

**REKONSTRUKSI REGULASI NILAI BPHTB  
DALAM PEMUNGUTAN PAJAK PENDAPATAN  
ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH  
BERBASIS KEADILAN PANCASILA**

Oleh :

**MUHAMMAD DIAS SAKTIAWAN**

**NIM : 10302100170**

**DISERTASI**

**Untuk Memperoleh gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum  
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)  
Dipertahankan pada tanggal 07 September 2024  
Di Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**



**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)**

**SEMARANG**

**2024**

**LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI**

**REKONSTRUKSI REGULASI NILAI BPHTB DALAM PEMUNGUTAN PAJAK  
PENDAPATAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH BERBASIS  
KEADILAN PANCASILA**

Oleh :  
**Muhammad Dias Saktiawan**  
NIM : 10302100170

**DISERTASI**

Untuk memenuhi salah satu syarat ujian  
Guna memperoleh gelar Doktor dalam ilmu hukum ini  
Telah disetujui oleh Promotor dan Co-Promotor pada tanggal  
Seperti tertera di bawah ini

Semarang, 7 September 2024

**PROMOTOR**

  
**Prof. Dr. H. Gunarto, SH.,SE.Akt.,MHum.**  
NIDN: 605036205

**CO-PROMOTOR**

  
**Dr. Bambang Tri Bawono, S.H.,M.H.**  
NIDN: 607077601

Mengetahui,  
Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Islam Sultan Agung



  
**Dr. H. Jawade Hafidz, S.H.,M.H.**  
NIDN: 0620046701

## LEMBAR PERNYATAAN ORIGINALITAS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : **MUHAMMAD DIAS SAKTIAWAN**

NIM : **10302100170**

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya dalam bentuk disertasi ini adalah asli dan belum pernah ada yang mengajukan untuk memperoleh gelar doktor, baik di Universitas Islam Sultan Agung Semarang maupun di perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis saya ini murni gagasan atau ide rumusan dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan siapapun, kecuali atas arahan dan masukan dari Tim Promotor.
3. Dalam karya tulis saya ini tidak terdapat hasil karya atau pendapat yang telah di tulis atau di publikasikan oleh orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan menyebutkan nama pengarang, tahun penerbitan, judul buku penerbit yang kesemuanya itu di cantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah saya peroleh dan sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang, 7 September 2025  
Yang Membuat Pernyataan,



**Muhammad Dias Saktiawan**  
NIM. 10302100170

## KATA PENGANTAR

*Assalamu 'alaikum Wr.Wb.*

Puji syukur kehadiran Allah S.W.T atas segala limpahan rahmat, hidayah, karunia, dan pengetahuan-Nya, alhamdulillah penulis telah dapat menyelesaikan penulisan disertasi ini. Shalawat serta salam penulis haturkan kepada Baginda Nabi Muhammad S.A.W sebagai junjungan dan suri tauladan umat.

Penulis menyadari Bahwa Disertasi Yang Berjudul:  
**“REKONTRUKSI REGULASI NILAI BPHTB DALAM PEMUNGUTAN PAJAK PENDAPATAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH BERBASIS KEADILAN PANCASILA”**  
Masih Belum Sempurna, Sehingga Penulis Membutuhkan Kritik Dan Saran Yang Membangun Dari Semua Pihak Untuk Penyempurnaan Disertasi Ini.

Dalam penyelesaian disertasi ini, berbagai pihak telah memberikan bimbingan, motivasi dan bantuan moril kepada penulis. Oleh karena itu, perkenankanlah penulis mengucapkan banyak terima kasih dan penghargaannya kepada Ibunda tercinta, Suami dan seluruh keluarga yang telah mendoakan dan membantu penulis dalam segala hal untuk selesainya penulisan disertasi ini.

Dalam penyusunan disertasi ini, penulis mengucapkan banyak terima kasih dan juga penghargaan tertinggi kepada :

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E.Akt., M.Hum. selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

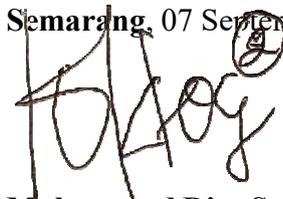
2. Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H. Selaku Ketua Umum YBWSA dan Co-Promotor.
3. Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H.,M.Hum. selaku Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang
4. Dr. H. Jawade Hafizh, S.H., MH. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung
5. Kepada seluruh keluarga besar, kami haturkan terima kasih tak terhingga: Kepada Ayah Astamar dan Ibu Dinggawula Marhum, selaku pilar utama keluarga, atas bimbingan, kasih sayang, ketulusan, dan doa yang senantiasa mengiringi langkah kami; Kepada Deri Indri Wijaya (Kakak Pertama) dan Reskiawan Saputra (Kakak Kedua), atas contoh, perlindungan, dan semangat yang selalu kalian berikan; serta Kepada Dita Jeza Silondae (Adik Pertama), Kodam Kuswara Silondae (Adik Kedua), Orem Mangestu Silondae (Adik Ketiga), Diva Habsiya Silondae (Adik Keempat), dan Anta Maulana Al Aqsa (Adik Kelima), terima kasih atas kehangatan, energi positif, dukungan erat, serta semangat dan harapan baru yang kalian bawa untuk masa depan keluarga kita bersama.
6. Kepada Istriku, Tria Aulia Rosty, selaku pendamping hidup, terima kasih atas cinta, kesetiaan, dan peran sebagai rekan terbaik dalam suka maupun duka; serta kepada Dante Tariq Bumandhala, selaku Anak Pertama, buah hati kami yang menjadi sumber kebahagiaan

dan anugerah terindah bagi kami semua.

7. Bapak dan Ibu Dosen serta Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu namanya, terimakasih atas bantuannya selama ini;

Dengan rasa hormat dan kebanggaan, penulis mempersembahkan disertasi ini kepada semua orang yang telah memberikan kontribusi besar dalam kehidupan penulis. Terutama untuk ayahanda tercinta dan ibunda tersayang yang telah membesarkan penulis dengan teladan yang baik, kedisiplinan tinggi, dan penuh kesabaran serta dedikasi. Semoga ayahanda dan ibunda selalu diberkahi umur panjang serta kesehatan. Terima kasih khusus kepada istri tercinta serta anak-anak tersayang atas ketulusan dan keikhlasan kalian menemani saya dalam perjalanan hidup ini. Semoga Allah SWT senantiasa menjadikan istri saya sebagai istri yang sholihah dan anak-anak saya sebagai anak yang soleh dan berbakti. Amin. Penulis menyadari bahwa disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan dan sangat menghargai kritik serta saran yang bersifat membangun, terutama masukan dan bimbingan konstruktif dari dewan penguji. Akhirnya, penulis berharap disertasi ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu, khususnya di bidang hukum.

Semarang, 07 September 2024



**Muhammad Dias Saktiawan**  
NIM : 10302100170

## ABSTRAK

Peralihan hak atas tanah dalam hal jual beli dikenakan dua macam pajak yang harus dibayarkan oleh masing-masing para pihak, adapun Pihak Pembeli wajib melakukan pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB). Wewenang pemungutan BPHTB dari pemerintah pusat kepada pemerintah kabupaten/kota adalah sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Besarnya Pajak untuk pembeli (BPHTB) yakni sebesar 5%. Pemungutan BPHTB dilakukan dengan cara Self Assessment. Self Assessment adalah suatu sistem perpajakan dalam mana inisiatif untuk memenuhi kewajiban perpajakan berada di wajib pajak. Adapun tujuan penelitian yaitu untuk mengetahui, menganalisis dan merumuskan mekanisme perhitungan nilai Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang didasarkan nilai NJOP sebagaimana tertuang dalam SPPT PBB dimana nilainya selalu berubah setiap tahunnya, teknis penetapan zona nilai nah yang berbeda antara Pemerintah Daerah, Badan Pertanahan Nasional (BPN) Daerah dan Pendapat Masyarakat serta penetapan jangka waktu validasi Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan merekonstruksi regulasi penetapan nilai Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang didasarkan pada nilai NJOP yang berbasis keadilan. Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme. Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis sosiologis, dengan spesifikasi penelitian bersifat deskriptif analisis. Data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder, yang kemudian dianalisa secara kualitatif. Teori hukum yang di gunakan Grand theory adalah Teori Keadilan Pancasila, Middle Theory Sistem Hukum dari L.Friedman dan Applied Theory adalah Teory Stufenbau Hans Kelsen/ teori sistem Hukum. Dari hasil penelitian diperoleh keterangan bahwa pada dasarnya dalam pelaksanaan pembayaran BPHTB dalam transaksi peralihan tanah termasuk jual beli tetap menggunakan dasar perhitungan sesuai dengan UU, seperti untuk jual beli menggunakan dasar nilai transaksi. Nilai transaksi dalam peralihan jual beli dicantumkan dalam akta jual beli, sehingga nilai inilah yang digunakan sebagai dasar perhitungan pembayaran BPHTB. Hanya saja dengan adanya proses validasi atau penelitian oleh petugas yang berwenang, maka belum tentu nilai yang digunakan dasar menghitung BPHTB oleh pihak-pihak dalam jual beli ini diterima. Perbedaan penetapan zona nilai tanah antara Pemerintah Daerah, BPN Daerah, dan masyarakat menimbulkan konflik dan ketidakpastian. Diperlukan koordinasi dan integrasi data yang lebih baik untuk mencapai keselarasan dalam penetapan zona nilai tanah. Hal ini dapat dilakukan melalui penyelarasan standar penilaian tanah dan pembentukan tim koordinasi yang melibatkan semua pihak terkait.

**Kata Kunci :** BPHTB, Pajak dan Keadilan Pancasila

## **ABSTRACT**

*The transfer of land rights in the case of sale and purchase is subject to two types of taxes which must be paid by each party, while the Buyer is obliged to pay Land Rights Acquisition Fee (BPHTB). The authority to collect BPHTB from the central government to district/city governments is in accordance with the mandate of Law Number 1 of 2022 concerning Financial Relations between the Central Government and Regional Governments. The amount of tax for buyers (BPHTB) is 5%. BPHTB collection is carried out by means of Self Assessment. Self Assessment is a tax system in which the initiative to fulfill tax obligations lies with the taxpayer. The aim of the research is to find out, analyze and formulate a mechanism for calculating the value of the Land and Building Rights Acquisition Fee (BPHTB) which is based on the NJOP value as stated in the PBB SPPT where the value always changes every year, the technical determination of the land value zone is different between Regional Governments, Regional National Land Agency (BPN) and Public Opinion as well as determining the validation period for Land and Building Rights Acquisition Fees (BPHTB) carried out by regional governments and reconstructing regulations for determining the value of Land and Building Rights Acquisition Fees (BPHTB) which are based on the NJOP value justice-based. This research uses the constructivism paradigm. The approach method used is sociological juridical, with research specifications being descriptive analysis. The data used are primary data and secondary data, which are then analyzed qualitatively. The legal theory used by Grand Theory is the Pancasila Justice Theory, L.Friedman's Middle Theory of Legal Systems and Applied Theory is Hans Kelsen's Stufenbau Theory/Legal system theory. From the research results, information was obtained that basically the implementation of BPHTB payments in land transfer transactions, including buying and selling, still uses a calculation basis in accordance with the law, such as for buying and selling using the transaction value basis. The transaction value in the sale and purchase transfer is included in the sale and purchase deed, so this value is used as the basis for calculating BPHTB payments. It's just that with the validation or research process by authorized officers, it is not certain that the value used as the basis for calculating BPHTB by the parties in this sale and purchase is accepted. Differences in determining land value zones between the Regional Government, Regional BPN and the community give rise to conflict and uncertainty. Better coordination and data integration are needed to achieve harmony in land value zoning. This can be done through harmonizing land assessment standards and forming a coordination team involving all relevant parties.*

**Keywords:** *BPHTB, Tax and Pancasila Justice.*

## **RINGKASAN DISERTASI**

### **REKONSTRUKSI REGULASI NILAI BPHTB DALA PEMUNGUTAN PAJAK PENDAPATAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH BERBASIS KEADILAN PANCASILA**

#### **A. Latar Belakang Permasalahan**

Hukum Agraria berakar pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), merupakan fondasi fundamental dalam mengatur hubungan masyarakat Indonesia dengan tanah. Tanah tidak dipandang sekadar komoditas, melainkan juga entitas dengan fungsi ganda, sebagai social asset yang mengikat kesatuan sosial, dan sebagai capital asset vital dalam perputaran ekonomi. UUPA mengakui berbagai bentuk hak atas tanah, mulai dari hak milik perseorangan yang memberikan kewenangan penuh, hingga hak-hak terbatas lainnya seperti Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Pengaturan ini bertujuan memastikan pemanfaatan tanah sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, sekaligus menjaga kelestariannya.

Peralihan hak atas tanah, khususnya melalui jual beli, merupakan transaksi ekonomi yang diikat secara formal melalui Akta Jual Beli (AJB) yang dibuat oleh PPAT dan wajib didaftarkan. Proses inilah muncul aspek fiskal yang krusial, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang kini menjadi sumber pendapatan signifikan bagi pemerintah daerah, diamanatkan untuk dipungut oleh pemerintah kabupaten/kota sesuai UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

Terdapat kritik bahwa pengaturan Pasal 40 Ayat 7 tidak sejalan dengan kebijakan desentralisasi yang diharapkan BPHTB dalam UU No. 1 Tahun 2022 cenderung membatasi otonomi daerah, mengakibatkan ketidakpastian alokasi, dan berpotensi mengintervensi kebijakan fiskal lokal. Untuk mengatasi ini, beberapa daerah menetapkan nilai pasar tersendiri di luar NJOP. Namun, kebijakan ini justru menciptakan kebingungan baru bagi masyarakat. Wajib pajak merasa seolah-olah fiskus (pemerintah daerah) menentukan harga transaksi sendiri, yang pada akhirnya dapat mengubah kesepakatan harga yang telah disepakati antara penjual dan pembeli.

#### B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini merumuskan tiga permasalahan utama :

1. Bagaimana mekanisme perhitungan nilai Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang didasarkan pada nilai NJOP sebagaimana tertuang dalam SPPT PBB dimana nilainya selalu berubah setiap tahunnya?
2. Bagaimana teknis penetapan zona nilai tanah yang berbeda antara Pemerintah Daerah, Badan Pertanahan Nasional (BPN) Daerah dan Pendapat Masyarakat serta penetapan jangka waktu validasi Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang dilakukan oleh pemerintah daerah?

3. Bagaimana rekonstruksi regulasi penetapan nilai Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang didasarkan pada nilai NJOP yang berbasis keadilan?

#### C. Metode Penelitian

Penelitian ini menerapkan metode ilmiah yang sistematis dan konsisten untuk memecahkan masalah hukum dengan menggunakan paradigma penelitian ini menganut pendekatan kualitatif dan kuantitatif yang terpadu. Analisis kualitatif akan dilakukan melalui studi kasus di beberapa daerah dengan variasi tingkat ekonomi dan volume penjualan kendaraan. Melalui wawancara mendalam dalam dinamika pemungutan dan pengelolaan BPHTB serta persepsi mereka terhadap keadilan sistem saat ini.

Analisis kuantitatif menguji hipotesis mengenai pengaruh faktor-faktor seperti volume penjualan, pendapatan daerah, dan tingkat kebutuhan pembangunan terhadap pembagian hasil BPHTB yang adil. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu selain menggambarkan atau memaparkan atas subjek dan objek penelitian sekaligus dilakukan analisis terhadap permasalahan yang telah dirumuskan. Memberikan argumentasi terhadap hasil penelitian yang telah dilakukan, dan memberikan perskriptif (penilaian) benar atau salah atau apa yang seyogyanya menurut hukum (undang-undang) terhadap fakta atau peristiwa dari hasil penelitian.

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis, karena lebih dominan akan menggambarkan suatu

permasalahan tertentu dengan spesifikasi tertentu. Dalam konteks ini, penggambaran yang dilakukan bertujuan untuk membahas tentang penentuan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan nilai jual beli tanah yang tertuang dalam akta jual beli notarial.

Data yang digunakan meliputi **data primer** dan **data sekunder**. Sumber data Primer terdiri dari **bahan hukum primer**, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Burgerlijk Wetboek voor Indonesië, (Staatsblad Tahun 1847 Nomor 23), UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043, UU Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3988, UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 No 244, UU No 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pemen No 24 Tahun 2016 tentang perubahan atas Permen No 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5893, Permen No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3746, Peraturan Kepala

Badan No 8 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Permen Agraria/Kepala Badan Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Bahan Hukum Sekunder adalah dokumen atau bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti buku-buku, artikel, jurnal, hasil penelitian, makalah dan lain sebagainya yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas. Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, maupun ensiklopedi.

#### D. Hasil Penelitian

Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) berperan vital sebagai salah satu sumber pendapatan daerah yang signifikan, pemungutan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) beroperasi dimana penetapan besaran pajak sangat bergantung pada nilai perolehan objek pajak (NPOP). Sesuai UU No. 28 Tahun 2009, dasar pengenaan BPHTB adalah Nilai Perolehan Objek Pajak (NPOP), yang dalam kasus jual beli berarti harga transaksi yang disepakati secara sah antara penjual dan pembeli. Kesepakatan harga ini mengikat secara hukum, memberikan kebebasan penuh kepada para pihak untuk menentukan harga jual beli. Dalam hal ini, NPOP berdasarkan harga transaksi dinilai tidak diketahui atau

lebih rendah dari NJOP PBB, maka NJOP PBB tahun perolehan yang digunakan sebagai dasar pengenaan pajak.

Ketentuan ini menjadi sumber ketidakpastian karena pelimpahan kewenangan BPHTB ke daerah membuat standar NPOP sulit dipastikan secara seragam. Hasil dari proses pemeriksaan fiskus dapat berujung pada empat jenis penetapan ketetapan pajak: Nihil (SKBN), Lebih Bayar (SKBLB), Kurang Bayar (SKBKB), atau Kurang Bayar Tambahan (SKBKBT). Jika ditemukan kekurangan bayar, fiskus akan melakukan penagihan pajak melalui serangkaian tindakan mulai dari teguran hingga penyitaan.

Model rekonstruksi regulasi penetapan nilai Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang didasarkan pada nilai NJOP yang berbasis keadilan yakni terkait penentuan Zona Nilai Tanah (ZNT) oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai dasar penilaian harga. Walau ZNT telah digunakan secara operasional oleh BPN dan kantor wilayahnya sebagai panduan nilai pasar (market value), terdapat kekosongan hukum (legal vacuum) yang signifikan. Untuk mengisi celah ini dan menjamin kepastian hukum yang sangat dibutuhkan negara hukum, penulis berargumen bahwa Peraturan Menteri (Permen) dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN adalah instrumen yang paling tepat. Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011, Permen berkekuatan hukum mengikat sebagai peraturan pelaksanaan yang didelegasikan oleh undang-undang. Permen mengenai ZNT dirancang komprehensif, mencakup lima

muatan esensial pedoman tata laksana, standar atau acuan metodologi (seperti metode perbandingan harga yang telah digunakan internal BPN), prosedur teknis, kriteria/ukuran penilaian, dan petunjuk pelaksanaan. Pembentukan Permen ini tidak hanya berfungsi sebagai pedoman teknis bagi aparatur BPN memastikan tindakan mereka berdasarkan hukum tertulis tetapi juga sebagai alat kontrol sosial yang melindungi masyarakat dari tindakan sewenang-wenang. Dengan adanya regulasi yang spesifik dan konkret mengenai ZNT, diharapkan tujuan akhir hukum agraria, yaitu menyejahterakan seluruh rakyat Indonesia, dapat tercapai secara adil dan akuntabel.



## **SUMMARY**

### **RECONSTRUCTION OF BPHTB VALUE REGULATION IN INCOME TAX COLLECTION BETWEEN THE CENTRAL AND REGIONAL GOVERNMENTS BASED ON PANCASILA JUSTICE**

#### *A. Background of the Problem*

*Agrarian Law is rooted in Law Number 5 of 1960 concerning the Basic Regulation of Agrarian Principles (UUPA), which is the fundamental foundation in regulating the relationship between Indonesian people and land. Land is not seen as just a commodity, but also an entity with a dual function, as a social asset that binds social unity, and as a vital capital asset in economic turnover. The UUPA recognizes various forms of land rights, ranging from individual property rights that give full authority, to other limited rights such as Building Rights and Use Rights. This arrangement aims to ensure the maximum use of land for the prosperity of the people, while maintaining its sustainability.*

*The transfer of land rights, especially through buying and selling, is an economic transaction that is formally bound through the Sale and Purchase Deed (AJB) made by PPAT and must be registered. This process has emerged a crucial fiscal aspect, the Land and Building Rights Acquisition Fee (BPHTB), which is now a significant source of revenue for local governments, is mandated to be collected by the district/city government in accordance with Law No. 1 of 2022 concerning Central and Regional Financial Relations.*

*There is criticism that the regulation of Article 40 Paragraph 7 is not in line with the decentralization policy expected by BPHTB in Law No. 1 of 2022 to tend to limit regional autonomy, result in allocation uncertainty, and potentially intervene in local fiscal policies. To overcome this, some regions set their own market values outside the NJOP. However, this policy actually creates new confusion for the public. Taxpayers feel as if the fiskus (local government) determines the transaction price itself, which can ultimately change the price agreement that has been agreed between the seller and the buyer.*

**B. Problem Formulation**

Based on this background, this study formulates three main problems:

1. What is the mechanism for calculating the value of the Land and Building Rights Acquisition Fee (BPHTB) which is based on the NJOP value as stated in the SPPT PBB where the value always changes every year?
2. What is the technical determination of the different land value zones between the Regional Government, the Regional National Land Agency (BPN) and Public Opinion as well as the determination of the validation period for the Land and Building Rights Acquisition Fee (BPHTB) carried out by the local government?

3. How is the reconstruction of the regulation on the determination of the value of the Land and Building Rights Acquisition Duty (BPHTB) based on the value of the NJOP based on justice?

### C. *Research Methods*

*This research applies a systematic and consistent scientific method to solve legal problems using the paradigm of this research adhering to an integrated qualitative and quantitative approach. Qualitative analysis will be carried out through case studies in several regions with variations in economic level and vehicle sales volume. Through in-depth interviews in the dynamics of BPHTB collection and management and their perception of the fairness of the current system.*

*The quantitative analysis tested the hypothesis regarding the influence of factors such as sales volume, regional revenue, and the level of development needs on the fair distribution of BPHTB revenues. This research is descriptive, analytical, that is, in addition to describing or explaining the subject and object of research, as well as analyzing the problems that have been formulated. Provide arguments for the results of the research that has been carried out, and provide a prescriptive (assessment) of true or false or what should be according to the law (law) on the facts or events of the research results.*

*The research specification used in this study is descriptive analytical, because it is more dominant to describe a certain problem with certain specifications. In this context, the description carried out*

*aims to discuss the determination of the duty on the acquisition of land and building rights (BPHTB) carried out by the local government with the value of the sale and purchase of land contained in the notarial sale and purchase deed.*

*The data used includes **primary data** and **secondary data**. The primary data source consists of **primary legal materials**, namely the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945, the Civil Code, *Burgerlijk Wetboek voor Indonesia*, (Staatsblad of 1847 Number 23), Law Number 5 of 1960 concerning Basic Regulations on Agrarian Principles, Statute Book Number 104 of 1960, Supplement to Statute Book of the Republic of Indonesia Number 2043, Law Number 20 of 2000 concerning Amendments to Law No. 21 of 1997 concerning Rights Acquisition Duty on Land and Buildings, Supplement to Statute Book of the Republic of Indonesia No. 3988, Law No. 23 of 2014 concerning Regional Government, Statute Book of the Republic of Indonesia No. 244 of 2014, Law No. 1 of 2022 concerning Financial Relations between the Central Government and Regional Governments, Regulation No. 24 of 2016 concerning amendments to Ministerial Regulation No. 37 of 1998 concerning Regulations on the Position of Land Deed Making Officials, Supplement to Statute Book of the Republic of Indonesia No. 5893, Ministerial Regulation No. 24 of 1997 concerning Land Registration, Supplement to Statute Book of the Republic of Indonesia No. 3746, Regulation of the Head of Agency*

*No. 8 of 2012 concerning Amendments to the Minister of Agrarian Affairs/Head of Agency No. 3 of 1997 concerning Provisions for the Implementation of Government No. 24 of 1997 concerning Land Registration.*

*Secondary Legal Materials are documents or legal materials that provide explanations of primary legal materials such as books, articles, journals, research results, papers and so on that are relevant to the problems to be discussed. Tertiary Legal Materials are legal materials that provide guidance and explanations of primary and secondary legal materials, such as dictionaries, and encyclopedias.*

*D. The results of the research*

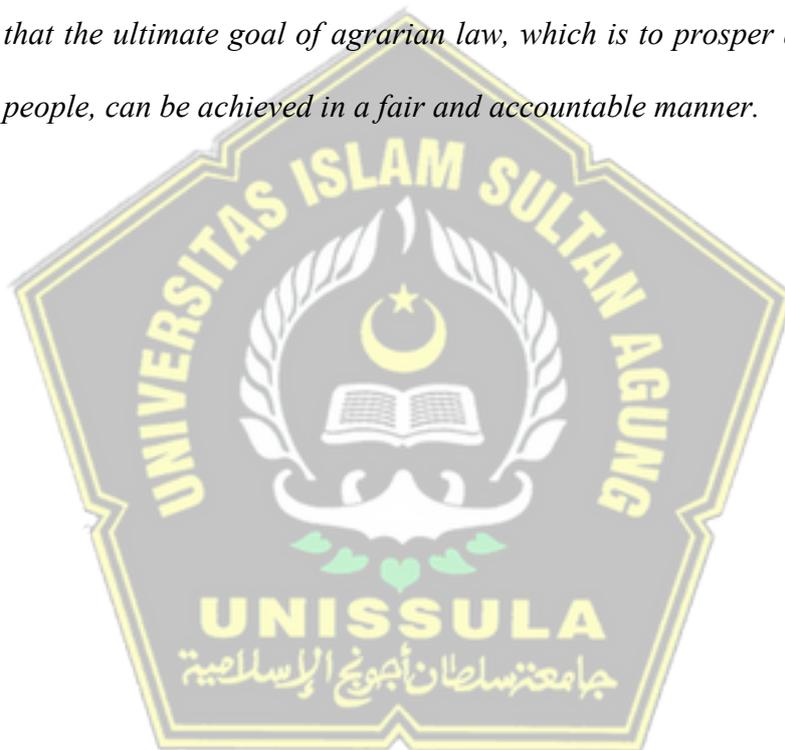
*Land and Building Rights Acquisition Duty (BPHTB) plays a vital role as one of the significant sources of regional revenue, the collection of Land and Building Rights Acquisition Duty (BPHTB) operates where the determination of the amount of tax is highly dependent on the value of the acquisition of tax objects (NPOP). In accordance with Law No. 28 of 2009, the basis for the imposition of BPHTB is the Value of Tax Object Acquisition (NPOP), which in the case of buying and selling means the transaction price that is legally agreed between the seller and the buyer. This price agreement is legally binding, giving the parties complete freedom to determine the purchase price. In this case, the NPOP based on the transaction price*

*is considered unknown or lower than the NJOP PBB, so the NJOP PBB of the year of acquisition is used as the basis for imposing taxes.*

*This provision is a source of uncertainty because the delegation of BPHTB's authority to the regions makes it difficult to ensure NPOP standards uniformly. The results of the fiscal audit process can lead to four types of tax determinations: Zero (SKBN), Overpayment (SKBLB), Underpayment (SKBKB), or Additional Underpayment (SKBKBT). If a shortfall is found, the fiscal will collect taxes through a series of actions ranging from reprimands to confiscation.*

*The regulatory reconstruction model for determining the value of the Land and Building Rights Acquisition Duty (BPHTB) is based on the value of the justice-based NJOP, which is related to the determination of the Land Value Zone (ZNT) by the National Land Agency (BPN) as the basis for price assessment. Although ZNT has existed and is used operationally by BPN and its regional offices as a guide to market value, there is a significant legal vacuum. To fill this gap and ensure the legal certainty that the state of law urgently needs, the author argues that the Ministerial Regulation (Permen) from the Ministry of Agrarian and Spatial Planning/BPN is the most appropriate instrument. Based on Law No. 12 of 2011, the Ministerial Regulation has binding legal force as an implementing regulation delegated by law. The Ministerial on ZNT is comprehensive, covering five essential content of governance guidelines, standards or methodological references (such as price comparison*

*methods that have been used internally by BPN), technical procedures, assessment criteria/measures, and implementation instructions. The establishment of this Ministerial Regulation not only serves as a technical guideline for BPN officials to ensure their actions are based on written law but also as a social control tool that protects the public from arbitrary actions. With specific and concrete regulations regarding ZNT, it is hoped that the ultimate goal of agrarian law, which is to prosper all Indonesian people, can be achieved in a fair and accountable manner.*

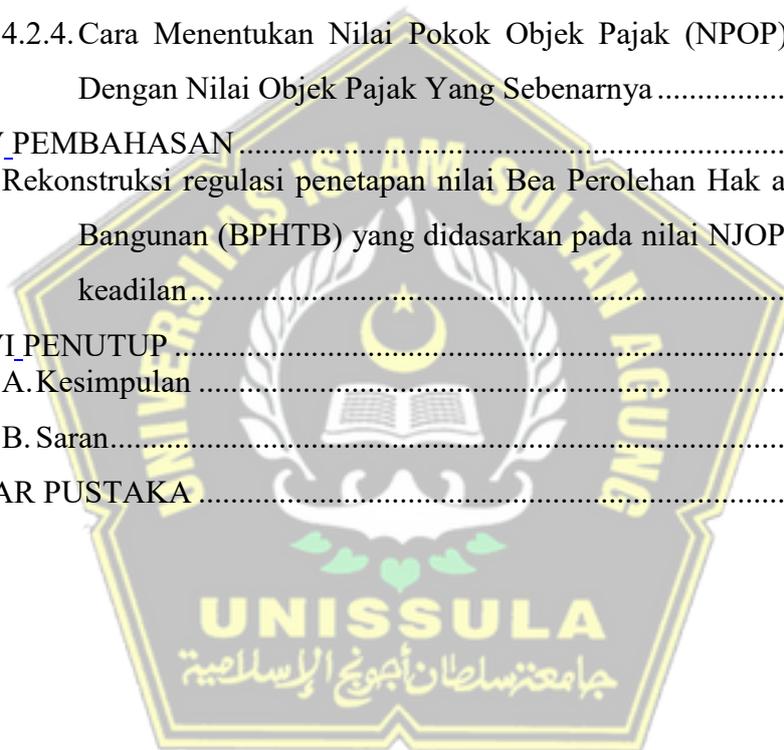


## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
LEMBAR PERNYATAAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAK .....	v
ABSTRACT.....	vi
RINGKASAN .....	x
SUMMARY.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang Masalah .....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	9
1.3. Tujuan Penelitian.....	10
1.4. Kegunaan Penelitian .....	11
1.5. Kerangka Konseptual.....	13
1.6. Kerangka Teoritik .....	21
1.6.1. Grand Theory .....	22
1.6.2. Middle Theory.....	35
1.6.3. Applied Theory.....	41
1.7. Kerangka Pemikiran .....	53
1.8. Metode Penelitian .....	56
1.9. Originalitas Penelitian.....	66
1.10. Sistematika Penulisan .....	68
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	71
2.1. Rekontruksi.....	71
2.2. Kajian Umum Tentang Pajak.....	73
2.2.1. Pengertian Pajak dan Dasar Hukumnya.....	73
2.2.2. Perbandingan Pajak Pusat Dan Pajak Daerah.....	78
2.2.3. Asas Pemungutan Pajak .....	82
2.2.4. Keadilan dalam Pemungutan Pajak.....	88
2.2.5. Sistem Pemungutan Pajak.....	93
2.2.6. Pajak dalam Islam .....	104
2.2.7. Pendapat Para Ulama Tentang Pajak .....	114
2.2.8. Manfaat dan Fungsi Pajak.....	125
2.3. Kajian Umum Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB).....	133

2.3.1.	Pengertian Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB).....	133
2.3.2.	Dasar Hukum Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB).....	135
2.3.3.	Subyek dan Objek Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB).....	138
2.3.4.	Dasar Pengenaan dan Tarif Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB).....	143
2.3.5.	Pejabat Yang Berwenang Dalam Pemenuhan Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB).....	145
2.3.6.	Prosedur Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Pembangunan (BPHTB).....	159
2.3.7.	Syarat Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.....	165
<b>BAB III PEMBAHASAN.....</b>		<b>167</b>
	Mekanisme Perhitungan Nilai BPHTB Berdasarkan NJOP berdasarkan Definisi dan Penjelasan Perhitungan BPHTB Proses perhitungan menggunakan nilai NJOP.....	167
3.1.	Pengenaan Bea Perolehan Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam Peralihan Tanah.....	167
3.2.	Konsep Verifikasi Lapangan Surat Setoran Pajak Daerah Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (SSPD BPHTB).....	175
3.3.	Nilai Jual Obyek Pajak, Pajak Bumi dan Bangunan (NJOP PBB)	179
3.4.	Prosedur Penetapan Nilai Jual Obyek Pajak.....	183
3.5.	Beberapa Alternatif Nilai sebagai Dasar Perhitungan BPHTB.....	190
<b>BAB IV PEMBAHASAN.....</b>		<b>195</b>
4.1.	Teknis penetapan zona nilai tanah yang berbeda antara Pemerintah Daerah, Badan Pertanahan Nasional (BPN) Daerah dan Pendapat Masyarakat.....	195
4.1.1.	Faktor Penentu Nilai Tanah:.....	195
4.1.2.	Peta Zona Nilai Tanah:.....	200
4.1.3.	Nilai Indeks Rata-Rata (NIR):.....	201
4.1.4.	Penilaian harga Tanah Oleh Badan Pendapatan Daerah.....	203
4.1.5.	Penilaian harga Tanah Oleh Kantor Pajak Pratama.....	207
4.1.6.	Pengaturan Zona Nilai Tanah.....	209
4.1.7.	Perbandingan Pengaturan Mengenai Penilaian Harga tanah Oleh Badan Pendapatan Daerah dan Kantor Pelayanan Pajak Pratama.	221

4.2. Penetapan jangka waktu validasi Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang dilakukan oleh pemerintah daerah.....	230
4.2.1. Prosedur Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).....	231
4.2.2. Proses Validasi BPHTB Yang Dilakukan Oleh Badan Pengelola Pajak Dan Retribusi Daerah (BPPRD) .....	234
4.2.3. Efektivitas Validasi BPHTB Terhadap Ketidaksesuaian Nilai Objek Pajak.....	241
4.2.4. Cara Menentukan Nilai Pokok Objek Pajak (NPOP) Yang Sesuai Dengan Nilai Objek Pajak Yang Sebenarnya .....	247
BAB V PEMBAHASAN .....	253
Rekonstruksi regulasi penetapan nilai Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang didasarkan pada nilai NJOP yang berbasis keadilan .....	253
BAB VI PENUTUP .....	269
A. Kesimpulan .....	269
B. Saran.....	270
DAFTAR PUSTAKA .....	274



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Hukum Agraria mengatur mengenai macam-macam bentuk hak atas tanah, salah satunya adalah hak milik perseorangan atas tanah (hak milik atas tanah), di samping terdapat pula hak atas tanah lainnya, seperti Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai dan macam hak lainnya yang diatur dalam UUPA. Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah tertentu.<sup>1</sup>

Tanah mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia karena tanah mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan sebagai *capital asset*. Sebagai *social asset*, tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial dikalangan masyarakat Indonesia. Sebagai *capital asset*, tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting, tidak saja sebagai bahan perniagaan tapi juga sebagai objek spekulasi. Disatu sisi tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dan di sisi lain harus dijaga kelestariannya.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Septiawan, Muhammad. 2013. Tinjauan Yuridis Makna dan Konsep Terhadap Substansi Hukum Hak Menguasai Negara dan Hak Milik atas Tanah.", *Jurnal Beraa Niti* 2, No. 12, Samarinda, hlm.3.

<sup>2</sup> Achmad Rubaie. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Malang: Bayumedia. hlm 1.

Pengaturan hukum mengenai tanah termasuk peralihan hak atas tanah telah diatur dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat sebagai UUPA) sebagaimana isi Pasal 5 UUPA, yaitu :

*“ 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 dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.”*

Akta jual beli dibuat oleh PPAT dan wajib diikuti pendaftarannya pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat paling lambat 7 hari setelah dilakukannya penandatanganan akta atau 7 hari setelah tanggal akta. Akta jual beli berfungsi sebagai alat bukti yang lebih kuat bahwa telah terjadinya peralihan hak atas tanah. Akta jual beli juga digunakan sebagai salah satu syarat pendaftaran peralihan hak atas tanah di Kantor Pertanahan berikut dengan dokumen-dokumen pendukungnya.

Peralihan hak atas tanah dalam hal jual beli dikenakan dua macam pajak yang harus dibayarkan oleh masing-masing para pihak, adapun Pihak Pembeli wajib melakukan pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB). Wewenang pemungutan BPHTB dari pemerintah pusat kepada pemerintah kabupaten/kota adalah sesuai dengan amanat Undang-undang

Nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Besarnya Pajak untuk pembeli (BPHTB) yakni sebesar 5 %. Pemungutan BPHTB dilakukan dengan cara *Self Assessment*. *Self Assessment* adalah suatu sistem perpajakan dalam mana inisiatif untuk memenuhi kewajiban perpajakan berada di wajib pajak. Kesadaran masyarakat untuk membayar pajak dalam *self assessment System* menjadi faktor yang sangat penting, namun masih banyak Wajib Pajak yang cenderung menghindari pajak, mengelakkan pajak bahkan sampai melalaikan kewajibannya untuk membayar pajak untuk mengurangi beban mereka. Kemungkinan terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan pembayaran dan penghitungan pajak sangatlah besar.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan salah satu regulasi penting yang bertujuan untuk mengatur dan memperjelas hubungan keuangan antara dua tingkat pemerintahan ini. Dalam konteks ini, salah satu aspek yang menjadi perhatian adalah pengaturan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

BPHTB merupakan pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan dan menjadi sumber pendapatan daerah yang signifikan. Namun, terdapat ketidaksesuaian dalam pengaturan BPHTB dalam undang-undang ini yang menimbulkan berbagai permasalahan. Salah satu isu utama adalah bahwa pengaturan BPHTB di dalam Pasal 40 Ayat 7 tidak sejalan dengan kebijakan desentralisasi yang diharapkan, di mana pemerintah daerah

seharusnya memiliki otonomi yang lebih besar dalam mengelola sumber daya keuangan mereka.

