi bagaimana individu bertindak. Stres dapat terjadi jika individu sulit menginterpretasikan harapan-harapan tersebut, terdapat ketidakjelasan harapan atas peran yang dijalankannya, atau terdapat konflik antara harapan atas peran yang satu dengan peran yang lainnya. Teori peran juga menyatakan bahwa ketika perilaku yang diharapkan oleh individu tidak konsisten, maka mereka dapat mengalami stres, depresi, merasa tidak puas, dan kinerja mereka akan kurang efektif daripada jika pada harapan tersebut tidak mengandung konflik.

Menurut Linton teori peran menggambarkan interaksi sosial dalam terminologi aktor-aktor yang bermain sesuai dengan apa yang ditetapkan oleh budaya. Sesuai dengan teori ini, harapanharapan peran merupakan

---

<sup>9</sup> Ralph Linton, 1956, *The Study of Man, an Introduction*, Appleton Century Crofts New York, h. 114.

pemahaman bersama yang menuntun individu untuk berperilaku dalam kehidupan sehari-hari. Menurut teori ini, seseorang yang mempunyai peran tertentu misalnya sebagai dokter, mahasiswa, orang tua, wanita, dan lain sebagainya, diharapkan agar seseorang tadi berperilaku sesuai dengan peran tersebut. Mengapa seseorang mengobati orang lain, karena dia adalah seorang dokter. Jadi karena statusnya adalah dokter maka dia harus mengobati pasien yang datang kepadanya dan perilaku tersebut ditentukan oleh peran sosialnya.<sup>10</sup>

Menurut Khantz dan Kahn, teori peran menekankan sifat individu sebagai pelaku sosial yang mempelajari perilaku sesuai dengan posisi yang ditempatinya di lingkungan kerjadan masyarakat. Teori Peran mencoba untuk menjelaskan interaksi antar individu dalam organisasi, berfokus pada peran yang mereka mainkan.

Setiap peran adalah seperangkat hak, kewajiban, harapan, norma dan perilaku seseorang untuk menghadapi dan memenuhi perannya. Model ini didasarkan pada pengamatan bahwa orang berperilaku dengan cara yang dapat diprediksi, dan bahwa perilaku individu adalah konteks tertentu, berdasarkan posisi sosial dan faktor lainnya. Mereka menyatakan bahwa sebuah lingkungan organisasi dapat mempengaruhi harapan setiap individu mengenai perilaku peran mereka. Peran yang dimaksud dalam penelitian ini adalah perilaku seseorang sesuai dengan status

---

<sup>10</sup> Cahyono, Dwi. 2008, *Persepsi Ketidakpastian Lingkungan, Ambiguitas Peran, dan Konflik Peran Sebagai Mediasi antara Program Mentoring dengan Kepuasan Kerja, Prestasi Kerja dan Niat Ingin Pindah*, Universitas Diponegoro Semarang.

kedudukannya di masyarakat. Jadi dapat disimpulkan bahwa peran adalah suatu aspek yang dinamis berupa tindakan atau perilaku yang dilaksanakan oleh orang atau badan lembaga yang menempati atau memangku suatu posisi dalam situasi sosial.

## 2. Teori Sistem Hukum

Kata “sistem” berasal dari kata ”*systema*” yang diadopsi dari bahasa Yunani yang diartikan “sebagai keseluruhan yang terdiri dari bermacam-macam bagian”.<sup>11</sup> Kehidupan akan menjadi tertata dan kepastian dalam masyarakat akan tercipta dengan adanya sistem hukum.<sup>12</sup> Sistem atau *systema* dalam *The New Webster International Dictionary* tahun 1980 diartikan sesuatu yang terorganisasi, suatu keseluruhan dan kompleks, tidak perlu dipertentangkan perbedaan antara sistem dan sub sistem, sebab sub sistem adalah bagian dari sistem itu sendiri. Sistem mengandung arti terhimpunnya bagian atau komponen yang saling berhubungan secara beraturan dan merupakan suatu keseluruhan.

