

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hakikat pembangunan nasional Indonesia adalah membentuk manusia Indonesia seutuhnya dan pembentukan masyarakat Indonesia seluruhnya yang di dalamnya terhdapat keselarasan dalam segala aspek kehidupan. Salah satu aspek yang memegang peranan penting adalah pembangunan di bidang ekonomi yang berasaskan dan berlandaskan pada suatu sistem yang beraorientasi kepada sistem ekonomi Pancasila, seperti yang dijabarkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Dalam pelaksanaan pembangunan tersebut tentunya diperlukan biaya yang salah satunya bersumber dari pajak.

Peningkatan penerimaan dari sektor pajak dilakukan secara optimal melalui ekstensifikasi dan intensifikasi terhadap jenis-jenis pajak yang realisasinya masih rendah dibandingkan dengan potensinya, yaitu baru sekitar 50-51% dari wajib pajak membayar pajak. Ratio dari pembayaran pajak dinilai masih rendah jika dibandingkan dengan potensi yang ada. Rendahnya *tax ratio* menggambarkan masih adanya simpanan dana berupa pajak yang sekali waktu diperlukan dapat direalisir, berarti penerimaan pajak dapat ditingkatkan demi keberhasilan pembangunan.

Pelaksanaan ekstensifikasi dan intensifikasi merupakan upaya peningkatan kemandirian pembiayaan melalui penerimaan yang stabil,

namun upaya tersebut harus tetap memperhatikan kebijakan pemerintah, bahwa kebijakan fiskal harus tetap didasarkan pada prinsip anggaran berimbang dan dinamis.¹

Pajak merupakan hak pemerintah untuk melakukan pemungutannya kepada wajib pajak, wajib pajak merupakan orang atau badan yang mempunyai kewajiban untuk membayar pajak tersebut. Salah satu pajak yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah ialah Pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 yang disebut dengan Undang-Undang BPHTB, memberikan suatu pengertian pajak BPHTB merupakan pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan, yang selanjutnya disebut pajak. Jadi BPHTB sama dengan pajak perolehan hak atas tanah dan bangunan. Menurut Undang-Undang BPHTB, Perolehan Hak atas Tanah dan atau Bangunan adalah perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas tanah dan atau bangunan oleh orang pribadi atau badan.²

Pajak BPHTB di Kabupaten Subang dijalankan sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah. Pada tahun 2010 pajak BPHTB mulai dilimpahkan dan dijalankan oleh salah satu dinas yang ada di Kabupaten Subang, yaitu Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah (BPKD). Penarikan pajak BPHTB di

¹ Arnold Putra Christover, "Pemahaman Ekstensifikasi Wajib Pajak dan Intensifikasi Pajak Terhadap Persepsi Fiskus tentang Penerimaan Pajak", *Jurnal Emba*, Vol. 4, No. 1, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Samratulangi, Maret 2016, h. 1241-1242.

² Pasal 1 angka 25 Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah.

Kabupaten Subang selain dilakukan oleh pihak BPKD, pihak ke tiga yaitu notaris/PPAT juga ikut terlibat di dalam penarikan pajak BPHTB di Kabupaten Subang dengan jumlah wajib pajak yang membayar pajak BPHTB dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 1
Jumlah Wajib Pajak BPHTB Tahun 2012-2017

| Tahun | Jumlah Wajib Pajak |
|-------|--------------------|
| 2012 | 4.211 |
| 2013 | 5.554 |
| 2014 | 2.634 |
| 2015 | 2.694 |
| 2016 | 2.694 |
| 2017 | 3.472 |

Sumber : BPKD Kabupaten Subang, Tahun 2018)

Tabel 1 menunjukkan, bahwa penarikan pajak yang dilakukan terhadap wajib pajak setiap tahun tidak stabil karena wajib pajak BPHTB ialah orang atau badan yang melakukan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan yang setiap tahunnya tidak bisa ditentukan wajib pajaknya. Pada proses pelaksanaan penarikan pajak BPHTB di Kabupaten Subang keterlibatan pihak notaris/PPAT melakukan penarikan pajak dikarenakan tidak sedikit dari masyarakat yang dapat membayarkan pajaknya langsung ke BPKD. Hal tersebut dikarenakan tempat tinggal yang jauh dari Kantor BPKD maupun ada hal-hal yang membuat mereka tidak dapat membayar langsung ke kantor BPKD.

Penarikan pajak BPTHB yang dijalankan pada saat itu mengalami ketidakpercayaan antara pihak BPKD dan pihak notaris/PPAT yang terkait, karena dalam melakukan pembayaran pajak BPHTB, wajib pajak banyak yang lebih menggunakan jasa notaris/PPAT. Dapat dilihat dalam salah satu

berita yang dituliskan bahwa ada perbedaan pandangan antara pihak BPKD dan notaris/PPAT.