Ketidaksesuaian ini dapat dilihat dari beberapa perspektif. Pertama, ada ketidakjelasan mengenai alokasi dan pengelolaan BPHTB yang dapat mengakibatkan ketidakpastian bagi pemerintah daerah dalam merencanakan dan mengoptimalkan pendapatan daerah. Kedua, pengaturan BPHTB dalam undang-undang ini cenderung memberikan ruang bagi pemerintah pusat untuk mengintervensi kebijakan perpajakan daerah, yang dapat mengurangi otonomi daerah dalam menentukan kebijakan pajak yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi lokal.

Selanjutnya, ketidaksesuaian ini juga berpotensi menimbulkan ketidakadilan antara daerah satu dengan yang lain, di mana daerah-daerah dengan potensi sumber daya alam dan kondisi ekonomi yang berbeda mungkin tidak memiliki kesempatan yang sama dalam memungut BPHTB. Hal ini dapat memperlebar kesenjangan antar daerah dan menghambat pemerataan pembangunan. Oleh karena itu, penting untuk mengevaluasi dan merevisi pengaturan BPHTB dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 untuk memastikan bahwa pengelolaan BPHTB dapat mendukung otonomi daerah serta memenuhi prinsip keadilan dan keberlanjutan dalam pengelolaan keuangan daerah. Penyesuaian dan klarifikasi dalam regulasi ini diharapkan dapat menciptakan kerangka kerja yang lebih mendukung bagi pemerintah daerah dalam mengoptimalkan potensi pendapatan mereka dan pada akhirnya berkontribusi pada pembangunan yang lebih merata di seluruh Indonesia.

Pemerintah daerah memiliki peran dan kewenangan yang sangat penting dalam pengelolaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebagai salah satu sumber pendapatan daerah. Berdasarkan kerangka hukum yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pemerintah daerah diberikan wewenang untuk menetapkan dan mengelola BPHTB sesuai dengan kebutuhan dan kondisi lokal.

Kewenangan ini mencakup beberapa aspek penting. Pertama, pemerintah daerah memiliki hak untuk menyusun Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur tarif BPHTB. Hal ini memungkinkan daerah untuk menentukan besaran pajak yang sesuai dengan potensi ekonomi dan karakteristik wilayah. Dengan kebijakan tarif yang adaptif, pemerintah daerah dapat menciptakan insentif bagi masyarakat dan investor untuk berinvestasi dan mengembangkan usaha di wilayah mereka.

Kedua, pemerintah daerah juga bertanggung jawab dalam melakukan penghitungan dan penetapan objek pajak. Dalam melaksanakan tugas ini, pemerintah daerah harus mematuhi ketentuan yang ditetapkan melalui regulasi yang lebih tinggi, termasuk pedoman yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) terkait penilaian tanah. Penilaian yang akurat dan transparan sangat penting untuk memastikan bahwa BPHTB yang dikenakan mencerminkan nilai yang sebenarnya dari tanah dan bangunan, sehingga

dapat menghindari potensi sengketa dan memastikan keadilan bagi semua pihak.

Ketiga, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk melakukan pemungutan BPHTB sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan. Dalam hal ini, pemerintah daerah diharapkan untuk melaksanakan pemungutan dengan transparansi dan akuntabilitas, memberikan informasi yang jelas kepada masyarakat mengenai kewajiban perpajakan mereka, serta menyediakan saluran bagi masyarakat untuk menyampaikan keluhan atau pertanyaan terkait BPHTB.

Namun, kewenangan ini tidak bersifat absolut. Pemerintah daerah tetap harus berkoordinasi dengan pemerintah pusat dan mengikuti ketentuan yang lebih tinggi. Hal ini penting untuk menjaga keselarasan kebijakan perpajakan antara tingkat pusat dan daerah, serta memastikan bahwa pengelolaan BPHTB tidak bertentangan dengan kebijakan nasional.

Dalam konteks desentralisasi, kewenangan pemerintah daerah dalam menentukan dan mengelola BPHTB mencerminkan upaya untuk memberikan otonomi yang lebih besar kepada daerah. Dengan adanya kebijakan yang tepat dan pelaksanaan yang baik, diharapkan BPHTB dapat menjadi sumber pendapatan yang signifikan bagi pemerintah daerah, yang pada gilirannya dapat digunakan untuk meningkatkan layanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, kewenangan pemerintah daerah dalam menentukan BPHTB tidak hanya berfungsi sebagai alat untuk memungut pajak, tetapi juga sebagai instrumen untuk mendorong pertumbuhan ekonomi

dan pembangunan yang berkelanjutan di tingkat lokal. Pengelolaan BPHTB yang efektif dan adil akan memberikan dampak positif bagi pembangunan daerah dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

Pada prakteknya, yang melakukan perhitungan besarnya pajak yang harus dibayarkan dan melakukan pembayarannya adalah PPAT bukan Wajib Pajak, yang dikuasakan oleh Wajib Pajak kepada PPAT melalui Surat Kuasa. Untuk bisa meningkatkan penerimaan pajak tidak mudah, karena sistem *self assessment* yang diterapkan di Indonesia masih mengandung banyak kelemahan. Salah satunya adalah sangat tergantung pada kejujuran wajib pajak. Apabila wajib pajak tidak jujur, maka tidak mudah bagi petugas pajak untuk menghitung pajak yang terutang sehingga benar. Penetapan harga dalam verifikasi BPHTB yang ditetapkan Perda adalah berdasarkan Harga Transaksi atau Nilai Jual Objek Pajak Bumi dan Bangunan (NJOP PBB).

Menurut pengamatan penulis, terdapat beberapa permasalahan yang melatarbelakangi dilakukannya penelitian ini, yakni berdasarkan pengalaman yang dihadapi oleh PPAT dalam melaksanakan tugasnya diantaranya adanya perhitungan nilai Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang didasarkan pada nilai NJOP sebagaimana tertuang dalam SPPT PBB dimana nilainya selalu berubah setiap tahunnya, adanya penetapan zona nilai tanah yang berbeda antara Pemerintah Daerah, Badan Pertanahan Nasional (BPN) Daerah dan Pendapat Masyarakat, serta adanya penetapan jangka waktu validasi Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang

dilakukan oleh pemerintah daerah. Menurut Pengalaman tersebut, sering kali terjadi perbedaan pendapat antara Wajib Pajak dengan Penetapan besarnya nilai BPHTB yang ditetapkan oleh Pemerintah daerah melalui Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Kota/ Kabupaten.

Permasalahan yang sering terjadi adalah adanya pencantuman harga transaksi yang tidak sesuai dengan yang sebenarnya. Hal ini terjadi justru karena masih rendahnya penetapan NJOP jika dibandingkan dengan harga pasar tanah dilokasi tersebut. Oleh karena itu, sebelum BPHTB dibayar oleh wajib pajak, Pemerintah Daerah Kota/ Kabupaten biasanya melakukan validasi atas Surat Setoran BPHTB (SSB). Hal ini dilakukan karena Pemerintah kurang yakin dengan harga transaksi yang tertera dalam akta jual beli. Untuk mencari solusi atas permasalahan tersebut, beberapa daerah telah menetapkan nilai pasar tersendiri (diluar NJOP). Penentuan nilai pasar tersebut dipakai sebagai pedoman penentuan harga transaksi apabila terjadi kasus seperti tersebut di atas. Hal inilah yang sering membuat masyarakat wajib pajak menjadi bingung, seolah-olah fiskus menentukan harga transaksi tersendiri. Penentuan harga transaksi yang dilakukan oleh pemerintah daerah setelah dilakukan proses validasi BPHTB yang dirasa harga transaksi tidak layak padahal para pihak telah menyepakati harga transaksi yang didasarkan pada NJOP yang berlaku. Pada akhirnya hal tersebut mempengaruhi kesepakatan para pihak yaitu penjual dan pembeli dengan berubahnya nilai transaksi yang telah disepakati sebelumnya.

Selain daripada itu, permasalahan mengenai perhitungan nilai Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebagaimana tertuang dalam SPPT PBB yang nilainya selalu berubah setiap tahunnya mengakibatkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) mengalami perubahan. Karena faktanya, bahwa harga tanah biasanya lebih tinggi dari NJOP itu sendiri. Permasalahan mengenai perhitungan BPHTB yang selalu berubah setiap tahunnya, tentu akibat adanya teknis penetapan zona nilai tanah yang berbeda antara Pemerintah Daerah, Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Masyarakat. Peristiwa tersebut tentu mempengaruhi proses validasi BPHTB yang seharusnya dibayarkan oleh pembeli. Sehingga, membutuhkan jangka waktu yang cukup lama.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk mengangkat pembahasan mengenai masalah ini dalam bentuk penelitian Disertasi dengan judul, **Rekonstruksi Regulasi Nilai BPHTB Dalam Pemungutan Pajak Pendapatan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Berbasis Keadilan Pancasila.**

## **1.2. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang di atas, maka penulis mengajukan rumusan masalah sebagai berikut :

- 1.2.1. Bagaimana mekanisme perhitungan nilai Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang didasarkan pada nilai NJOP sebagaimana tertuang dalam SPPT PBB dimana nilainya selalu berubah setiap tahunnya?

- 1.2.2. Bagaimana teknis penetapan zona nilai tanah yang berbeda antara Pemerintah Daerah, Badan Pertanahan Nasional (BPN) Daerah dan Pendapat Masyarakat serta penetapan jangka waktu validasi Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang dilakukan oleh pemerintah daerah?
- 1.2.3. Bagaimana rekonstruksi regulasi penetapan nilai Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang didasarkan pada nilai NJOP yang berbasis keadilan?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Dari rumusan masalah di atas, maka adapun tujuan penelitian sebagai berikut :

- 1.3.1. Untuk mengetahui, menganalisis dan merumuskan mekanisme perhitungan nilai Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang didasarkan nilai NJOP sebagaimana tertuang dalam SPPT PBB dimana nilainya selalu berubah setiap tahunnya.
- 1.3.2. Untuk mengetahui, menganalisis dan merumuskan teknis penetapan zona nilai nah yang berbeda antara Pemerintah Daerah, Badan Pertanahan Nasional (BPN) Daerah dan Pendapat Masyarakat serta penetapan jangka waktu validasi Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
- 1.3.3. Untuk mengetahui, menganalisis dan merekonstruksi regulasi penetapan nilai Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang didasarkan pada nilai NJOP yang berbasis keadilan.

## 1.4. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini mempunyai dua manfaat yang dapat diperoleh, yaitu:

### 1.4.1. Kegunaan secara teoritis

Penelitian dengan judul ini berpotensi memberikan kontribusi signifikan terhadap pemahaman kita tentang distribusi kekayaan dan kewenangan fiskal di Indonesia. Secara teoritis, penelitian ini dapat menguji dan mengembangkan berbagai teori yang relevan, seperti teori pembagian pendapatan federal, teori keadilan distribusi, dan teori otonomi daerah.

Melalui analisis komprehensif terhadap mekanisme penetapan nilai BPHTB saat ini, penelitian ini dapat mengidentifikasi potensi ketimpangan dan ketidakadilan yang ada. Apakah sistem saat ini mencerminkan prinsip-prinsip keadilan yang adil bagi kedua pihak, yaitu pemerintah pusat dan daerah? Apakah mekanisme pembagian pendapatan dari BPHTB memberikan porsi yang proporsional dan tepat bagi setiap daerah berdasarkan kebutuhan dan potensi? Penelitian ini dapat mengungkap kelemahan dan kekuatan sistem yang ada, memberikan dasar bagi perbaikan dan reformasi yang lebih terarah.

Lebih lanjut, penelitian ini dapat menghasilkan kerangka teoritis yang komprehensif untuk merumuskan regulasi nilai BPHTB yang lebih adil. Kerangka ini dapat mempertimbangkan berbagai faktor, seperti tingkat pembangunan daerah, beban pajak masyarakat, potensi

pendapatan daerah, dan prinsip-prinsip keadilan yang relevan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi konkret bagi pembuat kebijakan, tentang bagaimana merevisi sistem regulasi nilai BPHTB untuk menciptakan sistem pemungutan pajak yang lebih efektif, adil, dan berkelanjutan bagi seluruh Indonesia..

#### 1.4.2. Kegunaan Secara Praktis

Rekonstruksi regulasi nilai jual (BPHTB) dengan basis keadilan bertujuan untuk menciptakan sistem pemungutan pajak yang lebih adil dan transparan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Praktisnya, rekonstruksi ini dapat diimplementasikan dengan beberapa cara. Pertama, pemerintah dapat menetapkan formula baru untuk pembagian hasil BPHTB yang mempertimbangkan faktor-faktor seperti volume penjualan kendaraan di setiap daerah, tingkat pendapatan daerah, dan kebutuhan pembangunan infrastruktur. Hal ini akan memastikan bahwa daerah yang memiliki kontribusi besar terhadap pembayaran BPHTB mendapatkan bagian yang lebih besar dari hasil pajak tersebut.

Kedua, pemerintah dapat meningkatkan transparansi dalam proses pemungutan dan pengelolaan pajak BPHTB dengan membuat data secara terbuka dan mudah diakses oleh publik. Hal ini akan membantu masyarakat untuk memantau penggunaan hasil pajak dan memastikan bahwa dana tersebut digunakan untuk tujuan yang tepat. Dengan demikian, rekonstruksi regulasi BPHTB berbasis keadilan diharapkan

dapat meningkatkan kepuasan masyarakat, memperkuat hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, serta mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih inklusif..

## 1.5. Kerangka Konseptual

### 1.5.1. Rekonstruksi

Sebelum mendefinisikan Rekonstruksi, terlebih dahulu penulis akan menjelaskan pengertian konstruksi dalam judul penulisan ini, karena kata konstruksi pada rekonstruksi merupakan kata yang menerangkan kata rekonstruksi itu sendiri. Tujuannya adalah agar dapat mengetahui jelas perbedaan-perbedaan dari makna-makna tersebut, sehingga mampu memberikan pemahaman maksud dari penelitian ini.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, konstruksi adalah susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh konstruksi dalam kalimat atau kelompok kata.<sup>3</sup> Menurut Sarwiji yang dimaksud dengan makna konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan.<sup>4</sup> Jadi, makna konstruksi dapat diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada di dalam sebuah kata dalam kajian kebahasaan. Konstruksi

---

<sup>3</sup> Hasan Alwi, 2007, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, Jakarta: PT. Balai Pustaka, hlm. 590

<sup>4</sup> Sarwiji Suwandi, 2008, *Semantik Pengantar Kajian Makna*, Yogyakarta: Media Perkasa, hlm. 232

dapat juga didefinisikan sebagai susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan lain sebagainya).

Kata konstruksi ini dalam kenyataannya adalah konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati. Kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat didefinisikan secara tunggal, dan sangat tergantung pada konteksnya. Beberapa definisi konstruksi berdasarkan konteksnya perlu dibedakan atas dasar: proses, bangunan, kegiatan, bahasa dan perencanaan.

Berdasarkan uraian diatas definisi makna konstruksi dalam konteks hubungannya dengan penelitian ini memiliki arti suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada di dalam suatu system yang membentuk suatu proses kerja dalam hal ini proses perencanaan peraturan daerah. Pembaharuan atau rekonstruksi secara terminologi memiliki berbagai macam pengertian, dalam perencanaan pembangunan nasional sering dikenal dengan istilah rekonstruksi Rekonstruksi memiliki arti bahwa "re" berarti pembaharuan sedangkan "konstruksi" sebagaimana penjelasan diatas memiliki arti suatu system atau bentuk. Beberapa pakar mendefinisikan rekonstruksi dalam berbagai interpretasi B.N Marbun mendefinisikan secara sederhana penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.<sup>5</sup> sedangkan menurut James

---

<sup>5</sup> B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 469.

P. Chaplin reconstruction merupakan penafsiran data psikoanalitis sedemikian rupa untuk menjelaskan perkembangan pribadi yang telah terjadi, beserta makna materinya yang sekarang ada bagi individu 09 yang bersangkutan.<sup>6</sup>

Salah satunya seperti yang disebutkan Yusuf Qardhawi rekonstruksi itu mencakup tiga poin penting, yaitu pertama, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. Kedua, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. Ketiga, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya. Dari sini dapat dipahami bahwa pembaharuan bukanlah menampilkan sesuatu yang benar-tanganbenar baru, namun lebih tepatnya merekonstruksi kembali kemudian menerapkannya dengan realita saat ini.<sup>7</sup>

Rekonstruksi adalah menyusun kembali ataupun usaha untuk memeriksa kembali kejadian yang sebenarnya terhadap suatu delik yang dilakukan dengan mengulangi kembali peragaanya sebagaimana kejadian yang sebenarnya. Hal ini dilakukan baik oleh penyidik ataupun hakim untuk memperoleh keyakinan.<sup>8</sup> Pengertian rekonstruksi (reconstruction) menurut *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai *the act or process of re-building, re-creating, or re-*

---

<sup>6</sup> James P. Chaplin, 1997, *Kamus Lengkap Psikologi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm.421

<sup>7</sup> Yusuf Qardhawi, 2014, *Problematika Rekonstruksin Ushul Fiqh*, Al-Fiqh Al-Islami bayn Al-Ashlah wa At-Tajdid, Tasikmalaya, hlm. 89

<sup>8</sup> Andi Hamzah, 1989, *Kamus Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 145

*organizing something*.<sup>9</sup> Dari pengertian tersebut rekonstruksi diartikan sebagai kegiatan atau proses untuk membangun kembali/menciptakan kembali/melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu. Dalam konteks hukum maka rekonstruksi hukum berarti sebagai proses untuk membangun kembali hukum. Apabila rekonstruksi dikaitkan dengan konsep atau gagasan atau ide tentang hukum berarti rekonstruksi hukum dimaknai sebagai suatu proses untuk membangun kembali atau menata ulang gagasan, ide atau konsep tentang hukum dalam kaitannya dengan penetapan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP).

Rekonstruksi hukum merupakan satu langkah untuk menyempurnakan aturan hukum yang ada dengan merespon perubahan masyarakat. Selain itu juga merupakan salah satu cara untuk mengembangkan bahan hukum atau hukum positif melalui penalaran yang logis, sehingga dapat dicapai hasil yang dikehendaki: Artinya, rekonstruksi merupakan menata kembali dan mensinkronkan beberapa aturan hukum yang ada. Dalam melakukan konstruksi hukum Scholten memberikan perhatian terhadap tiga syarat yaitu :<sup>10</sup>

- 1) Rekonstruksi harus mampu meliputi seluruh bidang hukum positif yang bersangkutan.
- 2) Tidak boleh ada pertentangan logis didalamnya. Misalnya, ada ajaran yang menyatakan, bahwa pemilik bisa menjadi pemegang

---

<sup>9</sup> Bryan A. Garner, 1999, *Black's Law Dictionary, Edisi ke-7*, West Group, S.T.Paul Minn, ,hlm. 1278

<sup>10</sup> Satjipto Rahardjo, 2000, *limu Hukum*, Bandung: PT Cipta Aditya Bhakti, hlm. 103

hipotik atas barang miliknya sendiri. Ajaran ini merupakan pembuatan konstruksi yang salah karena hipotik sendiri merupakan hak yang dipunyai oleh seseorang atas milik orang lain.

- 3) Rekonstruksi hendaknya memenuhi syarat keindahan. Artinya, tidak merupakan sesuatu yang dibuat-buat hendaknya memberikan gambaran yang jelas dan sederhana.

#### 1.5.2. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)

Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan.<sup>11</sup> Sesuai dengan bunyi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi sebagai berikut : *“Bumi, dan air, dan kekayaan dan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kumakmuran rakyat.”*

Tanah sebagai bagian dari bumi yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa, di samping memenuhi kebutuhan dasar untuk papan dan lahan usaha, juga merupakan alat investasi yang sangat menguntungkan. Di samping itu, bangunan juga memberi manfaat ekonomi bagi pemiliknya. Oleh karena itu, bagi mereka yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan, wajar menyerahkan sebagian dari nilai ekonomi yang diperolehnya kepada negara melalui pembayaran pajak, yang dalam hal ini adalah Bea Perolehan Hak atas

---

<sup>11</sup> Mardiasmo, 2001, *Perpajakan Edisi Revisi 2001*, Yogyakarta, Andi Offset, hlm. 272

Tanah dan Bangunan (BPHTB)<sup>12</sup> yang lebih lanjut diatur dengan UU No. 21 Tahun 1997 di samping Pajak Bumi dan Bangunan yang diatur dalam UU No. 12 th 1985 sebagaimana telah diubah dengan UU No 12 th 1994. Subyek Pajak dari BPHTB adalah orang pribadi atau badan hukum yang memperoleh hak-hak atas tanah dan bangunan.

Sebelum dikeluarkan UU No. 21 Tahun 1997, ada pemungutan pajak dengan nama Bea Balik Nama yang diatur dalam ordonansi Bea Balik Nama Staatsblaad 1924 Nomor 291. Bea Balik Nama ini dipungut atas setiap ada perjanjian pemindahan hak atas harta tetap yang ada di wilayah Indonesia, termasuk peralihan harta karena hibah wasiat. Yang dimaksud harta tetap dalam Ordonansi tersebut adalah barang-barang tetap dan hak-hak kebendaan atas tanah, yang pemindahan haknya dilakukan dengan pembuatan akta menurut cara yang diatur dalam undang-undang, yaitu Ordonansi Balik Nama Staatsblaad 1834 Nomor 27.<sup>13</sup>

Tindak Lanjut dari pemerintah mengenai perolehan hak atas tanah dan bangunan adalah dengan mengeluarkan UU No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, Undang-undang ini seharusnya berlaku mulai tanggal 1 Januari 1998, namun ditangguhkan masa berlakunya selama 6 bulan, jadi UU No. 21 Tahun 1997 ini berlaku efektif tanggal 1 Juli 1998. Pada Tahun 2000 pemerintah mengeluarkan UU No. 20 Th 2000 yang menggantikan

---

<sup>12</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang No. 21 Tahun 1997, hal. 30

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 31.

UU No. 21 Th 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. Prinsip-prinsip yang diatur dalam Undang-Undang BPHTB adalah:<sup>14</sup>

- 1) Pemenuhan kewajiban BPHTB adalah berdasarkan sistem Self Assessment
- 2) Besarnya tarif ditetapkan sebesar 5% dari Nilai Perolehan Objek Pajak Kena Pajak.
- 3) Adanya sanksi bagi Wajib Pajak maupun pejabat-pejabat umum yang melanggar ketentuan atau tidak melaksanakan kewajibannya menurut Undang-undang yang berlaku.
- 4) Hasil Penerimaan BPHTB sebagian besar diserahkan kepada Pemerintah Daerah, untuk meningkatkan pendapatan daerah.
- 5) Semua pungutan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan di luar ketentuan ini tidak diperkenankan.

Berdasarkan prinsip di atas, pemenuhan kewajiban Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan adalah menggunakan sistem Self Assesment yaitu sistem pemungutan di mana Wajib Pajak harus menghitung, memperhitungkan, membayar, dan melaporkan jumlah pajak yang terutang. Aparat Pajak (fiskus) hanya bertugas melakukan penyuluhan dan pengawasan untuk mengetahui kepatuhan Wajib Pajak.

### 1.5.3. Nilai Keadilan

---

<sup>14</sup> Erly Suandi, 2000, *Hukum Pajak*, Jakarta : Salemba Empat, hlm. 271.

Keadilan adalah kondisi kebenaran ideal secara moral, mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang. Menurut sebagian besar teori, keadilan memiliki tingkat kepentingan yang besar. Keadilan adalah kelebihan (virtue) pertama dari institusi sosial, sebagaimana halnya kebenaran pada sistem pemikiran. Tapi, menurut kebanyakan teori, keadilan belum lagi tercapai: "Kita tidak hidup di dunia yang adil".

Kebanyakan orang percaya bahwa ketidakadilan harus dilawan dan dihukum, dan banyak gerakan sosial dan politis di seluruh dunia yang berjuang menegakkan keadilan. Tapi, banyaknya jumlah dan variasi teori keadilan memberikan pemikiran bahwa tidak jelas apa yang dituntut dari keadilan dan realita ketidakadilan. Di samping itu, pada penerapannya, keadilan sendiri harus sesuai proporsionalitas. Sebagai contoh, akan tidak adil apabila tiga anak dengan tinggi yang berbeda diberikan satu kursi yang sama. Dengan demikian, keadilan haruslah media yang meletakkan segala sesuatunya pada tempatnya. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata adil berarti tidak berat sebelah atau tidak memihak atau sewenang-wenang.

Nilai-nilai keadilan haruslah merupakan suatu dasar yang harus diwujudkan dalam hidup bersama kenegaraan untuk mewujudkan tujuan negara yaitu mewujudkan kesejahteraan, mencerdaskan, dan melindungi seluruh warganya dan wilayahnya. Demikian pula nilai-nilai keadilan tersebut sebagai dasar dalam pergaulan antara negara

sesama bangsa didunia dan prinsip ingin menciptakan ketertiban hidup bersama dalam suatu pergaulan antar bangsa didunia dengan berdasarkan suatu prinsip kemerdekaan bagi setiap bangsa, perdamaian abadi serta keadilan dalam hidup bersama (keadilan sosial). Realisasi dan perlindungan keadilan dalam hidup bersama dalam suatu negara berkebangsaan, mengharuskan negara untuk menciptakan suatu peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian inilah maka negara kebangsaan yang berkeadilan sosial harus merupakan suatu negara yang berdasarkan atas hukum. Konsekuensi sebagai suatu negara hukum yang berkeadilan sosial yakni negara Indonesia harus mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia yang tercantum dalam tiga ayat Pasal 31 UUD 1945

#### **1.6. Kerangka Teoritik**

Problematika yang telah diajukan pada bagian perumusan masalah, akan dikaji dan diungkap, dengan diajukan beberapa teori sebagai unit maupun pisau analisis Dalam menjawab problematika penelitian diajukan beberapa teori. Teori ialah sistem pernyataan-pernyataan, pendapat-pendapat, dan pemahaman- pemahaman yang logik dan saling berkaitan mengenai suatu bidang kenyataan, yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga memungkinkan penarikan hipotesa- hipotesa yang dapat diuji padanya.<sup>15</sup> Teori akan berfungsi untuk memberikan petunjuk atas gejala-gejala yang

---

<sup>15</sup> Hamid S Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH-UI, Jakarta, 25 April 1992, hal.3 dan lihat Soerjono Soekanto (I), *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1981, hlm.115-116.

timbul dalam penelitian.<sup>16</sup> Teori ilmu merupakan suatu penjelasan rasional yang berkesesuaian dengan objek yang dijelaskannya. Suatu penjelasan biar bagaimanapun meyakinkan, tetapi harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar.<sup>17</sup>

Teori sebenarnya merupakan suatu generalisasi yang dicapai setelah mengadakan pengujian dan hasilnya menyangkut ruang lingkup faktor yang sangat luas. Kadang-kadang dikatakan orang, bahwa teori itu sebenarnya merupakan *an elaborate hypothesis*, suatu hukum akan terbentuk apabila suatu teori telah diuji dan diterima oleh ilmuwan, sebagai suatu keadaan yang benar dalam keadaan-keadaan tertentu.<sup>18</sup> Kerangka teori dan kerangka konsep dalam penelitian ini akan dikemukakan beberapa teori yang dapat memberikan pedoman arah untuk tercapainya tujuan penelitian ini yang berasal dari pendapat para ilmuwan dan selanjutnya disusun beberapa konsep yang bersumber dari berbagai peraturan dan perundang-undangan yang menunjang tercapainya tujuan penelitian ini.

#### 1.6.1. Teori keadilan Pancasila sebagai *Grand Theory*

Penganut positivisme hukum menegaskan bahwa keadilan adalah ketika melaksanakan undang-undang. Esensi keadilan adalah ketika menerapkan hukum/undang-undang. Hans Kelsen sebagai penganut *positivisme* menolak masalah keadilan dijadikan bagian pembahasan dalam ilmu hukum. Menurutnya, keadilan adalah

---

<sup>16</sup> James E. Mauch, Jack W. Birch, 1993, *Guide to the successful thesis and dissertation*, Books in Library and Information Science, Marcel Dekker Inc, New York, hlm.102.

<sup>17</sup> M. Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung : Mandar Maju, hlm.27.

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto (I), *op. cit.*, hlm. 126-127.

masalah ideologi yang ideal- rasional. Hukum harus diterima apa adanya, yaitu berupa peraturan- peraturan yang dibuat dan diakui oleh negara<sup>19</sup> Menurut Friedman, esensi ajaran Kelsen adalah sebagai berikut :<sup>20</sup>

- (1) Tujuan teori hukum seperti halnya setiap ilmu, adalah untuk mengurangi kekalutan serta meningkatkan kesatuan.
- (2) Teori hukum adalah ilmu, dan bukan kehendak. Ia adalah pengetahuan tentang hukum yang ada, dan bukan tentang hukum yang seharusnya ada.
- (3) Ilmu hukum adalah normatif, dan bukan ilmu alam.
- (4) Teori hukum sebagai suatu teori tentang norma-norma, tidaklah berurusan dengan persoalan efektifitas norma-norma hukum.
- (5) Suatu teori tentang hukum sifatnya murni tentang cara pengaturan dan isi yang berubah-ubah menurut jalan atau pola spesifik.

Hubungan antara teori hukum dengan suatu sistem hukum positif tertentu adalah sama halnya dengan hubungan antara hukum yang mungkin dan hukum yang ada. Hukum positif yang sifatnya kaku hanya berpihak kepada penguasa sebagai pemegang kendali suatu negara.

---

<sup>19</sup> Teguh Prasetyo dan Abdul Hakim Barkatullah, 2012, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum, Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Jakarta : Rajawali Pers, hlm. 113

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 112-113

Hukum positif menurut Hart Lon Fuller menjelaskan bahwa esensi hukum terletak pada penggunaan kekuasaan pada unsur paksaan. Selain itu John Austin sebagai positivis utama mempertahankan satu-satunya sumber hukum adalah kekuasaan tertinggi.<sup>21</sup> Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum. Aristoteles telah menulis secara luas tentang keadilan. Ia menyatakan bahwa keadilan adalah kebijakan yang berkaitan dengan hubungan antarmanusia. Lebih lanjut, Aristoteles dalam tulisannya *Retorica* membedakan keadilan dalam dua macam yaitu keadilan distributif (*justitia distributiva*) sebagai keadilan yang memberikan kepada setiap orang didasarkan atas jasa-jasanya atau pembagian menurut haknya masing-masing, serta keadilan komulatif (*justitia cummulativa*) sebagai keadilan yang diterima oleh masing-masing anggota tanpa memperdulikan jasa masing-masing. Keadilan komulatif ini didasarkan pada transaksi (*sunallagamata*) baik yang sukarela atau pun tidak.<sup>22</sup>

Selain Aristoteles, Thomas Aquinas juga telah menjabarkan keadilan dengan membedakannya dalam dua kelompok yaitu keadilan umum (*justitia generalis*) dan keadilan khusus (*justitia specialis*). Keadilan umum adalah keadilan menurut kehendak undang-undang yang harus ditunaikan demi kepentingan umum, sedangkan keadilan

---

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 112-113

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 367-368

khusus adalah keadilan atas dasar kesamaan atau proporsional.

Keadilan khusus kemudian dijabarkan dalam tiga bentuk, yaitu:<sup>23</sup>

- (1) Keadilan distributif (*justitia distributiva*) adalah keadilan yang secara proporsional yang diterapkan dalam lapangan hukum publik secara umum;
- (2) Keadilan komutatif (*justitia commutativa*) adalah keadilan dengan mempersamakan antara prestasi dengan kontraprestasi.
- (3) Keadilan vindikatif (*justitia vindicativa*) adalah keadilan dalam hal menjatuhkan hukuman atau ganti kerugian dalam tindak pidana. Seseorang akan dianggap adil apabila dipidana badan atau denda sesuai dengan besarnya hukuman yang telah ditentukan atas tindak pidana yang dilakukannya.

Ibnu Taymiyyah juga memberikan pandangan tentang keadilan, bahwa keadilan adalah memberikan sesuatu kepada setiap anggota masyarakat sesuai dengan haknya yang harus diperolehnya tanpa diminta, tidak berat sebelah atau tidak memihak kepada salah satu pihak, mengetahui hak dan kewajiban, mengerti mana yang benar dan mana yang salah, bertindak jujur dan tetap menurut peraturan yang telah ditetapkan. Keadilan merupakan nilai-nilai kemanusiaan yang asasi dan menjadi pilar bagi berbagai aspek kehidupan, baik

---

<sup>23</sup> Wikipedia. *Pancasila*.[http://id.wikipedia.org/wiki/Pancasila#Sila\\_kedua](http://id.wikipedia.org/wiki/Pancasila#Sila_kedua), akses internet tanggal 6 Agustus 2024

individual, keluarga, maupun masyarakat. Keadilan ini tidak hanya menjadi harapan setiap insan/manusia, akan tetapi kitab suci umat Islam (Al Quran) menjadikan keadilan sebagai tujuan risalahsamawi.

Konsepsi keadilan Islam menurut Qadri<sup>24</sup> mempunyai arti yang lebih dalam daripada apa yang disebut dengan keadilan distributif dan akhirnya Aristoteles; keadilan formal hukum Romawi atau konsepsi hukum yang dibuat manusia lainnya. Ia merasuk ke sanubari yang paling dalam dan manusia, karena setiap orang harus berbuat atas nama Tuhan sebagai tempat bermuaranya segala hal termasuk motivasi dan tindakan.

Penyelenggaraan keadilan dalam Islam bersumber pada Al-Qur'an serta kedaulatan rakyat atau komunitas Muslim yakni umat. Makna yang terkandung pada konsepsi keadilan Islam ialah menempatkan sesuatu pada tempatnya, membebaskan sesuatu sesuai daya pikul seseorang, memberikan sesuatu yang memang menjadi haknya dengan kadar yang seimbang. Prinsip pokok keadilan digambarkan oleh Madjid Khadduri<sup>25</sup> dengan mengelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu aspek substantif dan prosedural yang masing-masing meliputi satu aspek dan keadilan yang berbeda. Aspek substantif berupa elemen-elemen keadilan dalam substansi syariat (keadilan substantif), sedangkan aspek prosedural berupa elemen-

---

<sup>24</sup> AA. Qadri, 1987, *Sebuah Potret Teori dan Praktek Keadilan Dalam Sejarah Pemerintahan Muslim*, Yogyakarta : PLP2M, hlm.1

<sup>25</sup> Madjid Khadduri, 1999, *Teologi Keadilan (Perspektf Islam)*, Surabaya, Risalah Gusti, hlm.119-201.

elemen keadilan dalam hukum prosedural yang dilaksanakan (keadilan prosedural).

Manakala kaidah-kaidah prosedural diabaikan atau diaplikasikan secara tidak tepat, maka ketidakadilan prosedural muncul. Adapun keadilan substantif merupakan aspek internal dan suatu hukum di mana semua perbuatan yang wajib pasti adil (karena firman Tuhan) dan yang haram pasti tidak adil (karena wahyu tidak mungkin membebani orang-orang yang beriman suatu kezaliman).