Sistem menurut R. Subekti adalah suatu susunan atau tatanan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain, tersusun menurut suatu rencana atau pola, hasil dari suatu pemikiran untuk mencapai suatu tujuan. Sistem menurut Sudikno Mertokusumo adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang

---

<sup>11</sup> Ade Maman Suherman, 2004, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, h.4

<sup>12</sup> Salim, H.S, 2012, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, h. 71

mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan.<sup>13</sup>

Sistem itu sendiri dalam D. Keuning telah dikompilasi dalam berbagai pendapat antara lain: Ludwig Von Bertalanffy mengatakan sistem yang kompleks dari interaksi elemen-elemen (*system are complexes of element standing in interaction*). A.D. Hall dan R.E. Fagen mengatakan sistem adalah sekumpulan objek dan atribut yang berkerja secara bersama-sama (*a system is a set of objects together with relationship between the objects and between the attributes*). Kennet Berrien mengatakan sistem adalah seperangkat komponen yang berinteraksi satu sama lain, (*a system is a set of component, interacting with each other*). Richard A. Jhonson, Fremont E. Kast, dan James E. Resonweig mengatakan sistem memiliki komponen-komponen yang dirancang untuk mencapai tujuan tertentu sesuai dengan rencana.<sup>14</sup>

Sistem menggambarkan berbagai elemen atau komponen pembentuk sistem dalam satu kesatuan yang saling berinteraksi antara satu sama lain dalam mencapai tujuan. J.H. Merryman, mengatakan, "*Legal system is an operating set of legal institutions, procedures, and rules*". Artinya, dalam teori ini sistem hukum merupakan satu perangkat operasional yang meliputi institusi, prosedur, dan aturan hukum. Sistem yang dimaksud di sini adalah sistem hukum, bahwa di dalam dunia hukum

---

<sup>13</sup> R. Subekti dalam Ridwan Syahrani, 1999, Rangkuman Intisari Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 169.

<sup>14</sup> Ade Maman Suherman, Op. cit., h. 4-5

pun menganut sistem, hukum tanpa ada sistem, maka penegakan hukum mustahil dapat dilaksanakan, karena itu semua elemen-elemen dalam hukum harus saling bekerja sama dalam satu kesatuan untuk mencapai tujuan hukum.

Teori sistem hukum pertama kali dikembangkan di Jerman oleh Niklas Luhman, dan di Belanda dikembangkan oleh M.C. Burken. Niklas Luhman dalam teori sistem yang dikemukakannya dengan konsep autopoietic merujuk pada perbedaan (diversitas) fungsi dari komponen-komponen di dalam sistem. Niklas Luhman mengatakan elemen-elemen dasar yang menyusun sistem itu sendiri kemudian diorganisasikan batasan-batasannya sendiri termasuk struktur internalnya.<sup>15</sup>

Pandangan Niklas Luhman ini masih menutup diri pada dirinya sendiri di dalam sistem itu, yang disebutnya dengan sistem tertutup. Walaupun sistem tertutup, dalam realitasnya bahwa sistem memiliki hubungan dengan lingkungan. Sistem hukum tidak akan memiliki makna dan tidak bermanfaat jika tidak dapat dirasakan dan dijalankan di tengah-tengah lingkungan masyarakat. Sehingga muncullah teori sistem fungsional di dalam sistem hukum. Teori hukum fungsional dikemukakan oleh J. Ter Heide, yang mengatakan, bahwa berfungsinya hukum dapat dipahami sebagai pengartikulasian suatu hubungan yang ajeg di antara sejumlah variabel. Hubungan yang ajeg itu dirumuskan sebagai  $B=FPE$  artinya huruf B adalah perilaku yuris, para hakim, dan pembentuk undang-

---

<sup>15</sup> Salim H.S., Op. cit., h. 72



undang, sedangkan huruf F yang berada dalam satu hubungan yang ajegmenyangkut berbagai kaidah hukum, serta E adalah lingkungan-lingkungan konkrit.