Pihak BPKD menjelaskan, bahwa pada saat menjalankan tugasnya mereka sudah mengikuti aturan yang ada, BPKD menemukan suatu kejanggalan di lapangan diduga pihak notaris mengurangi nilai transaksi, misalnya dijelaskan nilai transaksi sebesar Rp. 5 miliar tetapi ditulis oleh pihak notaris sebesar Rp. 1,5 miliar yang nantinya memperkecil pembayaran pajak yang akan dibayarkan oleh wajib pajak. Kejadian ini membuat pihak BPKD tidak lagi percaya oleh pihak notaris dalam penarikan pajak yang mereka lakukan. Pihak BPKD menyarankan untuk masyarakat yang akan membayar pajak BPHTB langsung ke BPKD bukan melalui pihak notaris/PPAT, mereka juga menjelaskan bahwa pihak notaris/PPAT sebenarnya hanya menjalankan tugasnya sebagai pembuat akta bukan sebagai pihak yang menarik pajak BPHTB.

Pernyataan yang diungkapkan oleh pihak notaris bahwa pihak BPKD yang lambat dalam memproses pembayaran pajak yang dilakukan, mereka menyebutkan bawasannya pihak BPKD membuat suatu kebijakan tentang penarikan pajak dilakukan sebesar 70% dan tanpa payung hukum yang jelas. Menurut pihak notaris harga atau nilai jual tanah itu merupakan hasil kesepakatan yang dilakukan antara pembeli dan penjual sedangkan notaris hanya mencatat hasil transaksi yang mereka lakukan. Pihak BPKD di sini menarik pajak BPHTB tersebut sekitar 70% dan jika pihak notaris tidak

ingin mengikuti keinginan BPKD dengan menaikkan harga jual tersebut, maka BPKD akan memperlambat proses verifikasi yang mereka jalankan.

Masalah ini merupakan hal yang perlu di perhatikan baik itu oleh BPKD maupun notaris/PPAT, karena masalah ini menjadi hal yang nantinya dapat membuat masing-masing pihak dirugikan baik itu BPKD, notaris/PPAT, serta wajib pajak, dan bahkan kebijakan yang mengatur tentang penarikan pajak BPHTB juga perlu dikaji ulang.

Ketentuan tersebut terdapat dalam Perda Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah Pasal 81 ayat (1) tentang Pajak Daerah yang menjelaskan, bahwa PPAT/notaris hanya dapat menandatangani akta pemindahan hak atas tanah dan atau/bangunan setelah wajib pajak menyertakan bukti pembayaran pajak. Isi dalam Perda ini sudah menjelaskan bahwa PPAT atau notaris tidak wajib untuk menarik pajak dari wajib pajak.

Tata cara mengenai teknis, sistem, mekanisme, dan prosedur pengenaan dan/atau pemungutan BPHTB menurut Pasal 84 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 lebih lanjut diatur dalam Peraturan Bupati dan/atau Keputusan Bupati. Pada penarikan pajak BPHTB sendiri baik sistem, mekanisme, dan tatacara pelaksanaan hak dan kewajibannya menjadi ciri yang sederhana dalam eraturan Daerah ini tetap menganut sistem *self assessment*. Menurut Diana dan Lilis, sistem self assessment adalah sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang, kepercayaan,

tanggung jawab kepada wajib pajak untuk menghitung, memperhitungkan, membayar, dan melaporkan sendiri besarnya pajak yang harus dibayar.³

Di Kabupaten Subang sistem ini belum berjalan dengan apa yang diharapkan, karena masih banyak wajib pajak yang membayarkan pajaknya melalui pihak notaris/PPAT, sedangkan di BPKD sendiri tujuan dari *self assesment* adalah diharapkan kejujuran dari wajib pajak untuk membayar pajaknya sendiri ke Bank BJB setelah wajib pajak melakukan verifikasi data yang telah diproses oleh pihak BPKD. Setelah BPKD melakukan verifikasi data, dapat melihat wajib pajak yang sudah membayarkan pajaknya tersebut ke Bank bjb melalui bidang pembukuan yang ada di BPKD tersebut.

Target pendapatan pajak di Kabupaten Subang tahun 2018, yakni dari Pajak Bumi dan Bangunan, dan BPHTB sebesar Rp. 88.000.000.000,00 yang lebih tinggi dari tahun 2017, yaitu sebesar Rp. 58.000.000.000,00 atau naik sekitar 54,5 persen, namun sampai saat ini belum tercapai.⁴ Target ini dijadikan sebagai salah satu sumber untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Subang. Kebijakan penarikan pajak BPHTB dijalankan sesuai dengan Perda Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah, tetapi pada saat pengimplementasiannya mendapatkan banyak sekali ketidaksesuaian antara pihak BPKD sebagai badan yang di tunjuk untuk menjalankan penarikan pajak, serta pihak ke tiga notaris/PPAT dalam menjalankan tugasnya.

³ Anastasia Diana dan Lilis Setiawati, 2009, *Perpajakan Indonesia (Konsep, Aplikasi, & Penuntun Paraktis)*, Andi Offset, Yogyakarta, h. 1.

⁴ <http://jabar.pojoksatu.id>, akses tanggal 21 September 2018, Jam 23 : 20 WIB.