Aplikasi keadilan prosedural dalam Islam dikemukakan oleh Ali bin Abu Thalib<sup>26</sup> pada saat perkara di hadapan hakim Syuraih dengan menegur hakim tersebut sebagai berikut:

- (1) Hendaklah samakan (para pihak) masuk mereka ke dalam majelis, jangan ada yang didahulukan;
- (2) Hendaklah sama duduk mereka di hadapan hakim;
- (3) Hendaklah hakim menghadapi mereka dengan sikap yang sama;
- (4) Hendaklah keterangan-keterangan merentasama di dengarkan dan diperhatikan;

Ketika menjatuhkan hukum hendaklah keduanya sama mendengar. Begitu pentingnya berlaku adil atau menegakkan keadilan, sehingga Tuhan memperingatkan kepada orang-orang yang beriman supaya jangan karena kebencian terhadap suatu kaum

---

<sup>26</sup> Hamka, 1983, *Tafsir Al-azhar Jus V*, Jakarta : Putaka Panji Mas, hlm. 125.

sehingga memengaruhi dalam berbuat adil, sebagaimana ditegaskan dalam Al-Qur'an Surat *al-Maidah* (5) ayat 8, yakni:

*“Hai orang-orang yang beriman, hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap suatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah karena adil itu lebih dekat kepada takwa. Dan takwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan”.*

Keadilan merupakan masalah penting dan mendesak untuk dipahami dalam kehidupan manusia, baik dalam lingkup bermasyarakat, bernegara, maupun hubungan internasional. Ungkapan ini telah lama disuarakan oleh John Rawls yang dipandang sebagai teori keadilan paling komprehensif hingga kini. Teori Rawls sendiri berangkat dari pemahaman/pemikiran utilitarianisme,<sup>27</sup> sehingga banyak mempengaruhi pemikiran Jeremy Bentham, J.S. Mill, dan Hume yang dikenal sebagai tokoh-tokoh utilitarianisme. Sekalipun, John Rawls sendiri lebih sering dimasukkan dalam kelompok penganut Realisme Hukum.<sup>28</sup>

Begitu pentingnya nilai keadilan dalam masyarakat menuntut agar nilai-nilai tersebut dapat diwujudkan serta hidup terutama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam ukuran negara, masing-masing memiliki teori keadilannya sendiri yang mungkin saja berbeda

---

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm 88

<sup>28</sup> Notohamidjojo, 1973, *Kata Pengantar Rahasia Hukum*, Jakarta : BPK Gunung Mulia, hlm. 167

satu dengan yang lainnya, dan tidak terkecuali Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pancasila sebagai falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag dan common platforms* atau kalimatun sawa di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara menunjukkan hakikat Pancasila sebagai ideologi terbuka. Konsekuensi Pancasila sebagai ideologi terbuka adalah membuka ruang membentuk kesepakatan masyarakat bagaimana mencapai cita-cita dan nilai-nilai dasar tersebut. Kesepakatan tersebut adalah kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basic of government*) dan kesepakatan tentang bentuk institusi- institusi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).<sup>29</sup>

Secara material-substansial dan intrinsik Pancasila adalah filosofis. Misalnya, hakikat dari sila kemanusiaan yang adil dan beradab, belum lagi nilai dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan nilai-nilai di dalam sila-sila lainnya. Kesemuanya adalah bersifat metafisis/filosofis, dalam tata-budaya masyarakat Indonesia pra-kemerdekaan dan masih berlangsung hingga kini dan seharusnya di masa-masa yang akan datang, nilai Pancasila diakui sebagai filsafat hidup atau pandangan hidup yang di praktikkan. Sementara itu, secara

---

<sup>29</sup> Ahmad Zaenal Fanani, 2010, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, Yogyakarta ; Universitas Islam Indonesia, hlm. 5.

formal-konstitusional, bangsa Indonesia mengakui Pancasila adalah dasar negara (filsafat negara) Republik Indonesia. Tidak ada satu undang-undang pun di dalam sistem hukum positif Indonesia yang tidak mencantumkan pengakuan bahwa seluruh struktur, isi, cara bekerja, tujuan, fungsi dan asas-asas dasar serta berbagai kaidah hukum lain sebagainya di dalam setiap Undang-undang yang tidak mencantumkan Pancasila.

Secara psikologis dan kultural, bangsa dan budaya Indonesia sederajat dengan bangsa dan budaya manapun. Karenanya, wajar bangsa Indonesia sebagaimana bangsa-bangsa lain (Cina, India, Arab, Eropa) mewarisi sistem filsafat dalam budayanya. Pancasila adalah filsafat yang di warisi dalam budaya Indonesia yang apabila di cermati dapat di temukan pula di dalam sistem bangsa-bangsa di dunia.<sup>30</sup> Secara potensial, filsafat Pancasila akan berkembang bersama dinamika budaya; filsafat Pancasila akan berkembang secara konsepsional, kaya konsepsional dan kepustakaan secara kuantitas dan kualitas. Filsafat Pancasila merupakan bagian dari khasanah dan filsafat yang ada dalam kepustakaan dan peradaban modern.<sup>31</sup>

Lebih jauh Teguh Prasetyo mengatakan bahwa falsafah bangsa Indonesia merupakan falsafah yang lahir atau digali dari budaya dan kehidupan bangsa Indonesia yang sudah ada sejak ratusan tahun yang

---

<sup>30</sup> Teguh Prasetyo, 2013, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Cet., Yogyakarta : Pertama Perkasa, hlm. 62.

<sup>31</sup> Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, 2014, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Bandung : Nusa Media, hlm. 23.

lalu yang sudah sejak zaman kerajaan-kerajaan kuno. Falsafah atau filsafat Pancasila didasari oleh sikap keseimbangan antara kekeluargaan namun tidak begitu saja mengesampingkan individu. Sebagaimana diungkapkan oleh Soedirman Kartohadiprojo, Pancasila pada dasarnya bukan individu bebas melainkan individu yang terikat dalam artian kekeluargaan.

Terkait dengan pandangan bahwa Pancasila adalah filsafat bangsa Indonesia dalam artian pandangan dunia, maka Pancasila merupakan suatu falsafah yang sistematis, serta obyektif. Sila-sila Pancasila kait mengikat secara bulat atau dalam keutuhan. Pancasila merupakan dasar negara dan landasan ideologi Indonesia. Dalam penerapan keadilan di Indonesia, Pancasila sangat berperan penting sebagai dasar keadilan sebagaimana disebutkan pada sila ke-2 dan sila ke-5. Sila ke-2 yang berbunyi “kemanusiaan yang adil dan beradab mengandung delapan makna, yaitu:<sup>32</sup>

- a) Mengakui persamaan derajat persamaan hak dan persamaan kewajiban antara sesama manusia;
- b) Saling mencintai sesama manusia;
- c) Mengembangkan sikap tenggang rasa;
- d) Tidak semena-mena terhadap orang lain;
- e) Menjunjung tinggi nilai kemanusiaan;
- f) Gemar melakukan kegiatan kemanusiaan;

---

<sup>32</sup> Wikipedia. *Keadilan Sosial*. [http://id.wikipedia.org/wiki/Keadilan\\_sosial](http://id.wikipedia.org/wiki/Keadilan_sosial) akses internet tanggal 6 Agustus 2023

- g) Berani membela kebenaran dan keadilan;
- h) Bangsa Indonesia merasa dirinya sebagai bagian dari seluruh umat manusia, karena itu dikembangkan sikap hormat-menghormati dan bekerjasama dengan bangsa lain.

Sila ke-5 yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mengandung sebelas makna, yaitu:<sup>33</sup>

- a) Mengembangkan perbuatan-perbuatan yang luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan gotong-royong;
- b) Bersikap adil;
- c) Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban;
- d) Menghormati hak-hak orang lain;
- e) Suka memberi pertolongan kepada orang lain;
- f) Menjauhi sikap pemerasan terhadap orang lain;
- g) Tidak bergaya hidup mewah;
- h) Tidak melakukan perbuatan yang merugikan kepentingan umum;
- i) Suka bekerja keras;
- j) Menghargai hasil karya orang lain.
- k) Bersama-sama berusaha mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial.

---

<sup>33</sup> Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 2008, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, hlm. 156-157.

Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan Pengamalan Pancasila yang kemudian dicabut dengan Ketetapan MPR No. XVIII/MPR/1998 butir-butir dari prinsip keadilan juga telah diungkapkan secara jelas, termasuk yang dikemukakan oleh John Rawls. Selanjutnya, pada Pembukaan UUD Tahun 1945, secara tegas juga disebutkan komitmen bangsa Indonesia terhadap keadilan. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapat dikatakan keadilan menurut bangsa Indonesia adalah “Keadilan Sosial”.

Menurut Notohamidjojo,<sup>34</sup> keadilan sosial menuntut supaya manusia hidup dengan layak dalam masyarakat. Masing-masing harus diberi kesempatan menurut *menselijke waardigheid* (kepatutan kemanusiaan). Pembangunan dan pelaksanaan pembangunan tidak hanya perlu mengandalkan dan mewujudkan keadilan, melainkan juga kepatutan. Istilah kepatutan kemanusiaan dapat pula disebut dengan kepatutan yang wajar atau proporsional.

Keadilan sangat berkaitan erat dengan hak. Hanya saja dalam teorisi keadilan bangsa Indonesia, hak tidak dapat dipisahkan dengan pasangananatominya yaitu kewajiban. Sila kemanusiaan yang adil dan beradab dengan tegas mengamankan keserasian antara hak dan kewajiban sebagai manusia yang hidup bermasyarakat. Keadilan

---

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm 67

hanya akan tegak dalam masyarakat yang beradab atau sebaliknya dan hanya masyarakat beradab yang dapat menghargai keadilan.

Keserasian hak dan kewajiban menunjukkan bahwa manusia adalah makhluk berdimensi monodualistis yaitu sebagai makhluk individual dan makhluk sosial (kolektif). Pengertian adil bagi bangsa Indonesia pun tidak serta merta mengarah kepada suatu maksimum penggunaan barang bagisuatu komunitas (*average utility*, dihitung per kapita) menurut utilitarianisme atau ke arah suatu maksimum penggunaan barang secara merata dengan tetap memperhatikan kepribadian tiap-tiap orang menurut teori keadilan dari John Rawls.

Sesuai dengan keseimbangan hak dan kewajiban, maka keadilan dengan demikian menuntut keserasian antara nilai spiritualisme dan materialisme, individualisme dan kolektivisme, pragmatisme dan *voluntarisme*, *acsetisisme* dan hedonisme, empirisme dan intuisiisme, rasionalisme dan romantisme. Utilitarianisme merupakan suatu aliran pemikiran hukum yang meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Kemanfaatan diartikan sebagai kebahagiaan (*happiness*).

Pengertian keadilan sosial jauh lebih luas dibandingkan keadilan hukum. Keadilan sosial bukan sekadar berbicara tentang keadilan dalam arti tegaknya peraturan perundang-undangan atau hukum, namun berbicara lebih luas tentang hak warga negara dalam sebuah negara. Keadilan sosial adalah keadaan dalam mana kekayaan

dan sumberdaya suatu negara didistribusikan secara adil kepada seluruh rakyat. Dalam teori ini, terkandung makna bahwa pemerintah dibentuk oleh rakyat untuk melayani kebutuhan seluruh rakyat dan pemerintah yang tidak memenuhi kesejahteraan warga negaranya adalah pemerintah yang tidak berlaku adil.

Keadilan sosial berarti keadilan yang berlaku dalam masyarakat di segala bidang kehidupan, baik materil maupun spiritual. Hal ini berarti keadilan itu tidak hanya berlaku bagi orang kaya saja, tetapi berlaku pula bagi orang miskin, bukan hanya untuk para pejabat, tetapi untuk rakyat biasapula, dengan kata lain seluruh rakyat Indonesia baik yang berada di wilayah kekuasaan Republik Indonesia maupun bagi Warga Negara Indonesia yang berada di negara lain. Realisme Hukum merupakan aliran pemikiran hukum yang melihat hukum sebagai hasil dari kekuatan sosial dan alat kontrol sosial.

#### 1.6.2. Teori Sistem Hukum Sebagai *Middle Theory*

Pada hakikatnya, sebuah sistem adalah sebuah unit yang beroperasi dengan batas-batas tertentu. Suatu sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks dimana struktur, substansi dan kultur berinteraksi. Untuk menjelaskan latar belakang dan efek dari setiap bagiannya diperlukan peranan dari banyak elemen sistem tersebut. Struktur dan substansi merupakan ciri-ciri kukuh yang terbentuk pelan-pelan oleh kekuatan-kekuatan sosial dalam jangka panjang.

Semua itu memodifikasi tuntutan-tuntutan yang berlangsung dan pada dirinya merupakan endapan jangka panjang dari tuntutan-tuntutan sosial lainnya. Sistem bisa bersifat mekanis, organis, atau sosial. Tubuh manusia, sebuah mesin pinball, dan gereja Katolik Roma semuanya adalah sistem. David Easton telah mendefinisikan sistem politik sebagai kumpulan interaksi dengan mempertahankan batas-batas tertentu yang bersifat bawaan dan dikelilingi oleh sistem-sistem sosial lainnya yang terus menerus menimpakan pengaruh padanya.<sup>35</sup> Teori sistem hukum, yang dikembangkan oleh Friedmann, menguraikan bahwa hukum sebagai suatu sistem, dalam operasinya memiliki tiga komponen yang saling berinteraksi, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan kultur (*culture*). Struktur hukum adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum. Sistem hukum meliputi tiga komponen yaitu:

- (1) *Legal structure*, yaitu bagian-bagian yang bergerak di dalam suatu mekanisme, yang merupakan kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum dan mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum (mencakup wadah dari sistem hukum seperti lembaga-lembaga hukum, dan hubungan atau pembagian kekuasaan antar lembaga hukum);
- (2) *Legal substance* yaitu hasil aktual yang diterbitkan oleh

---

<sup>35</sup> M. Khozim, , 2009, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Indah, hlm. 6

system hukum, yang berupa norma-norma hukum, baik peraturan-peraturan, keputusan- keputusan yang digunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur; dan

- (3) *Legal culture* yang berupa ide-ide, sikap, harapan dan pendapat tentang hukum sebagai *keseluruhan* factor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya orang untuk menerima hukum atau sebaliknya.

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. 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 (*la enforcement*) yang baik. Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya.<sup>36</sup>

Dalam sistem hukum harus ada kompromi antara ketiga unsur

---

<sup>36</sup> Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta Toko Gunung Agung, hlm. 96

tersebut, ketiga unsur tersebut harus mendapatkan perhatian secara proporsional seimbang

Menurut Lawrence Meir Friedman berhasil atau tidaknya Penegakan hukum bergantung pada: Substansi Hukum, Struktur Hukum/Pranata Hukum dan Budaya Hukum.<sup>37</sup>

(1) Substansi Hukum

Dalam teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebut sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*).

Sebagai negara yang masih menganut sistem *Civil Law Sistem* atau sistem Eropa Kontinental (meski sebagian peraturan perundang-undangan juga telah menganut *Common Law Sistem* atau *Anglo Saxon*) dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan peraturan-peraturan yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum. Sistem ini mempengaruhi sistem hukum di Indonesia. Salah satu pengaruhnya adalah adanya asas

---

<sup>37</sup> Lawrence Meir Friedman, 1984, *American Law*. London: W.W. Norton & Company.

Legalitas dalam KUHP. Dalam Pasal 1 KUHP ditentukan “tidak ada suatu perbuatan pidana yang dapat di hukum jika tidak ada aturan yang mengaturnya”. Sehingga bisa atau tidaknya suatu perbuatan dikenakan sanksi hukum apabila perbuatan tersebut telah mendapatkan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan.

(2) Struktur Hukum/Pranata Hukum

Dalam teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebut sebagai sistem Struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 meliputi; mulai dari Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Badan Pelaksana Pidana (Lapas). Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang, sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain.

Terdapat adagium yang menyatakan “*fiat justitia et pereat mundus*” meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredible, kompeten dan independen. Seberapa bagusnya suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung dengan aparat

penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan. Lemahnya mentalitas aparat penegak hukum mengakibatkan penegakkan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya.<sup>38</sup>

### (3) Budaya Hukum

Kultur hukum menurut Lawrence Meir Friedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini.

Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum. 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

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

### 1.6.3. Teori Tujuan Hukum sebagai *Applied Theory*

Gustav Radbruch mengungkapkan tiga nilai dasar dalam hukum yakni adanya nilai keadilan (*gerechtigkei*), kemanfaatan (*zweg lassigkeit*), dan kepastian hukum (*rechtssicherheit*).<sup>1</sup> Untuk mencapai tujuan hukum secara prinsipil, maka produk hukum yang ideal dihasilkan dengan muatan ketiga unsur ini sebagai kesatuan yang utuh, saling berkaitan dan berhubungan erat. Aturan inilah yang kemudian menjadi panduan setiap perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum sebagai esensi dari aturan hukum itu diciptakan.

Radbruch juga mengungkapkan bahwa meski gagasan hukum utamanya adalah keadilan, namun keadilan tersebut ternyata tidak menjadi 1 konsep hukum yang dibangun secara keseluruhan. Sehingga keadilan pun bisa saja memunculkan 2 pernyataan yakni yang harus dipertimbangkan menjadi sama atau berbeda dan bagaimana melakukannya.

Sebagai bentuk pemenuhan konsep hukum, Radbruch menggunakan 3 ajaran umum diantaranya yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Oleh karena itu Radbruch mendefinisikan hukum sebagai "the complex of general precepts for the living-together of human beings" yang mana hukum sebagai aturan umum

yang kompleks dan hidup bersama kehidupan manusia. Sehingga gagasan hukum berorientasi pada keadilan dan kesetaraan.

a. Pertama terkait dengan **keadilan**, di dalam keadilan terdapat aspek filosofis yaitu norma hukum, nilai, keadilan, moral, dan etika. Hukum sebagai pengemban nilai keadilan, nilai keadilan juga menjadi dasar dari hukum sebagai hukum. Keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Keadilan menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolok ukur sistem hukum positif dan tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum.

Sebagaimana dikemukakan Prof. Dr. H. Muchsin, SH, bahwa keadilan merupakan salah satu tujuan dari hukum selain dari kepastian hukum itu sendiri dan juga kemanfaatan hukum. Sedangkan makna keadilan itu sendiri masih menjadi perdebatan. Namun keadilan itu terkait dengan pendistribusian yang merata antara hak dan kewajiban. Demikian sentral dan dominan kedudukan dan peranan dari nilai keadilan bagi hukum, sehingga Gustav Radbruch menyatakan ” *rechct ist wille zur gerechtigkeit*” (hukum adalah kehendak demi untuk keadilan). Sedangkan Soejono K.S mendefinisikan keadilan adalah keseimbangan batiniah dan lahiriah yang memberikan kemungkinan dan perlindungan atas kehadiran dan perkembangan kebenaran yang beriklim toleransi dan kebebasan.

Selanjutnya, hukum tidak ada untuk diri dan keperluannya sendiri melainkan untuk manusia, khususnya kebahagiaan manusia. Hukum tidak memiliki tujuan dalam dirinya sendiri. Hukum adalah alat untuk menegakkan keadilan dan menciptakan kesejahteraan sosial. Tanpa keadilan sebagai tujuan ultimunya, hukum akan terperosok menjadi alat pembenar kesewenang-wenangan mayoritas atau pihak penguasa terhadap minoritas atau pihak yang dikuasai. Itulah sebabnya maka fungsi utama dari hukum pada akhirnya menegakkan keadilan.

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum. Tujuan hukum bukan hanya keadilan, tetapi juga kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Idealnya, hukum memang harus mengkomodasikan ketiganya. Putusan hakim misalnya, sedapat mungkin merupakan resultant dari ketiganya. Sekalipun demikian, tetap ada yang berpendapat, bahwa di antara ketiga tujuan hukum tersebut, keadilan merupakan tujuan hukum yang paling penting, bahkan ada yang berpendapat, bahwa keadilan adalah tujuan hukum satu-satunya. Hubungannya dengan hal tersebut, maka Plato (428-348 SM) pernah menyatakan, bahwa negara ideal apabila didasarkan atas keadilan, dan keadilan baginya adalah keseimbangan dan harmoni. Harmoni di sini artinya warga hidup sejalan dan serasi dengan tujuan negara

(polis), di mana masing-masing warga negara menjalani hidup secara baik sesuai dengan kodrat dan posisi sosialnya masing-masing.

Namun di lain sisi, pemikiran kritis memandang bahwa keadilan tidak lain sebuah fatamorgana, seperti orang melihat langit yang seolah-olah kelihatan, akan tetapi tidak pernah menjangkaunya, bahkan juga tidak pernah mendekatinya. Walaupun demikian, haruslah diakui, bahwa hukum tanpa keadilan akan terjadi kesewenang-wenangan. Sebenarnya keadilan dan kebenaran merupakan nilai kebajikan yang paling utama, sehingga nilai-nilai ini tidak bisa ditukar dengan nilai apapun. Dari sisi teori etis ini, lebih mengutamakan keadilan hukum dengan mengurangi sisi kepastian hukum dan kemanfaatan hukum, seperti sebuah bandul (pendulum) jam. Mengutamakan keadilan hukum saja, maka akan berdampak pada kurangnya kepastian hukum dan kemanfaatan hukum, demikian juga sebaliknya.

- b. Kedua **kemanfaatan**, bekerjanya hukum di masyarakat efektif atau tidak. Dalam nilai kemanfaatan, hukum berfungsi sebagai alat untuk memotret fenomena masyarakat atau realita sosial. Dapat memberi manfaat atau berdaya guna (*utility*) bagi masyarakat.

Penganut aliran utilitas menganggap bahwa tujuan hukum semata-mata untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Penanganannya didasarkan pada filsafat sosial, bahwa setiap warga masyarakat mencari kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya. Salah seorang tokoh aliran utilitas yang paling radikal adalah Jeremy Bentham (1748-1832) yakni seorang filsuf, ekonom, yuris, dan reformer hukum, yang memiliki kemampuan untuk memformulasikan prinsip kegunaan/kemanfaatan (*utilitas*) menjadi doktrin etika, yang dikenal sebagai utilitarianism atau madzhab utilitis. Prinsip utility tersebut dikemukakan oleh Bentham dalam karya monumentalnya *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789). Bentham mendefinisikannya sebagai sifat segala benda tersebut cenderung menghasilkan kesenangan, kebaikan, atau kebahagiaan, atau untuk mencegah terjadinya kerusakan, penderitaan, atau kejahatan, serta ketidakbahagiaan pada pihak yang kepentingannya dipertimbangkan. Aliran utilitas menganggap bahwa pada prinsipnya tujuan hukum itu hanyalah untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan masyarakat. Aliran utilitas memasukkan ajaran moral praktis yang menurut penganutnya bertujuan untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin

warga masyarakat. Bentham berpendapat, bahwa negara dan hukum semata-mata ada hanya untuk manfaat sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat.

Akan tetapi, konsep utilitas pun mendapatkan kritikan tajam seperti halnya yang dialami oleh nilai pertama di atas, sehingga dengan adanya kritik-kritik terhadap prinsip kemanfaatan hukum tersebut, maka John Rawls, mengembangkan sebuah teori baru yang menghindari banyak masalah yang tidak terjawab oleh *utilitarianism*. Teori kritikan terhadap utilitas dinamakan teori Rawls atau *justice as fairness* (keadilan sebagai kejujuran)

c. Ketiga, **kepastian hukum** itu adalah kepastian undang-undang atau peraturan, segala macam cara, metode dan lain sebagainya harus berdasarkan undang-undang atau peraturan. Di dalam kepastian hukum terdapat hukum positif dan hukum tertulis. Hukum tertulis ditulis oleh lembaga yang berwenang, mempunyai sanksi yang tegas, sah dengan sendirinya ditandai dengan diumumkannya di Lembaga Negara.

Hukum merupakan sebuah sistem norma, Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek seharusnya atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa persatuan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-undang yang berisi satuan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam

bermasyarakat, baik dalam hubungan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Satuan-satuan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya satuan itu dan pelaksanaan satuan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>39</sup>

Kepastian hukum mengandung dua pengertian, *Pertama*, adanya satuan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan. *Kedua*, berupa keamanan hukum bagi individu dan kesewenangan pemerintah karena dengan adanya satuan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.<sup>40</sup>

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.

---

<sup>39</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta. hal. 158.

<sup>40</sup> Ridcan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, hal. 21.

Pemikiran mainstream beranggapan bahwa kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum. Secara etis, pandangan seperti ini lahir dari kekhawatiran yang dahulu kala pernah dilontarkan oleh Thomas Hobbes bahwa manusia adalah serigala bagi manusia lainnya (*homo hominilupus*). Manusia adalah makhluk yang beringas yang merupakan suatu ancaman. Untuk itu, hukum lahir sebagai suatu pedoman untuk menghindari jatuhnya korban.

Kemudian muncul pengaruh pemikiran Francis Bacon di Eropa terhadap hukum pada abad XIX nampak dalam pendekatan law and order (hukum dan ketertiban). Salah satu pandangan dalam hukum ini mengibaratkan bahwa antara hukum yang normatif (peraturan) dapat dimuati ketertiban yang bermakna sosiologis. Sejak saat itu, manusia menjadi komponen dari hukum berbentuk mesin yang rasional dan terukur secara kuantitatif dari hukuman-hukuman yang terjadi karena pelanggarannya. Jadi kepastian hukum adalah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Karena frasa kepastian hukum tidak mampu menggambarkan kepastian perilaku terhadap hukum secara benar-benar.

Kepastian hukum, maka akan menjamin seseorang dapat melakukan suatu perilaku yang sesuai dengan ketentuan dalam hukum yang berlaku dan begitu pula sebaliknya. Tanpa adanya kepastian hukum, maka seorang individu tidak dapat memiliki suatu ketentuan baku untuk menjalankan suatu perilaku. Sejalan dengan tujuan tersebut, Gustav Radbruch pun menjelaskan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari hukum itu sendiri.

**Gustav Radbruch** menjelaskan,<sup>41</sup> bahwa dalam teori kepastian hukum yang ia kemukakan ada empat hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut.

1. Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan.
2. Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan.
3. Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan.
4. Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.

---

<sup>41</sup> Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 19

Pendapat Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum tersebut, didasarkan pada pandangannya mengenai kepastian hukum yang berarti adalah kepastian hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan, bahwa kepastian hukum adalah salah satu produk dari hukum atau lebih khususnya lagi merupakan produk dari perundang-undangan.<sup>42</sup>

Berdasarkan pendapat dari Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum, hukum merupakan hal positif yang mampu mengatur kepentingan setiap manusia yang ada dalam masyarakat dan harus selalu ditaati meskipun, hukum positif tersebut dinilai kurang adil. Lebih lanjut, kepastian hukum merupakan keadaan yang pasti, ketentuan maupun ketetapan.

Penegakan hukum dan keadilan harus menggunakan jalur pemikiran yang tepat dengan alat bukti dan barang bukti untuk merealisasikan keadilan hukum dan isi hukum harus ditentukan oleh keyakinan etis, adil tidaknya suatu perkara. Kepastian hukum merupakan perlindungan *yustisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> *Ibid*, hal 20

<sup>43</sup> Lili Rasdjidi dan Ira Rasjidi, 2001, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 42.

Hukum untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Kepastian hukum sangat identik dengan pemahaman *positivisme* hukum. *Positivisme* hukum adalah satu-satunya sumber hukum adalah undang-undang. Satuan hukum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam hidup bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu dan pelaksanaan satuan kepastian hukum, yaitu :

- a. Adanya satuan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan; dan
- b. Berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya satuan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.

Kepastian hukum secara normatif adalah suatu persatuan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran yuridis-dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivis di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain

hanya kumpulan satuan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain ari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari satuan-satuan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian hukum. Penegakan hukum mengutamakan kepastian hukum juga akan membawa masalah apabila penegakan hukum terhadap permasalahan yang ada dalam masyarakat tidak dapat diselesaikan berdasarkan hati nurani dan keadilan.<sup>44</sup>

Penegak hukum menitik beratkan kepada nilai keadilan sedangkan nilai kemanfaatan dan kepastian hukum dikesampingkan, maka hukum itu tidak dapat berjalan dengan baik. Sementara Roscoe Pound dalam teorinya menyatakan bahwa “Hukum adalah alat untuk memperbaiki (mereayasa) masyarakat (*law as a tool of social engineering*)”.<sup>45</sup>

Indonesia memiliki kultur masyarakat yang beragam dan memiliki nilai yang luhur, tentunya sangat mengharapkan keadilan dan kemanfaatan yang dikedepankan dibandingkan unsur kepastian hukum. Keadilan merupakan hakekat dari hukum, sehingga penegakan hukum pun harus mewujudkan kemanfaatan.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Ahmad Rifai, 2010, *Penemuan Hukum oleh Hakim, Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 30.

<sup>45</sup> Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 1995, *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia, Jakarta, hal. 113.

<sup>46</sup> Syaiful Bakhri, 2009, *Pidana Denda Dan Korupsi*, Total Media, Yogyakarta, hal. 129.

Terkait fungsi hukum untuk memberikan perlindungan, Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta mengatakan bahwa hukum itu ditumbuhkan dan dibutuhkan manusia justru berdasarkan produk penilaian manusia untuk menciptakan kondisi yang melindungi dan memajukan martabat manusia serta untuk memungkinkan manusia menjalani kehidupan yang wajar sesuai dengan martabatnya.<sup>47</sup> Maka dari itu Notaris dalam menjalankan jabatannya harus berpedoman sesuai dengan asas kepastian hukum.

### **1.7. Kerangka Pemikiran**

Rekonstruksi regulasi nilai Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam pemungutan pajak pendapatan antara pemerintah pusat dan daerah berbasis keadilan merupakan topik yang sangat penting untuk dibahas, terutama dalam konteks perkembangan kebijakan perpajakan yang berkeadilan. BPHTB adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan, yang berkontribusi signifikan terhadap pendapatan daerah. Namun, dalam praktiknya, pemungutan BPHTB sering menghadapi berbagai tantangan, seperti ketidakpastian dalam perhitungan, perbedaan dalam penetapan nilai oleh berbagai pihak, dan ketidakpuasan masyarakat terhadap regulasi yang ada. Oleh karena itu, perlu dilakukan rekonstruksi regulasi BPHTB untuk menciptakan keadilan bagi semua pihak yang terlibat.

Mekanisme perhitungan BPHTB biasanya didasarkan pada nilai Jual Objek Pajak (NJOP), yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dan dapat

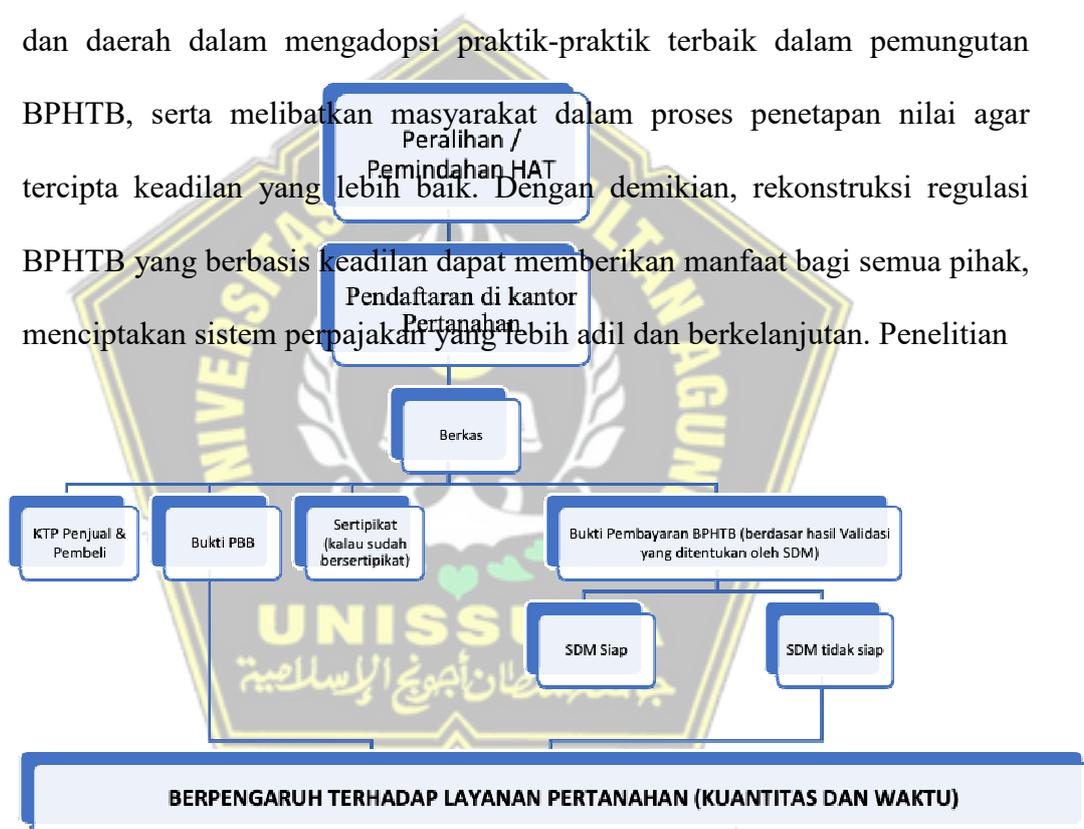
---

<sup>47</sup> Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, 1994. *Filsafat Hukum Madzab dan Refleksi*, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung, hal. 64.

berubah setiap tahun. Proses perhitungan ini melibatkan nilai NJOP yang tercantum dalam Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan NJOP meliputi lokasi, kondisi pasar, dan kebijakan pemerintah, yang harus dipahami dengan baik agar tidak menimbulkan ketidakpuasan di masyarakat. Selain itu, penetapan zona nilai tanah juga menjadi isu penting, karena sering kali terdapat perbedaan antara penetapan yang dilakukan oleh pemerintah daerah, Badan Pertanahan Nasional (BPN), dan pendapat masyarakat. Perbedaan ini dapat menyebabkan ketidakadilan dalam pemungutan BPHTB, sehingga penting untuk membahas kriteria zona nilai tanah secara menyeluruh dan mencari keselarasan antara semua pihak.

Jangka waktu validasi BPHTB oleh pemerintah daerah juga merupakan aspek yang perlu diperhatikan. Validasi ini penting untuk memastikan bahwa nilai yang digunakan dalam pemungutan pajak akurat dan mencerminkan nilai pasar yang sebenarnya. Prosedur dan durasi validasi yang jelas akan menciptakan transparansi dan keadilan dalam proses pemungutan pajak. Oleh karena itu, rekonstruksi regulasi BPHTB yang berbasis keadilan harus dilakukan dengan melakukan evaluasi terhadap kebijakan yang ada saat ini. Rekomendasi yang dihasilkan dari evaluasi ini diharapkan dapat menyusun regulasi yang lebih transparan dan adil, serta memberikan strategi implementasi yang efektif untuk meningkatkan keadilan dalam pemungutan BPHTB.

Kesimpulannya, temuan dari pembahasan ini menunjukkan bahwa terdapat kebutuhan mendesak untuk memperbaiki mekanisme pemungutan BPHTB agar lebih adil bagi masyarakat. Keadilan dalam penetapan nilai dan transparansi dalam proses pemungutan harus menjadi prioritas dalam rancangan kebijakan perpajakan di Indonesia. Rekomendasi yang dihasilkan dari analisis ini diharapkan dapat memberikan arahan bagi pemerintah pusat dan daerah dalam mengadopsi praktik-praktik terbaik dalam pemungutan BPHTB, serta melibatkan masyarakat dalam proses penetapan nilai agar tercipta keadilan yang lebih baik. Dengan demikian, rekonstruksi regulasi BPHTB yang berbasis keadilan dapat memberikan manfaat bagi semua pihak, menciptakan sistem perpajakan yang lebih adil dan berkelanjutan. Penelitian



## 1.8. Metode Penelitian

### 1.8.1. Paradigma Penelitian

Paradigma menurut Denzin dan Lincoln (1994) dipahami sebagai suatu sistem filosofis utama yang meliputi ontologi, epistemologi, dan metodologi tertentu yang tidak begitu saja bisa dipertukarkan (dengan ontologi, epistemologi, dan metodologi paradigma lainnya). Paradigma merepresentasikan suatu *belief system* tertentu yang menyodorkan cara bagaimana dunia ini dilihat, dipahami, dimengerti dan dipelajari, dengan kata lain mengaitkan atau merekatkan penganut/pemakainya pada *world view* tertentu. Manakala seorang peneliti melangkah dari paradigma yang dianut/dipakainya guna memasuki dunia empiris, ia akan menerapkan *research strategy* atau *strategy of inquiry* (sekumpulan skill, asumsi dan praktik-praktik penelitian termasuk di dalamnya adalah metode pengumpulan dan analisa data) tertentu.<sup>48</sup>

Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi kebutuhan rekonstruksi regulasi nilai jual (BPHTB) dalam sistem pemungutan pajak pendapatan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dengan fokus

---

<sup>48</sup> Denzin, Norman K. dan Y. S. Lincoln, 2011, *The Sage Handbook Of Qualitative Research Edisi Ketiga*, dialihbahasakan oleh Dariyatno, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

pada prinsip keadilan. Penelitian ini berangkat dari pemahaman bahwa sistem pembagian hasil BPHTB saat ini belum sepenuhnya mencerminkan kontribusi dan kebutuhan masing-masing daerah.

**Paradigma penelitian ini menganut pendekatan kualitatif dan kuantitatif yang terpadu.** Analisis kualitatif akan dilakukan melalui studi kasus di beberapa daerah dengan variasi tingkat ekonomi dan volume penjualan kendaraan. Melalui wawancara mendalam dengan stakeholder kunci seperti pemerintah daerah, asosiasi pelaku industri otomotif, dan masyarakat umum, penelitian akan mengungkap dinamika pemungutan dan pengelolaan BPHTB serta persepsi mereka terhadap keadilan sistem saat ini. Analisis kuantitatif akan menguji hipotesis mengenai pengaruh faktor-faktor seperti volume penjualan, pendapatan daerah, dan tingkat kebutuhan pembangunan terhadap pembagian hasil BPHTB yang adil.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi konkret untuk merancang ulang regulasi BPHTB yang lebih adil dan transparan. Rekomendasi tersebut akan mencakup formula pembagian hasil yang lebih tepat, mekanisme penilai pajak yang lebih efektif, dan sistem pengawasan yang lebih ketat. Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam menciptakan sistem pemungutan pajak yang lebih adil, meningkatkan kepercayaan publik, dan mendorong pertumbuhan ekonomi yang inklusif di seluruh Indonesia.

### 1.8.2. Jenis Penelitian

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian penelitian adalah kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisis, dan penyajian data yang dilakukan secara sistematis dan objektif untuk memecahkan suatu persoalan atau menguji suatu hipotesis untuk mengembangkan prinsip-prinsip umum. Penelitian dilakukan untuk mengembangkan teori dan ilmu pengetahuan, serta untuk memecahkan masalah dan menjadi bahan pertimbangan pengambilan keputusan. Kegiatan penelitian pun harus dilakukan dengan seksama dari tahapan awal dengan metodologi yang benar sesuai tujuan yang diinginkan.