Sementara itu J.H. Merryman menggambarkan makna sistem hukum di negara federal yaitu: *“Legal system is an operating set of legal institutions, procedures, and rules. In this sense there are one federal and fifty state legal systems in the United States, separate legal systems in each in of the other nations and still other distinct legal system in such organization as the European Economic Community and the United Nations”*.<sup>16</sup> Makna dari pandangan ini menggambarkan bahwa sistem hukum merupakan suatu perangkat operasional yang meliputi institusi, prosedur, aturan hukum. Dalam konteks ini ada satu negara yaitu negara federal (USA) dengan lima puluh sistem hukum di negara bagian, dimana sistem hukum di setiap bangsa secara terpisah serta ada sistem hukum yang berbeda seperti halnya dalam organisasi masyarakat Eropa dan Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra lebih khusus memandang sistem hukum mengatakan suatu kesatuan sistem besar yang tersusun atas sub-sub sistem yang kecil, yaitu sub sistem pendidikan, pembentukan hukum, penerapan hukum, dan lain-lain, yang hakekatnya merupakan sistem tersendiri pula. Hal ini menunjukkan sistem hukum sebagai suatu

---

<sup>16</sup> J.H. Merryman, 1985, *The Civil Law Tradition: An Introduction to The Legal System of Western Europe and Latin Amerika*, Stanford University Press, California, h. 1

kompleksitas sistem yang membutuhkan kecermatan yang tajam untuk memahami keutuhan prosesnya.<sup>17</sup>

Sub-sub sistem yang kecil yang dimaksud dijabarkan ke dalam tiga kelompok menurut Lawrence Milton Friedman, yaitu terdiri dari struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.<sup>18</sup>

Tentang struktur hukum Friedman menjelaskan:

*“To begin with, the legal sytem has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction ...Strukture also means how the legislature is organized ...what procedures the police department follow, and so on. Strukture, in way, is a kind of crosss section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”*

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang

---

<sup>17</sup> Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, 2003, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, h. 151.

<sup>18</sup> Lawrence M. Friedman diterjemahkan oleh Wishnu Basuki, 2001, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, Tatanusa, Jakarta, h. 9

berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (legal struktur) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

Substansi hukum menurut Friedman adalah *“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in law books”*.

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum. Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman berpendapat:

*“The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief ...in other word, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused”*.

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk

menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

Ketiga komponen ini menggambarkan bagaimana sistem hukum ditata secara substantif, apa yang dijalankan oleh sistem hukum itu, bagaimana sistem hukum itu menjalankannya, dan pada gilirannya akan melihat tingkat kesadaran terhadap hukum. Pemikiran dan kekuatan di luar hukum membuat sistem hukum itu berhenti dan bergerak. Ketiga unsur ini lanjut Lawrence Milton Friedman dapat digunakan untuk menguraikan apapun yang dijalankan oleh sistem hukum.

Ketiga komponen dalam sistem hukum menurut Lawrence Milton Friedman itu dijabarkan lebih lanjut oleh Achmad Ali, yaitu:<sup>19</sup>

1. Struktur hukum, yaitu keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada beserta aparatnya, mencakup antara lain Kepolisian dengan para Polisinya, Kejaksaan dengan para Jaksanya, Pengadilan dengan para Hakimnya, dan lain-lain.
2. Substansi hukum, yaitu keseluruhan aturan hukum, norma hukum, dan asas hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan.

---

<sup>19</sup> Achmad Ali, 2009, *Menguk Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana, Jakarta, h 204.

3. Kultur hukum yaitu: opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan- keyakinan, kebiasaan-kebiasaan, cara berfikir, dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum maupun dari warga masyarakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (law enforcement) yang baik. Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya.

### 3. Teori Bekerjanya Hukum

Hukum sebagai sarana pengintegrasian sosial, maka tidak akan mungkin bekerja dalam ruang hampa. Menurut Harry C. Bredemeier, ketika hukum bekerja dalam sebuah tatanan sosial, maka ia akan selalu mendapatkan asupan dari bidang-bidang yang lain seperti bidang ekonomi, politik, dan budaya. Asupan yang diterima oleh hukum itu menjadi masukan (input) dan keluaran (ouput) yang dikembalikan ke dalam

masyarakat.<sup>20</sup> Lebih lanjut Harry C. Bredemeier mengatakan, itulah sebabnya hukum dalam realitasnya berfungsi sebagai faktor pengintegrasian masyarakat, maka hukum harus mampu menyelesaikan konflik secara tertib, sebagaimana yang dikatakan oleh Bredemeier:

*“The law function of the last is the orderly resolution of conflict. As this implies, “the law” (the clearest model of which J. Shall take to be the court system) is brought into operation after11 there violated by someone else”.*

Menurut William Chamblis dan Robert B. Seidman, bekerjanya hukum dalam masyarakat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial, lembaga-lembaga pembuat hukum dan lembaga-lembaga pelaksana hukum. Oleh karena itu bekerjanya hukum tidak bisa dimonopoli oleh hukum. Teori ini digunakan untuk menganalisis permasalahan pertama, karena teori ini berkaitan dengan lembaga-lembaga pembuat hukum, penegak hukum, maupun kekuatan-kekuatan sosial, antara lain politik budaya masyarakat, dan bangsa. Kekuatan-kekuatan sosial itulah yang kemudian menyebabkan hukum mengalami dinamika.

Menurut Teori Chamblis dan Seidman tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat, dipengaruhi oleh berbagai faktor. Faktor- faktor tersebut meliputi masyarakat itu sendiri. Masyarakat sebagai pemegang peran diharapkan mampu bertindak sesuai dengan peraturan yang ada , yang telah memberikan petunjuk kepadanya. Sedangkan lembaga pembuat aturan dan penerapan

---

<sup>20</sup> Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Cetakan ke-3, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 143-158

sanksi lebih bertindak sebagai pengontrol dan sekaligus merespons fungsi dan aturan tersebut.

Bekerjanya hukum dalam masyarakat dapat dilihat dari dua sisi , yaitu sisi dogmatis dan sisi sosiologis. Dari sisi dogmatis, di mana bekerjanya hukum dihubungkan dengan masalah penerapan hukum, penafsiran hukum, pembuatan kontruksi hukum dan sebagainya. Dari segi sosiologis , bekerjanya hukum dapat dilihat dari peran manusia yang menjadi perantara masuknya dalam sebuah masyarakat. Manusia sebagai aktor yang membawa hukum dalam masyarakat mengakibatkan hukum terpengaruh oleh subyektivitas yang dimiliki manusia itu sendiri. Hukum tidak lagi dipandang sebagai sesuatu yang otonom dan obyektif, melainkan sesuatu yang subyektif dan heterogen.

Pada prinsipnya proses pembuatan hukum berlangsung dalam empat tahapan besar, yakni tahap inisiasi, tahap socio-politis dan tahap juridis, dan tahap penyebarluasan atau desiminasi.

- a. Pertama, tahap inisiasi merupakan tahap yang menandakan lahirnya atau munculnya suatu gagasan dalam masyarakat.
- b. Kedua, aktivitas yang berlangsung pada tahap socio-politis ini dimulai dengan mengolah, membicarakan (mendiskusikan), mengkritisi, mempertahankan gagasan awal yang berasal dari masyarakat melalui pertukaran pendapat antara berbagai golongan dan kekuatan dalam masyarakat.

- c. Ketiga, yakni tahap juridis merupakan tahap akhir di mana gagasan tersebut dijabarkan atau dirumuskan lebih lanjut secara lebih teknis menjadi ketentuan ketentuan hukum, termasuk menetapkan sanksisaksi hukumnya.
- d. Tahap keempat adalah tahap desiminasi atau penyebaran, merupakan tahap sosialisasi sebuah produk hukum. Hasil akhir dari seluruh proses pembuatan hukum sebagaimana diuraikan di atas memiliki keterkaitan yang erat dengan tipologi masyarakat di mana hukum dibuat dan diberlakukan. Chambliss dan Seidman membuat pembedaan hukum menurut “tipologi masyarakat yang berbasis konsensus pada nilai-nilai”<sup>21</sup> dengan “tipologi masyarakat yang berbasis konflik”.