Dalam Peraturan Daerah tersebut sudah dijelaskan bawasannya pihak notaris/PPAT hanya menjalankan tugasnya sebagai pembuat akta dan tidak memiliki hak untuk menjalankan penarikan pajak oleh wajib pajak, tetapi pada kenyataannya masih adanya wajib pajak yang membayar melalui pihak ke tiga tersebut, sehingga muncul masalah tentang Nilai Objek Pajak yang ditetapkan dengan keluhan yang dialami masyarakat. Alasan wajib pajak untuk tetap membayarkan pajaknya melalui pihak notaris/PPAT salah satu alasannya ialah tempat tinggal masyarakat jauh dari kantor BPKD, dan agar tetap dapat dijalankan bersamaan dengan pembuatan akta tanah serta pembayaran pajak yang akan wajib pajak bayarkan, tetapi dengan hal tersebut membuat ketidakpercayaan yang ditimbulkan antara pihak BPKD dan notaris/PPAT dalam menjalankan kebijakan penarikan pajak BPHTB.

Selain implementasi yang dijalankan pada kebijakan ini, kinerja yang dijalankan oleh satuan kerja pendukung kebijakan juga perlu diperhatikan dalam pengimplementasian kebijakan. Kebijakan dapat berjalan dengan baik dan sesuai dengan tujuannya, maka harus didukung pula dengan adanya kinerja yang baik pada saat pengimplementasian kebijakan itu sendiri. Satuan kerja pada pengimplementasian kebijakan penarikan pajak BPHTB di Kabupaten Subang adalah BPKD Kabupaten Subang serta notaris/PPAT, keduanya memiliki tugas masing-masing dalam menjalankan kebijakan penarikan pajak BPHTB tersebut.

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, seiring dengan berjalannya Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah

pengimplementasiannya berjalan tidak sesuai dengan yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Oleh karena itu, berdasarkan diuraikan di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut yang dituangkan ke dalam penulisan hukum dengan judul : Penerapan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah di Kabupaten Subang.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka yang menjadi fokus permasalahan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan Berdasarkan PERDA NO 10 Tahun 2010 Tentang Pajak Daerah di Kabupaten Subang ?
2. Apa hambatan dan solusi dalam Penerapan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan berdasarkan PERDA NO 10 Tahun 2010 Tentang Pajak Daerah di Kabupaten Subang ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dengan berlandaskan pada informasi dan data yang diperoleh sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis prosedur pelaksanaan pemungutan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan di Kabupaten Subang.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan dan solusi dalam penerapan pemungutan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan di Kabupaten Subang.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan, baik secara teoritis maupun secara praktis, yaitu sebagai berikut :

1. Secara teoretis :
 - a. Diharapkan memberikan informasi kepada lembaga-lembaga terkait, seperti Badan Pertanahan Nasional, Pemerintah Daerah, Notaris, dan masyarakat tentang penerapan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah di Kabupaten Subang.
 - b. Diharapkan dapat memberikan sumbangan pikiran dalam usaha mengembangkan ilmu hukum pada umumnya dan Hukum Pajak pada khususnya.
2. Secara Praktis
Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada para pembentuk undang-undang, praktisi, teoritis dalam merumuskan ketentuan di bidang Hukum Pajak.

E. Kerangka Konsepsional dan Kerangka Teori

1. Kerangka Konsepsional

Pajak merupakan peralihan kekayaan dari masyarakat kepada negara yang dapat dipaksakan tanpa memperoleh jasa timbal yang langsung dapat dituju yang digunakan untuk membiayai pengeluaran umum dalam rangka melaksanakan program pemerintah. Mengenai pajak ini banyak para ahli di bidang pajak yang telah memberikan pengertian pajak yang berbeda-beda. Definisi pajak dapat ditinjau dari beberapa segi, yaitu segi hukum, ekonomi, maupun dari segi pembangunan.

Berdasarkan segi hukum, definisi pajak dikemukakan oleh Rochmat Soemitro, yang mengatakan, bahwa :⁵

Pajak (utang pajak) adalah perikatan yang timbul karena undang-undang (jadi dengan sendirinya) yang mewajibkan seseorang yang memenuhi syarat (*tatbestand*) yang ditentukan dalam undang-undang dan membayar sesuatu jumlah tertentu kepada negara (masyarakat) yang dapat dipaksakan dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dapat ditunjuk dan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara (pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan, fungsi *budgeter*).