Menurut Soetrisno Hadi, penelitian adalah usaha didalam menemukan segala sesuatu untuk dapat mengisi kekosongan atau juga kekurangan yang ada, dan menggali lebih mendalam apa yang sudah ada, mengembangkan serta memperluas, dan juga menguji kebenaran dari apa yang sudah ada namun tetapi kebenarannya itu masih diragukan.<sup>49</sup>

Esmi warasih berpendapat, hukum tidak dapat terlepas atau terasing dengan struktur sosial, komunitas dan harus berakar pada nilai-nilai Ke Tuhanan Yang Maha Esa dan nilai-nilai lainnya (Pancasila). Sehingga penelitian hukum harus bersifat holistik dengan menggunakan berbagai pendekatan sesuai kebutuhan dan permasalahan yang hendak dijawab. Proses penelitian selalu

---

<sup>49</sup> Soetrisno Hadi, 2015, *Metodologi Riset*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hlm.13.

melibatkan manusia sebagai peneliti dan yang diteliti dalam bentuk dialog, partisipatoris dan interaksi simbolik. Mengingat posisi peneliti dan yang diteliti tidak selalu seimbang, maka diperlukan pemahaman, penghayatan dan *interpretif understanding* dalam membaca serta memaknai simbol-simbol yang hadir dalam proses penelitian tersebut.<sup>50</sup>

Faktanya terdapat banyak jenis-jenis penelitian yang ada, sehingga tiap jenisnya membutuhkan metode yang berbeda dengan hasil output yang berbeda pula. Salah satu jenis penelitian adalah jenis penelitian studi kasus. Jenis metodologi penelitian studi kasus dilakukan untuk penelitian yang berupaya mengembangkan pemahaman dengan cara mendeskripsikan secara mendalam sebuah kasus yang menjadi fokus penelitian. Penelitian studi kasus melibatkan pemahaman mendalam peneliti terhadap suatu kasus yang diteliti. Kasus yang diteliti dengan menggunakan jenis metodologi ini bisa berupa peristiwa, program, dan aktivitas yang terjadi pada lokasi dan tempat yang spesifik. Individu yang memiliki pengalaman atau pengetahuan terkait kasus yang diteliti menjadi partisipan yang paling potensial.

Ruang lingkup penelitian studi kasus sangat terbatas bahkan bisa dikatakan sempit, namun mendalam. Peneliti cenderung mengabaikan

---

<sup>50</sup> Esmi warasih, ade saptono, shidarta, mahmutarom, endang sutrisno, jawade hafidz, elfi nidra, tut ferdina mahita P, Rian ahmad perdana, Jarot jati Bs, Ade adhari, 2016, *Penelitian Hukum Inter Disipliner, sebuah pengantar menuju sosio-legal*, yogyakarta : penerbit thafa media.

tema-tema yang muncul bila tidak relevan dengan kasus yang diteliti, semenarik apapun tema yang muncul itu. Contoh penelitian studi kasus, misalnya "Penyimpangan Kekuasaan di Pemerintahan oleh Aktivis 98 Pasca Orde Baru". Peneliti ingin mengetahui bagaimana praktik penyimpangan kekuasaan yang terjadi pasca Orde Baru oleh pejabat yang dulunya aktivis reformasi 98.

Penelitian ini sifatnya adalah deskriptif analitis yaitu selain menggambarkan atau memaparkan atas subjek dan objek penelitian sekaligus dilakukan analisis terhadap permasalahan yang telah dirumuskan. Memberikan argumentasi-argumentasi terhadap hasil penelitian yang telah dilakukan, dan memberikan perskriptif (penilaian) benar atau salah atau apa yang seyogyanya menurut hukum (undang-undang) terhadap fakta atau peristiwa dari hasil penelitian.

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis, karena lebih dominan akan menggambarkan suatu permasalahan tertentu dengan spesifikasi tertentu.<sup>51</sup> Dalam konteks ini, penggambaran yang dilakukan bertujuan untuk membahas tentang penentuan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan nilai jual beli tanah yang tertuang dalam akta jual beli notarial.

---

<sup>51</sup> Suteki dan Galang Taufani, 2018, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat Teori dan Praktik)*, Jakarta : Rajawali Press, hlm. 133.

### 1.8.3. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Sosio Legal Riset. Penelitian yang didasarkan pada suatu ketentuan hukum dan fenomena atau kejadian yang terjadi di lapangan artinya selain menggunakan asas-asas serta prinsip-prinsip hukum yang berlaku dalam meninjau permasalahan dan melakukan penelitian, penulis juga memperhatikan ilmu-ilmu pendukung lainnya, karena penelitian di bidang hukum memungkinkan dipergunakannya semua ilmu pengetahuan, metode dan teknik yang digunakan dalam penelitian ilmu-ilmu sosial, dalam mencari suatu pemecahan yang mendekati dari gambaran yang sebenarnya.<sup>52</sup>

### 1.8.4. Sumber Data Penelitian

Sumber bahan hukum adalah tempat diperolehnya bahan hukum.<sup>53</sup> Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian adalah sebagai berikut:

- 1) Data Premier yaitu sumber data yang didapat dari studi lapangan, berupa data-data dari Pemerintah Daerah, Dinas Pendapatan Daerah (DIPENDA), Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Kepala Daerah/ Masyarakat.
- 2) Data Sekunder merupakan sumber tidak langsung yang

<sup>52</sup> Usman, sabian, 2014, *Metodologi Penelitian Hukum Progresif*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hlm 30

<sup>53</sup> Kristiawanto, 2022, *Memahami Penelitian Hukum normatif*, Jakarta : Prenada., hlm. 31

didapatkan peneliti melalui dokumen ataupun orang lain.<sup>54</sup>

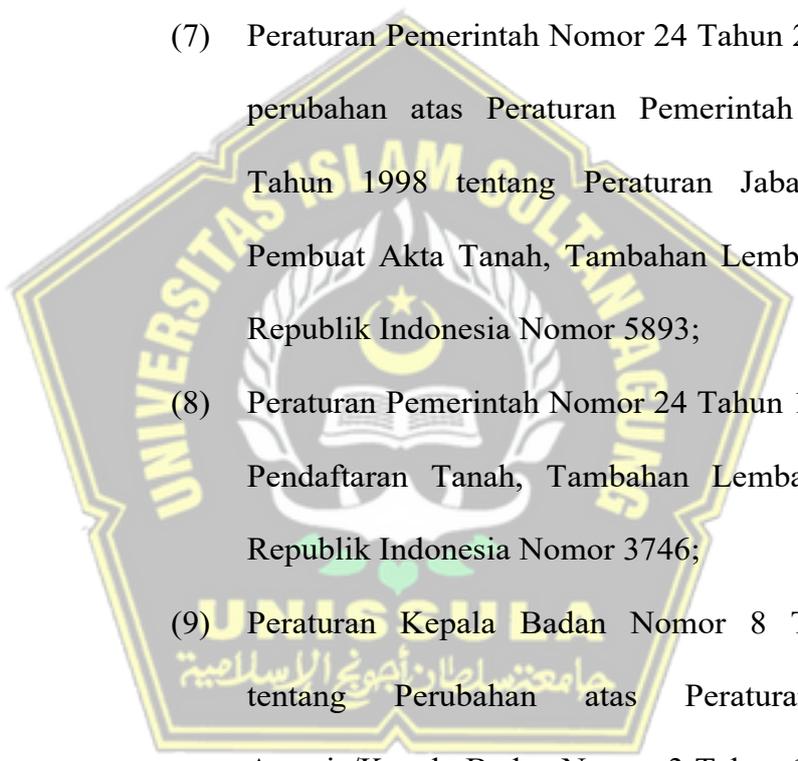
Data sekunder terbagi menjadi:

- 3) Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang utama, sebagai bahan hukum yang bersifat autoritatif, yakni bahan hukum yang mempunyai otoritas, Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan segala dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum.<sup>30</sup> Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- (1) Undang-Undang Dasar 1945
- (2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Burgerlijk Wetboek voor Indonesië, (Staatsblad Tahun 1847 Nomor 23);
- (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043;
- (4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3988;

---

<sup>54</sup> Sugiyono, 2010, *Metode Penelitian Pendidikan*, Bandung: CV alfabeta, hlm. 309.

- 
- (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244;
- (6) Undang-Undang Nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- (7) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5893;
- (8) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3746;
- (9) Peraturan Kepala Badan Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- 4) Bahan Hukum Sekunder adalah dokumen atau bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti buku-buku, artikel, jurnal, hasil penelitian, makalah dan lain sebagainya yang relevan dengan

permasalahan yang akan dibahas.

- 5) Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, maupun ensiklopedi.

#### 1.8.5. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan penelitian lapangan yaitu studi kepustakaan, wawancara dan *observasi*.

- 1) Studi Kepustakaan;

Yaitu data yang diperoleh antara lain dari buku-buku, makalah, jurnal hukum, media massa, internet, transkrip, pendapat-pendapat yang berupa catatan, peraturan perundang-undangan dan lain-lain yang berkaitan dengan penyusunan disertasi ini.

- 2) Wawancara;

Penelitian lapangan merupakan penelitian cara yang kedua dengan melakukan wawancara secara bebas terpimpin kepada obyek penelitian yang diteliti sehingga memperoleh data primer.

- 3) Observasi .

Metode pengumpulan data yang ketiga dalam penelitian ini adalah dengan observasi. Yaitu mengamati secara langsung

pada suatu objek dengan cermat dilokasi penelitian, termasuk melakukan pencatatan yang dilakukan secara sistematis tentang semua gejala objek yang diteliti. Objek yang diobservasi meliputi seluruh sumber daya yang ada di Rumah Sakit Bhayangkara, termasuk sumber daya manusia, sarana dan prasarana, baik hardware maupun soft ware , maupun metode serta sistem penganggaran / keuangan.

#### **1.8.6. Metode Analisis Data**

Setelah pengumpulan data dilakukan, maka data tersebut diolah dengan melakukan pengklasifikasian, dimana data yang diperoleh kemudian dipilih dan dikelompokkan sesuai dengan fenomena yang diteliti. Kemudian dilakukan proses editing yaitu proses meneliti kembali data dan informasi yang diperoleh sehingga kesalahan dalam penelitian dapat dihindari, dengan demikian didapat kesempurnaan dalam kevaliditasan data. Selanjutnya dilakukan analisis data secara kualitatif induktif yang akan digunakan sebagai bahan dalam penulisan disertasi.

Seluruh data yang diperoleh dari kegiatan penelitian selanjutnya dianalisis secara *intepretasi* untuk memecahkan suatu masalah hukum yang telah diteliti. Pendekatan analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah *statutory approach*, yaitu data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis yang kemudian dianalisis dengan pendekatan norma hukum dalam menelaah setiap data yang diperoleh.

Dalam analisa data kualitatif, data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis yakni melalui reduksi data. Menurut Matthew B. Milles dan A. Michael Huberman, reduksi data merupakan proses peralihan, pemusatan perhatian dan penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan tertulis di lapangan, yang bukan merupakan bagian yang terpisah, tetapi merupakan bagian yang menyatu dan tak terpisahkan untuk dianalisa secara kualitatif untuk memperoleh kejelasan masalah yang akan dibahas.<sup>55</sup>

Selanjutnya diambil kesimpulan dari pembahasan permasalahan tersebut untuk menguraikan secara lengkap, teratur dan teliti terhadap suatu objek penelitian. Apabila kesimpulan dipandang kurang mantap, maka untuk mengetahui keakuratan dan kehandalan data diadakan pengecekan ulangg data.

### **1.9. Originalitas Penelitian**

Sesuai hasil penelusuran penulis, penelitian Rekontruksi Regulasi Nilai BPHTB Dalam Pemungutan Pajak Pendapatan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Berbasis Keadilan belum pernah dilakukan penelitian dan dipakai sebagai tema atau judul disertasi. Penulis berusaha melacak, beberapa penelitan terdahulu yang berkaitan dengan judul penelitan yang dapat dijadikan dasar orisinalitas penelitian, antara lain:

Tabel I

---

<sup>55</sup> Matthew B. Milles dan A. Michael Huberman,

### Originalitas Penelitian

No	Nama Peneliti, Tahun Judul Penelitian, penerbit (dari universitas mana)	Hasil temuan Penelitian	Pebaruan dari Penelitian ini
1.	Heriyanto, 2016 Efektivitas Harga Zona Nilai Tanah Pada Kantor Pertanahan Terhadap Nilai Transaksi Dalam Akta jual beli Tanah Yang dibuat Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Di Kota Palembang	Dalam penelitian ini yang belum diteliti adalah proses penentuan ZNT	Peneliti fokus melakukan penelitian terhadap ZNT sebagai perbandingan nilai tanah dengan nilai transaksi dalam akta jual beli
2.	Sulung Nugroho, 2017. Penelitian/Verifikasi Lapangan Oleh Badan pendapatan Daerah Yang Berbeda Dengan Harga Transaksi Jual Beli Tanah	dalam penelitian ini yang belum diteliti dasar hukum dari kebijakan Badan Pertanahan Nasional menggunakan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga	Peneliti fokus melakukan penelitian dasar hukum penialaian tanah yang dilakukan oleh instansi pemerintah yaitu Badan Pendapatan Daerah

		tanah	
3.	Bimo Satrio Husodo,2017. Tinjauan Yuridis Pemungutan Pajak Penghasilan Atas Transaksi Jual Beli Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan	dalam penelitian ini yang belum diteliti dasar hukum dari kebijakan Badan Pertanahan Nasional menggunakan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah	Peneliti fokus melakukan penelitian dasar hukum penialaian tanah yang dilakukan oleh instansi pemerintah yaitu Kantor Pajak

#### 1.10. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian akan disusun dalam bentuk Disertasi yang terdiri dari 7 (enam) Bab, yaitu:

Bab I Pendahuluan, yang terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran disertasi, kerangka konseptual disertasi, kerangka teori, metode penelitian, sistematika penulisan disertasi, dan orisinalitas penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Kajian Pustaka memuat tentang Rekontruksi Regulasi Nilai Bphtb Dalam Pemungutan Pajak Pendapatan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Berbasis Keadilan

Bab III membahas hasil penelitian yang menjawab perumusan masalah pertama, yaitu Bagaimana mekanisme perhitungan nilai Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang didasarkan pada nilai NJOP sebagaimana tertuang dalam SPPT PBB dimana nilainya selalu berubah setiap tahunnya.

Bab IV membahas hasil penelitian yang menjawab perumusan masalah kedua, yaitu Bagaimana teknis penetapan zona nilai tanah yang berbeda antara Pemerintah Daerah, Badan Pertanahan Nasional (BPN) Daerah dan Pendapat Masyarakat serta penetapan jangka waktu validasi Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang dilakukan oleh pemerintah daerah

Bab V Membahas hasil penelitian yang menjawab perumusan masalah ketiga, yaitu Bagaimana rekonstruksi regulasi penetapan nilai Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang didasarkan pada nilai NJOP yang berbasis keadilan

Bab VI Penutup yang memuat tentang kesimpulan dari disertasi dan saran yang diberikan Penulis, serta implikasi kajian disertasi.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Rekontruksi

Rekonstruksi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata „konstruksi“ berarti pembangunan yang kemudian di tambah imbuhan „re“ pada kata konstruksi menjadi „rekonstruksi“ yang berarti pengembalian seperti semula.<sup>56</sup> Dalam Black Law Dictionary<sup>57</sup>, reconstruction is the act or process of rebuilding, recreating, or reorganizing something, rekonstruksi di sini dimaknai sebagai proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu.

B.N. Marbun dalam Kamus Politik mengartikan rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.<sup>58</sup>

Rekonstruksi yang berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula. Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikira-pemikir terdahulu, kewajiban para rekonstruktor

---

<sup>56</sup> Departemen Pendidikan Nasional, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, Hlm. 942.

<sup>57</sup> Bryan A.Garner, 1999, *Black' Law Dictionary*, ST. Paul Minn: West Group, Hlm. 1278.

<sup>58</sup> B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Hlm. 469.

adalah melihat pada segala sisi, agar kemudian sesuatu yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin kita bangun tersebut. Maka rekonstruksi dalam penelitian ini yaitu upaya untuk melakukan suatu perbaikan atas lembaga penyelesaian syiqaq/ BP4.

Makna dan hakikat dari pembaharuan hukum pidana dapat ditempuh dengan dua cara sebagai berikut (Barda Nawawi Arief, 2010:29-30):

1) Dilihat dari sudut pendekatan kebijakan:

- (1) Sebagai bagian dari kebijakan sosial, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya untuk mengatasi sosial masalah-masalah mencapai/menunjang tujuan masyarakat). dalam rangka nasional (kesejahteraan
- (2) Sebagai bagian dari kebijakan kriminal, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat (khususnya upaya penanggulangan kejahatan).
- (3) Sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya memperbaharui substansi hukum dalam rangka lebih mengefektifkan penegakan hukum.

2) Dilihat dari sudut pendekatan nilai

Pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya melakukan peninjauan dan penilaian kembali nilai-nilai sosio-

politik, sosio-filosofi dan sosio-kultural yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan normatif & substantif hukum pidana yang dicita-citakan.

## **2.2. Kajian Umum Tentang Pajak**

### **2.2.1. Pengertian Pajak dan Dasar Hukumnya**

Berbicara Dalam menjalankan roda kehidupan perekonomian negara yang sedang giat-giatnya melakukan pembangunan di segala bidang diperlukan dana yang dapat membiayai segala keperluan tersebut. Perolehan dana tersebut diatur dalam suatu ketentuan yang dapat dilihat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang selalu ditetapkan setiap lima tahun sekali.

Dalam APBN tersebut ditentukan bahwa pemasukan dana yang diterima oleh negara terdiri dari dua sumber, yaitu penerimaan di dalam negara dan bantuan luar negeri yang terdiri dari bantuan program dan bantuan proyek. Pemasukan dana melalui penerimaan dalam negara dapat dibagi menjadi tiga, yaitu penerimaan minyak dan gas, penerimaan pajak dan penerimaan bukan pajak. Sedangkan dari luar negeri dana di dapat melalui pinjaman luar negeri baik dilakukan secara bilateral maupun multilateral atau melalui organisasi internasional, seperti IMF, Bank Dunia, maupun bantuan atau hibah dari negara-negara donor seperti Jepang, Arab Saudi dan sebagainya.

Di antara sumber penerimaan tersebut di atas, salah satu sumber penerimaan yang paling diandalkan oleh negara kita adalah terutama dari penerimaan dalam negeri karena lebih bersifat mandiri dengan

tidak tergantung pada negara atau subyek hukum internasional lain. Apabila dibandingkan diantara penerimaan-penerimaan dalam negeri tersebut dapat kita lihat bahwa penerimaan dari sektor pajaklah merupakan salah satu aspek yang memegang peranan penting sebagai pemasukan dana yang paling potensial bagi negara.

Hal ini disebabkan penerimaan dari sektor minyak dan gas, yaitu dari penghasilan minyak pada akhir Pelita VI diperkirakan hanya tinggal 22% dari seluruh penerimaan dalam negeri. Jumlah tersebut berkurang karena sesuai dengan sifatnya sebagai sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui (terbatas) yang apabila dieksploitasi secara terus-menerus, maka lama kelamaan akan berkurang dan akan menjadi habis. Oleh karena itu walaupun dirasakan agak terlambat, pemerintah setelah reformasi mulai gencar membidik penerimaan dari sektor non minyak dan gas walaupun hasil penerimaan pajak tersebut tampaknya kurang menggembirakan untuk saat ini. Dikatakan demikian disebabkan oleh kenaikan penerimaan pajak yang tidak memenuhi harapan, yakni target kenaikan penerimaan pajak yang diharapkan 20% (dua puluh persen) sedangkan realisasinya ternyata kurang dari 10% (sepuluh persen).<sup>59</sup>

Dalam melakukan pembangunan termasuk di negara tercinta ini. Hal ini dapat kita lihat dari laporan anggaran penerimaan dan belanja negara (APBN) setiap tahunnya. Apalagi dengan mulai banyaknya

---

<sup>59</sup> Bambang Aji. et. al., 1999 "Mau menjaring 10 juta wajib pajak", Tempo, hlm. 89.

jenis pajak-pajak baru yang diterapkan, sehingga membuat peningkatan yang sangat signifikan dalam penerimaan pajak negara, hal ini tentunya juga memberikan arti bahwa kemandirian bangsa dan negara dalam pembiayaan pengeluaran negara yang menjadi tujuan dari reformasi perpajakan akan semakin nyata untuk terwujud. Dengan menyadari keadaan sebagaimana diterangkan di atas, maka pemerintah mulai mereformasi aturan perpajakan yang ada dan mengundang yang baru sesuai dengan keadaan perkembangan masyarakat dan perekonomian bangsa dan negara saat ini. Karena ketentuan-ketentuan perpajakan tersebut diperlukan dalam melaksanakan pemungutan pajak terhadap masyarakat agar bersifat adil bagi para subyek hukum pajak dimana tidak terlalu membebani bagi mereka.

Dasar hukum tentang perlunya peraturan-peraturan perpajakan tersebut dapat dilihat dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Pasal 23 huruf A amandemen ketiga yang bunyinya : "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang". Ketentuan tersebut mengandung makna, bahwa setiap pemungutan pajak harus ada Undang-Undang yang mengaturnya terlebih dahulu, bila tidak ada maka tidak dapat dilakukan pemungutan pajak. Dengan kata lain dapat disimpulkan bahwa segala sesuatu yang berhubungan dengan

perpajakan diatur dengan Undang-Undang, guna menjamin kepastian hukum dalam hubungan antara negara dengan warga negaranya.

#### 1) Pengertian Umum Pajak

Ada banyak definisi yang diberikan oleh para sarjana, salah satu definisi dari pajak menurut P.J.A. Adriani “Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan), yang terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan”<sup>60</sup>

Menurut Rochmat Soemitro, dalam bukunya yang berjudul "Dasar- dasar Hukum Pajak Dan Pajak Pendapatan" sebagai berikut "Pajak adalah iuran rakyat kepada Kas Negara (peralihan kekayaan dari sektor partikulir ke sektor pemerintah) berdasarkan Undang-Undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (tegen prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membiayai pengeluaran umum."<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> R. Santoso Brotodiharjo, 1987, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Cet. 3, Bandung : PT. Eresco Bandung, hlm. 2

<sup>61</sup> Rukiah Handoko, 2000, *Pengantar Hukum Pajak, Buku A, seri buku Ajar (diktat kuliah )*, Depok ;, hlm. 3

2) Adapun unsur-unsur dari definisi pajak yang dipaparkan di atas antara lain :<sup>62</sup>

(1) Pajak adalah suatu iuran kepada negara (yang sifatnya wajib) Artinya: setiap orang yang mendapat penghasilan tertentu wajib menyerahkan sebagian penghasilan kekayaannya kepada negara dan hukumnya wajib, baik dalam bentuk badan hukum maupun perorangan.

(2) Pajak dapat dipaksakan Artinya: yang berhak memungut pajak hanyalah negara. Iuran tersebut berupa uang (bukan barang). Bila si wajib pajak tertentu tidak membayar pajaknya, baik kepada Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat, maka fiskus akan menerapkan sanksi-sanksi keras kepadanya, yaitu barang-barang wajib pajak akan disita baik barang bergerak maupun barang tidak bergerak oleh juru sita dan setelah disita barang-barang tersebut akan dilelang dan hasil lelang itu akan menjadi hak negara untuk membangun negara.

(3) Berdasarkan Undang-Undang Artinya: pajak dipungut berdasarkan kekuatan Undang-Undang serta aturan pelaksanaannya. Pengaturan pajak tersebut tidak boleh berdasarkan peraturan yang berada di bawah Undang-Undang.

---

<sup>62</sup> Rochmat Soemitro, 1979, *Dasar-Dasar Hukum Pajak Dan Pajak Pendapatan*, Bandung : PT. Eresco, , hlm. 23-24

- (4) Tanpa Imbalan (kontraprestasi) Artinya: setiap orang yang membayar pajak tidak mendapat kontraprestasi secara langsung dari pemerintah. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah.
- (5) Untuk kepentingan masyarakat Artinya: penerimaan pajak negara digunakan untuk hal-hal yang berhubungan dengan kesejahteraan masyarakat umum. Digunakan untuk membiayai rumah tangga negara, yakni pengeluaran-pengeluaran yang bermanfaat bagi masyarakat luas.

#### 2.2.2. Perbandingan Pajak Pusat Dan Pajak Daerah

Perbandingan	Pajak Pusat	Pajak Daerah
Pengertian	Pajak pusat adalah pajak yang diambil untuk kepentingan yang lebih luas, seperti pembangunan negeri, keamanan negara, militer dan lain sebagainya. Dengan spektrumnya yang luas tersebut, pajak ini juga berfungsi sebagai sumber	Pajak daerah adalah pajak yang dipungut dan dikelola oleh Pemerintah Daerah baik di tingkat kabupaten/kota maupun provinsi. Hasil Pajak Daerah digunakan untuk membiayai belanja pemerintah daerah tersebut. Pajak daerah diberitahukan

	<p>penerimaan negara yang utama. Pajak pusat diberitahukan melalui Surat Pemberitahuan Pajak (SPT) tahunan baik ke wajib pajak pribadi maupun wajib pajak badan usaha.</p>	<p>lewat Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT-PBB) berdasarkan Surat Keputusan Kepala KPP terkait pajak terutang yang harus dibayar dalam 1 (satu) tahun pajak.</p>
Jenis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pajak Penghasilan (PPh)</li> <li>• Pajak Pertambahan Nilai (PPN)</li> <li>• Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM)</li> <li>• Pajak Bumi dan Bangunan (PBB perkebunan, Perhutanan, Pertambangan)</li> <li>• Bea Materai</li> </ul>	<p>Pajak Provinsi terdiri dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pajak Kendaraan Bermotor</li> <li>2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor</li> <li>3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor</li> <li>4. Pajak Air Permukaan</li> <li>5. Pajak Rokok</li> </ol> <p>Pajak kabupaten/kota terdiri dari:</p>

		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pajak Hotel</li> <li>2. Pajak Restoran</li> <li>3. Pajak Hiburan</li> <li>4. Pajak Reklame</li> <li>5. Pajak Penerangan Jalan</li> <li>6. Pajak Mineral Bukan Logam dan Bantuan</li> <li>7. Pajak Parkir</li> <li>8. Pajak Air Tanah</li> <li>9. Pajak Sarang Burung Walet</li> <li>10. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan</li> <li>11. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan</li> </ol>
Subjek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perorangan beserta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• orang pribadi atau</li> </ul>

	<p>warisan yang belum terbagi menjadi suatu kesatuan menggantikan yang berhak;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Badan yang terdiri dari Perseroan Terbatas (PT), Perseroan Komanditer, Badan Usaha Milik Negara atau daerah dengan nama dan dalam bentuk apapun, persekutuan, perseroan atau perkumpulan lainnya, firma, kongsi, perkumpulan koperasi, dan badan usaha lainnya;</li> <li>• Bentuk usaha tetap (BUT) merupakan suatu usaha yang dilakukan oleh</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang</li> </ul>
--	--	---

	<p>seseorang yang tidak bertempat tinggal di Indonesia atau berada di Indonesia tidak lebih dari 183 hari dalam jangka waktu 12 bulan atau badan yang tidak didirikan dan tidak berkedudukan di Indonesia. Badan yang dimaksud seperti kedudukan manajemen, cabang perusahaan, kantor perwakilan, bengkel, gedung kantor, dan bengkel.</p>	
--	--	--

### 2.2.3. Asas Pemungutan Pajak

Di dalam negara yang berdasarkan atas hukum, tentunya mempunyai tujuan yang hendak ditegakkan dalam melaksanakan kegiatan pemerintahnya yang berdasarkan hukum tersebut. Tujuan

hukum tersebut menurut Aristoteles adalah membuat adanya keadilan<sup>63</sup>

Tujuan hukum tersebut oleh para sarjana dijadikan juga sebagai tujuan hukum pajak yang harus ditempuh dengan mengusahakannya yang mana dalam pemungutan pajak harus diselenggarakan secara umum dan merata.

Tujuan yang menjadi asas pemungutan pajak dinamainya: “*The Four Maxim*”.<sup>64</sup> Adapun asas-asas pemungutan pajak tersebut adalah :

1) Asas Keadilan

Dari keterangan yang telah disebutkan di atas, dapat dilihat bahwa keadilan merupakan tujuan dari hukum pajak.

2) Asas Yuridis

Seperti halnya asas keadilan yang telah diuraikan di atas, maka pada asas yuridis ini juga berasal dari asas-asas yang dikemukakan oleh Adam Smith, yaitu asas certainty yang menekankan pentingnya kepastian mengenai pemungutan pajak, yaitu kepastian mengenai subyek pajak dan obyek pajak serta kepastian mengenai tata cara pemungutannya. Dalam asas ini seperti juga halnya asas certainty, pemungutan pajaknya juga harus terdapat jaminan hukum yang memberikan perlindungan terhadap keadilan secara tegas, baik untuk warga maupun untuk

---

<sup>63</sup> *Ibid.* hlm. 23.

<sup>64</sup> Departemen Keuangan Republik Indonesia, *Dasar-dasar Perpajakan* (Jakarta, 1991), hlm. 6

negaranya. Salah satu bentuk jaminan tersebut adalah dengan menetapkan Undang-Undang untuk mengatur segala sesuatu yang berhubungan dengan pajak. Sebagai contoh dapat kita lihat dalam Pasal 23 huruf A Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan, bahwa pemungutan pajak untuk keperluan negara harus dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang. Sehingga dengan adanya jaminan dalam bentuk Undang-Undang untuk mengatur setiap orang tidak merasa dirinya ragu untuk menjalankan kewajibannya untuk membayar pajak karena segala sesuatunya telah diatur secara jelas. Apabila si wajib pajak merasa berkeberatan atas jumlah pajak yang harus ia bayar, maka oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan, Pasal 25 dimungkinkan dilakukannya pengaduan ketidakpuasan tersebut kepada pihak atasan yang berwenang mengenai penetapan pajaknya yang dirasakan kurang adil.

### 3) Asas Ekonomis

Dalam pemungutan pajak selain mempunyai fungsi budgeter, pajak juga berfungsi sebagai alat untuk menentukan politik perekonomian. Untuk itu dalam pelaksanaannya diharapkan tidak mengganggu kehidupan ekonomis dari wajib pajak.

### 4) Asas Finansial

Pada asas terakhir ini dimaksudkan bahwa dalam pemungutan dan pengenaan pajak diusahakan menggunakan biaya-biaya yang sekecil dan sehemat mungkin dan mencukupi untuk pengeluaran negara. Artinya bahwa untuk pengeluaran dan pemungutan harus sebanding dengan penerimaan yang negara terima.

Untuk mencapai tujuan pemungutan pajak perlu memegang teguh asas-asas pemungutan pajak sehingga dapat memilih alternatif pemungutannya Adam Smith (Pencetus Teori Four Maxim di buku “*Wealth of Nations*”) mengatakan bahwa asas itu meliputi :

- 1) Asas Equality berarti asas keseimbangan dengan kemampuan atau asas keadilan didefinisikan bahwa pemungutan pajak yang dilakukan harus adil, sesuai dengan kemampuan (*ability to pay*) dan penghasilan wajib pajak, tanpa memihak- mihak dan diskriminatif.
- 2) Asas Certainty adalah asas kepastian hukum dimana setiap pemungutan pajak yang dilakukan harus berdasarkan Undang-Undang dan tidak boleh ada penyimpangan.
- 3) Asas Convenience of Payment (Asas Kesenangan) : Asas ini disebut juga dengan asas pemungutan pajak tepat waktu, yaitu pajak dipungut saat wajib pajak berada di saat yang baik dan

sedang bahagia, misalnya saat baru menerima pajak penghasilan atau memperoleh hadiah.

- 4) Asas Efficiency yaitu biaya pemungutan pajak dilakukan efisien mungkin sehingga tidak terjadi biaya administratif pemungutan pajak lebih besar daripada penerimaan pajak itu sendiri.<sup>65</sup>

W.J. Langen mengemukakan asas pemungutan pajak lainnya adalah<sup>66</sup> :

- 1) Asas daya pikul yaitu besar kecilnya pajak yang dipungut harus berdasarkan besar kecilnya penghasilan wajib pajak. Semakin tinggi penghasilan maka semakin tinggi pajak yang dibebankan.
- 2) Asas manfaat yaitu pajak yang dipungut oleh negara harus digunakan untuk kegiatan-kegiatan yang bermanfaat untuk kepentingan umum.
- 3) Asas kesejahteraan yaitu pajak yang dipungut oleh negara digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
- 4) Asas kesamaan yaitu dalam kondisi yang sama antara wajib pajak yang satu dengan yang lain harus dikenakan pajak dalam jumlah yang sama.
- 5) Asas beban yaitu yang sekecil-kecilnya: pemungutan pajak diusahakan sekecil-kecilnya atau serendah-rendahnya, jika dibandingkan dengan nilai obyek pajak, sehingga tidak memberatkan para wajib pajak.

---

<sup>65</sup> Waluyo, 2005, *Perpajakan Indonesia*, Jakarta : Penerbit Salemba Empat, hal 13

<sup>66</sup> www. Cosmovanilast. Blogspot.Com diakses tanggal 22 Agustus 2024

Selanjutnya Adolf Wagner<sup>67</sup> menyampaikan bahwa asas pemungutan pajak adalah :

- 1) Asas politik finansial yaitu pajak yang dipungut negara jumlahnya harus memadai sehingga dapat membiayai atau mendorong semua kegiatan negara.
- 2) Asas ekonomi yaitu penentuan objek pajak harus tepat misalnya: pajak pendapatan, pajak untuk barang-barang mewah dll.
- 3) Asas keadilan yaitu pemungutan pajak berlaku secara umum tanpa diskriminasi, untuk kondisi yang sama diperlakukan sama pula.
- 4) Asas administrasi yaitu menyangkut masalah kepastian perpajakan (kapan, dimana harus membayar pajak), keluwesan penagihan (bagaimana cara membayarnya) dan besarnya biaya pajak.
- 5) Asas yuridis adalah segala pemungutan pajak harus berdasarkan Undang-Undang.

Jhon F. Due<sup>68</sup> mengatakan bahwa pemungutan pajak harus bersifat netral artinya tidak mempengaruhi pilihan masyarakat untuk mengkonsumsi atau memproduksi barang. Asas ini bertujuan untuk menjaga agar pemungutan pajak tidak mengganggu kemajuan ekonomi, namun dimungkinkan kebijaksanaan pemerintah justru dibuat untuk mempengaruhi konsumsi masyarakat. Asas keadilan dalam

---

<sup>67</sup> www. Cosmovanilast. Blogspot.Com diakses tanggal 22 Agustus 2024

<sup>68</sup> Waluyo, *Op. Cit.*, hal. 14

pemungutan pajak harus mampu diterapkan dalam kenyataan yang sebenarnya, oleh karena itu menurut Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave diperlukan dua macam asas keadilan dalam pemungutan pajak, yaitu; (a) *Benefit Principle* artinya dalam sistem perpajakan yang adil, setiap wajib pajak harus membayar pajak sejalan dengan manfaat yang dinikmatinya dari pemerintah. (b) *Ability Principle* artinya pajak dibebankan kepada wajib pajak atas dasar kemampuan membayar.<sup>69</sup>

#### 2.2.4. Keadilan dalam Pemungutan Pajak

Pengertian keadilan merupakan pengertian yang sangat luas dan pelik. Dalam hubungan ini dikemukakan pengertian secara khusus, yaitu pengertian keadilan dalam hukum pajak. Salah satu sendi keadilan dalam hukum pajak adalah *Equality* (perlakuan yang sama) kepada wajib pajak, yang tidak membedakan kewarganegaraan, baik pribumi, maupun asing, dan tidak membedakan agama, aliran politik, dan sebagainya. Namun, apabila ada pertentangan kepentingan antara kepastian hukum pajak dan prinsip keadilan pajak, maka dalam hal ini yang harus didahulukan adalah kepastian hukum guna menjamin pelaksanaan pajak kepada setiap wajib pajak.<sup>70</sup> Kepastian hukum merupakan aplikasi dari penegakan hukum. Penegakan hukum merupakan penerapan produk hukum yaitu undang-undang guna mewujudkan keadilan pajak sehingga tercipta kemaslahatan hidup

---

<sup>69</sup> *Ibid.* hlm. 3.

<sup>70</sup> *Ibid.* hlm. 3.

berbangsa dan bernegara. Jhon Stuart Mill<sup>71</sup> dalam bukunya *Utilitarianism*, melihat keadilan tidak muncul dari sekedar “insting asli yang sederhana di dada manusia, melainkan dari kebutuhan akan dukungan manusia. Keadilan juga adalah nama bagi persyaratan moral tertentu yang secara kolektif berdiri lebih tinggi di dalam skala kemanfaatan sosial, karenanya menjadi kewajiban yang lebih dominan ketimbang persyaratan moral lainnya. Basis argumen di atas berawal dari 3 (tiga) tahap kesimpulan. Pertama menghitung bentuk ketidakadilan dan menyelidiki sifat umum di antara mereka. Kedua menyelidiki kenapa muncul perasaan yang sangat kuat mengenai keadilan dan meneliti apakah perasaan tersebut dilandaskan pada kemanfaatan. Ketiga mengkaji beberapa kasus kontroversial untuk menunjukkan bahwa desakan ‘keadilan’ tidak akan bisa menjawab kontroversi tersebut dimana hanya kalkulasi kemanfaatan saja yang sanggup menjawabnya.

Lebih lanjut Jhon Stuart Mill memperkenalkan 6 (enam) kondisi umumnya yang disepakati sebagai hal yang ‘tidak adil’ atau ketidakadilan :

- (a) memisahkan manusia dari hal-hal yang atasnya mereka memiliki hak legal.
- (b) memisahkan manusia dari hal-hal yang atasnya mereka memiliki hak moral.