Hukum dapat bekerja dan berfungsi tidak sekedar apa yang diharapkan oleh pembuat peraturan hukum, tetapi perlu diteliti pada komponen elemen yang tidak bekerja sebagaimana mestinya. Maksudnya tidak bekerja itu, bisa datangnya dari pembuat peraturan hukum, atau dari para penerap peraturan/pelaksana, ataukah dari pemangku peran. Selain itu dapat dikaji kendala-kendala eksternal global yang menyebabkan hukum tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Seperti ada tekanan-tekanan dari pihak luar negeri yang tergabung dalam organisasi internasional

## **G. Metode Penelitian**

---

<sup>21</sup> Satjipto Rahardjo, 1979, *Hukum dan Masyarakat*, Penerbit Angkasa, Bandung, h. 49-50.



Metode Penelitian adalah metode yang digunakan dalam aktivitas penelitian.<sup>22</sup>

#### 1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro yang dimaksud dengan metode pendekatan yuridis sosiologis adalah metode pendekatan yang memaparkan suatu pernyataan yang ada di lapangan berdasar asas-asas hukum, kaidah-kaidah hukum, atau perundang-undangan yang berlaku dan ada kaitannya dengan permasalahan yang dikaji.<sup>23</sup> Dalam penelitian yuridis sosiologis yang digunakan adalah merujuk pada sumber bahan hukum dan fenomena hukum yang terjadi di dalam masyarakat, yakni penelitian yang mengacu pada norma-norma yang terdapat dalam berbagai perangkat hukum. Aspek yuridis sosiologis yang dipakai dalam penelitian ini yaitu penelitian ke BPKAD (Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah) Kabupaten Pati untuk mengetahui peran BPKAD (Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah) dalam mediasi penentuan BPHTB/PPH di Kabupaten Pati.

#### 2. Jenis dan Sumber Data

Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini merupakan penelitian deskriptif analitis yaitu penelitian yang bersifat menggambarkan bagaimana fenomena atau peristiwa yang terjadi dalam objek yang akan diteliti dan dilakukan analisis data untuk mendapatkan kesimpulan.

---

<sup>22</sup> Beni Ahmad Saebani, 2008, *Metode Penelitian*, Pustaka Setia, Bandung, h. 43

<sup>23</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 2003, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h. 97.

Penelitian deskriptif adalah penelitian yang merupakan prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian pada saat sekarang berdasar fakta yang tampak.<sup>24</sup>

Dalam hal ini penulis melakukan penelitian itu dengan cara melukiskan atau menggambarkan obyek atau peristiwa untuk mendapatkan kesimpulan mengenai Peran BPKAD dalam Proses Mediasi Penentuan BPHTB/PPH di Kabupaten Pati.

Sumber data dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lainnya.<sup>25</sup> Dalam penelitian ini, penulis menggunakan sumber data yaitu data primer dan data sekunder.

a) Data Primer

Data primer, yaitu data yang didapat dari sumber pertama baik dari individu atau perorangan seperti hasil wawancara atau hasil pengisian kuisioner yang dilakukan oleh peneliti.<sup>26</sup> Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui penelitian yang dilakukan di BPKAD (Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah) Kabupaten Pati.

b) Data Sekunder

---

<sup>24</sup> Soerjono dan Abdurrahman, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Rineke Cipta, Jakarta, h. 23

<sup>25</sup> Lexy J. Moleong, 2000, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakaya, Bandung, h. 112

<sup>26</sup> Husein Umar, 1999, *Metodologi Penelitian*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, h. 43

Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari kepustakaan.<sup>27</sup> Data sekunder dalam penelitian ini dikelompokkan menjadi 3 (tiga), yaitu:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mengikat, terdiri dari:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - b. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
  - c. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa
  - d. Peraturan perundangan lainnya yang berkaitan dengan materi penelitian ini.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberi penjelasan bagi bahan hukum primer, terdiri dari buku-buku atau hasil penelitian yang membahas tentang mediasi dan BPKAD (Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah) serta dokumen-dokumen yang berkaitan dengan mediasi dan BPKAD (Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah).
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, terdiri dari kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, surat kabar atau majalah.