Sementara itu dari segi ekonomi, pengertian pajak itu dibagi ke dalam 2 (dua) bagian, yaitu segi mikroekonomi dan makroekonomi. Pendekatan dari segi mikroekonomi ditekankan pada kebutuhan individu dan pada *income* untuk pemenuhan kebutuhan individu. Kebutuhan masyarakat tidak ter pikirkan, oleh sebab itu pendekatan dari

⁵ Rochmat Soemtro, 1998, *Asas dan Dasar Perpajakan 1*, Bandung, Eresco, h. 51.

mikroekonomi mengakibatkan pengertian pajak yang salah, sebab dilihat sebagai sesuatu yang mengurangi *income* individu tanpa mendapatkan imbalan, sehingga pajak dianggap sebagai beban yang memberatkan dan akhirnya mengurangi kesejahteraan masyarakat individu, sedangkan dari segi ekonomi, pajak dapat didefinisikan sebagai berikut :⁶

Peralihan kekayaan dari sektor swasta kepada sektor pemerintah, berdasarkan peraturan-peraturan yang dapat dipaksakan dan dikurangi *income* anggota masyarakat, tanpa memperoleh imbalan yang secara langsung tetapi sebaliknya pajak merupakan *income* bagi masyarakat, yang digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran masyarakat (negara).

Oleh karena itu, Rochmat Soemitro mendefinisikan pajak ditinjau dari 2 (dua) segi, yaitu:⁷

1. Segi ekonomi menitikberatkan kepada peralihan harta kekayaan dan guna dalam masyarakat.
2. Segi hukum memfokuskan pada perikatan, hak serta kewajiban yang timbul karena undang-undang mewajibkan seseorang yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh undang-undang (*tatbestan*) untuk membayar sejumlah uang kepada (kas) negara yang dapat dipaksakan tanpa mendapat imbalan secara langsung dapat ditunjuk yang digunkana untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara (rutin dan

⁶ *Ibid.*

⁷ Rochmat Soemitro 1992, *Asas dan dasar Perpajakan 2*, Eresco, Bandung, h. 12-13.

pembangunan) dan yang digunakan sebagai alat (pendorong maupun penghambat) untuk mencapai tujuan di luar bidang keuangan.⁸

Pengertian pajak dilihat dari segi pembangunan, bahwa negara tidak cukup hanya melangsungkan hidupnya dengan menutup pengeluaran rutin dengan hasil pajak. Tujuan negara lebih jauh daripada itu. Negara bertujuan untuk memberikan kemakmuran, kesejahteraan kepada rakyat secara merata yang dituju adalah masyarakat yang adil dan makmur, baik materiil maupun spirituil, maka sudah barang tentu untuk mencapai tujuan itu masyarakat/negara melakukan pembangunan.

Pengertian lain dari pajak, dapat dikemukakan pengertian dari Andriani seorang guru besar hukum pajak dari Universitas Amesterdam, yang memberikan pengertian pajak sebagai berikut :⁹

Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapatkan prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Leroy Beaulieu mengemukakan tentang pajak sebagai berikut :¹⁰

Pajak adalah bantuan, baik secara langsung maupun tidak langsung yang dipaksakan oleh kekuasaan publik dari penduduk atau dari barang, untuk menutup belanja pemerintah.

⁸ *Ibid.*

⁹ Andriani dalam Santoso Brotodihardjo, 1995, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Bandung, Eresco, hlm. 2.

¹⁰ Leroy Beaulieu dalam *Ibid.*

Berdasarkan pengertian atas, bahwa dalam pemungutan pajak dikenal 2 (dua) fungsi, yaitu sebagai berikut :¹¹

1. Fungsi *budgetair*, yaitu memasukan uang sebanyak-banyaknya dalam kas negara.
2. Fungsi *regulered* atau fungsi mengatur.

Di antara para sarjana ada yang berpendapat, bahwa pajak haruslah ditujukan pada usaha untuk semata-mata menutup biaya-biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk menaikan tugasnya, maka dari itu menurut pendapat mereka bahwa pengenaan pajak harus diatur senetral-netaralnya dan tidak boleh diarahkan untuk tujuan-tujuan lain daripadanya.

Sebaliknya banyak sarjana yang menentang keras atas pendapat itu, bahwa fungsi pajak di samping bertugas mengisi kas negara, pajak mempunyai fungsi yang sangat penting, yaitu fungsi mengatur sebagai usaha pemerintah untuk turut campur dalam segala lapangan/bidang guna menyelenggarakan tujuan-tujuan lain yang ingin dicapai oleh pemerintah yang letaknya di luar bidang usaha dan fungsi mengatur banyaknya ditujukan kepada sektor swasta.

Fungsi mengatur dewasa ini penting perannya sebagai alat kebijaksanaan pemerintah (*fiscal policy*) dalam menyelenggarakan politiknya dalam segala bidang, bahkan dalam negara modern fungsi mengatur justru menjadi tujuan politik dari pajak. Dalam fungsi

¹¹ Rochmat Soemitro, *Op. Cit.*, hlm. 3.

mengatur inilah terletak suatu lapangan yang luas bagi perpajakan, baik dalam bidang ekonomi maupun dalam bidang sosial budaya.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat unsur dan ciri pajak. Unsur dari pajak meliputi adanya masyarakat, undang-undang, pemungutan pajak, subyek dan obyek pajak serta Surat Ketetapan Pajak (fakultatif), sedangkan ciri-ciri dari pajak adalah peralihan kekayaan, tanpa ada imbalan yang langsung dapat ditunjuk, dapat dipaksakan berulang-ulang atau sekaligus untuk membiayai pengeluaran pemerintah (kepentingan umum, rutin dan pembangunan), sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu sebagai *incentive*, rangsangan, langsung atau tidak langsung dan pungutan pajak yang bertujuan khusus (*bestemmingsheffing*).¹²