---

<sup>71</sup> Jhon Stuart Mill dalam Karen Lebacqz, 2013, *Teori-Teori Keadilan (Six Theories of Justice)*, Bandung : Nusa Media, hlm. 19.

- (c) manusia tidak menerima apa yang layak diterimanya, kebaikan yang bertindak benar dan keburukan bagi yang bertindak keliru.
- (d) perselisihan iman di antara orang perorangan.
- (e) bersikap setengah-setengah, artinya menunjukkan dukungan hanya sebagai pemanis di bibir.
- (f) mengancam atau menekan orang lain yang tidak setara dengannya.<sup>72</sup>

Oleh karena itu dia menyimpulkan bahwa keadilan adalah nama bagi kelas-kelas aturan moral tertentu yang menyoroti esensi kesejahteraan manusia lebih dekat, dan karenanya menjadi kewajiban yang lebih absolut dari aturan penuntun hidup apapun lainnya. Keadilan juga merupakan suatu konsepsi dimana kita menemukan salah satu esensinya yaitu hak yang diberikan kepada individu, mengimplikasikan sertamemberikan kesaksian mengenai kewajiban yang lebih mengikat.<sup>73</sup> Hans Kelsen<sup>74</sup> mengungkapkan ide keadilan adalah mengatur perilaku manusia dan berlaku bagi manusia semuanya, serta semua orang menemukan kegembiraan di dalamnya. Maka keadilan sosial adalah kebahagiaan sosial. Jika demikian halnya, keadilan dimaknai dengan kebahagiaan sosial maka akan tercapai kebutuhan individu sosial yang terpenuhi. Tata aturan yang adil adalah tata aturan yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan tersebut.

---

<sup>72</sup> *Ibid*

<sup>73</sup> *Ibid*

<sup>74</sup> Jimly Asshiddiqi & Ali Safa'at, 2012, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta : Konstitusi Press, hlm. 17.

Teori *keadilan distributive* yang dikemukakan oleh Aristoteles<sup>75</sup> bahwa sangat tepat keadilan pajak ditilik dari sisi besar kecilnya jumlah pembayaran pajak. Namun keadilan pajak tidak melulu diukur dengan parameter besar kecilnya pajak. Akan tetapi keterlibatan Masyarakat dalam membayar pajak merupakan makna yang sangat berarti sebabakan membantu meringankan beban pemerintah serta mewujudkan keadilan pajak bagi negara. Untuk menyatakan keadilan kepada negara dalam memungut pajak, maka menurut R. Santoso Brotodiharjo dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum, ada beberapa teori yang mendasari adanya pemungutan pajak, yaitu:<sup>76</sup>

*Teori Asuransi*, menurut teori ini negara mempunyai tugas untuk melindungi warganya dari segala kepentingannya baik keselamatan jiwanya maupun keselamatan harta bendanya. Untuk perlindungan tersebut diperlukan biaya seperti layaknya dalam perjanjian asuransi diperlukan adanya pembayaran premi. Pembayaran pajak ini dianggap sebagai pembayaran premi kepada negara. Teori ini banyak ditentang karena negara tidak boleh disamakan dengan perusahaan asuransi.

*Teori Kepentingan*, menurut teori ini dasar pemungutan pajak adalah adanya kepentingan dari masing-masing warga negara. Termasuk kepentingan dalam perlindungan jiwa dan harta. Semakin tinggi tingkat kepentingan perlindungan, maka semakin tinggi pula pajak yang harus dibayarkan. Teori ini banyak ditentang, karena pada

---

<sup>75</sup> Wirawan B.Ilyas & Richard Burton, *Manajemen Sengketa*..... hal 15

<sup>76</sup> R. Santoso Brotodiharjo, 1981. *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung : Erosco Nv.

kenyataannya bahwa tingkat kepentingan perlindungan orang miskin lebih tinggi daripada orang kaya. Ada perlindungan jaminan sosial, kesehatan, dan lain-lain. Bahkan orang yang miskin justru dibebaskan dari beban pajak.

*Teori Gaya Pikul*, menurut teori ini bahwa dasar keadilan pemungutan pajak terletak pada jasa-jasa yang diberikan oleh negara kepada masyarakat berupa perlindungan jiwa dan harta bendanya. Oleh karena itu, untuk kepentingan perlindungan, maka masyarakat akan membayar pajak menurut daya pikul seseorang.

*Teori Bakti*, atau juga teori kewajiban mutlak artinya negara hak mutlak untuk memungut pajak. Di lain pihak, masyarakat menyadari bahwa pembayaran pajak sebagai suatu kewajiban untuk membuktikan tanda baktinya terhadap negara. Dengan demikian dasar hukum pajak terletak pada hubungan Masyarakat dengan negara.

*Teori Asas Daya Beli*, menurut teori ini bahwa penyelenggaraan kepentingan masyarakat dianggap sebagai dasar keadilan pemungutan pajak yang bukan kepentingan individu atau negara, sehingga lebih menitik beratkan pada fungsi mengatur.

Pendapat R. Santoso Brotodiharjo di atas dapat kita simpulkan bahwa pembayaran pajak diibaratkan dengan membayar premi asuransi karena negara memberikan perlindungan kepada warga negara/rakyat terhadap harta, jiwanya. Oleh karena itu negara boleh memungut pajak kepada rakyat dengan berdasarkan jasa yang

diberikan tersebut, namun teori ini banyak dipersoalkan oleh para ahli karena menyamakan perlindungan negara dengan pembayaran asuransi. Kalau kita cermati di dalam ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa tugas negaralah yang memberikan perlindungan terhadap rakyat, bukan disebabkan karena rakyat membayar pajak, ada atau tidaknya pajak yang dibayarkan oleh rakyat, negara tetap memberikan perlindungan terhadap rakyatnya.

Akan tetapi sebagai bakti rakyat terhadap negara, maka rakyat harus rela memberikan kontribusinye melalui pembayaran pajak, hal itu menunjukkan adanya hubungan yang erat antara negara dengan rakyat. Rakyat memikul beban bersama-sama dengan negara dalam rangka pembangunan di seluruh aspek kehidupan bangsa/negara. Pemungutan pajak juga harus memperhatikan kemampuan daya pikul rakyat artinya kemampuan wajib pajak pada saat dipungut pajak. Bukan sebaliknya pajak dipungut pada saat ekonomi masyarakat.

#### 2.2.5. Sistem Pemungutan Pajak

Sistem pelaksanaan pemungutan pajak yang dikenal adalah :

##### 1) Sistem *Official Assessment* (*official assessment system*)

Adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pemerintah (fiskus) untuk menentukan besarnya pajak terutang. Adapun ciri-ciri dari *Official Assessment System* adalah sebagai berikut :

- (1) Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang berada pada fiskus;
- (2) Wajib pajak bersifat pasif;
- (3) Utang pajak timbul setelah dikeluarkan surat ketetapan pajak oleh fiskus.

Kekurangan Sistem Pemungutan Pajak Official Assesment adalah karena tanggung jawab pemungutan pajak terletak sepenuhnya pada penguasa pemerintahan yang diwakili oleh fiskus sebagaimana tercermin dalam sistem penetapan pajak yang sepenuhnya menjadi wewenang administrasi perpajakan.

Wajib pajak hanya berperan sebagai pembayar jumlah pajak yang sebelumnya telah ditetapkan oleh fiskus. Dengan demikian, pelaksanaan kewajiban perpajakan dalam banyak hal menjadi sangat tergantung pada pelaksanaan administrasi perpajakan yang dilakukan oleh aparat perpajakan. Hal ini menyebabkan wajib pajak kurang mendapatkan pembinaan dan bimbingan terhadap kewajiban perpajakannya, sertakurang diikutsertakan dalam memikul beban negara untuk mempertahankan kelangsungan pembangunan nasional.

Untuk menjaga keefektifan dari sistem pemungutan ini (*Official Assesment*), berarti secara tidak langsung adalah dengan memperkuat struktur fiskus dan administrasi perpajakan

keseluruhan. Wajib pajak tidak berperan serta aktif dalam peningkatan efisiensi dan efektifitas pelaksanaan administrasi perpajakan.

Negara yang menganut sistem pemungutan pajak ini adalah Belanda.<sup>77</sup> Kelemahan dari sistem pemungutan pajak ini adalah masyarakat kurang bertanggung jawab dalam memikul beban negara yang pada hakikatnya adalah untuk kepentingan mereka sendiri dalam hidup bermasyarakat, bernegara, dan berpemerintahan.<sup>78</sup> Hal itu terjadi disebabkan oleh ciri yang kedua yang telah disebutkan di atas, yaitu si wajib pajak bersifat pasif.

## 2) Sistem *Self Assessment* (*Self Assessment System*)

Adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang, kepercayaan, tanggung jawab kepada wajib pajak untuk menghitung, memperhitungkan, membayar dan melaporkan sendiri besarnya pajak yang harus dibayar. Negara yang menganut sistem ini adalah Amerika Serikat, Jepang dan Indonesia.<sup>79</sup> Contohnya : Pengenaan PPh dan BPHTB.

Sistem *Self Assesment* berbeda dengan sistem *Official Assesment* karena Sistem *Self Assesment* memberikan konsekuensi yang berat bagi Wajib Pajak yang tidak memenuhi

---

<sup>77</sup> Rukiah Handoko, *Op. Cit.*, hlm. 31-32.

<sup>78</sup> Rimsky K. Judisseno, 1999, *Pajak dan strategi Bisnis (Suatu Tinjauan Tentang Kepastian Hukum Dan Penerapan Akutansi Di Indonesia )*, Jakarta: PT : Gramedia Pustaka Utama, hlm. 24.

<sup>79</sup> Rukiah Handoko *Op. Cit.*, hlm. 32.

kewajiban-kewajiban perpajakan yang dibebankan kepadanya. Secara otomatis, sanksi yang dijatuhkan akan lebih berat, yakni berupa denda, bunga, ataupun kenaikan jumlah pajak yang terutang.

*Self Assessment System* menunjukkan proporsi yang lebih kecil dari yang telah ditetapkan sebelumnya, sehingga sesuai dengan kenyataan yang ada, jumlah pajak yang dianggarkan akan menurun pula. Di lain pihak, sistem ini mempunyai beberapa keunggulan yaitu dapat meningkatkan produktifitas dan murah.

Pemerintah tidak lagi dibebankan kewajiban administrasi menghitung jumlah pajak terutang Wajib Pajak dan menerbitkan Surat Ketetapan Pajak untuk memberitahukan (sekaligus memerintahkan pembayaran) jumlah tersebut kepada Wajib Pajak, sehingga waktu, tenaga dan biaya sehubungan dengan hal tersebut dapat dihemat atau dialihkan untuk melakukan aktivitas perpajakan atau pemerintahan lainnya. Ciri dan corak tersendiri dari sistem pemungutan pajak tersebut adalah:

- a) Bahwa pemungutan pajak merupakan perwujudan dari pengabdian kewajibandan peran serta Wajib Pajak untuk secara langsung dan bersama-sama melaksanakan kewajiban perpajakan yang diperlukan untuk pembiayaan negara dan pembangunan nasional.

b) Tanggung jawab atas kewajiban pelaksanaan pajak, sebagai pencerminan kewajibandi bidang perpajakan berada pada anggota masyarakat Wajib Pajak sendiri. Pemerintah, dalam hal ini aparat perpajakan sesuai dengan fungsinya berkewajiban melakukan pembinaan, penelitian, dan pengawasan terhadap pelaksanaan kewajiban perpajakan Wajib Pajak berdasarkan ketentuan yang digariskan dalam peraturan perundang-undangan perpajakan;

c) Anggota masyarakat Wajib Pajak diberi kepercayaan untuk dapat melaksanakan kegotongroyongan nasional melalui sistem menghitung, memperhitungkan, dan membayar sendiri pajak yang terutang (*Self Assessment*), sehingga melalui sistem ini pelaksanaan administrasi perpajakan diharapkan dapat dilaksanakan dengan lebih rapi, terkendali, sederhana dan mudah untuk dipahami oleh anggota masyarakat Wajib Pajak.<sup>80</sup>

Penerapan sistem *self assessment*, pada hakekatnya mengandung maksudsupaya di dalam diri wajib pajak tertanam kuat hal-hal seperti kesadaran (*taxconsciousness*), kejujuran, hasrat untuk membayar (*tax mindedness*) dan *tax diseipline*. Jadi jika rakyat mengerti tentang fungsi dan manfaat pajak dalam

---

<sup>80</sup> Muhammad Zain, Manajemen Perpajakan, Salemba Empat, Jakarta, 2008, hal. 113.

masyarakat, makarakyat akan menjadi sadar arti pentingnya membayar pajak, jika rakyat sadar akan halitu maka ia akan sadar akan hak dan kewajibannya sebagai wajib pajak, dan ia akan menjadi masyarakat yang suka membayar pajak, disamping itu pula ia akan menjadi jujur dalam bidang perpajakan, sehingga akan timbul disiplin dari wajib pajak untuk selalu memenuhi kewajiban-kewajibannya untuk membayar pajak tepat waktu.<sup>81</sup>

Penerapan sistem ini (*self assessment*), akan berhasil dengan baik jika syarat-syarat yang berupa kesadaran kejujuran, keinginan/hasrat untuk membayar serta disiplin ada dalam diri wajib pajak atau dapat dipenuhi oleh wajib pajak. Agar syarat-syarat ini dapat terpenuhi maka perlu adanya campur tangan Pemerintah Daerah dengan diadakannya penyuluhan, pembinaan, bimbingan serta pengawasan, hal ini dikarenakan tingkat pendidikan dan kesadaran pajak dari bangsa Indonesia belumsedemikian tinggi, sehingga belum dapat untuk melaksanakan *self assessment*, dengan baik.

Pemberian kepercayaan sepenuhnya kepada wajib pajak untuk melakukan *self assessment*, hal ini akan memberikan konsekwensi yang berat bagi wajib pajak, artinya jika wajib pajak tidak memenuhi kewajiban yang dipikulkan kepadanya,

---

<sup>81</sup> Rochmat Soemitro, Pengantar Singkat Hukum Pajak, Eresco, Bandung, 1992, hal.20-21

maka sanksi yang diajukan akan lebih berat dari biasanya, atau dengan pendapat lain sistem *self assessment* akan membawa tanggung jawab yang lebih besar dan akan dikenakan dengan lebih berat, yang mana hal ini kurang dipahami oleh wajib pajak.

Penyetoran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan ini, menggunakan Surat Setoran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, yang mana surat ini digunakan untuk melaporkan data perolehan hak atas tanah dan bangunan disamping itu juga berfungsi sebagai alat pembayaran/penyetoran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan dan Surat Pemberitahuan Objek Pajak Bumi dan Bangunan (SPO PBB). Jadi jelaslah bahwa penerapan sistem *self assessment*, pada Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan tidak hanya terbatas pada penentuan dan penghitungan pajak yang terhutang oleh wajib pajak sendiri, namun meliputi pula tata cara dan mekanisme pembayaran sampai dengan pelaporan.

### 3) Sistem *Withholding* (*Withholding Tax System*)

Sistem *withholding* adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ketiga untuk memotong atau memungut besarnya pajak yang terhutang oleh Wajib Pajak. Pemotong pajak bisa majikan, bendahara atau

pemberi kerja, disebut juga sistem Pay as You Earn (PYE) dan Pay as You Go (PYGO) yang artinya bayarlah pajak sebelum menerima gaji atau sebelum pergi. Contohnya di Indonesia : Pengenaan PPh Pasal 21 UU PPh Tahun 2000, yaitu pajak penghasilan yang dikenakan atas penghasilan berupa gaji, upah, honorarium, tunjangan, dan pembayaran lain dengan nama apapun sehubungan dengan pekerjaan, jasa, atau kegiatan yang dilakukan oleh Wajib Pajak orang pribadi dalam negeri.<sup>82</sup>

*Sistem With holding Tax* di Indonesia diterapkan pada mekanisme pemotongan atau pemungutan Pajak Penghasilan (PPh) dan PPN yaitu PPh Pasal 21, PPh Pasal 22, PPh Pasal 23, PPh Pasal 26, PPh Final Pasal 4 Ayat (2), PPh Pasal 15, dan PPN. Sebagai bukti atas pelunasan pajak ini bukti potong atau bukti pungut.

Dalam kasus tertentu ada juga yang berupa Surat Setoran Pajak (SSP). Bukti-bukti pemotongan tersebut dilampirkan dalam SPT Tahunan PPh/SPT Masa PPN dari Wajib Pajak yang bersangkutan.

*Sistem With holding* memberikan peran aktif kepada Pihak ketiga sedangkan fiskus berperan dalam pemeriksaan pajak, penagihan, maupun tindakan penyitaan apabila ada indikasi pelanggaran perpajakan, seperti halnya pada *Self*

---

<sup>82</sup> *Ibid.* hlm. 32.

*Assessment System*.<sup>83</sup> Sistem pajak ini menekankan kepada pemberian kepercayaan pada pihak ketiga diluar fiskus yaitu, pemberi penghasilan melakukan pemotongan atau memungut pajak atas penghasilan yang diberikan dengan suatu persentase tertentu dari jumlah pembayaran atau transaksi yang dilakukannya dengan penerima penghasilan. Jumlah pajak yang dipotong atau dipungut oleh pihak ketiga tersebut dibayarkan kepada negara melalui penyetoran pajak seperti pada aktivitas yang dilakukan di *Self Assessment* dalam jangka waktu tertentu yang telah ditetapkan Undang-undang. *With holding Tax System* selain memperlancar masuknya dana ke kas negara tanpa intervensi fiskus juga dapat menghemat biaya administrasi pemungutan (*administrative cost*), seperti pada *Self Assessment*, wajib pajak yang dipotong atau dipungut pajaknya secara tidak terasa telah memenuhi kewajiban perpajakannya.

Manfaat *withholding tax system* antara lain, dapat meningkatkan kepatuhan secara sukarela karena pembayar pajak secara tidak langsung telah membayar pajaknya, pengumpulan pajak secara otomatis bagi pemerintah tanpa mengeluarkan biaya, meningkatkan penerimaan pajak (optimalisasi perluasan objek pajak), merupakan penerapan prinsip *convenience of tax*

---

<sup>83</sup> Setu Setyawan, Perpajakan Indonesia Edisi 2009, Malang : UMM Press, 2009, hal.10.

*system*, serta meningkatkan penerimaan pajak (optimalisasi perluasan obyek pajak).

*With holding Tax System* merupakan cara termudah bagi pemerintah untuk memungut pajak, tetapi di pihak lain, yaitu pihak Wajib Pajak, *With holding Tax System* ini menimbulkan beban pemenuhan kewajiban perpajakan (*cost of compliance*) yang tinggi, misalnya beban administrasi, beban sanksi administrasi kalau terlambat memotong dan/atau menyetorkan, atau alpa tidak/belum memotong pajaknya pihak lain. Dengan kata lain, dalam *With holding Tax System* ini, Wajib Pajak diwajibkan untuk memungut dan mengadministrasikan pajaknya pihak lain (Wajib Pajak lain) yang mana kewajiban untuk mengadministrasikan pajaknya pihak lain tersebut sebenarnya adalah tanggung jawab pemerintah (dalam hal ini wewenang ada pada Direktorat Jenderal Pajak)

*Withholding Tax System* yang berlaku saat ini di Indonesia, Direktorat Jenderal Pajak memiliki kewenangan penuh dalam menentukan jenis-jenis penghasilan yang merupakan objek *Withholding Tax*. Tidak ada pembatasan mengenai jenis-jenis penghasilan yang layak dan tidak layak dikenakan *Withholding Tax*. Hal ini tentunya akan memberi keleluasaan bagi Direktorat Jenderal Pajak untuk terus memperluas pengenaan *Withholding Tax* ini. Alasannya adalah

karena penerimaan pajak akan mudah terkumpul dan tugas Direktorat Jenderal Pajak cukup mengawasi saja, dan kalau ada Wajib Pajak tidak menjalankan *Withholding Tax System* tersebut dengan benar, maka Direktorat Jenderal Pajak tinggal menerapkan sanksi administrasi, yang tentunya akan menambah pundi-pundi penerimaan negara. Akan tetapi, bagi Wajib Pajak, perluasan *Withholding Tax* ini tentunya menimbulkan *cost of compliance* yang tinggi, karena mereka dibebani untuk memungut pajaknya pihak lain yang seharusnya bukan tanggung jawab mereka untuk memungut dan mengadministrasikannya. Hal ini bermuladari luasnya pendelegasian wewenang yang diberikan oleh UU PPh yang berlaku sekarang kepada Direktorat Jenderal Pajak untuk menentukan sendiri jenis-jenis penghasilan yang akan dikenakan *Withholding Tax*.

Selain itu ada beberapa faktor penghambat penerapan dan pelaksanaan kebijakan *Withholding Tax System* baik dari aspek yuridis, aspek Sumber Daya Manusia (SDM) maupun aspek moralitas. Misalnya sering terjadi penambahan/perubahan peraturan perpajakan, baik fiskus dan pihak ketiga pemotong pajak (*Tax Withholder*) sangat terbatas, serta kurangnya kesadaran para pihak. Status kinerja *Tax Withholder* dan fiskus belum diatur secara spesifik dalam UU Pajak Penghasilan, sehingga bila terjadi kesalahan dan pelanggaran yang paling

dirugikan adalah dari Wajib Pajak dan akan menanggung akibat hukumnya.

#### 2.2.6. Pajak dalam Islam

Dalam istilah Bahasa Arab, pajak dikenal dengan Adh-Dharibah atau bisa juga disebut dengan Al-Maks, yang artinya “pungutan yang ditarik dari rakyat oleh para penarik pajak.”<sup>84</sup> Imam al-Ghazali dan Imam al-Juwaini, pajak adalah apa yang diwajibkan oleh penguasa (pemerintahan muslim) kepada orang-orang kaya dengan menarik dari mereka apa yang dipandang dapat mencukupi (kebutuhan Negara dan masyarakat secara umum) Ketika tidak ada kas di dalam baitul maal.<sup>85</sup> Abdul Qadim Zallum berpendapat pajak adalah arta yang diwajibkan Allah Swt. Kepada kaum muslim untuk membiayai berbagi kebutuhan dan pos-pos pengeluaran yang memang diwajibkan atas mereka, pada kondisi baitul mal tidak ada uang atau harta.<sup>86</sup>

Ada istilah-istilah lain yang mirip dengan pajak atau adh-Dharibah diantaranya adalah :

- 1) Al-jizyah ialah upeti yang harus dibayarkan ahli kitab kepada pemerintahan Islam.
- 2) Al-Kharaj ialah pajak bumi yang dimiliki oleh Negara Islam.

---

<sup>84</sup> Majalah Pengusaha Muslim, Edisi 18 Volume 2/ Juni-Juli 2011, hlm 42

<sup>85</sup> *Ibid*

<sup>86</sup> Abdul Qadim Zallum dalam Gusfahmi, *Pajak Menurut Syariah*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, hlm 32.

3) Al-Usyur ialah bea cukai bagi para pedagang non muslim yang masuk ke Negara Islam.<sup>87</sup>

Ada beberapa ketentuan tentang pajak (dharibah) menurut Syariat Islam, yang sekaligus membedakannya dengan pajak dalam sistem kapitalis Non-Islam yaitu:<sup>88</sup>

Pajak (dharibah) bersifat temporer, tidak bersifat kontinyu hanya boleh di pungut ketika Baitul mal tidak ada harta atau kurang. Ketika baitul mal sudah tersisi kembali, maka kewajiban pajak bisa dihapuskan. Berbeda dengan zakat yang tetap dipungut sekalipun tidak ada lagi pihak yang membutuhkan (mustakhir). Sedangkan pajak menurut Non Islam adalah abadi.

- 1) Pajak (*dharibah*) hanya boleh dipungut untuk pembiayaan yang merupakan kewajiban bagi kaum muslim dan sebatas jumlah yang diperlukan untuk pembiayaan wajib tersebut tidak boleh lebih. Sedangkan pajak menurut non-islam ditunjukkan untuk seluruh warga tanpa membedakan agama.
- 2) Pajak (*dharibah*) hanya di ambil dari kaum muslim dan tidak dipungut dari non-muslim. Sebab dharibah dipungut untuk membiayai keperluan yang menjadi kewajiban bagi kaum muslim, yang tidak menjadi kewajiban non-muslim. Sedangkan teori pajak Non-Islam tidak membedakan muslim dan non-muslim dengan alasan tidak boleh diskriminasi.

---

<sup>87</sup> *Op.Cit.* hlm. 43

<sup>88</sup> *Op.Cit.* hlm. 34.

3) Pajak (*dharidah*) hanya dipungut dari kaum muslim yang kaya, tidak dipungut dari selainnya. Orang kaya adalah orang yang memiliki kelebihan harta dari pembiayaan kebutuhan pokok dan kebutuhan lainnya bagi diri dan keluarganya menurut kelayakan Masyarakat sekitarnya. Dalam pajak non-islam, kadang kala juga dipungut atas orang miskin, seperti pajak bumi dan bangunan (PBB) atau PPN yang tidak mengenal siapa subjeknya, melainkan melihat objek (barang atau jasa) yang dikonsumsi.

4) Pajak (*dharidah*) hanya dipungut sesuai dengan jumlah pembiayaan yang diperlukan tidak boleh lebih.

5) Pajak (*dharidah*) dapat dihapus bila sudah tidak diperlukan. Menurut teori pajak Non-Islam, tidak akan dihapus karena hanya itulah sumber pendapatan.

Berdasarkan istilah-istilah diatas (al-jiyaz, al-Kharaj dan al-usyur), dapat dikatakan bahwa pajak sebenarnya diwajibkan bagi orang-orang NonMuslim kepada pemerintahan Islam sebagai bayaran jaminan keamanan. Maka ketika pajak tersebut diwajibkan kepada kaum muslimin, para ulama dari zaman sahabat, tabi'in hingga sekarang berbeda pendapat di dalam menyikapinya. Pendapat pertama menyatakan bahwa pajak tidak boleh sama sekali dibebankan kepada kaum muslimin, karena kaum muslimin sudah dibebani kewajiban

zakat. Di antara dalil-dalil syar'i yang melandasi pendapat ini adalah sebagai berikut.<sup>89</sup>

Firman Allah Taala:

Wahai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan cara yang bathil..." (QS. An-Nisa':29)

Dalam ayat ini Allah melarang hamba-Nya saling memakan harta sesamanya dengan jalan yang tidak dibenarkan. Dan pajak adalah salah satu jalan yang bathil untuk memakan harta sesamanya.

Rasulullah Shallallahu'alaihiwassallam bersabda:

*Janganlah kalian berbuat dzalim beliau mengucapkannya tiga kali Sesungguhnya tidak halal harta seseorang muslim kecuali dengan kerelaan dari pemiliknya. (HR. Imam Ahmad V/72 no. 20174, dandi shahihkan oleh Al -Albani dalamshahih Wa Dhaif Jami'ush Shagir no.1761 dan 1459).*

Hadist yang di riwayatkan dari Fathimah binti Qais

Radiallahu'anha bahwa dia mendengar Rasulullah SAW Bersabda :

*"tidak ada kewajiban dalam harta kecuali zakat." (HR. Ibnu majah 1/570 no. 1789 hadist ini dinilai dho'if (lemah) oleh syekh Al- Albani karena di dalam sanandanya ada perawi yang bernama Abu Hamzah (Maimun), Menurut Imam Bukhari, 'dia ridak cerdas"*

Mereka mengatakan bahwa dalil-dalil syar'i yang menetapkan kanadanya hak wajib pada harta selain zakat hanyalah bersifat anjuran bukan kewajiban yang harus dilaksanakan, seperti hak tamu atas tuan rumah mereka juga mengatakan hak-hak tersebut hukumnya wajib sebelum disyariatkan kewajiban zakat, namun setelah zakat

---

<sup>89</sup> *Ibid.* hlm. 43

diwajibkan, maka hak-hak wajib tersebut menjadi Mansukh dihapuskan/dirubah hukumnya dari wajib menjadi sunnah.

Hadist Buraidah Radiyallahu'anhu dalam kisah seorang wanita Ghamidiyah yang berzina, Rasulullah SAW Bersabda:

*“Demi Dzat yang jiwaku berada ditangan-Nya, sesungguhnya perempuan itu benar-benar bertobat, sekiranya seorang pemungut pajak bertaubat sebagaimana taubatnya wanita itu, niscaya dosanya akan diampuni.”* (HR. Muslim III/557no.4442 dan di shahihkan oleh syekh Al-Albani dalam silsilah Al-Hadist Ash-Shahihah hal. 715-716).

Imam Nawawi Rohimahumullah menjelaskan bahwa dalam hadits ini terdapat beberapa pelajaran dan hikmah yang agung diantaranya ialah: bahwasannya pajak termasuk seburuk-buruk kemaksiatan dan termasuk dosa yang membinasakan (pelakunya) hal ini lantaran diaakan dituntut oleh manusia dengan tuntutan yang banyak sekali di akhirat kelak.” (sanad shahih muslim XI/202 oleh Imam Nawawi).

Hadist Uqbah bi Amir RA. Berkata:

*saya mendengar Rasulullah SAW. “ tidak akan masuk surga orang-orang yang mengambil pajak secara dzalim.* (HR. Abu Daud II/147 no. 2937. Hadist ini dinilai dho'if oleh syekh Al-Albani).

Dari beberapa dalil diatas banyak para ulama yang menggolongkan pajak yang dibebankan pada kaum muslim secara zalim dan semena-mena, sebagai perbuatan dosa besar, seperti yang dinyatakan oleh imam Ibnu Hamz di dalam Maratib al Ijma' Imam Az-Zahabi di dalam bukunya Al- kabair, Imam Ibin Hajar al-haitami

didalam az-Zawajir'an iqtirafial kabair, syaikh Shiddiq Hasan khandi dalam ar-raudah an-Nadiyah, syekhSyamsul al-Haq abadi didalam Aun al-ma'bud dan selainnya.

1) Ibnu Umar Radhiyallahu'anhuma perna hditanya, apakah Umar Bin Khattab RA. Pernah menarik pajak dari kaum muslimin. Beliau mennjawab.” Tidak, aku tidak pernah mengetahuinya.”

2) Syaikh Abdul Aziz bin Baz Rahimahumullah dalam kitabnya, huquq Ar-Raiy warRa'iyah, mengatakan, “adapun kemungkaran seperti pemungutan pajak. Maka kita mengharap agar pemerintah meninjau ulang kebijakan itu.

”Pendapat kedua : menyatakan bahwa pajak boleh diambil dari kaum muslimin, jika memang Negara sangat membutuhkan dana, dan untuk menerapkan kebijaksanaan inipun harus terpenuhi dahulu beberapa syarat. Diantara para ulama yang membolehkan pemerintahan Islam mengambil pajak dari kaum muslimin. Di antara dalil-dalil syar'iyang melandasi pendapat ini adalah sebagai berikut:<sup>90</sup>

(a) Firman Allah Ta'ala dalm surat Al-Baqarah ayat 177, dimana pada ayat ini Allah mengajarkan tentang kebaikan hakiki dan agama yang benar dengan mensejajarkan antara:

- Pemberian harta yang diberikan kepada kerabat,
- anak-anak yatim,
- orang miskin,

---

<sup>90</sup> *Ibid.* hlm. 44

- musafir,
- orang yang meminta-minta dan memerdekakan hamba sahaya.
- Iman kepada Allah,
- Hari kemudian,
- malaikat,
- kitab-kitab,
- nabi-nabi,
- mendirikan shalat, dan
- menepati janji, dan
- lain-lainnya.

Poin-poin dalam group (a) diatas, bukannya hal yang sunah, tapi termasuk hukumnya yang fardlu, karena disejajarkan dengan hal-hal yang fardlu, dan bukan termasuk zakat, karena zakat disebutkan tersendiri juga.

- (b) Hadist-hadist shahih mengenai hak tamu atas tuan rumah.

Perintah menghormati tamu menunjukkan wajib karena perintah itu dikaitkan dengan iman kepada Allah dan hari kiamat dan setelah tiga hari dianggap sebagai sedekah.

- (c) Ayat Al-Qur'an mengancam orang yang menolak memberikan pertolongan kepada mereka yang memerlukan, seperti halnya dalam Surat Al Ma'un dimana Allah menganggap celaka bagi

orang yang enggan menolong dengan barang yang berguna bersamaan dengan orang yang berbuat riya.

(d) Adanya kaidah-kaidah umum hukum syara' yang memperbolehkan. Misalnya kaidah "mashhalih mursalah" atas dasar kepentingan atau kaidah mencegah mafsadat itu lebih diutamakan daripada amendatangkan maslahat atau kaidah lebih memilih mudharat yang menimpa individu atau kelompok tertentu daripada mudharat yang menimpa manusia secara umum. Kas negara yang kosong akan sangat membahayakan kelangsungan Negara, baik adanya ancaman dari luar maupun ancaman dari dalam. Rakyatpun akan memilih kehilangan harta yang sedikit karena pajak dibandingkan kehilangan harta keseluruhan karena Negara jatuh ke tangan musuh.

(e) Adanya perintah jihad dengan harta. Islam telah mewajibkan umatnya untuk berjihad dengan harta dan jiwa sebagaimana firmankan Allah dalam Al-Qur'an (QS.9:41, 49:51, 61:11). Maka tidak diragukan lagi bahwa jihad dengan harta itu adalah kewajiban lain di luar zakat. Di antara hak pemerintah dari kaum muslimin adalah menentukan bagian tiap orang yang sanggup memikul beban jihad dengan harta ini.

Syaikh Izzuddin memberikan kepada Raja Al-Muzzaffar dalam hal mewajibkan pajak kepada rakyat dalam rangka mempersiapkan pasukan untuk memerangi Tatar, seraya berkata apabila musuh

memasuki negeri Islam, maka wajib bagi kaum muslimin menahan serangan mereka, dan diperbolehkan bagi kalian (para penguasa) mengambil dari rakyat apa yang bisa menolong kalian dalam berjihad melawan mereka. Namun dengan syarat tidak ada kas sedikitpun di dalam baitul mal, dan hendaknya kalian dan para pejabat, menjual menginfakan barang-barang berharga milik kalian, setiap tentara dicukupkan dengan kendaraan dan senjata perangnya saja. Dan mereka itu diperlakukan sama dengan rakyat pada umumnya. Adapun memungut harta pajak dari rakyat padahal masih ada harta benda dan peralatan berharga ditangan para tentara maka itu dilarang.”<sup>91</sup>

Setelah memaparkan dua pendapat para ulama di atas beserta dalil-dalilnya, maka jalan Tengah dari dua perbedaan pendapat ini adalah bahwa tidak ada kewajiban atas harta kekayaan yang dimiliki seorang muslim selain zakat. Namun jika datang kondisi yang menuntut adanya keperluan tambahan darurat, maka akan ada kewajiban tambahan lain berupa pajak *dharibah*. Pendapat ini sebagaimana dikemukakan oleh al-qadhi Abu Bakar Ibnu al-Arabi, Imam Malik, Imam Qurtubi, Imam Asy-Syathibi, Mahmud Syaltut dan lain-lain.<sup>92</sup>

Diperbolehkannya memungut pajak menurut para ulama tersebut di atas. Alasan utamanya adalah untuk mewujudkan kemaslahatan umat, dan pemerintah tidak mampu mencukupi atau

---

<sup>91</sup> Abul Mahasin Yusuf bin Taghri, An- Nujum Az-Zahirah fi Muluki Mish wa Al-Qahirah, VII/73.

<sup>92</sup> Syaikh Mahmud Syaltut, Al-Fatawa Al-Kubra, cetakan Al-Azhar, hal. 116-118

membayai berbagai pengeluaran tersebut. Kalau pemerintah tidak ada biaya, maka akan timbul kemadharatan. Sebagaimana kaidah ushul Fiqh: *Malayatimmu al-wajibu illa bihi fahuwawajibun* “ suatu kewajiban jika tidak sempurna kecuali dengan sesuatu, maka sesuatu itu hukumnya wajib”.

Muhammad Bin Hasan Asy-Syaibani berkata jika sekiranya seorang penguasa Pemerintahan Muslim hendak menyiapkan sebuah pasukan perang, maka sepantasnya dia menyiapkannya dengan harta yang diambil dari baitul maal kaum muslimin Kas Negara, jika di dalamnya memang ada harta kekayaan yang mencukupi untuk menyiapkan pasukan perang, maka dibolehkan bagi penguasa/pemerintah muslim menetapkan kebijakan kepada orang-orang kaya agar membayar pajak, sehingga pasukan perang yang akan berjihat menjadi kuat.

Para ulama yang membolehkan pemerintahan memungut pajak dari kaum muslimin, meletakkan beberapa syarat yang harus dipenuhi terlebih dahulu, di antaranya adalah sebagai berikut:

- 1) Negara berkomitmen dalam menerapkan syariat islam.
- 2) Negara sangat membutuhkan dana untuk keperluan dan maslahat umum seperti pembelian alat-alat perang untuk menjaga perbatasan Negara.
- 3) Tidak ada sumber lain yang bisa diandalkan oleh Negara baik dari zakat, jizyah, al usyur,kecuali dari pajak.

- 4) Harus ada persetujuan dari paraulama dan tokoh Masyarakat.
- 5) Pemungutannya harus adil yaitu dipungut dari orang kaya saja dan tidak boleh dipungut dari orang-orang miskin. Distribusinya juga harus adil dan merata, tidak boleh berfokus pada tempat-tempat tertentu, apalagi yang mengandung unsur dosa dan maksiat.
- 6) Pajak ini sifatnya sementara dan tidak diterapkan secara terus-menerus, tetapi pada saat-saat tertentu saja. Ketika Negara dalam keadaan genting atau ada kebutuhan yang sangat mendesak saja.
- 7) Harus dihilangkan dulu pendanaan yang berlebih-lebihan dan hanya menghambur-hamburkan uang saja.
- 8) Besarnya pajak harus disesuaikan dengan kebutuhan yang mendesak pada waktu itu saja.