### 3. Metode Pengumpulan Data

---

<sup>27</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, *op cit*, hal. 11

Metode pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah sebagai berikut:

1) Studi Kepustakaan

Dilakukan dengan cara mempelajari dan menganalisa bahan-bahan tertulis seperti perundang-undangan, karya ilmiah dari para sarjana dan buku-buku dari literatur yang berkaitan dengan penelitian ini.<sup>28</sup>

2) Studi Lapangan

Metode penelitian lapangan (*field research*)<sup>29</sup> yaitu penelitian yang dilakukan dengan observasi secara langsung mencari data di lokasi serta wawancara dengan pihak yang terkait terhadap permasalahan validitas bahan hukum.

4. Metode Analisis Data

Metode analisis data ini terbagi menjadi dua yaitu metode analisis kuantitatif dan metode analisis kualitatif. Analisis kuantitatif ini menggunakan data statistik dan dapat dilakukan dengan cepat, sementara analisis kualitatif ini digunakan untuk data kualitatif yang data yang digunakannya adalah berupa catatan-catatan yang biasanya cenderung banyak dan menumpuk sehingga membutuhkan waktu yang cukup lama untuk dapat menganalisisnya secara saksama.<sup>30</sup>

Penelitian ini menggunakan metode analisis data secara kualitatif yaitu data-data yang diperoleh selama proses penelitian kemudian di

---

<sup>28</sup> Bambang Sunggono, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, h. 13

<sup>29</sup> *Ibid*

<sup>30</sup> [http://putrinyaperwira-fisip09.web.unair.ac.id/artikel\\_detail-64798-Analisis%20Hubungan%20Internasional-Teknik%20Analisis%20Data.html](http://putrinyaperwira-fisip09.web.unair.ac.id/artikel_detail-64798-Analisis%20Hubungan%20Internasional-Teknik%20Analisis%20Data.html), diakses tanggal 8 Juni 2021 pukul 23.30 WIB.

susun secara sistematis dan dianalisis sehingga mencapai kejelasan permasalahan yang dibahas yaitu tentang peran BPKAD dalam proses mediasi penentuan BPHTB/PPH di Kabupaten Pati.

## **H. Sistematika Tesis**

Sistematika penulisan tesis ini akan diuraikan menjadi 4 (empat) bab, sebagai berikut :

### **BAB I : Pendahuluan**

Dalam Bab I ini berbicara mengenai latar belakang masalah yang menjadi alasan penulisan ilmiah ini, perumusan masalah yang akan dibahas sehingga menjadi jelas apa yang akan menjadi tujuan dari penulisan skripsi pada bab-bab selanjutnya, dilanjutkan dengan membahas tujuan, kegunaan penelitian, kerangka konseptual, kerangka teoritis, metode penelitian, sistematika isi tesis, dan diakhiri dengan jadwal penelitian.

### **BAB II : Tinjauan Pustaka**

Dalam bab ini dijelaskan mengenai pengertian BPKAD, fungsi BPKAD, Peran BPKAD, pengertian mediasi, proses mediasi, pengertian mengenai BPHTB/PPH, dasar hukum dan syarat pengajuan BPHTB/PPH, pengertian notaris, kewenangan notaris.

### **BAB III : Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Bab ini menjelaskan tentang diskripsi (gambaran umum) obyek penelitian, subyek penelitian, lokasi penelitian, pelaksanaan daerah penelitian, peran BPKAD dalam proses mediasi penentuan BPHTB/PPH di Kabupaten Pati yang menjadi tujuan penulisan tesis.

### **BAB IV : Kesimpulan dan Saran**

Dalam bab penutup ini menjelaskan tentang kesimpulan dan saran-saran dari hasil penelitian dan pembahasan pada bab-bab sebelumnya.



## I. Jadwal Penelitian

Adapun perincian jadwal rencana pelaksanaan penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

No	Bentuk Kegiatan	Waktu																							
		Maret-21				April-21				Mei-21				Juni-21				Juli-21				Agsts-21			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1	Persiapan																								
2	Penyusunan Proposal																								
3	Ujian Proposal																								
4	Pengumpulan & Analisa Data/ Informasi																								
5	Penyusunan Laporan/ Tesis																								
6	Ujian Tesis																								