Di dalam pemungutan pajak tidak lepas dari asas-asas sebagai berikut, yaitu asas *equality*, *certainty*, *conveniency of payment* dan *low cost of collection*, dan memperhatikan sistem dalam pemungutannya, yaitu *self assessment system*, *official assessment system*, dan *without holding system*. BPHTB menganut *self assessment system*, yaitu pemungutan BPHTB dilakukan oleh pihak yang ditunjuk oleh pemerintah terhadap penerimaan penghasilan berdasarkan ketentuan perpajakan.¹³

¹² *Ibid.*, h. 10-11.

¹³ A.A. Barata, & Jajat D.H.M., 2004, *Pemotongan Pemungutan Pajak Penghasilan dan Kredit Luar Negeri*, Gramedia, Jakarta, h. 1.

BPHTB merupakan salah satu sumber potensi pajak yang patut digali sesuai situasi dan kondisi perekonomian serta perkembangan pembangunan bangsa sekarang ini.¹⁴ Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat.

Dengan adanya era otonomi daerah dan sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka telah terjadi pembaruan di bidang pajak daerah. BPHTB menjadi pajak daerah yang dipungut oleh pemerintah daerah kabupaten/kota atas dasar adanya desentralisasi fiskal memungkinkan masing-masing daerah menentukan sumber-sumber penerimaan bagi daerahnya, sesuai dengan potensinya masing-masing.¹⁵ Kewenangan daerah dalam hal fiskal tersebut diwujudkan oleh daerah dengan memungut salah satu potensi pendapatan daerah, yaitu berasal dari pajak daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang-undang tersebut mengamanatkan, bahwa salah satu jenis pajak kabupaten/kota adalah BPHTB yang menggunakan Nilai

¹⁴ Marihot Pahala Siahaan, 2003, *Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, Teori dan Praktik*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, h. 6.

¹⁵ Tjip Ismail, 2005, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Penerbit Departemen Keuangan Republik Indonesia Badan Pengkajian Ekonomi Keuangan dan Kerjasama Internasional Pusat Evaluasi Pajak dan Retribusi Daerah, Jakarta, h. 12.

Perolehan Objek Pajak (NPOP) sebagai dasar pengenaan pajak tersebut. Proses peralihan hak atas tanah dan atau bangunan hanya dapat dilakukan apabila wajib pajak telah menyerahkan bukti setor pembayaran pajak. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 91 ayat (1) Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang menyatakan :

Pejabat Pembuat Akta Tanah/Notaris hanya dapat menandatangani akta pemindahan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak.

Selanjutnya Pasal 91 ayat (1) Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyebutkan :

Pejabat Pembuat Akta Tanah/Notaris dan kepala kantor yang membidangi pelayanan lelang negara, yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 91 ayat (1) dan ayat (2) dikenakan sanksi administratif berupa denda sebesar Rp7.500.000,00 (tujuh juta lima ratus ribu rupiah) untuk setiap pelanggaran.

2. Kerangka Teori

Teori-teori yang memberikan dasar pembenaran atau landasan filosofis daripada wewenang negara untuk memungut pajak dengan cara yang dapat dipaksakan. Teori-teori tersebut adalah:

a. Teori Gaya Beli

Teori ini mengajarkan, bahwa fungsi pemungutan pajak jika dibandingkan sebagai gejala dalam masyarakat disamakan dengan POMPA, yaitu mengambil Gaya Beli dari rumah tangga dalam masyarakat untuk rumah tangga negara

dan kemudian menyalurkan kembali ke masyarakat dengan tujuan untuk memelihara hidup masyarakat atau untuk kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Teori ini banyak penganutnya, karena kepraktisannya. Teori ini berlaku sepanjang masa baik dalam ekonomi liberal juga bahkan dalam masyarakat sosialis. Teori ini tidak luput dari variasi-variasi dalam coraknya. Teori ini tidak mempersoalkan asal mula negara memungut pajak, melainkan hanya melihat kepada efek yang baik sebagai dasar keadilannya. Menurut teori ini, maka penyelenggaraan kepentingan masyarakat itulah yang dapat dianggap sebagai dasar keadilan pemungutan pajak dan bukan kepentingan individu, maupun bukan kepentingan negara, melainkan kepentingan masyarakat yang meliputi keduanya. Dengan demikian teori ini menitikberatkan kepada fraksi kedua dan fraksi pajak, yaitu fraksi mengatur (*regulerend*).

b. Teori Gaya Pikul

Teori ini mengajarkan bahwa pemungutan pajak harus sesuai dengan kekuatan membayar dari si wajib pajak (individu). Tekanan semua pajak-pajak harus sesuai dengan gaya pikul si wajib pajak dengan memperhatikan pada besarnya penghasilan dan kekayaan, juga pengeluaran belanja wajib pajak tersebut. Gaya pikul ini dipengaruhi oleh bermacam-

macam komponen, terutama pendapatan, kekayaan, dan susunan dari keluarga wajib pajak dengan memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi keadaannya.