#### 2.2.7. Pendapat Para Ulama Tentang Pajak

Adakah kewajiban kaum muslim atas harta selain zakat?

Menjawab pertanyaan ini, timbul perbedaan pendapat di kalangan fukaha (ahli hukum Islam). Sebagian berpendapat mengatakan ada, dan sebagian lain berpendapat tidak ada. Berikut uraian kedua pendapat tersebut

- 1) Ulama yang Berpendapat bahwa Pajak itu Boleh

Untuk memenuhi kebutuhan negara akan berbagai hal, seperti menanggulangi kemiskinan, menggaji tentara, dan lain-

lain yang tidak terpenuhi dari zakat dan sedekah, maka harus muncul alternatif sumber baru.

Pilihan kewajiban pajak ini sebagai solusi telah melahirkan perdebatan di kalangan para fukaha dan ekonom Islam, ada yang menyatakan pajak itu boleh dan sebaliknya. Sejumlah fukaha dan ekonom Islam yang menyatakan bahwa pemungutan pajak itu diperbolehkan, antara lain :

(a) Abu Yusuf, dalam kitabnya Al-Kharaj, menyebutkan bahwa :

Semua khulafa ar-rasyidin, terutama Umar, Ali dan Umar bin Abdul Aziz dilaporkan telah menekankan bahwa pajak harus dikumpulkan dengan keadilan dan kemakmuran, tidak diperbolehkan melebihi kemampuan rakyat untuk membayar, juga jangan sampai membuat mereka tidak mampu memenuhi kebutuhan pokok mereka sehari-hari. (Chapra, 2000).

Abu Yusuf mendukung hak penguasa untuk meningkatkan atau menurunkan pajak menurut kemampuan rakyat yang terbebani. (Chapra, 2000)

(b) Ibn Khaldun dalam Kitabnya Muqaddimah :

dengan cara yang sangat bagus merefleksikan arus pemikiran parasarjana Muslim yang hidup pada zamannya berkenaan dengan distribusi beban pajak yang

merata dengan mengutip sebuah surat dari Thahir Ibn Husain kepada anaknya yang menjadi seseorang gubernur di salah satu provinsi.

Oleh karena itu, sebarkanlah pajak pada semua orang dengan keadilan dan pemerataan, perlakuan semua orang sama dan jangan memberi perkecualian kepada siapa saja pun karena kedudukannya dimasyarakat atau kekayaan, dan jangan mengecualikan kepada siapa pun sekalipun petugasmu sendiri atau kawan akrabmu atau pengikutmu. Dan jangan kamu menarik pajak dari orang melebihi kemampuan membayarnya. (Chapra, 2000).

(c) Marghinani dalam Kitabnya Al-Hidayah :

Jika sumber-sumber negara tidak mencukupi, negara harus menghimpun dana dari rakyat untuk memenuhi kepentingan umum. Jika manfaat itu memang dinikmati rakyat, kewajiban mereka membayar ongkosnya. (Chapra, 2000).

(d) M. Umer Chapra dalam *Islam and The Economic Challenge* :

Hak negara Islam untuk meningkatkan sumber-sumber daya lewat pajak disamping zakat telah dipertahankan oleh sejumlah fukaha yang pada prinsipnya telah mewakili semua mazhab fikih. Hal ini

disebabkan karena dana zakat dipergunakan pada prinsipnya untuk kesejahteraan kaum miskin, padahal negara memerlukan sumber-sumber dan yang lain agar dapat melakukan fungsi-fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi secara efektif. Hak ini dibela para fukaha berdasarkan hadis, “Pada hartamu ada kewajiban lain selain zakat, (Chapra, 2000).

(e) Hasan Al-Bana dalam bukunya Majmuatur Rasail :

Melihat tujuan keadilan sosial dan distribusi pendapatan yang merata, maka sistem perpajakan progresif tampaknya seirama dengan sasaran-sasaran Islam. (Chapra, 2000).

(f) Ibn Taimiyah dalam Majmuatul Fatawa :

Larangan penghindaran pajak sekalipun itu tidak adil berdasarkan argumen bahwa tidak membayar pajak oleh mereka yang berkewajiban akan mengakibatkan beban yang lebih besar bagi kelompok lain. (Chapra, 2000).

(g) Abdul Qadim dalam Al-Amwal fi Daulah Al-Khalifah :

Berbagai pos pengeluaran yang tidak tercukupi oleh baitul mal adalah menjadi kewajiban kaum Muslimin. Jika berbagai kebutuhan pos-pos pengeluaran itu tidak dibiayai, maka akan timbul kemudharatan atas kaum

Muslimin, padahal Allah jugatelah mewajibkan negara dan umat untukmenghilangkan kemudharatan yangmenimpa kaum Muslimin. Jika terjadikondisi tersebut, negara mewajibkan kaumMuslimin untuk membayar pajak, hanyauntuk menutupi (kekurangan biayaterhadap) berbagai kebutuhan dan pos-pospengeluaran yang diwajibkan, tanpeberlebihan. (Abdul Qadim Zallum, T.Th).

(h) Sayyid Rasyid Ridha :

Yang pernah ditanya mengenai pungutan orang Nasrani (Inggris) di India terhadap tanah, ada yang separo dan ada yang seperempat dari tanah tersebut. Bolehkan hal itu dianggap sebagai kewajiban zakat, seperti 1/10 atau 1/20 Beliau menjawab :

Sesungguhnya yang wajib dari 1/10 atau 1/20 itu dari hasil bumi adalah hartazakat yang wajib dikeluarkan pada delapan sasaran (delapan ashnaf) menurut nash. Apabila dipungut oleh Amil dari Imam dalam negara Islam, maka bebaslah pemilik tanah itu dari keajibannya dan imam atau Amilnya wajib membagikan zakat itu kepada mustahiknya. Apabila tidak dipungut oleh Amil, maka wajib kepada pemilik harta untuk mengeluarkannya, sesuai dengan perintah Allah. Harta

yang dipungut oleh Nashrani tadi, dianggap sebagai pajak dan tidak menggugurkan kewajiban zakat. Orang itu tetap mengeluarkan zakat. Hal ini berarti bahwa pajak tidak dapat dianggap sebagai zakat, (Hasan, 2000).

## 2) Ulama yang Berpendapat bahwa Pajak itu Haram

Di samping sejumlah fukaha menyatakan pajak itu boleh dipungut, sebagian lagi fukaha mempertanyakan (menolak) hak negara untuk meningkatkan sumber-sumber daya melalui pajak selain zakat. Antara lain:

Dr. Hasan Turabi dari Sudan, dalam bukunya *Principle of Governance, Freedom, and Responsibility in Islam*, menyatakan:

Pemerintah yang ada di dunia Muslim dalam sejarah yang begitu lama “pada umumnya tidak sah”. Karena itu, para fukaha khawatir jika diperbolehkan menarik pajak akan disalahgunakan dan menjadi suatu alat penindasan. (Chapra, 2000).

## 3) Alasan Ulama Memperbolehkan Pajak

### (1) Zallum Berpendapat :

Anggaran belanja negara pada saat ini sangat berat dan besar, setelah meluasnya tanggung jawab ulil amri dan bertambahnya perkara-perkara yang harus disubsidi. kadangkala pendapatan umum yang merupakan hak baitul mal seperti *fa'i, jizyah, hkaraj, 'ushr*, dan khumus tidak

memadai untuk anggaran belanja negara, seperti yang pernah terjadi di masa lalu, yaitu masa Rasulullah, masa Khulafa ar-Rasyidin, masa Mu'awiyah, masaAbasiyah, sampai masa Utsmaniyah, dimana sarana kehidupan semakin berkembang. Oleh karena itu, negara harus mengupayakan cara lain yang mampu menutupi kebutuhan pembelanjaan Baitul mal, baik dalam kondisi ada harta maupun tidak.

(2) Maliki Berpendapat :

Karena menjaga kemaslahatan umat melalui berbagai sarana-sarana seperti keamanan, pendidikan dan kesehatan adalah wajib, sedangkan kas negara tidak mencukupi, maka pajak itu menjadi “wajib”. Walaupun demikian, Syara' mengharamkan negara menguasai harta benda rakyat dengan kekuasaannya. Jika negara mengambilnya dengan menggunakan kekuatan dan cara paksa, berarti itu merampas, sedangkan merampas hukumnya haram.

(3) Umer Chapra Berpendapat :

Sungguh tidak realistis bila sumber perpajakan (pendapatan) negara-negara Muslim saat ini harus terbatas hanya pada lahan pajak (pos-pos penerimaan) yang telah dibahas oleh para fukaha. Situasi telah berubah dan mereka perlu melengkapi sistem pajak (baru) dengan menyertakan

realitas perubahan, terutama kebutuhan masal terhadap infrastruktur sosial dan fisik bagi sebuah negara berkembang dan perekonomian modern yang efisien serta komitmen untuk merealisasikan maqashid dalam konteks hari ini. Sambil melengkapi sistem pajak, perlu kita memikirkan bahwa sistem tersebut tidak saja harus adil, tetapi juga harus menghasilkan, tanpa berdampak buruk pada dorongan untuk bekerja, tabungan dan investasi, serta penerimaan yang memadai sehingga memungkinkan negara Islam melaksanakan tanggung jawabnya secara kolektif.

#### 4) Pajak Dibolehkan karena Alasan Kemaslahatan Umat

Jika kita ikuti pendapat ulama yang membolehkan, maka pajak saat ini memang merupakan sudah menjadi kewajiban warga negara dalam sebuah negara Muslim, dengan alasan dana pemerintah tidak mencukupi untuk membiayai berbagai “pengeluaran”, yang jika pengeluaran itu tidak dibiayai, maka akan timbul kemudharatan. Sedangkan mencegah suatu kemudharatan adalah juga kewajiban, sebagaimana kaidah ushul fikih mengatakan: (Al-Amidi Abu Al-Hasan, 1440 H)

ما ال يتم الواجب إل به فهو واجب

Segala sesuatu yang tidak bisa ditinggalkan demi terlaksananya kewajiban selain harus dengannya, maka sesuatu itu pun wajib hukumnya. Oleh karena itu, pajak itu tidak boleh

dipungut dengan cara paksa dan kekuasaan semata, melainkan karena adanya kewajiban kaum Muslimin yang dipikulkan kepada negara, seperti memberi rasa aman, pengobatan dan Pendidikan dengan pengeluaran seperti nafkah untuk para tentara, gaji para pegawai, guru, hakim dan sebagainya, atau kejadian-kejadian yang tiba-tiba, seperti kelaparan, banjir, gempa bumi, dan sejenisnya. (Gusfahmi, 2007)

Mereka ini wajib diberi nafkah, baik dibaitul mal ada harta ataupun tidak. Bahkan, jika dikhawatirkan timbul bahaya sejak menunggu diwajibkannya pajak sehingga diperoleh harta, maka negara wajib mengambil utang untuk diinfakan kepada mereka yang dikhawatirkan tertimpa bahaya. Negara berkewajiban untuk memenuhi kebutuhan primer bagir akyatnya secara keseluruhan secara langsung, sebagaimana hadis Rasulullah Saw: (Ahmad Ibn Hanbal Abu Abdullahal-Syaibani,Tth)

جامعنا من أروع الأصوة الإسلامية  
الإمام راع وهو مسؤول عن رعيت)

“Seorang imam (khalifah) adalah pemelihara dan pengatur urusan (rakyat), dan dia akan dimintai pertanggungjawaban terhadap kepemimpinannya terhadap rakyatnya”.

Di antara tanggung jawab adalah mengatur pemenuhan kebutuhan- kebutuhan primer bagi rakyat secara keseluruhan. Adapun yang termasuk kebutuhan primer secara keseluruhan

adalah keamanan, pengobatan, dan pendidikan, sebagaimana hadis:

“Diriwayatkan dari Salamah Ibn Abdullah bin Mahdhan Al-Khatami, dari ayahnya, bahwa ia mempunyai hubungan dekat, bahwa Rasulullah Sae bersada, “Barangsiapa di antaramu yang bangun dipagi hari dalam kegembiraan, sehat badan, dan mempunyai bahan makanan pada hari itu, maka ia seolah-olah diberikan seluruh dunia ini, (Akram Khan, 1996)

Oleh sebab itu, pajak memang merupakan kewajiban warga negara dalam sebuah negara Islam, tetapi negara berkewajiban pula untuk memenuhi dua kondisi (syarat): Gusfahmi,tth)

- a. Penerimaan hasil-hasil pajak harus dipandang sebagai amanah dan dibelanjakan secara jujur dan efisien untuk merealisasikan tujuan-tujuan pajak;
- b. Pemerintah harus mendistribusikan beban pajak secara merata di antara mereka yang wajib membayarnya.

Selama para pembayar pajak itu tidak memiliki jaminan bahwa dana yang mereka sediakan kepada pemerintah akan digunakan secara jujur dan efektif untuk mewujudkan maqashid (tujuan syariat), mereka tidak akan bersedia sepenuhnya bekerja sama dengan pemerintah dalam usaha pengumpulan pajak dengan mengabaikan berapapun kewajiban moral untuk membayar pajak.

Satu hal lain yang dikemukakan oleh Chapra, kenapa pajak diboletkan adalah bahwa banyak negara-negara Muslim mengalami defisit anggaran. Anehnya, negara-negara Muslim bukannya melakukan reformasi dalam sistem perpajakan dan program pengeluaran mereka, justru mereka mencari jalan pintas dengan mengandalkan pada ekspansi moneter dan pinjaman. Cara ini mengakibatkan kelonggaran finansial yang tidak dapat dikendalikan sehingga tidak dapat dipertahankan dalam jangka panjang. Akibatnya, inflansi relatif tinggi sementara utang domestik dan luar negeri serta beban cicilan meningkat sangat cepat. Proses ini cenderung mengekalkan dirinya, sehingga menimbulkan tingkat inflansi lebih tinggi, depresiasi nilai tukar, defisit neraca pembayaran yang tidak berkesinambungan dan bahkan beban cicilan utang lebih berat. Hal ini lebih jauhakan menekankan sumber-sumber daya bagi pembangunan, memperlambat pertumbuhan, memperparah pengangguran, dan ketegangan sosial. (Chapra, 2000)

Mengikuti pendapat ulama yang mendukung perpajakan, maka harus ditekankan bahwa mereka sebenarnya hanya mempertimbangkan sistem perpajakan yang adil, yang seirama dengan spirit Islam. Menurut mereka, sistem perpajakan yang adil apabila memenuhi tiga kriteria: (Umar Chapra, tth) (a) Pajak dikenakan untuk membiayai pengeluaran yang benar-benar

diperlukan untuk merealisasikan maqashid; (b) beban pajak tidak boleh terlalu kaku dihadapkan pada kemampuan rakyat untuk menanggung dan didistribusikan secara merata terhadap semua orang yang mampu membayar; (c) dana pajak yang terkumpul dibelanjakan secara jujur bagi tujuan yang karenanya pajak diwajibkan. Dari berbagai pendapat di atas dapat kita simpulkan, bahwa para ulama dan ekonomi Islam membolehkan pajak karena adanya kondisi tertentu, dan juga syarat tertentu, misalnya harus adil, merata, tidak membebani rakyat, dan lain-lain. Jika melanggar ketiga hal di atas, maka pajak seharusnya dihapus, dan pemerintah mencukupkan diri dengan sumber-sumber pendapatan yang jelas adanya nashnya serta kembali kepada sistem anggaran berimbang (Balance Budget).

#### 2.2.8. Manfaat dan Fungsi Pajak

##### 1) Manfaat Pajak

Disebagian Negara berkembang, pajak merupakan sumber utama penerimaan Negara yang dapat menunjang jalannya roda pemerintahan dalam hal pembiayaan pembangunan, sehingga tanpa pajak bisa jadi sebagian besar kegiatan negara sulit untuk dapat dilaksanakan. Dana pajak digunakan untuk pembiayaan dalam rangka memberikan rasa aman bagi seluruh lapisan masyarakat, sehingga setiap warga negara mulai dilahirkan

sampai dengan meninggal dunia dapat menikmati fasilitas atau pelayanan dari pemerintah yang semuanya dibiayai dengan uang yang berasal dari pajak. Pajak juga digunakan untuk mensubsidi barang- barang yang sangat dibutuhkan masyarakat, membayar utang negara ke luar negeri, membantu Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) baik dalam hal pembinaan maupun permodalan.<sup>93</sup>

Pajak yang diambil dari masyarakat juga dapat digunakan bagi pendanaan fasilitas umum yang diantaranya meliputi:<sup>94</sup>

- a. Pembangunan sarana umum Seperti Fasilitas dan Infrastruktur mulai dari jalan-jalan, jembatan, sekolah, rumah sakit/puskesmas.
- b. Pertahanan dan Keamanan mulai dari bangunan, senjata, perumahan sampai gaji-gajinya.
- c. Subsidi pangan dan Bahan Bakar Minyak.
- d. Kelestarian Lingkungan hidup dan budaya.
- e. Dana Pemilu, transportasi masal dan lain-lain.

## 2) Fungsi Pajak

Pajak mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan bernegara, khususnya di dalam pelaksanaan pembangunan karena pajak merupakan sumber pendapatan negara untuk membiayai semua pengeluaran termasuk

---

<sup>93</sup> <http://www.nusahati.com>, diakses 23 Agustus 2024

<sup>94</sup> Ibid

pengeluaran pembangunan. Berdasarkan hal diatas maka pajak mempunyai beberapa fungsi, yaitu: <sup>95</sup>

(1) Fungsi Anggaran (Budgetair)

Sebagai sumber pendapatan negara, pajak berfungsi untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara. Untuk menjalankan tugas-tugas rutin negara dan melaksanakan pembangunan, negara membutuhkan biaya. Biaya ini dapat diperoleh dari penerimaan pajak. Dewasa ini pajak digunakan untuk pembiayaan rutin seperti belanja pegawai, belanja barang, pemeliharaan, dan lain sebagainya. Untuk pembiayaan pembangunan, uang dikeluarkan dari tabungan pemerintah, yakni penerimaan dalam negeri dikurangi pengeluaran rutin. Tabungan pemerintah ini dari tahun ke tahun harus ditingkatkan sesuai kebutuhan pembiayaan pembangunan yang semakin meningkat dan ini terutama diharapkan dari sektor pajak.

(2) Fungsi Mengatur (Regulerend)

Pemerintah bisa mengatur pertumbuhan ekonomi melalui kebijaksanaan pajak. Dengan fungsi mengatur, pajak bisa digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Contohnya dalam rangka menggiring penanaman modal, baik dalam negeri maupun luar negeri, diberikan berbagai

---

<sup>95</sup> <http://setiawatiita.blogspot.com/2012>

macam fasilitas keringanan pajak. Dalam rangka melindungi produksi dalam negeri, pemerintah menetapkan bea masuk yang tinggi untuk produk luar negeri.

### (3) Fungsi Stabilitas

Dengan adanya pajak, pemerintah memiliki dana untuk menjalankan kebijakan yang berhubungan dengan stabilitas harga sehingga inflasi dapat dikendalikan, Hal ini bisa dilakukan antara lain dengan jalan mengatur peredaran uang di masyarakat, pemungutan pajak, penggunaan pajak yang efektif dan efisien.

### (4) Fungsi Redistribusi Pendapatan

Pajak yang sudah dipungut oleh negara akan digunakan untuk membiayai semua kepentingan umum, termasuk juga untuk membiayai pembangunan sehingga dapat membuka kesempatan kerja, yang pada akhirnya akan dapat meningkatkan pendapatan masyarakat.

### (5) Hubungan Pajak dan Zakat

Tujuan pajak dan tujuan zakat pada dasarnya memiliki kesamaan, yaitu sebagai sumber dana untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan Makmur yang merata dan berkesinambungan antara kebutuhan material dan spiritual. Pajak pada dasarnya dimanfaatkan untuk membiayai kegiatan-kegiatan dalam bidang dan sektor

pembangunan, begitupun pemanfaatan dana zakat dapat disalurkan pada kegiatan-kegiatan pembangunan yang disesuaikan dengan pengalokasian dari mustahik zakat seperti pembangunan bidang ekonomi, perhubungan dan pariwisata, peningkatan pengamalan agama, sektor pendidikan, generasi muda dan kebudayaan, pembangunan kesehatan, jaminan kesejahteraan sosial, sektor peranan wanita, pembangunan dalam bidang politik, aparatur pemerintah serta hukum luar negeri.

Kegiatan-kegiatan pembangunan bidang ekonomi tersebut diarahkan untuk mencapai sasaran-sasaran dan tujuan-tujuan antara lain sebagai berikut :

1. Mencapai struktur ekonomi yang seimbang.
2. Memperbaiki taraf hidup dan kesejahteraan rakyat banyak.
3. Meningkatkan penghasilan rakyat.
4. Memperluas kesempatan kerja.
5. Memeratakan kesempatan berusaha.
6. Menyediakan bahan-bahan kebutuhan pokok sehari-hari dan bahan-bahanpenting lainnya sehingga lebih menjamin penyebarannya secara merata dengan harga yang layak dan terjangkau oleh masyarakat banyak.

7. Peningkatan mutu kehidupan yang lebih baik secara menyeluruh.
8. Memperluas usaha-usaha untuk memperbaiki penghasilan masyarakat golongan ekonomi lemah, dengan antara lain: pembinaan kemampuan berusaha, penyediaan tempat berusaha yang layak.
9. Meningkatkan kesejahteraan rakyat secara merata.
10. Terciptanya Masyarakat yang berkeadilan sosial.

Walaupun terdapat perbedaan nilai di dalam pemungutan pajak dan zakat, namun zakat dapat dihubungkan dengan empat norma perpajakan.<sup>96</sup>

1. Norma Persamaan

Setiap warga dari suatu negara sedapat mungkin harus menyumbang untuk menyokong pemerintah, sebanding dengan penghasilan yang mereka peroleh. Hal ini berlaku dalam sistem modern perpajakan yang menentukan pemungutan pajak berdasarkan penghasilan seseorang. Sebaliknya zakat dipungut atas tabungan yang terhimpun dengan tarif seragam, yang menjamin pengorbanan yang sama, di samping itu zakat tidak dapat digunakan oleh negara sekehendak hatinya.”

---

<sup>96</sup> Abdul Manan, Teori dan Praktek Ekonomi Islam, (Yogyakarta : PT. Dana Bhakti Yasa, 1997), h. 264

## 2. Norma Kepastian

Pajak yang harus dibayar seseorang adalah pasti dan tidak dapat ditetapkan cara sewenang-wenang. Waktu pembayaran, jumlah yang akan dibayar, harus jelas dan nyata bagi si wajib pajak dan orang lainnya."Pembayar pajak harus mengetahui jumlah yang harus dibayarnya sehingga ia dapat menyesuaikan pengeluaran dengan pendapatannya. Mengenai kepastian zakat, tidak ada perbandingannya karena ketentuan-ketentuan pokoknya ditetapkan secara pasti dan tidak berubah-ubah berdasarkan ketentuan Illahi

## 3. Norma Kemudahan

Setiap pajak harus direncanakan sedemikian rupa sehingga hanya mengambil dan menyingkirkan dari kantor rakyat sesedikit mungkin, di samping yang dimasukkannya ke dalam perbendaharaan negara. Ketentuan tentang pemungutan zakat pun harus dibuat sesederhana mungkin sehingga tidak diperlukan pengetahuan khusus untuk mengetahuinya, dan karena itu biayanya pasti menjadi ekonomis.

Selain norma-norma di atas, zakat juga memiliki norma produktivitas dan norma elastisitas,<sup>97</sup> tidak perlu dikatakan bahwa zakat sangat konsisten dengan norma produktivitas, karena dikenakannya pajak pada uang yang menganggur dalam bentuk zakat yang dengan sendirinya mengeluarkan hasil pajak itu ke bidang produksi sehingga pada gilirannya dapat menambah kekayaan Nasional suatu negara, memang benar bahwa tampaknya zakat tidak elastis dalam arti istilah negara tetapi masalah elastisitas kehilangan kekuatannya, karena dalam rangka masyarakat Islami kepala negara membuat dan menetapkan pajak baru menurut perubahan keadaan.<sup>98</sup>

Baik dan buruknya sistem perpajakan tergantung akibatnya pada masyarakat. Sistem perpajakan terbaik adalah sistem yang menjamin keuntungan sosial terbanyak dimana sistem kesejahteraan ekonomi suatu masyarakat dapat ditingkatkan, yakni dengan cara perbaikan dalam hal produksi serta distribusi yang dihasilkan”.<sup>99</sup>

Zakat dapat memperbaiki pola konsumsi, produksi dan distribusi dalam masyarakat Islam, karena zakat adalah

---

<sup>97</sup> Ibid, hal 265

<sup>98</sup> Ibid, hal 266

<sup>99</sup> Ibid, hal 268

musuh bagi penimbun dan penguasaan serta pemilikan sumber daya produksi oleh orang-orang tertentu saja.

### **2.3. Kajian Umum Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB)**

#### **2.3.1. Pengertian Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB)**

Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) merupakan salah satu pajak baru yang dipungut oleh Pemerintah Daerah khususnya pemerintah Kabupaten/kota di Indonesia. Penerapan BPHTB sebagai pajak daerah diatur secara keseluruhan dalam UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pengertian tentang pajak BPHTB terdapat dalam ketentuan UU No. 28 Tahun 2009, Pasal 1 angka 41 disebutkan bahwa “Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan adalah pajak atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan”. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 42 ditentukan bahwa “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”. Dijelaskan lagi dalam Pasal 1 angka 43 bahwa “Hak atas Tanah dan/atau Bangunan adalah hak atas tanah, termasuk hak pengelolaan, beserta bangunan di atasnya, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang di bidang pertanahan dan bangunan”.

Menurut pandangan Mardiasmo, ada beberapa pengertian yang sudah baku dalam mendefinisikan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan

Bangunan. Pengertian-pengertian tentang pajak BPHTB tersebut antara lain :

- 1) Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan. Dalam pembahasan ini, BPHTB disebut pajak.
- 2) 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.
- 3) Hak atas tanah dan atau bangunan, adalah hak atas tanah, termasuk hak pengelolaan, beserta bangunan di atasnya, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, dan ketentuan peraturan perUndang-Undangan yang berlaku lainnya.<sup>100</sup>

Sesuai dengan ketentuan tersebut diatas, jelaslah bahwa setiap perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan yang diperoleh oleh orang pribadi ataupun badan, wajib untuk dikenakan BPHTB. Beberapa jenis perolehan hak yang wajib untuk dikenakan pajak BPHTB adalah perolehan hal yang disebabkan oleh pembelian atas sebidang tanah, perolehan yang didapatkan karena hibah atau hibah wasiat dan perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan karena wakaf

---

<sup>100</sup> Mardiasmo, *op.cit.* hal. 344.

dan perolehan hak lainnya yang menyangkut tentang perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan.

### **2.3.2. Dasar Hukum Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB)**

Sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi sebagai berikut : “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar- besarnya keperluan rakyat”. Tanah merupakan bagian dari bumi yang merupakan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa, disamping digunakan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yaitu untuk papan dan lahan usaha, juga sebagai alat investasi yang sangat menguntungkan. Bangunan juga dalam hal ini dapat memberikan manfaat ekonomi bagi pemiliknya. Dengan adanya kepemilikan atas tanah dan bangunan tersebut, maka wajar bagi mereka untuk menyerahkan sebagian hasil ekonomi yang diperoleh kepada Negara dengan cara pembayaran pajak. Pajak yang diperuntukkan pemerintah untuk tanah dan bangunan ini adalah Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Sejarah singkat tentang dasar hukum pemungutan pajak BPHTB sebelum dikeluarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB sebelum menjadi pajak daerah), ada pemungutan pajak dengan nama Bea Balik Nama yang diatur dalam ordonansi Bea Balik Nama Staatsblaad 1924

Nomor 291.126 Bea Balik Nama ini dipungut atas setiap ada perjanjian pemindahan hak atas harta tetap yang ada di wilayah Indonesia, termasuk peralihan harta karena hibah wasiat. Pengertian dari harta tetap dalam Ordonansi tersebut adalah barang-barang tetap dan hak-hak kebendaan atas tanah, yang pemindahan haknya dilakukan dengan pembuatan akta menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang, yaitu Ordonansi Balik Nama Staatsblaad 1834 Nomor 27.<sup>101</sup> Memasuki tahun 1960, dan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya ditulis UUPA), maka hak-hak atas kebendaan sebagaimana yang disebutkan diatas dinyatakan tidak berlaku lagi. Hak-hak kebendaan tersebut digantikan dengan beberapa jenis hak-hak baru yang diatur secara rinci dalam UUPA seperti hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha dan lain sebagainya, sehingga bea balik nama atas hak harta tetap berupa hak atas tanah tidak dipungut lagi.

Untuk menggantikan bea balik nama atas harta tetap yang berupa hak atas tanah, yang dengan terbitnya UUPA sudah tidak dipungut lagi, maka oleh pemerintah memandang perlu untuk melakukan pemungutan pajak atas suatu perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan yang kemudian disebut dengan Bea Perolehan Hak

---

<sup>101</sup> Heru Supriyanto, *Cara Menghitung PBB, BPHTB, dan Bea Materai*, PT. Indeks, Jakarta, , 2010, hal. 111

Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Kemudian menindaklanjuti hal tersebut, pada tanggal 29 Mei 1997 diundangkanlah UU No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. Kemudian dilakukan perubahan dan penyempurnaan terhadap UU No.21 Tahun 1997 tersebut dengan UU No. 20 Tahun 2000 tentang perubahan atas UU No.r 21 tahun 1997.

BPHTB yang diatur dalam UU No. 20 tahun 2000 merupakan pajak pusat yang dipungut langsung oleh Pemerintah Pusat. Selanjutnya sebagai bentuk nyata Pemerintah Pusat untuk menerapkan otonomi daerah seutuhnya, dilakukanlah pengalihan beberapa jenis pajak yang awalnya merupakan pajak pusat, dialihkan pemungutan dan pemanfaatannya bagi Pemerintah Daerah. BPHTB adalah salah satu jenis pajak yang dialihkan oleh Pemerintah Pusat menjadi pajak daerah. Pengalihan beberapa jenis pajak dan retribusi yang juga dipungut oleh Pemerintah Daerah ini, kemudian oleh pemerintah diundangkan kedalam UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan retribusi Daerah.

Gambaran secara umum dari pengaturan mengenai objek pajak, subjek pajak, serta tata cara perhitungan dan dasar dari pengenaan BPHTB yang terdapat dalam ketentuan UU No. 28 Tahun 2009, adalah sama dengan pengaturan BPHTB sebagaimana yang diatur sebelumnya dalam UU No. 21 Tahun 1997 yang kemudian telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2000.<sup>128</sup> Namun beberapa

perbedaannya adalah adanya ketentuan dalam beberapa pasal- pasal dalam UU No.28 Tahun 2009 tersebut yang menentukan beberapa jenis pajak yang dialihkan dari awalnya pajak pusat menjadi pajak daerah. Tentunya dengan dialihkannya beberapa jenis pajak pusat menjadi pajak daerah melalui UU No. 28 Tahun 2009, akan meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan otonomi daerah serta pemberian kewenangan yang lebih besar dibidang perpajakan khususnya untuk pajak daerah.

### **2.3.3. Subyek dan Objek Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB)**

Sebagaimana Mengenai subyek dan obyek pajak BPHTB akan lebih banyak ditinjau dari ketentuan dari UU No. 28 Tahun 2009. Ketentuan mengenai subjek dan objek BPHTB merupakan ketentuan yang sifatnya umum dan mendasar untuk melakukan pemungutan pajak BPHTB. Tentang objek pajak BPHTB dalam UU No. 28 Tahun 2009 terdapat dalam Pasal 85 ayat (1) ditentukan bahwa “Objek pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan adalah perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan”. Pada Pasal 85 ayat (2) ditentukan pula bahwa “Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Pemindahan hak karena :
  1. Jual beli
  2. Tukar menukar

3. Hibah
  4. Hibah wasiat
  5. Waris
  6. Pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lain
  7. Pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan
  8. Penunjukan pembeli dalam lelang
  9. Pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap
  10. Penggabungan usaha
  11. Peleburan usaha
  12. Pemekaran usaha
  13. Hadiah.
- b. Pemberian hak baru karena :
1. Kelanjutan pelepasan hak atau
  2. Diluar pelepasan hak

Tentang hak atas tanah sebagaimana yang dimaksudkan pada ayat (1) tersebut termasuk didalamnya adalah :

- a. Hak milik

Hak milik adalah suatu hak yang secara turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dimiliki oleh orang pribadi atau badan-badan hukum tertentu yang kemudian ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

- b. Hak guna usaha

Merupakan hak yang digunakan untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu tertentu, sebagaimana telah ditentukan dalam peraturan perUndang-Undangan yang berlaku.

c. Hak guna bangunan

Suatu hak untuk mendirikan serta memiliki bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu yang sudah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

d. Hak pakai

Hak untuk menggunakan dan memungut hasil dari tanah yang dikuasai secara langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam sebuah keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang untuk memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perUndang-Undangan yang berlaku.

e. Hak milik atas satuan rumah susun

Merupakan hak milik atas satuan yang memiliki sifat perseorangan dan terpisah. Hak milik atas satuan rumah susun ini didalamnya

meliputi juga hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama yang semuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan sepanjang dengan satuan yang bersangkutan.

f. Hak pengelolaan.

Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya, yang antara lain dapat berupa perencanaan peruntukkan dan penggunaan tanah, penggunaan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, penyerahan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dan bekerja sama dengan pihak ketiga.<sup>102</sup>

Dalam ketentuan UU No. 28 Tahun 2009 ini, khususnya bagian yang mengatur perihal BPHTB terdapat pasal yang menentukan tentang pengecualian objek pajak BPHTB yang tidak dikenakan pajak BPHTB. Berdasarkan Pasal 85 ayat (4) objek pajak yang dikecualikan dari pajak BPHTB adalah objek yang diperoleh oleh :

- a. Perwakilan diplomatik dan konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik
- b. Negara untuk penyelenggaraan pemerintahan dan/atau untuk pelaksanaan pembangunan guna kepentingan umum
- c. Badan atau perwakilan lembaga internasional yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan dengan syarat tidak

---

<sup>102</sup> Marihot P. Siahaan II, *op.cit.* hal. 584-585.

- menjalankan usaha atau melakukan kegiatan lain diluar fungsi dan tugas badan atau perwakilan organisasi tersebut
- d. Orang pribadi atau Badan karena konversi hak atau karena perbuatan hukum lain dengan tidak adanya perubahan nama
  - e. Orang pribadi atau Badan karena wakaf
  - f. Orang pribadi atau Badan yang digunakan untuk kepentingan ibadah.

Sesuai dengan ketentuan pasal tersebut diatas, jelas bahwa pengecualian terhadap pengenaan pajak BPHTB adalah hanya objek pajak yang diperoleh oleh orang pribadi atau Badan yang disebutkan diatas sajalah yang tidak dikenakan pajak BPHTB. Jadi ketika sebuah perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan diperoleh oleh orang pribadi atau Badan sebagaimana dimaksud diatas, maka si penerima dari perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan tersebut tidak dikenakan pajak BPHTB.

Mengenai subjek dari pajak BPHTB diatur secara jelas dalam ketentuan UU No. 28 Tahun 2009, Pasal 86 ayat (1) yang menentukan bahwa “subjek pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan adalah orang pribadi atau Badan yang memperoleh hak atas tanah dan/atau bangunan”. Selanjutnya pada ayat (2) ditentukan tentang “wajib pajak bea perolehan hak atas tanah dan bangunan adalah orang pribadi atau Badan yang memperoleh hak atas tanah dan/atau bangunan”.

### 2.3.4. Dasar Pengenaan dan Tarif Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB)

Dasar pengenaan pajak BPHTB sebagaimana ditentukan dalam UU No. 29 Tahun 2009 ditentukan berdasarkan Nilai Perolehan Objek Pajak (selanjutnya ditulis NPOP) dari masing-masing jenis perolehan yang dilakukan. Dalam Pasal 87 ayat (2) UU No. 28 Tahun 2009 ditentukan bahwa dalam hal NPOP sebagaimana yang ditentukan pada ayat (1), adalah sebagai berikut :

**Tabel I**  
Tarif dan Dasar Penegasan BPTHTB

No	Sumber Perolehan hak atas Tanah dan atau Bangunan	Dasar Pengenaan Pajak
•	Jual beli	Harga Transaksi
•	Tukar menukar	Nilai pasar
•	Hibah, hibah wasiat dan waris	Nilai pasar
•	Pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya	Nilai pasar
•	Pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan hak	Nilai pasar
•	Penunjukkan pembeli dalam lelang	Harga transaksi yang tercantum dalam risalah lelang Nilai pasar
•	Pemberihan hal baru atas tanah diluar pelepasan hak	Nilai pasar
•	Peralihan hak karena pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hokum	Nilai pasar
•	Pemberihan hak baru atas tanah sebagai kelanjutan dari pelepasan hak	Nilai pasar
•	Penggabungan, peleburan dan pemekaran usaha	Nilai pasar
•	Hadiah	Nilai pasar

Terhadap pengenaan pajak BPHTB sebagaimana disebutkan di atas, tentunya akan memiliki perbedaan pada masing-masing Kabupaten di Indonesia. Untuk memberikan keringan terhadap orang pribadi atau badan yang menerima setiap perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan, pada Pasal 87 ayat (4) ditentukan bahwa “Besarnya Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak ditetapkan paling rendah sebesar Rp 60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah) untuk setiap Wajib Pajak”. Sedangkan pada ayat (5), perolehan hak

karena adanya waris atau hibah wasiat yang diterima oleh orang pribadi yang masih dalam hubungan keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat ke atas atau ke bawah dengan pemberi hibah wasiat, termasuk juga di dalamnya suami atau istri, sedangkan untuk Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak (NPOTKP) ditetapkan paling rendah adalah sebesar Rp. 300.000.000,00.