Pembangunan nasional Indonesia adalah pembangunan multikompleks dalam segala bidang dan memerlukan dana yang sangat besar. Pembangunan ini dibiayai melalui investasi dari *public saving* (tabungan pemerintah) maupun *private saving* (tabungan rakyat). Tabungan rakyat adalah pendapatan yang tidak dikonsumsi, sedangkan tabungan pemerintah adalah surplus dari pendapatan negara setelah dikurangi dengan pengeluaran-pengeluaran rutin. Besar kecilnya tabungan pemerintah ditentukan oleh hasil dari pajak-pajak dan hasil yang dikeluarkan dari sumber alam, dikurangi dengan pengeluaran rutin.

Kebijakan fiskal merupakan faktor utama untuk menentukan jumlah tabungan pemerintah. Hal ini berarti kebijakan di bidang perpajakan merupakan faktor penting dalam perekonomian suatu negara terutama untuk mendorong dan menentukan jumlah investasi, sehingga pajak sebagai sarana utama untuk mencapai tujuan negara. Pajak tidak semata-mata digunakan fungsinya yang *budgeter*, yaitu memasukkan uang sebanyak-banyaknya ke dalam kas negara untuk kemudian mendapat *public saving*, tetapi juga digunakan sebagai alat untuk memberikan insentif kepada *privat saving* agar tabungan itu dapat

memasuki *privat investment* yang diprioritaskan negara untuk pembangunan.

Pemungutan pajak untuk membiayai pembangunan tidak lepas dari landasan idiil, yaitu Pancasila dan landasan konstitusional adalah Pasal 23A Amendemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi : “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”. Ketentuan pasal ini memberikan landasan dalam pengaturan di bidang perpajakan yang dioperasionalkan melalui peraturan perundang-undangan, yaitu salah satunya adalah BPHTB berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009. Hal ini disebabkan berlaku suatu dalil yang berbunyi : *No taxation without representation* (tidak ada pajak tanpa undang-undang) atau *taxation without representation is robbery* (pajak tanpa undang-undang (perwakilan) adalah perampokan).¹⁶

Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam UUD 1945, negara yang dikehendaki adalah negara hukum demokratis kesejahteraan¹⁷ yang fakta empiriknya dapat dirujuk pada pemikiran para ahli atau substansi UUD 1945 yang memiliki atribut untuk menyelenggarakan pemerintahan, bahwa Pemerintah Indonesia memiliki landasan kuat untuk mengatur dan menyelenggarakan mekanisme pemerintahan yang meliputi bidang kehidupan, seperti

¹⁶ Rochmat Soemitro, 1988, *Pajak dan Pembangunan*, Bandung, Eresco, h. 17.

¹⁷ Bernard Arief Sidharta, 2000, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, h. 207.

ekonomi, politik, hukum, dan bidang lainnya dalam mewujudkan demokrasi sosial.

Indonesia sebagai negara berdaulat tergambar dalam konstitusi yang secara substansial realita kekuasaannya dipegang oleh penguasa yang legitimet sehubungan dengan tugas-tugas dan fungsi semua aparat dalam menjalankan pemerintahan yang baik (*good governance*) guna mewujudkan cita-cita, tujuan, dan tanggung jawab negara tersebut. Dengan demikian, negara adalah entitas, sarana, bahtera, dan lembaga sosial yang diadakan manusia untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhannya yang vital dan tidak diperuntukan memenuhi kebutuhan khusus dari golongan orang tertentu, tetapi untuk memenuhi keperluan-keperluan dari seluruh rakyat negara¹⁸ dan itu yang dapat diselami dari hakikat negara yang sebenarnya.

Disusunnya suatu pemerintahan Indonesia dengan segala atributnya yang dapat bertindak sebagai subjek hukum publik, aktor, institusi paling absah, dan memiliki legitimasi publik dengan fungsinya dapat menyelenggarakan kesejahteraan sosial yang membahagiakan rakyat dalam memenuhi (*to fulfill*), melindungi (*to protect*), menghargai (*to respect*) hak-hak dasar, ekonomi, dan budaya warganya.¹⁹

Indonesia sebagai negara hukum, apabila dicermati dan ditelusuri dari substansi Pembukaan maupun pasal-pasal dalam UUD

¹⁸ A. Mukti Fajar, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Banyumedia, Malang, h. 13.

¹⁹ Edi Suharto, 2010, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, Refika Aditama, Bandung, h. 157.

1945, bahwa model negara yang dianut Indonesia adalah negara hukum dalam arti materil atau diistilahkan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara kemakmuran²⁰ atau negara hukum pengurus (*verzorgingstaat*)²¹ atau dengan meminjam istilah Giddens sebagai negara investasi sosial (*social investment state*)²² yang tercipta atas berkat rahmat serta ridha Allah Yang Maha Kuasa (*baladun thayibatun warabun ghaffur*) dan dengan didorong oleh keinginan luhur bangsa supaya berkehidupan, kebangsaan yang bebas,²³ merdeka berdasarkan suatu ketertiban menuju kesejahteraan²⁴ sebagai tujuan nasional.