NPOTKP ini wajib ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dalam suatu peraturan daerah. Untuk penetapan tarif pajak BPHTB , UU Nomor 28 Tahun 2009 dalam Pasal 88 ayat (1) ditentukan bahwa untuk tarif BPHTB ditetapkan paling tinggi 5% (lima persen) dan pada ayat (2) tentang pengenaan tarif BPHTB ini harus ditetapkan melalui sebuah peraturan daerah masing-masing daerah.

***BPHTB : Nilai Pajak Objek Pajak Kena Pajak X Tarif Pajak***

***: (NPOP – NPOTKP) X 5 %***

(lima persen). Untuk menentukan besarnya BPHTB adalah:

Keterangan :

1. NPOP : Nilai Perolehan Objek Pajak
2. NPOPTKP : Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak

Apabila NPOP tidak diketahui atau lebih kecil daripada NJOP, maka Perhitungan BPHTB adalah sebagai berikut :

$$\text{Pajak Terutang} : \text{Tarif Pajak} \times \text{Dasar Pengenaan Pajak} \\ : \text{Tarif Pajak} \times (\text{NJOP} - \text{NJOPTKP})$$

Keterangan :

1. NJOP = Nilai Jual Objek Pajak
2. NPOPTKP = Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak

### **2.3.5. Pejabat Yang Berwenang Dalam Pemenuhan Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BTHTB)**

Pemberian kewenangan baru pada daerah-daerah di Indonesia dalam melakukan pemungutan dan pengelolaan beberapa jenis pajak yang awalnya merupakan pajak yang dipungut oleh Pemerintah Pusat, adalah sebuah penerapan dari sistem penyelenggaraan otonomi daerah. Untuk mewujudkan sebuah sistem pemerintahan desentralisasi yang ditentukan di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan perubahan terakhir dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (selanjutnya disebut UU No.23 Tahun 2014) sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang tersebut adalah prinsip otonomi daerah yang nyata.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas luasnya mengandung arti bahwa daerah diberikan kewenangan oleh Pemerintah Pusat untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat. Seiring dengan prinsip otonomi seluas-luasnya tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata merupakan suatu prinsip bahwa dalam menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang.<sup>103</sup>

Beberapa prinsip-prinsip dari otonomi daerah tersebut tentunya akan berdampak pada jenis otonomi yang diterapkan pada masing-masing daerah tidaklah sama jenisnya. Berbeda halnya dengan kewenangan dalam bidang perpajakan jenis baru yang semula menjadi kewenangan Pemerintah Pusat untuk selanjutnya dialihkan kewenangan pemungutannya menjadi kewenangan Pemerintah Daerah, pada semua daerah otonom ditentukan isi dan jenisnya adalah sama. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) inilah yang merupakan salah satu jenis pajak yang dialihkan kewenangan pemungutan, pengelolaan dan pemanfaatannya kepada Pemerintah Daerah. Kewenangan memungut, mengelola dan memanfaatkan pajak

---

<sup>103</sup> Jantje D. South, 2013, “Kewenangan Daerah Mengelola Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)”, Jurnal Hukum Universitas Samratulangi Vol. I Nomor 5, Oktober-Desember 2013, hal. 80.

BPHTB ini wajib untuk dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah guna meningkatkan pendapatan asli daerah masing-masing daerah. Pajak BPHTB yang merupakan salah satu jenis pajak daerah yang pemungutannya didasarkan oleh beberapa faktor utama maupun penunjang yakni seperti luas tanah dalam suatu daerah Kabupaten/kota sebagai objek pajak BPHTB, transaksi tanah sebagai objek pajak BPHTB, penyerahan hak-hak atas tanah dan bangunan sebagai objek pajak BPHTB. Untuk dapat dipungutnya pajak BPHTB oleh masing-masing daerah Kabupaten/kota di Indonesia berintikan pada beberapa faktor yaitu :

- (1) Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan melalui pemindahan hak, misalnya jual beli tanah, hak mewarisi atas tanah, dan lain-lainnya
- (2) Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan karena pemberian hak baru, misalnya sebagai bentuk kelanjutan pelepasan hak.
- (3) Sejumlah hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang pokok agraria, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.<sup>104</sup>

Konsep penyerahan kewenangan pemungutan serta pengelolaan pajak BPHTB sebagai pajak daerah menunjukkan bahwa pangkal dari otonomi daerah terdapat pada daerah Kabupaten/Kota, bukan pada daerah Provinsi. Prinsip dari pemberian hak otonomi oleh Pemerintah

---

<sup>104</sup> *Ibid.* Hal. 82.

Pusat kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/kota tentunya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Tentunya dengan adanya pelayanan yang baik terhadap masyarakat yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/kota hubungan antara rakyat dengan pemerintah akan menjadi lebih dekat.

The Liang Gie mengungkapkan bahwa :

*Tujuan menciptakan Negara Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat adalah membahagiakan seluruh rakyat Indonesia. Sedangkan tujuan menciptakan daerah-daerah otonomi adalah untuk hal yang sama, sekurang-kurangnya untuk mengusahakan masyarakat yang adil dan makmur dalam masing-masing daerah yang bersangkutan*<sup>105</sup>

Untuk mengusahakan masyarakat yang adil dan makmur tersebut tentunya peran serta Pemerintah Daerah Kabupaten/kota sangat diperlukan. Peningkatan pelayan terhadap masyarakat oleh Pemerintah Daerah tentunya harus diimbangi dengan sarana dan prasarana yang mendukung. Tentunya untuk melengkapi dan menyempurnakan sarana dan prasarana dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat tersebut Pemerintah Daerah memerlukan sumber pendanaan yang dianggap cukup untuk menunjang pelayanan terhadap masyarakat. Inilah yang menjadi salah satu dasar dari adanya peralihan kewenangan pemungutan pajak BPHTB dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.

---

<sup>105</sup> The Liang Gie, 1978, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang- Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Cet. II, Karya Kencana, Yogyakarta, hal. 10.

Pada awalnya pengaturan tentang pajak BPHTB diatur secara tersendiri dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. Begitu juga halnya dengan Undang-Undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah diatur secara tersendiri dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Kemudian dengan munculnya konsep otonomi daerah serta adanya pemberian hak, wewenang dan kewajiban kepada masing-masing daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya, maka Pemerintah Pusat melakukan pembenahan dalam hal pajak daerah dan retribusi daerah. Danny Burn, et.all, mengemukakan bahwa otonomi daerah dengan sistem desentralisasi mempunyai fungsi strategis dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Dalam pandangan para penulis ini dikemukakan :

*“Decentralisation offers an attractive alternative to market models because it has the potential not only to provide*

*responsive, high quality services, but also a range of possibilities for strengthening citizen involvement in the governing process*<sup>106</sup>

(Desentralisasi memberikan suatu alternatif yang cukup menarik untuk model pemasaran, oleh karena tidak saja bersifat responsif, mampu memberikan pelayanan yang berkualitas tinggi, akan tetapi sangat memungkinkan memperkuat peran serta rakyat dalam proses pemerintahan).

Pembenahan dalam pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah ini dilakukan dalam rangka memberikan sumbangan APBD yang lebih banyak untuk daerah. Sehubungan dengan hal tersebut maka dilakukan perubahan terhadap beberapa jenis pajak yang awalnya merupakan pajak yang dipungut dan diperuntukkan lebih banyak untuk pusat menjadi pajak yang dipungut dan diperuntukkan sepenuhnya untuk kepentingan daerah. Untuk memudahkan dalam mengatur dan menggolongkan pajak-pajak dan retribusi yang akan diperuntukkan bagi kepentingan daerah, maka Pemerintah Pusat membentuk UU No. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang merupakan suatu peraturan perUndang-Undangan yang secara khusus mengatur tentang jenis-jenis pajak yang

---

<sup>106</sup> Danny Burn, Robin Hambleton and Paul Hogget, *The Politics of Decentralisation, Revitalising Local, Democracy*, The Macmillan Pres Ltd. London, 1994, hal.XIV

dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah baik itu pemerintah propinsi maupun Pemerintah Daerah Kabupaten/kota.

Untuk memperkuat pengalihan pajak pusat menjadi pajak daerah sebagai komponen pendukung dalam penguatan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, merujuk pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 23 Tahun 2014) yang merupakan Undang-Undang pengganti dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 281 tentang hubungan keuangan antar daerah disebutkan bahwa :

- (1) Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat memiliki hubungan keuangan dengan Daerah yang lain.
- (2) Hubungan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. bagi hasil pajak dan nonpajak antar daerah;
  - b. pendanaan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang menjadi tanggung jawab bersama sebagai konsekuensi dari kerja sama antar daerah;
  - c. pinjaman dan/atau hibah antar daerah;

- d. bantuan keuangan antar daerah; dan
- e. pelaksanaan dana otonomi khusus yang ditetapkan dalam Undang- Undang.

Dialihkannya pajak BPHTB sebagai pajak daerah juga bertujuan untuk memberikan tambahan bagi daerah untuk mendapatkan sumber pendapatan daerahnya masing-masing. Penegasan terhadap adanya pelimpahan kewenangan pemungutan beberapa jenis pajak yang awalnya merupakan pajak pusat menjadi pajak daerah terdapat dalam Pasal 285 UU Nomor 23 Tahun 2014 yakni :

(3) Sumber pendapatan Daerah terdiri atas:

- a. pendapatan asli Daerah meliputi :
  - 1. pajak daerah;
  - 2. retribusi daerah;
  - 3. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan 4. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;
- b. pendapatan transfer; dan
- c. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Jelas ditentukan dalam pasal tersebut diatas bahwa pajak daerah merupakan komponen penting dari pendapatan asli daerah Kabupaten/kota. Sebagai salah satu komponen terpenting dalam sumber pendapatan daerah yang merupakan pendapatan asli daerah, oleh Pemerintah Pusat basis dari pajak daerah yang dapat dipungut dan diperuntukkan bagi kepentingan pembangunan daerah diperluas

cakupannya. Keberadaan Pasal 285 UU Nomor 23 Tahun 2014 inilah, yang kemudian lebih memperkuat keberadaan pajak BPHTB dialihkan menjadi pajak daerah.

Pengalihan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah merupakan langkah maju yang dilakukan oleh Indonesia dalam penataan sistem perpajakan nasional. Berbagai pihak menilai kebijakan tersebut sudah tepat dilakukan, namun yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan sehingga daerah benar-benar dapat melakukan pemungutan BPHTB dengan baik. Berdasarkan pertimbangan efisiensi dan dalam upaya menata kembali sistem perpajakan nasional yang dikaitkan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, maka dengan UU No. 28 Tahun 2009, BPHTB dialihkan dari pajak pusat menjadi pajak Kabupaten/kota.

Undang-Undang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) menentukan beberapa Pejabat yang berwenang dalam pemenuhan ketentuan BPHTB atas suatu perolehan hak atas tanah dan bangunan. Para Pejabat ini diberi kewenangan untuk memeriksa apakah Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) terutang sudah disetorkan ke Kas Negara oleh Pihak yang memperoleh hak sebelum pejabat yang berwenang menandatangani dokumen yang berkenaan dengan perolehan dimaksud.

Pejabat yang dimaksud tersebut ditunjuk karena kewenangannya dalam pembuatan akta dan pengesahan terjadinya perolehan hak. Pejabat tersebut adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Pejabat Lelang dan Pejabat Pertanahan. Pejabat yang berwenang sebagaimana yang dimaksud oleh Undang-Undang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dalam pelaksanaannya mempunyai tugas pokok dan fungsi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 ayat (3) dan Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1997 dan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Pasal 24 ayat (3)

“Terhadap pendaftaran peralihan hak atas tanah karena waris atau hibah wasiat hanya dapat dilakukan oleh pejabat Pertanahan Kabupaten/Kota pada saat Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran Pajak berupa Surat Setoran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.”

Pasal 25 ayat (1)

“Pejabat Pembuat Akta Tanah/Notaris dan Kepala Kantor Lelang Negara melaporkan pembuatan akta atau risalah lelang perolehan hak atas tanah dan atau bangunan kepada Direktorat Jenderal Pajak selambat-lambatnya pada tanggal 10 (sepuluh) bulan berikutnya”

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam pelaksanaan Undang- Undang tentang BPHTB mempunyai tugas pokok dan fungsi membuat serta menanda tangani akta peralihan hak atas tanah dan atau bangunan setelah subyek/wajib pajak BPHTB menyerahkan bukti penyetoran biaya pajak ke Kas Negara. Kemudian Pejabat Pembuat Akta Tanah melaporkan pembuatan akta Perolehan Hak Atas Tanah dan atau Bangunan tersebut kepada Direktorat Jenderal Pajak selambat-lambatnya pada tanggal 10 (sepuluh) bulan berikutnya.

Ada beberapa Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), yaitu sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah, bahwa yang dimaksud :

- 1) Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya disebut PPAT adalah Pejabat Umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta Otentik mengenai Perbuatan Hukum tertentu mengenai Hak Atas Tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.
- 2) PPAT Sementara adalah Pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melanjutkan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.
- 3) PPAT Khusus adalah Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT

dengan membuat Akta PPAT Tertentu Khusus Dalam Rangka Pelaksanaan Program atau Tugas Pemerintah Tertentu.

- 4) Akta PPAT adalah akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilaksanakan Perbuatan Hukum tertentu mengenai Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Pejabat Lelang Negara dalam pelaksanaan Undang-Undang tentang BPHTB mempunyai tugas pokok dan fungsi membuat dan menandatangani Risalah Lelang perolehan hak atas tanah dan atau bangunan setelah Subyek Pajak/Wajib Pajak BPHTB menyerahkan bukti penyeteroran Biaya pajak ke kas Negara, dan melaporkan pembuatan Risalah Lelang tersebut kepada Direktorat Jenderal Pajak selambat-lambatnya pada tanggal 10 (sepuluh) bulan berikutnya.

Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam bentuk pelaksanaan Undang-Undang tentang BPHTB mempunyai tugas dan fungsi menerbitkan serta menanda tangani surat keputusan pemberian hak atas tanah dan bangunan baik perolehan hak atas tanah dan bangunan, perolehan hak atas tanah dan bangunan akibat pemberian hak maupun akibat pemindahan hak, setelah Subyek Pajak/Wajib pajak BPHTB menyerahkan bukti setoran pajak ke kas Negara.

Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menyampaikan pemberitahuan bulanan dalam hal terjadi pendaftaran hak atau pendaftaran peralihan hak berdasarkan perolehan hak atas tanah karena pemberian hak baru dan hibah wasiat serta karena waris.

Pendaftaran tanah diselenggarakan antara lain untuk menyediakan informasi kepada Pihak-pihak yang berkepentingan, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam rangka melakukan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah atau satuan-satuan Rumah Susun yang sudah didaftar.

Penyediaan data tersebut dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota pada Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah, yang dikenal sebagai daftar umum yang terdiri atas :

- a. Peta Pendaftaran, yaitu peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah.
- b. Daftar tanah, yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran.
- c. Surat Ukur, yaitu dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian yang diambil datanya dari peta pendaftaran
- d. Buku Tanah, yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis, data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.
- e. Daftar nama, yaitu dokumen yang dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan tanah dengan suatu hak atas tanah, atau Hak Pengelolaan, dan mengenai pemilikan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun oleh orang perseorangan atau badan hukum tertentu.

Pokok penyelenggaraan pendaftaran tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Juncto Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Secara garis besar, tujuan pendaftaran tanah seperti yang dinyatakan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan, dengan diberikan sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya;
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam melakukan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah dimaksud, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu yaitu membuat akta dan Risalah

Lelang sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

### **2.3.6. Prosedur Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Pembangunan (BPHTB)**

Pelaksanaan pengalihan BPHTB dari pajak pusat menjadi pajak daerah dilakukan setelah adanya Peraturan Daerah (Perda). Perda tentang BPHTB merupakan dasar hukum yang mengatur kebijakan BPHTB di suatu daerah yang mencakup objek, subjek dan wajib pajak, tarif, dasar pengenaan, dan ketentuan lain yang diperlukan untuk pemungutan BPHTB sesuai dengan kondisi masyarakat dan karakteristik daerah masing-masing.

Pajak Daerah yang dipungut oleh pemerintah daerah dan digunakan untuk membiayai rumah tangga daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak daerah di Indonesia terbagi menjadi dua, yaitu pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota. Pembagian ini dilakukan sesuai dengan kewenangan pengenaan dan pemungutan masing-masing jenis pajak daerah pada wilayah administrasi provinsi atau kabupaten/kota yang bersangkutan.

Berdasarkan Undang- Undang Nomor 28 Tahun 2009 terdapat beberapa pajakyang dikelola oleh provinsi dan kabupaten/kota. Pajak Propinsi terdiri dari:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air;
- b. Bea Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air;
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor; dan
- d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.
- e. Pajak Rokok.

Sedangkan pajak kabupaten/kota terdiri dari :

- a. Pajak Hotel.
- b. Pajak Restoran.
- c. Pajak Hiburan.
- d. Pajak Reklame.
- e. Pajak Penerangan Jalan.
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan.
- g. Pajak Parkir h. Pajak Air Tanah.
- h. Pajak Sarang Burung Walet.
- i. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan.
- j. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).<sup>107</sup>

Pemungutan BPHTB menganut 5 prinsip pemungutan, yaitu :

---

<sup>107</sup> Waluyo, Op.Cit, hal. 236-237

- a. Pemenuhan kewajiban BPHTB adalah berdasarkan sistem *Self Assessment*, yaitu WP menghitung dan membayar sendiri utang pajaknya;
- b. Besarnya tarif ditetapkan sebesar 5% (lima persen) dari Nilai Perolehan Obyek Pajak Kena Pajak (selanjutnya disingkat NPOPKP);
- c. Agar Pelaksanaan UU BPHTB dapat berlaku secara efektif, maka baik kepada WP maupun kepada pejabat-pejabat umum yang melanggar ketentuan atau tidak melaksanakan kewajibannya, dikenakan sanksi menurut peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
- d. Hasil penerimaan BPHTB merupakan penerimaan Negara yang sebagian besar diserahkan kepada Pemerintah Daerah, untuk meningkatkan pendapatan daerah guna membiayai pembangunan daerah dalam rangka memanfaatkan otonomi daerah

BPHTB adalah salah satu pajak daerah. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan atau selanjutnya disebut BPHTB adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan.<sup>108</sup> Selanjutnya, perolehan hak atas tanah dan atau bangunan adalah

---

<sup>108</sup> Mardiasmo, Op.Cit, hal.340

perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas tanah dan atau bangunan oleh orang pribadi atau badan.<sup>109</sup>

Pelaksanaan pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan mencakup seluruh rangkaian proses yang harus dilakukan dalam menerima, menatausahakan, dan melaporkan penerimaan BPHTB. Prosedur pemungutan BPHTB terdiri dari :<sup>110</sup>

#### 1. Pembayaran BPHTB

Wajib pajak melakukan pembayaran BPHTB terutang dengan menggunakan SSPD BPHTB. Pembayaran dilakukan oleh Wajib Pajak melalui bendahara penerimaan dan/atau pembantu bendahara penerimaan pada DPPRD untuk disetorkan ke kas daerah hari kerja berikutnya.

#### 2. Penelitian SSPD BPHTB

Pembayaran BPHTB diteliti oleh petugas penilai dan pemeriksa pajak pada DPPRD. Penelitian SSPD BPHTB dilakukan oleh petugas penilai dan pemeriksa pajak daerah pada seksi pendataan, pendaftaran, penetapan dan penagihan atas kebenaran dan kelengkapan SSPD BPHTB dan dokumen pendukungnya.

Aturan yang menjadi dasar hukum penelitian BPHTB yaitu:

1) Pasal 1 angka 30 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007

Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6

---

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> Indah Pratiwi, Analisis Efektivitas Pemungutan Dan Perhitungan Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Dalam Rangka Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Batubara, Skripsi, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan, 2018, hal. 48

Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

2) Pasal 100 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

3) Pasal 14 Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 1 Tahun 2011 tentang BPHTB.

Langkah-langkah yang teknis yang dilakukan dalam penelitian BPHTB terhadap pelaksanaan pembayaran BPHTB ini adalah :

- a. Wajib Pajak akan menerima SSPD BPHTB yang telah diisi. Surat Setoran BPHTB merupakan surat yang oleh Wajib Pajak digunakan untuk melakukan pembayaran atau penyetoran pajak yang terutang ke Kas Daerah atau tempat lain yang ditetapkan Walikota dan sekaligus untuk melaporkan data perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan.
- b. Wajib pajak menyerahkan SSPD BPHTB kepada Bank yang ditunjuk/Bendahara Penerimaan. Pada saat yang bersamaan, Wajib Pajak kemudian membayarkan BPHTB terutang melalui Bank yang ditunjuk/Bendahara Penerimaan.
- c. Bank yang ditunjuk/Bendahara penerima kemudian memeriksa kelengkapan pengisian SSPD BPHTB kesesuaian besar nilai BPHTB terutang dengan uang pembayaran yang diterima dari Wajib Pajak.

- d. Bank yang ditunjuk/Bendahara penerimaan menandatangani SSPD BPHTB lembar 5 dan 6 disimpan sedangkan lembar 1-4 dikembalikan kepada Wajib Pajak.
- e. Wajib Pajak menerima SSPD BPHTB lembar 1,2,3, dan 4 dan bank yang ditunjuk/bendahara penerimaan, Wajib Pajak kemudian melakukan proses berikutnya, yaitu permohonan penelitian SSPD BPHTB ke fungsi pelayanan di Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD).<sup>111</sup>
3. Pelaporan BPHTB
- Pelaporan BPHTB bertujuan untuk memberikan informasi tentang realisasi penerimaan BPHTB sebagai bagian dari pendapatan asli daerah. Bendahara penerimaan dan atau pembantu bendahara penerimaan menyiapkan laporan BPHTB berdasarkan pembayaran langsung, bukti rekening koran dari bank yang ditunjuk.
4. Penagihan BPHTB
- Penagihan dilakukan untuk menagih BPHTB terutang yang belum dibayar oleh Wajib Pajak. Penagihan dilaksanakan melalui penetapan Surat Tagihan Pajak Daerah (STPD) dan/ atau Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar (SKPDKB) BPHTB dan/ atau Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar Tambahan

---

<sup>111</sup> Andreas Raja Gukguk, Jurnal Hukum, Sanksi Pajak Atas Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Kurang Bayar Yang Tidak Sesuai Dengan Nilai Perolehan Objek Pajak Yang Seharusnya Di Kota Medan, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara Medan, 2019, hal. 9.

(SKPDKBT) BPHTB. STPD dan/ atau SKPD jika setelah jatuh tempo tidak dibayar akan diterbitkan surat teguran dan/ atau surat paksa.

#### 5. Pengurangan BPHTB

Pengurangan BPHTB dilakukan oleh Wajib Pajak dan disampaikan kepada petugas pelayanan untuk diteliti.

#### 6. Pengembalian BPHTB

Wajib Pajak mengajukan pengembalian atas kelebihan pembayaran BPHTB. Pemungutan dilakukan dengan menggunakan *self assessment* system yaitu Wajib Pajak diberikan kepercayaan untuk menghitung dan membayar sendiri pajak yang terutang dengan menggunakan Surat Setoran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan(SSB) serta melaporkannya tanpa mendasarkan pada surat ketetapan pajak.

#### 2.3.7. Syarat Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan

Ketika seseorang melakukan jual-beli tanah atau tanah berikutan bangunannya, maka berikut persyaratan BPHTB yang harus dipenuhi:

- 1) Surat Setoran Pajak Daerah (SSPD) BPHTB.
- 2) Fotokopi Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT) PBB untuk tahun yang bersangkutan.
- 3) Fotokopi KTP wajib pajak.
- 4) Fotokopi Surat Tanda Terima Setoran (STTS)/struk ATM bukti

pembayaran PBB (Pajak Bumi dan Bangunan) untuk 5 tahun terakhir.

- 5) Fotokopi Bukti Kepemilikan Tanah seperti sertifikat, akta jual beli, *letter C* atau girik.

Apabila mendapatkan tanah atau rumah untuk hibah, waris, atau jual beli waris, maka syarat Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebagai berikut:

- 1) SSPD BPHTB.
- 2) Fotokopi SPPT PBB untuk tahun yang bersangkutan.
- 3) Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) wajib pajak.
- 4) Fotokopi STTS/struk ATM (Anjungan Tunai Mandiri) bukti
- 5) pembayaran PBB untuk 5 tahun terakhir.
- 6) Fotokopi Bukti Kepemilikan Tanah, seperti sertifikat, akta jual beli, *letter*
- 7) *C*, atau girik.
- 8) Fotokopi Surat Keterangan Waris atau Akta Hibah.
- 9) Fotokopi Kartu Keluarga (KK)

## **BAB III**

### **PEMBAHASAN**

#### **Mekanisme Perhitungan Nilai BPHTB Berdasarkan NJOP berdasarkan Definisi dan Penjelasan Perhitungan BPHTB Proses perhitungan menggunakan nilai NJOP.**

Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) merupakan pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan. BPHTB adalah salah satu sumber pendapatan daerah yang penting bagi pemerintah. Perhitungan BPHTB dilakukan berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), yang merupakan nilai dasar yang digunakan untuk menentukan besaran pajak yang harus dibayarkan oleh wajib pajak. Dalam artikel ini, kita akan membahas mekanisme perhitungan nilai BPHTB berdasarkan NJOP, termasuk definisi, proses perhitungan, serta beberapa aspek penting lainnya yang terkait dengan BPHTB.

#### **3.1. Pengenaan Bea Perolehan Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam Peralihan Tanah**

Pengenaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) telah berlangsung sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, yang dikenakan bagi pihak baik perseorangan maupun badan hukum yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan. Seseorang atau badan hukum dapat memperoleh hak atas tanah dan bangunan dapat berasal dari beberapa sebab, antara lain karena jual beli, hibah, warisan, tukar menukar dan lain-lain. Jual-beli sebagai salah satu sebab seseorang memperoleh hak atas tanah dan bangunan pada hakekatnya sebagai perbuatan pengalihan

hak kepada pihak/ orang lain dari penjual kepada pembeli.<sup>112</sup> Dengan memperoleh hak atas tanah dan bangunan maka pihak yang memperoleh hak tersebut dikenakan pajak yang disebut Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan atau BPHTB, baik diperoleh karena jual beli, hibah, hibah wasiat atau warisan, tukar menukar atau perolehan lainnya yang menjadi obyek BPHTB sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Di dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah maupun Pasal 1 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan dijelaskan bahwa “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”. Menurut kedua undang-undang tersebut, yang dimaksud dengan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan atau BPHTB adalah pajak atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan. Perolehan hak karena perbuatan hukum adalah perolehan hak yang disebabkan karena perbuatan hukum peralihan hak, seperti jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya. Sementara itu, perolehan hak karena peristiwa hukum adalah perolehan hak terjadi karena hukum, yang disebabkan

---

<sup>112</sup> Suratman, dan Philips Dillah, 2013, *Metode Penelitian Hukum, Dilengkapi Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum*, Bandung : Alfabeta, hlm. 51

karena suatu peristiwa hukum tertentu, seperti meninggalnya pemegang hak, maka ahli waris yang berhak memperoleh hak karena hukum, tanpa ada perbuatan hukum tertentu.<sup>113</sup>

Dalam penjelasan lain, bahwa 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, sedangkan yang dimaksud dengan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan atau BPHTB adalah pajak atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan.<sup>114</sup>

Subjek BPHTB adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan. Subjek pajak yang dikenakan kewajiban membayar pajak menjadi Wajib Pajak (WP) BPHTB. Sebagaimana di Indonesia dikenal subjek hak dapat dimiliki oleh orang pribadi maupun badan hukum. Orang pribadi adalah manusia sebagai orang perseorangan yang dapat memperoleh suatu hak seperti hak atas tanah, sedangkan badan hukum adalah segala sesuatu yang dapat mempunyai hak dan kewajiban, dapat melakukan perbuatan hukum, dapat menjadi subjek hukum, memiliki harta kekayaan dan tanggungjawab sendiri yang terpisah dari orang perseorangan.

Menurut Pasal 85 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah atau UU PDRD, objek BPHTB adalah perolehan hak atas tanah dan atau bangunan. Hal tersebut sama seperti

---

<sup>113</sup> Boedi Harsono, 2000, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, hlm 506-519.

<sup>114</sup> Lihat Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

yang dijelaskan pada Pasal 2 Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2000 Tentang Perubahan Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan atau UU BPHTB. Perolehan hak atas tanah dan atau bangunan meliputi antara lain, karena pemindahan hak berupa: Jual beli, Tukar menukar, Hibah, Hibah wasiat, Waris, Pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lain, lelang, Pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap, atau Penggabungan Perusahaan.

Dengan berlakunya UU PDRD, maka pengelolaan BPHTB yang semula menjadi pajak pusat dan dikelola oleh pemerintah pusat melalui Direktorat Jenderal Pajak dalam lingkungan Kementerian Keuangan, beralih menjadi pajak daerah dan dikelola oleh pemerintah daerah kabupaten/ kota melalui dinas pendapatan.

Dalam sistem pemungutan pajak secara umum di Indonesia, menganut sistem self assessment yaitu wajib pajak diberikan kepercayaan untuk dapat menghitung, memperhitungkan, dan membayar sendiri pajak yang terutang, sehingga melalui sistem ini pelaksanaan administrasi perpajakan diharapkan dapat dilaksanakan dengan rapi, terkendali, sederhana, dan mudah untuk dipahami oleh anggota masyarakat wajib pajak.<sup>115</sup> Ciri-ciri Self Assessment System adalah: a. wewenang untuk menentukan besarnya pajak terhutang ada pada wajib pajak sendiri; b.

---

<sup>115</sup> Padmo Wahjono, 1984, Undang-Undang Perpajakan Beserta Penjelasan dan Peraturan Pelaksanaan, Jakarta : Ghalia Indonesia, hlm. 51.

wajib pajak aktif, mulai dari menghitung, menyetor dan melaporkan sendiri pajak yang terhutang; c. Fiscus tidak ikut campur dan hanya mengawasi.<sup>116</sup>

Kecuali terhadap pajak-pajak tertentu, seperti Pajak Bumi dan Bangunan, perhitungannya ditetapkan oleh pemerintah. Pemungutan BPHTB pada dasarnya dianut sistem *self assessment*, sehingga pihak yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan sebagai wajib pajak harus menghitung, memperhitungkan, dan membayar sendiri pajaknya. Dengan demikian diperlukan adanya kesadaran dan kejujuran yang tinggi bagi masyarakat wajib pajak untuk melaksanakan kewajibannya dalam membayar pajak, dan diperlukan peran dari petugas pajak dalam melakukan pengawasan terhadap kepatuhan wajib pajak dalam membayar pajak, demikian pula dalam penerimaan dan pengelolaannya.

Dalam rangka pengawasan terhadap kepatuhan wajib pajak, sekaligus efektifitas dalam membayar pajak BPHTB dilakukan proses validasi oleh kantor pelayanan pajak daerah, yang semula juga dilakukan oleh kantor pelayanan pajak pusat melalui Kantor Pelayanan Pajak Pratama (KPP Pratama). Dalam proses validasi inilah petugas akan meneliti beberapa hal diantaranya tentang: kesesuaian obyek pajak dengan Nomor Obyek Pajak (NOP) atas tanah dan bangunan yang bersangkutan, kesesuaian antara subyek pajaknya, kesesuaian nilai transaksi yang digunakan sebagai dasar pengenaan pajak BPHTB. Dengan demikian

---

<sup>116</sup> Sri Pudiarmoko Y., 2002, *Pengantar Hukum Pajak*, Yogyakarta : Penerbit Andi Offset, hlm. 61.

dalam sistem pemungutan BPHTB tidak sepenuhnya menganut sistem *self assessment*. Dalam hal ini sekalipun wajib pajak diberi kepercayaan untuk dapat menghitung, memperhitungkan, dan membayar sendiri pajak yang terutang, ada kemungkinan campur tangan petugas pajak dalam menentukan nilai kewajaran.<sup>117</sup> Dalam proses validasi tersebut apabila ada keraguan dari petugas pajak terhadap nilai transaksi yang digunakan sebagai dasar pengenaan BPHTB, ada kemungkinan dilakukan penelitian secara cermat, bila diperlukan diadakan peninjauan lokasi oleh petugas lapangan dengan mencari informasi nilai umum secara wajar dengan membandingkan NJOP atas tanah dan bangunan yang bersangkutan. Berdasarkan hasil validasi ada kemungkinan nilai yang diajukan sebagai dasar pengenaan BPHTB dilakukan perubahan sesuai dengan nilai transaksi yang sebenarnya secara wajar.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 87 UU PDRD, bahwa yang menjadi dasar pengenaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan adalah Nilai Perolehan Objek Pajak. Arti Nilai Perolehan Objek Pajak sebagaimana dimaksud adalah nilai transaksi untuk peralihan karena jual beli atau nilai pasar untuk peralihan lainnya. Penggunaan nilai transaksi atau nilai pasar inilah yang menimbulkan ketidakpastian, karena nilai transaksi atau nilai pasar terhadap sebuah obyek itu bagi beberapa pihak sifatnya relatif, tergantung nilai itu bagi siapa, apakah bagi pihak-pihak,

---

<sup>117</sup> Ratih Harinsari, Tjahjanulin Domai, Abdul Wachid, "Efektivitas Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) Dalam Rangka Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Kediri (Studi pada Dinas Pendapatan Kabupaten Kediri)", *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, Vol 1, No. 2 April 2013, hlm. 268.

bagi petugas pajak, atau lainnya, sehingga sulit diperoleh nilai yang sama dan pasti. Padahal legalitas sebuah transaksi diperlukan adanya kebenaran dan kepastian hukum termasuk menyangkut nilai transaksi.

Adapun tarif pengenaan BPHTB bagi pembeli atau yang memperoleh hak terhadap semua transaksi peralihan tanah adalah sebesar 5%.<sup>118</sup> Dengan perhitungan:  $(NPOP - NPOPTKP) \times 5\%$ .

Nilai Perolehan dikurangi Nilai Perolehan Tidak Kena Pajak (NPTKP) untuk wilayah Kabupaten/ Kota DIY sebesar Rp. 60.000.000,-<sup>119</sup>kali tarif 5%. Sebagai contoh sebuah transaksi dengan nilai perolehan sebesar Rp. 200.000.000,-, BPHTB yang harus dibayar adalah = Rp. 200.000.000,- - Rp. 60.000.000,- = Rp. 140.000.000,- x 5% = Rp. 7.000.000,-. Disamping itu bagi penjual atau pihak yang mengalihkan dikenakan Pajak Penghasilan atas penjualan tanah dan bangunan dengan tarif sebesar 5%, sehingga dengan nilai perolehan Rp. 200.000.000,- maka penjual akan dikenakan PPh sebesar = 200.000.000,- x 5% = Rp. 10.000.000,-.

Nilai perolehan inilah yang menentukan besar kecilnya BPHTB yang harus dibayar. Berdasarkan ketentuan undang-undang, maka nilai perolehan ini pada dasarnya adalah nilai transaksi, kecuali untuk peralihan tertentu seperti peralihan yang tidak diketahui berapa nilai transaksinya

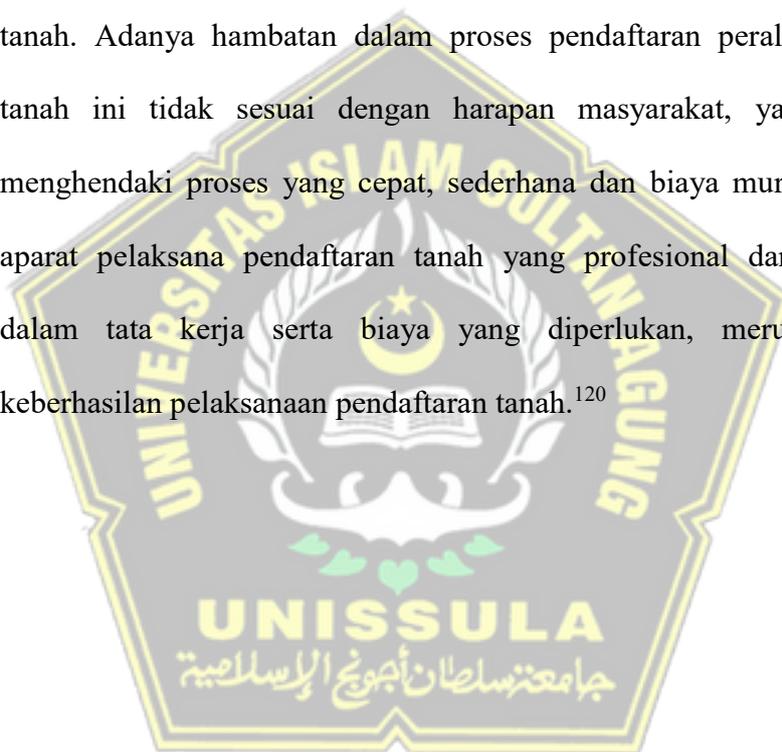
---

<sup>118</sup> Pasal 88 ayat (1) Undang-Undang nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009, Nomor : 130.

<sup>119</sup> Atep Adya Barata, 2003, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Menghitung Obyek Pajak dan Cara Pengajuan Keberatan Pajak*, PT Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia, Jakarta hlm. 19. Lihat Pasal 87 ayat (4) Undang-Undang nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009, Nomor : 130.