Terwujudnya negara Indonesia yang mampu menciptakan dan melaksanakan demokrasi sosial bagi seluruh rakyatnya berarti negara sebagai instrumen mewujudkan keadilan sosial. Konsep demokrasi sosial menuntut negara agar selalu mempraktikkan jaminan sosial atas warganya secara menyeluruh. Jaminan sosial ini harus mampu memberikan perlindungan atas hak-hak dasar yang semestinya dimiliki oleh semua individu bagi warga negara. Untuk itu, negara harus dapat menyediakan pendapatan minimum bagi individu dan keluarga, selain

²⁰ Wiratni Ahmadi, 2006, *Perlindungan Hukum bagi Wajib Pajak dalam Penyelesaian Sengketa Pajak*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 2. Bdgkan Krisna Harahap, 2007, *Konstitusi Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, Grafitri Budi Utami, Bandung, h. 19.

²¹ Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*, Kanisius, Yogyakarta, h. 1.

²² Anthony Giddens dalam Dawam Rahardjo, 2003, *Evaluasi dan Dampak Amandemen UUD 1945*, UNISIA, Yogyakarta, h. 243.

²³ Lihat Alinea Ketiga Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁴ Moh. Busyro Muqoddas, et. al. (ed.), 1992, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, h. 43. Lihat Abu Daud Busroh & Abubakar Busro, 1991, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, h. 109-110.

itu dituntut untuk menyediakan sejumlah pelayanan sosial, seperti pengawasan anak dan pengawasan terhadap orang lanjut usia.²⁵

Atas dasar uraian di atas, membahas mengenai masalah pajak tidak lepas kaitannya dengan hukum dan pembangunan nasional, karena keduanya terdapat satu korelasi yang tidak dapat dipisahkan. Pajak merupakan sumber penerimaan utama dan kunci kemandirian pembiayaan pembangunan.

Besarnya jumlah denda yang dikenakan kepada PPAT apabila melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 91 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, dirasa sangat memberatkan dan mengakibatkan PPAT dalam posisi yang sulit, karena kewajiban untuk membayar BPHTB itu sendiri sebenarnya adalah kewajiban dari wajib pajak yang memperoleh hak atas tanah dan atau bangunan. Hal ini yang menyebabkan PPAT terkadang membantu wajib pajak yang menjadi kliennya untuk menghitung pajak yang harus dibayar oleh wajib pajak, serta membantu untuk membayar dan melaporkan pajak BPHTB mereka.

Kabupaten Subang sebagai salah satu kabupaten di Indonesia yang melaksanakan pemungutan pajak BPHTB sebagai pajak daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, merupakan salah satu kabupaten yang terletak di wilayah Provinsi Jawa Barat. Kegiatan perekonomian di Kabupaten Subang dari tahun ke tahun terus

²⁵ Ujang Charda S., "Negara sebagai Instrumen Mewujudkan Kesejahteraan Sosial", *Jurnal Law Enforcement*, Vol. 5 No. 2, Fakultas Hukum UNSUB, Subang, 2014, h. 2.

mengalami peningkatan. Meningkatnya perekonomian di Kabupaten Subang mengakibatkan meningkat pula kebutuhan akan tanah sebagai lokasi untuk melakukan kegiatan ekonomi tersebut.

Hal ini tentu mengakibatkan banyak terjadi peralihan BPHTB, dan banyaknya peralihan BPHTB menjadi potensi yang cukup besar untuk dapat dimanfaatkan sebagai sumber pendapatan bagi daerah melalui pemungutan pajak BPHTB. Melaksanakan ketentuan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009, Pemerintah Kabupaten Subang telah menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah. Peraturan Daerah ini mengadopsi Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 yang memuat aturan-aturan khusus mengenai BPHTB serta tata cara pelaksanaan pemungutannya di Kabupaten Subang.

BPKD Kabupaten Subang sebagai koordinator pelaksanaan pemungutan pajak dan retribusi daerah mempunyai peranan yang sangat penting, sehingga dituntut untuk lebih objektif dan lebih menetapkan kinerjanya agar tugas dan tanggung jawabnya tersebut dapat dilaksanakan dengan sebenar-benarnya. Pemungutan BPHTB sebagai pajak daerah dalam pelaksanaannya melibatkan banyak pihak yang terkait, seperti : Kantor Pertanahan, Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Bank, Pemerintahan Daerah, Pengadilan termasuk lembaga-lembaga yang ada di bawahnya.

Pemerintah Kabupaten Subang dalam melaksanakan wewenang pemungutan BPHTB berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2010 banyak mengalami kendala dan hambatan di lapangan. Berbagai kendala dan hambatan yang ditemukan dilapangan, antara lain berupa transaksi jual beli tanah dan bangunan yang dilakukan di bawah tangan, harga transaksi yang tidak diketahui secara pasti, kurangnya sumber daya manusia yang menguasai aturan teknis BPHTB serta tingkat kepatuhan masyarakat dalam membayar pajak yang masih rendah.

Selain itu, adanya kewajiban verifikasi dan validasi atas pembayaran BPHTB oleh wajib pajak menjadi masalah tersendiri bagi wajib pajak maupun Notaris/PPAT. Verifikasi dan validasi merupakan prosedur penelitian Surat Setoran Pajak Daerah BPHTB (SSPD BPHTB) terkait kelengkapan dokumen dan kebenaran data objek pajak yang tercantum dalam SSPD BPHTB. Prosedur ini dilakukan setelah wajib pajak melakukan pembayaran BPHTB terutang.

Jika semua kelengkapan dan kesesuaian data objek pajak terpenuhi maka fungsi pelayanan akan menandatangani SSPD BPHTB tersebut. Adanya kewajiban untuk melakukan verifikasi dan validasi BPHTB mengakibatkan PPAT yang bertugas dan berwenang membuat akta, juga menghadapi hambatan-hambatan dalam menjalankan tugas dan kewenangannya tersebut. Sehingga menghambat pelayanan yang diberikan oleh PPAT kepada kliennya, yang mengakibatkan

terlambatnya proses peralihan hak atas tanah yang seharusnya bisa lebih cepat dan selesai dalam waktu relatif lebih singkat.

Proses verifikasi dan validasi BPHTB untuk menentukan nilai transaksi suatu perbuatan hukum jual beli hak atas tanah dan atau bangunan oleh pemerintah Kabupaten Subang pada dasarnya sah menurut undang-undang, akan tetapi menyalahi esensi dari suatu perjanjian jual beli. Perbuatan hukum jual beli pada dasarnya adalah kesepakatan para pihak. Adanya verifikasi dan validasi mengenai nilai jual objek pajak BPHTB seolah-olah membuat perjanjian jual beli tersebut dibuat bukan karena adanya kesepakatan para pihak dalam menentukan nilai jual tanah akan tetapi karena paksaan dari pemerintah daerah.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis empiris, yaitu menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan tentang pelaksanaan asas-asas hukum tentang penerapan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah di Kabupaten Subang dengan penelitian hukum *in concreto*, yaitu pada kenyataannya bagaimana penerapan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan Berdasarkan Peraturan

Daerah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah di Kabupaten Subang.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis yang menggambarkan penerapan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah di Kabupaten Subang.

3. Tahap Penelitian

Penelitian ini dilakukan oleh peneliti meliputi tahap-tahap sebagai berikut :

a. Penelitian kepustakaan, yaitu mengumpulkan data sekunder terdiri dari :

1) Bahan-bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, misalnya :

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

c) Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah.

2) Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat

membantu menganalisis bahan-bahan hukum primer, seperti misalnya karya ilmiah dan tulisan para ahli.

3) Bahan-bahan hukum tersier, yaitu bahan penunjang bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus hukum, koran, majalah dan akses internet.

b. Penelitian lapangan, tahap ini diperlukan guna menunjang data primer.

4. Tehnik Pengumpulan Data

Data penelitian yang ada dikumpulkan oleh peneliti dengan teknik sebagai berikut :

a. Studi kepustakaan, yaitu melakukan penelitian terhadap dokumen-dokumen yang erat kaitannya dengan penerapan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah di Kabupaten Subang.

b. Wawancara dengan cara mengadakan tanya jawab untuk memperoleh data primer secara langsung dalam rangka untuk memperoleh data tentang penerapan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah di Kabupaten Subang.

5. Metode Analisis Data

Penarikan kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dengan metode analisa normatif kualitatif. Normatif karena

penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif. Kualitatif karena merupakan analisa data yang berasal dari informasi-informasi hasil wawancara. Dengan demikian akan merupakan analisis data tanpa mempergunakan rumus matematis dan angka-angka.

6. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dalam melakukan studi kepustakaan ini dilakukan di beberapa perpustakaan terdiri dari :

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum dan Perpustakaan Pusat Universitas Subang.
- b. Perpustakaan Daerah Kabupaten Subang.
- c. Perpustakaan Notariat Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

Lokasi penelitian lapangan juga dilakukan di Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Subang dan beberapa kantor notaris di Kabupaten Subang.

G. Sistematika Penulisan

Di dalam penulisan tesis ini disusun sistematika yang berisi :

- Bab I Pendahuluan, berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.
- Bab II Kajian Pustaka, berisi Tinjauan Umum tentang Perpajakan, Tinjauan Umum tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan

Bangunan, Tinjauan Umum tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Jual Beli Tanah, dan Tinjauan Umum tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan Menurut Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2010.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan Masalah yang berkaitan dengan Prosedur Pelaksanaan Pemungutan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan di Kabupaten Subang, hambatan dan solusi dalam pelaksanaan pemungutan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan di Kabupaten Subang.

Bab IV Penutup, berisi Simpulan dan Saran-saran.