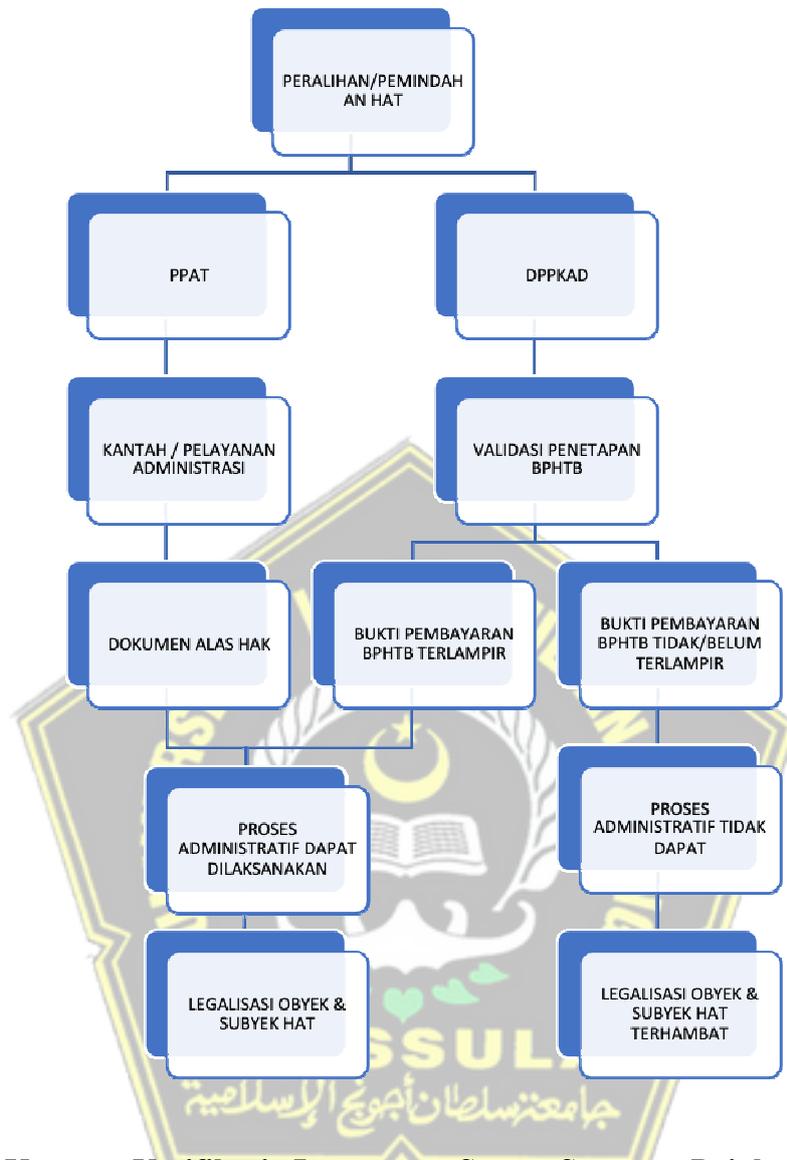
yaitu dengan mendasarkan NJOP PBB. Namun, di dalam praktek yang diperoleh dari hasil penelitian penggunaan dasar NJOP PBB akan sulit dapat diterima oleh petugas yang memvalidasi, kecuali karena waris atau hibah.

Dalam hal validasi ini digunakan sebagai syarat dalam pendaftaran tanah, maka akan menjadi hambatan dalam proses pendaftaran peralihan tanah. Adanya hambatan dalam proses pendaftaran peralihan hak atas tanah ini tidak sesuai dengan harapan masyarakat, yang umumnya menghendaki proses yang cepat, sederhana dan biaya murah. Pelayanan aparat pelaksana pendaftaran tanah yang profesional dan transparansi dalam tata kerja serta biaya yang diperlukan, merupakan syarat keberhasilan pelaksanaan pendaftaran tanah.<sup>120</sup>



---

<sup>120</sup> Maria S.W. Sumardjono, 2002, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi*, Jakarta : PT. Kompas Media Nusantara, hlm. 121-122.



### 3.2. Konsep Verifikasi Lapangan Surat Setoran Pajak Daerah Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (SSPD BPHTB)

Verifikasi atau penelitian Surat Setoran Pajak Daerah (SSPD) yang dilakukan oleh Badan Pajak dan Retribusi Daerah (BPRD) adalah kegiatan meneliti kebenaran pengisian SSPD yang meliputi unsur-unsur antara lain: Nomor Objek Pajak (NOP), besarnya NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) bumi dan/atau bangunan per meter persegi, penghitungan NJOPPBB (Nilai Jual

Objek Pajak Pajak Bumi dan Bangunan), penghitungan BPHTB yang seharusnya terutang dan penghitungan BPHTB yang terutang dan harus disetor. Tujuan dilaksanakannya verifikasi SSPD adalah untuk memberikan pelayanan kepada Wajib Pajak sebagai upaya preventif untuk mencegah adanya penggunaan Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT) atau penggunaan NOP yang tidak benar, untuk mencocokkan data yang diisikan dalam SSPD dengan basis data PBB, dan meneliti kebenaran penghitungan Wajib Pajak.

Tujuan pelaksanaan verifikasi lapangan SSPD BPHTB adalah sebagai berikut:

- a. Verifikasi keberadaan objek pajak di lapangan.
- b. Mengetahui nilai transaksi sewajarnya berdasarkan kondisi fisik objek.
- c. Supaya dapat dilakukan penyesuaian antara pengajuan dengan fisik lapangan.

Verifikasi lapangan SSPD BPHTB dilaksanakan oleh petugas pelaksana verifikasi lapangan yang merupakan petugas pendataan dan penilaian dengan kualifikasi yaitu sebagai berikut:

- a. Memahami letak objek pajak sesuai NOP.
- b. Memahami tata cara pengambilan data dan kaidah penelitian.
- c. Memahami Nilai Indeks Rata-rata (NIR) dari tanah.
- d. Memahami Zona Nilai Tanah (ZNT).
- e. Menguasai Microsoft Word dan Microsoft Excel.

Peralatan dan perlengkapan yang dibutuhkan oleh petugas pendataan dan penilaian dalam melaksanakan verifikasi lapangan adalah kendaraan bermotor untuk menjangkau objek pajak, peta blok, ZNT, NIR tanah, kamera, komputer dan printer. Pelaksana verifikasi lapangan harus menyelesaikan verifikasi lapangan SSPD BPHTB dengan jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal diterimanya SSPD. Adapun prosedur pelaksanaan verifikasi lapangan SSPD BPHTB sebagaimana tertuang dalam Standar Operasional Prosedur (SOP) pendataan dan penilaian BPHTB adalah sebagai berikut:

- a. Wajib Pajak mengajukan permohonan pembayaran BPHTB kepada BPRD melalui petugas pelayanan. Permohonan Wajib Pajak dengan melampirkan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Wajib Pajak, fotokopi bukti kepemilikan, SPPT, SSPD, dan Surat Pemberitahuan Pajak Daerah (SPTPD).
- b. Petugas pelayanan meneliti kelengkapan berkas permohonan Wajib Pajak. Apabila berkas permohonan belum lengkap maka petugas pelayanan mengembalikan berkas permohonan kepada Wajib Pajak.
- c. Kepala Sub Bidang Pelayanan melakukan registrasi atas berkas permohonan yang sudah lengkap. Berkas permohonan kemudian diserahkan kepada Bidang Pendataan dan Penilaian.
- d. Kepala Sub Bidang Pendataan dan Penilaian Pajak Daerah Lainnya melakukan penelitian kantor atas NPOP yang dilaporkan. Penelitian kantor dilakukan dengan membandingkan NPOP yang dilaporkan

dengan database harga pasar/wajar tanah. Database harga pasar/wajar tanah diperoleh dari hasil penetapan harga wajar tanah oleh petugas pendataan dan penilaian dalam proses verifikasi lapangan SSPD BPHTB dan nilai pengajuan BPHTB oleh Wajib Pajak yang sudah dianggap wajar. Berkas permohonan dikembalikan ke petugas pelayanan apabila NPOP yang dilaporkan sesuai dengan indikasi harga pasar wajar dan dilakukan verifikasi lapangan apabila tidak sesuai dengan indikasi harga pasar wajar.

e. Petugas pendataan dan Penilaian melakukan verifikasi lapangan atas objek pajak dengan prosedur pelaksanaan sebagai berikut:

1) Kepala Sub Bidang Pendataan dan Penilaian Pajak Daerah

Lainnya melakukan registrasi berkas permohonan BPHTB dan melakukan fotokopi berkas permohonan sebagai arsip pemeriksaan lapangan.

2) Petugas pendataan dan penilaian melakukan pemeriksaan

lapangan berupa pengambilan gambar, pengambilan keterangan kepada Wajib Pajak atau petugas kelurahan/desa terkait dan pengambilan informasi terkait nilai transaksi dari masyarakat apabila diperlukan.

3) Petugas pendataan dan penilaian menyusun laporan

pemeriksaan lapangan yaitu membuat berita acara pemeriksaan, membuat lembar penelitian lapangan, menulis

hasil penelitian lapangan dan mengisi formulir perhitungan BPHTB.

4) Kepala Sub Bidang Pendataan dan Penilaian Pajak Daerah Lainnya melakukan persetujuan atas hasil pemeriksaan lapangan. Laporan hasil pemeriksaan lapangan dikembalikan kepada petugas pendataan dan penilaian apabila tidak disetujui.

5) Laporan hasil pemeriksaan lapangan yang telah disetujui oleh Kepala Sub Bidang Pendataan dan Penilaian Pajak Daerah Lainnya dilakukan pengesahan oleh Kepala Bidang Pendataan dan Penilaian. Laporan hasil pemeriksaan lapangan tersebut dikembalikan kepada Kepala Sub Bidang Pendataan dan Penilaian Pajak Daerah Lainnya apabila tidak disahkan oleh Kepala Bidang Pendataan dan Penilaian.

6) Laporan hasil pemeriksaan lapangan yang telah disahkan oleh Kepala Bidang Pendataan dan Penilaian, kemudian oleh petugas pendataan dan penilaian dilakukan registrasi berkas dan diserahkan kepada petugas pelayanan.

### **3.3. Nilai Jual Obyek Pajak, Pajak Bumi dan Bangunan (NJOP PBB)**

Nilai Jual Objek Pajak Pajak Bumi dan Bangunan (NJOP PBB) merupakan dasar yang digunakan untuk menghitung Pajak Bumi dan bangunan (PBB). Dalam Pasal 79 ayat (1) Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD) NJOP

ditetapkan untuk menghitung besarnya pajak terutang sesuai keadaan objek pajak pada setiap objek pajak yang ada diwilayahnya. Penentuan besarnya NJOP PBB dilakukan melalui proses penilaian tanah dan atau bangunan. Penilaian dilakukan dengan tujuan untuk menentukan NJOP tanah maupun bangunan per Meter persegi sebagai dasar pengenaan PBB pada tahun yang bersangkutan.

Dengan berlakunya UU PDRD maka kewenangan pemungutan dan pengelolaan PBB menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota. NJOP PBB ditetapkan oleh Bupati/ Wali Kota melalui Peraturan Daerah (Bupati atau Walikota). NJOP tanah ditetapkan dengan satuan rupiah per meter persegi tanah sesuai lokasi tanah, yang tercermin dalam zona nilai tanah, sedangkan NJOP bangunan ditetapkan berdasar besarnya nilai per meter persegi dari biaya pembangunan bangunan yang bersangkutan. Perhitungan besarnya PBB terutang dalam satu tahun pajak dilakukan berdasarkan pada keadaan tanah dan/atau bangunan pada tanggal 1 Januari tahun pajak, sebagaimana diatur dalam Pasal 82 ayat (2) UU PDRD.

Pengenaan PBB dapat digolongkan kedalam sistem *official assessment sytem* yaitu wajib pajak akan terutang pajak setelah fiskus (pemda) menetapkan besarnya pajak terutang dan memberitahukan besarnya pajak terutang kepada wajib pajak dengan menggunakan surat yang biasanya disebut Surat Pemberitahuan Pajak Terutang Pajak Bumi dan bangunan (SPPT PBB).

Surat Pemberitahuan Pajak Terutang Pajak Bumi dan bangunan (SPPT PBB)<sup>121</sup> ini mempunyai fungsi sebagai pemberitahuan baik menyangkut besarnya PBB terutang yang ditetapkan oleh pemerintah daerah atas objek pajak yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkannya, juga sebagai pemberitahuan tentang nilai tanah dan bangunan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah sebagai dasar menghitung PBB.

NJOP ini selalu dievaluasi secara periodik berdasarkan situasi dan kondisi dan perkembangan wilayah yang bersangkutan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota masing-masing wilayah. NJOP yang dimuat dalam Surat Pemberitahuan Pajak Terutang Pajak Bumi dan bangunan (SPPT PBB) dimaksud dibagikan kepada wajib pajak setiap tahun beberapa bulan sebelum jatuh tempo pembayaran PBB, yang biasanya pada awal tahun melalui bantuan aparat desa atau kalurahan masing-masing. Berikut beberapa tabel dari sebagian data hasil penelitian dari beberapa sumber tentang rentang nilai jual obyek pajak dengan nilai transaksi.

Tabel II  
Beberapa Rentang Perbedaan NJOP dengan Transaksi

NO.	NJOP PBB (Rp.) per M <sup>2</sup>	Nilai Transaksi (Rp.) per M <sup>2</sup>	Kelipatan
1.	335.000,-	1.980.000,-	5,9
2.	335.000,-	500.000,-	1,4.
3.	335.000,-	1.300.000,-	3,8
4.	702.000,-	2.900.000,-	4,1
5.	103.000,-	350.000,-	3,3
6.	48.000,-	250.000,-	5,2
7.	243.000,-	1.000.000,-	4,1
8.	916.000,-	4.500.000,-	4,9

<sup>121</sup> Wiratni Ahmadi, 2006, *Sinkronisasi Kebijakan Pengenaan Pajak Tanah Dengan Kebijakan Pertanahan di Indonesia*, Bandung : PT Refika Aditama, hlm. 139

9.	285.000,-	1.500.000,-	5,2
----	-----------	-------------	-----

*Sumber : Isian daftar pertanyaan dari dinas pen dapatan daerah*

Tabel III  
Beberapa Rentang Perbedaan NJOP dengan Transaksi

NO.	NJOP PBB (Rp.) per M <sup>2</sup>	Nilai Transaksi (Rp.) per M <sup>2</sup>	Kelipatan
1.	500.000,-	600.000,-	1,2
2.	64.000,-	120.000,-	1,8
3.	150.000,-	300.000,-	2
4.	50.000,-	150.000,-	3
5.	300.000,-	600.000,-	2
6.	350.000,-	650.000,-	1,8
7.	150.000,-	250.000,-	1,6
8.	25.000,-	125.000,-	5
9.	200.000,-	500.000,-	2,5

*Sumber : Isian daftar pertanyaan dari masyarakat*

Tabel IV  
Beberapa Rentang Perbedaan NJOP dengan Transaksi

NO.	Luas	NJOP PBB (Rp.) per Bidang	Nilai Transaksi (Rp.) per Bidang	Kelipatan
1.	113	130.000.000,-	44.420.000,-	2,9
2.	146	65.000.000,-	33.478.000,-	1,9
3.	211	100.000.000,-	59.295.000,-	1,6
4.	610	75.000.000,-	62.830.000,-	1,1
5.	100	125.000.000,-	12.800.000,-	9
6.	213	120.000.000,-	42.000.000,-	2,8
7.	102	25.000.000,-	6.528.000,-	3,8
8.	101	12.500.000,-	2.727.000,-	4,5
9.	50	25.000.000,-	1.250.000,-	20

*Sumber : Isian daftar pertanyaan dari masyarakat*

Dari data dalam tabel tersebut, dapat diperoleh gambaran bahwa, umum bahkan dapat dikatakan hampir semuanya perbandingan antara nilai jual obyek pajak dalam SPPT PBB dengan nilai transaksi, adalah lebih tinggi nilai transaksi, bahkan terdapat beberapa yang selisihnya beberapa

kali lipat. Data yang diperoleh dari Dinas pendapatan daerah dihitung berdasarkan laporan pembayaran BPHTB yang masuk dengan dasar nilai per meter persegi, demikian pula data yang diperoleh dari masyarakat dihitung berdasarkan hitungan per meter persegi. Sementara itu data yang diperoleh dari PPAT adalah data peralihan berdasarkan akta yang dibuat dengan nilai per bidang, karena dalam pembuatan akta PPAT tidak dihitung secara rinci harga per meter, tetapi merupakan keseluruhan nilai harga transaksi.

#### **3.4. Prosedur Penetapan Nilai Jual Obyek Pajak**

Pajak Bumi dan Bangunan adalah pajak baru yang mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1986 berdasarkan UU No. 12 Tahun 1985. Kemudian Undang-Undang ini diubah dengan UU No. 12 Tahun 1994 yang berlaku terhitung 1 Januari 1995.

Pajak Bumi dan Bangunan adalah pajak yang dikenakan atas harta tidak bergerak, oleh karena itu yang dipentingkan adalah objeknya sedangkan keadaan atau status orang atau badan yang dijadikan subjek tidak memengaruhi besarnya pajak. Hal inilah yang menyebabkan PBB disebut sebagai pajak objektif. PBB juga merupakan Pajak Langsung, karena pajaknya harus dipikul sendiri oleh wajib pajak yang namanya tercantum dalam SPPT dan tidak dapat dilimpahkan kepada orang lain, walaupun dalam pembayaran PBB tidak harus dilakukan oleh wajib pajak yang namanya tercantum dalam SPPT tetapi dapat dilakukan oleh pihak lain.

Adapun Objek pajak bumi dan bangunan adalah sebagai berikut:

- 1) Yang menjadi Objek Pajak adalah Bumi dan bangunan,
- 2) Yang dimaksud dengan kalsifikasi bumi dan bangunan adalah pengelompokan bumi dan bangunan menurut nilai jualnya dan digunakan sebagai pedoman, serta untuk memudahkan penghitungan pajak yang terutang. Dalam menentukan klasifikasi bumi/bangunan diperhatikan faktor-faktor sebagai berikut:

- a. Letak,
- b. Peruntukan,
- c. Pemanfaatan,
- d. Kondisi lingkungan dan lain-lain. Dalam menentukan klasifikasi bangunan diperhatikan faktor-faktor sebagai berikut:
  - Bahan yang digunakan,
  - Rekayasa,
  - Letak,
  - Kondisi lingkungan dan lain-lain.

Objek pajak yang tidak dikenakan PBB adalah objek pajak yang:

- a) Digunakan semata-mata untuk melayani kepentingan umum dan tidak untuk mencari keuntungan,
- b) Digunakan untuk kuburan, peninggalan purbakala, atau yang sejenis dengan itu,
- c) Merupakan hutan lindung, hutan suaka alam, hutan wisata, taman nasional dan tanah Negara yang belum dibebani suatu hak,

- d) Digunakan oleh perwakilan diplomatik, konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik,
- e) Digunakan oleh badan atau perwakilan organisasi internasional yang ditentukan oleh menteri keuangan.

Rumus penghitungan PBB:

$$\text{Tarif} \times \text{NJKP}$$
$$0,5\% \times (\text{NJOP} - \text{NJOPTKP})$$

**Keterangan:**

Nilai Jual Objek Pajak Tidak Kena Pajak (NJOPTKP) Merupakan batas minimum NJOP yang tidak kena pajak. Besarnya NJOPTKP adalah sebesar Rp 8 Juta (Pasal 3 Ayat 3 UU RI No.12 Tahun 1994).

Nilai Jual Kena Pajak (NJKP) Merupakan nilai jual yang dipergunakan sebagai dasar penghitungan Pajak Bumi dan Bangunan. NJKP ditentukan serendah-rendahnya 20% dan setinggi-tingginya 40%. Tarif

Tarif yang berlaku pada Pajak Bumi dan Bangunan adalah tarif tunggal sebesar 0,5%

Dengan berlakunya UU PDRD maka penetapan nilai obyek pajak pada pajak bumi dan bangunan menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai wilayahnya, sehingga masing-masing daerah dapat berbeda cara maupun waktu penetapannya yang secara periodik

mengadakan evaluasi tentang NJOP. Nilai jual obyek pajak ini ditetapkan memang dimaksudkan untuk menghitung besarnya pajak terutang pada pajak bumi dan bangunan, sehingga tidak sama dengan nilai pasar atau pun nilai transaksi di masyarakat.

Nilai transaksi misalnya dalam jual beli itu merupakan nilai yang menjadi kesepakatan dan yang akan dibayarkan antara pembeli dan penjual dalam suatu transaksi jual beli. Oleh karena nilai transaksi ini merupakan kesepakatan antara para pihak yang melakukan transaksi, maka sangat subyektif dan dimungkinkan setiap pihak yang melakukan jual beli dapat terjadi perbedaan nilai yang disepakati, termasuk dapat berbeda pula pendapat petugas yang melakukan validasi. Penentuan nilai memang bersifat subyektif, tergantung kepentingan siapa, apakah kepentingan pihak-pihak dalam sebuah transaksi, atau kepentingan pemerintah dalam menentukan besarnya pajak yang harus dibayar wajib pajak. Dengan demikian penggunaan nilai transaksi sebagai dasar perhitungan BPHTB terjadi ketidakpastian jumlah kewajiban wajib pajak yang harus dibayar.

Dalam sebuah transaksi nilai tanah berbeda-beda tergantung dan dipengaruhi pada beberapa hal, bisa luasnya, letak tanah, bentuk bidangnya. Misalnya sebidang tanah yang letaknya di pinggir jalan nilainya pasti berbeda dengan sebidang tanah yang letaknya di dalam gang.

Pemerintah daerah kabupaten/kota dalam menetapkan nilai jual obyek pajak tanah per meter dilakukan melalui proses penilaian tanah

dengan cara pendekatan atau metode, yaitu Pendekatan dengan perbandingan harga atas obyek lain yang sejenis, pendekatan nilai perolehan baru, dan pendekatan nilai jual pengganti, yaitu metode penentuan nilai jual suatu obyek pajak yang didasarkan pada hasil produksi obyek pajak yang bersangkutan.<sup>122</sup>

Dalam pendekatan dengan perbandingan didasarkan pada nilai pasar, adalah nilai tanah sebagai objek yang akan dinilai, dan dihitung berdasarkan analisis perbandingan dan penyesuaian terhadap tanah sejenis yang telah diketahui harga pasarnya, melalui informasi yang diperoleh beberapa pihak dan dengan cara atau metode tertentu. Harga pasar tanah pembandingan diperoleh dari transaksi jual beli ataupun penawaran atas tanah yang berada disepertaran tanah yang akan dinilai. Kalau tanahnya merupakan kompleks perumahan relatif lebih mudah, karena biasanya melalui pengembang ada brosur-brosur iklan penawaran harga yang bisa digunakan sebagai patokan. Tanah sejenis disini mengandung pengertian sejenis dalam hal penggunaan, keadaan, lokasi dan lainnya. Selain itu sumber data harga pasar tanah dapat diperoleh dari pembeli atau penjual, notaris PPAT, makelar, perangkat daerah dan sumber lainnya yang dapat dipercaya.

Dengan dasar data harga pasar tanah yang diperoleh, selanjutnya penilai akan melakukan analisis perbandingan dan penyesuaian nilai obyek pajak tanah dan bangunan yang bersangkutan. Perbandingan dilakukan

---

<sup>122</sup> *Ibid.*, Hal. 42

dengan membandingkan beberapa faktor yang signifikan dapat berpengaruh terhadap nilai tanah. Faktor signifikan yang dapat berpengaruh terhadap nilai tanah antara lain lokasi tanah, fisik dan penggunaan tanah. Lokasi tanah berkaitan dengan letak posisi tanah dengan kondisi lingkungan di wilayah di sekitar tanah. Sementara fisik tanah berkaitan dengan keluasan, lebar depan, kondisi tanah, bentuk, penggunaan tanah dan lainnya yang melekat pada bidang tanah masing-masing.

Dalam menentukan NJOP dilakukan untuk mendapatkan harga pasar yang wajar pada kondisi tertentu setidaknya dalam satu tahun pajak yang bersangkutan. Harga pasar yang wajar digambarkan dari harga rata-rata yang diperoleh dari transaksi jual beli yang terjadi secara wajar, perbandingan harga dengan objek lain yang sejenis yang letaknya berdekatan dan telah diketahui harga jualnya.<sup>123</sup> Setidaknya dengan memperhatikan harga tanah-tanah yang letaknya tidak terlalu

jauh dengan tanah yang akan ditetapkan NJOP nya. NJOP merupakan harga rata-rata yang diperoleh dari transaksi jual beli (market value). Jika tidak terdapat transaksi jual beli, NJOP ditentukan melalui perbandingan dengan harga obyek lain yang sejenis, yang letak serta fungsinya sama.<sup>124</sup>

---

<sup>123</sup> Ovelia Veradina Imbing, "Analisis Penetapan NJOP dan Implikasinya terhadap Penerimaan PBB di Kota Manado", *Jurnal Riset Ekonomi, Manajemen, Bisnis dan Akuntansi (EMBA)* Vol. 1 No. 3 Juni 2013, hlm. 488

<sup>124</sup> Wiratni Ahmadi, *Op. Cit.*, hlm. 142.

Untuk penentuan dan penyesuaian NJOP dilakukan analisis perbandingan dan penyesuaian paling tidak dengan tiga data harga pasar atas beberapa tanah yang sesuai sebagai data pembanding untuk memperoleh nilai yang wajar. Untuk mendapatkan nilai yang mencerminkan harga pasar yang wajar data harga tanah yang digunakan sebagai pembanding diperoleh dari data transaksi yang baru saja terjadi atas tanah yang sesuai dan letaknya tidak terlalu jauh dari tanah yang dinilai. Di samping itu data nilai tanah yang digunakan sebagai pembanding harus data yang sejenis. Dalam arti meskipun tanah tersebut sama-sama tanah pekarangan, namun tanah yang dipakai sebagai data pembanding harus mempunyai jenis penggunaan yang sama dengan tanah yang akan dinilai, misalnya sama-sama untuk, rumah tinggal, perumahan atau kegiatan usaha dan lainnya.

Dalam penilaian untuk menetapkan NJOP tanah per M<sup>2</sup>, permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah di lapangan adalah banyaknya jumlah objek pajak yang harus dinilai dalam waktu atau tanggal penilaian yang sama serta jumlah penilai yang terbatas. Untuk mengatasi permasalahan itu telah dikembangkan cara penilaian masal. Penilaian masal dilakukan untuk menilai beberapa objek atau bidang tanah dalam satu proses penilaian. Alternatif dalam penentuan NJOP bisa juga dilakukan berdasarkan kesepakatan atau kompromi yang bisa diambil, adalah dengan kerjasama antara aparat kantor pertanahan dan DPPKAD

melalui peta zona nilai tanah (ZNT) yang dapat dipergunakan dalam penentuan NJOP dan melakukan sosialisasi kepada masyarakat.<sup>125</sup>

### **3.5. Beberapa Alternatif Nilai sebagai Dasar Perhitungan BPHTB**

Dari hasil penelitian diperoleh keterangan bahwa pada dasarnya dalam pelaksanaan pembayaran BPHTB dalam transaksi peralihan tanah termasuk jual beli tetap menggunakan dasar perhitungan sesuai dengan UU, seperti untuk jual beli menggunakan dasar nilai transaksi. Nilai transaksi dalam peralihan jual beli dicantumkan dalam akta jual beli, sehingga nilai inilah yang digunakan sebagai dasar perhitungan pembayaran BPHTB. Hanya saja dengan adanya proses validasi atau penelitian oleh petugas yang berwenang, maka belum tentu nilai yang digunakan dasar menghitung BPHTB oleh pihak-pihak dalam jual beli ini diterima. Dari hasil validasi ini ada beberapa kemungkinan, bisa saja diterima, bisa juga tidak diterima sehingga terdapat kurang bayar. Adanya kurang bayar menurut petugas validasi ini harus dilakukan penambahan pembayaran, dan dengan sendirinya nilai dasar perhitungan yang juga sebagai harga transaksi akan berubah.

Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang dikenakan kepada pihak yang memperoleh hak atas tanah karena peralihan hak sering kali menimbulkan permasalahan antara wajib pajak yaitu pihak yang memperoleh hak atas tanah dengan Dinas Pendapatan Daerah selaku

---

<sup>125</sup> Priyo Katon Prasetyo, Interaksi Kepentingan Dalam Penentuan Bea Perolehan Hak Atas Tanah, *Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Volume 1, No. 1, 2015, hlm. 81.

pihak yang memungut BPHTB. Permasalahan yang muncul adalah karena adanya perbedaan besaran jumlah BPHTB yang harus dibayar. Perbedaan ini karena nilai transaksi yang digunakan sebagai dasar menghitung besarnya BPHTB oleh wajib pajak kadang kala tidak sesuai dengan penilaian petugas dinas pajak yang berwenang. Dari perbedaan tersebut tidak jarang petugas pajak dalam proses verifikasi/ validasi,

meminta agar nilai transaksi dirubah dan disesuaikan menurut penilaian petugas pajak. Sehingga menimbulkan ketidakpastian baik nilai transaksi maupun besarnya pajak yang harus dibayar wajib pajak. Ketidakpastian ini dapat menimbulkan berbagai konsekuensi hukum, antara lain apabila terjadi sengketa dapat mengakibatkan transaksinya menjadi tidak sah dan bahkan menjadi batal apabila nilai transaksinya ternyata tidak sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya. Di samping itu dapat merugikan masyarakat, karena harus membayar pajak yang lebih tinggi dari yang seharusnya. Penggunaan nilai transaksi sebagai dasar perhitungan BPHTB yang memerlukan validasi, menimbulkan prosedur yang rumit dan panjang, bahkan dapat menghambat proses peralihan tanah.

Dari data dan ketengan penelitian dapat dijelaskan bahwa pada umumnya masyarakat tidak mengetahui dan memahami tentang adanya kewajiban pembayaran BPHTB dalam transaksi (jual beli) tanah. Para pihak biasanya tidak mengurus sendiri dalam pelaksanaan kewajiban membayar BPHTB tersebut, tetapi umumnya diserahkan kepada notaris-

PPAT, baik dalam perhitungan dan pembayarannya. Nilai yang digunakan sebagai dasar perhitungan pada umumnya masyarakat menginginkan pembayaran yang ringan, sehingga terjadi penurunan harga yang tidak sesuai dengan kenyataan, akibatnya sering terjadi perbedaan antara perhitungan dari wajib pajak dengan pejabat dinas yang berwenang dalam hal dilakukan validasi.

Ada beberapa nilai alternatif yang dapat digunakan sebagai dasar perhitungan BPHTB antara lain: 1. nilai pasar sebagai nilai umum anggapan masyarakat di lokasi tanah yang bersangkutan; 2. nilai transaksi, yaitu nilai yang digunakan sebagai kesepakatan para pihak dalam sebuah transaksi, misalnya dalam jual beli, dan biasanya kalau dalam jual beli nilai tersebut akan tercantum dalam akta jual beli; 3. nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) yang tercantum dalam Surat Pemberitahuan Pajak Terutang Pajak Bumi Dan Bangunan (SPPT PBB). NJOP PBB ini selalu ditinjau secara periodik mengenai besarnya dengan berdasarkan perkembangan nilai yang dipengaruhi oleh kondisi perkembangan wilayahp; 4. Zona Nilai Tanah (ZNT), nilai ini ditetapkan oleh kantor Pertanahan setempat dan dipergunakan sebagai dasar menghitung berapa besar Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) untuk pendaftaran peralihan hak ata stanah. ZNT ini juga selalu di

tinjau secara periodik dengan memperhatikan dan menyesuaikan perkembangan nilai tanah pada wilayah tanah yang bersangkutan.

Secara umum rentang atau perbandingan nilai di antara nilai-nilai tersebut, yaitu nilai pasar, nilai transaksi, NJOP PBB, maupun ZNT tersebut nilai yang tertinggi adalah nilai transaksi, kemudian nilai dalam ZNT, dan kemudian nilai yang paling rendah adalah NJOP PBB. Nilai transaksi sebagai nilai yang paling tinggi adalah wajar karena nilai transaksi ditentukan oleh pihak-pihak berdasarkan kesepakatan antara pihak-pihak seperti dalam jual beli dan sifatnya subyektif dengan terjadinya tawar menawar, sehingga berpengaruh terhadap tingginya nilai. Sementara itu, nilai dalam ZNT dan NJOP PBB relatif lebih rendah karena ditentukan secara periodik hanya dalam waktu tertentu, yang kemungkinan tertinggal dengan perkembangan nilai yang terjadi, akibat dari perkembangan nilai tanah yang selalu berubah dan juga dipengaruhi oleh lokasi letak tanah.

Dari perbedaan nilai tersebut seharusnya ada kepastian nilai mana yang digunakan sebagai dasar menghitung BPHTB, dan juga ada kepastian tentang berapa besar BPHTB yang harus dibayar. Agar memperoleh kepastian tentang berapa BPHTB yang harus dibayar, diantara beberapa nilai tersebut yang paling tepat adalah dengan menggunakan dasar NJOP PBB. Hal ini didasarkan atas beberapa pertimbangan antara lain : a. nilai tersebut ditentukan oleh instansi pemerintah; b. mempermudah dalam menghitung dan membayar BPHTB; c. jumlah BPHTB yang harus dibayar sudah pasti, sehingga tidak diperlukan validasi atau penelitian yang berkait

dengan nilai; d. Prosedur yang sederhana dan efisien, sehingga mempermudah dan memperlancar proses pendaftaran peralihan.

Dari pertimbangan tersebut sudah seharusnya ada kepastian nilai yang digunakan untuk perhitungan BPHTB yaitu dengan menggunakan dasar NJOP PBB. Dengan adanya kepastian nilai yang digunakan sebagai dasar perhitungan BPHTB tersebut akan memudahkan dan mempercepat wajib pajak dalam membayar BPHTB dan melakukan proses pendaftaran peralihan tanah.



## **BAB IV**

### **PEMBAHASAN**

#### **4.1. Teknis penetapan zona nilai tanah yang berbeda antara Pemerintah Daerah, Badan Pertanahan Nasional (BPN) Daerah dan Pendapat Masyarakat**

Zona Nilai Tanah adalah sistem klasifikasi yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk menentukan nilai tanah berdasarkan berbagai kriteria yang telah ditetapkan. Penetapan zona ini penting dalam pengelolaan dan pemanfaatan lahan untuk memastikan keseimbangan antara pembangunan dan keberlanjutan lingkungan. Beberapa kriteria utama yang digunakan dalam penetapan Zona Nilai Tanah meliputi lokasi, aksesibilitas, fungsi tanah, kualitas lingkungan, infrastruktur, serta aspek sosial dan budaya di sekitar area tersebut. Proses penetapan melibatkan pengumpulan data melalui survei lapangan, analisis pasar, dan konsultasi dengan masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya. Dengan adanya Zona Nilai Tanah, pemerintah dapat mengimplementasikan kebijakan yang lebih adil dalam pengenaan pajak dan pengembangan infrastruktur, sekaligus memberikan kepastian hukum bagi pemilik tanah. Hal ini juga berkontribusi pada pengurangan sengketa lahan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat melalui perencanaan tata ruang yang lebih baik.

##### **4.1.1. Faktor Penentu Nilai Tanah:**

Menurut Kurdinanto, nilai tanah terbentuk oleh faktor-faktor yang mempunyai hubungan, pengaruh serta daya tarik yang kuat terhadapnya yang diklasifikasikan menjadi dua faktor, yaitu :

1. Faktor - faktor terukur (*tangible factors*), Faktor terukur adalah faktor pembentuk harga tanah yang bisa diolah secara ilmiah menggunakan logika- logika akademik. Faktor ini kemunculannya terencana dan bentuk fisiknya ada di lapangan, misalnya aksesibilitas (jarak dan transportasi) dan jaringan infrastruktur (sarana dan prasarana kota seperti jalan, listrik, perkantoran dan perumahan).
2. Faktor - faktor tak terukur (*intangible factors*), Faktor tak terukur adalah faktor pembentuk harga tanah yang muncul dengan sendirinya dan tidak bisa dikendalikan di lapangan. Oleh Wilcox II-8 (1983), dalam Luky (1997), faktor tak terukur ini dibagi menjadi tiga, yaitu :
  - a. Faktor adat kebiasaan (*custom*) dan pengaruh kelembagaan (*institutional factors*).
  - b. Faktor estetika, kenikmatan dan kesenangan (*esthetic amenity factors*) seperti tipe tetangga dan kesenangan.
  - c. Faktor spekulasi (*speculation motives*), seperti antisipasi perubahan penggunaan lahan, pertimbangan pada perubahan moneter.

Berdasarkan Surat Edaran Departemen Keuangan RI, Direktorat Jendral Pajak Nomor SE-55/PJ.6/1999 tentang Petunjuk Teknis Analisis Penentuan NIR (Nilai Indikasi Rata- Rata), variabel yang menentukan nilai tanah adalah sebagai berikut :

1. Faktor Fisik

- a. Keluasan tanah
- b. Bentuk tanah
- c. Sifat fisik tanah (topografi, elevasi, kesuburan untuk pertanian).

2. Lokasi dan aksesibilitas

- a. Jarak dari pusat kota.
- b. Jarak dari fasilitas umum.
- c. Lokasi secara spesifik : tanah sudut, terletak di
- d. tengah atau tusuk sate.
- e. Kemudahan pencapaian.
- f. Jenis jalan (protokol, ekonomi, lingkungan, gang).
- g. Kondisi lingkungan.

Menurut Eckert (1990) membedakan faktor–faktor yang mempengaruhi nilai tanah menjadi empat , yaitu :

1. Faktor ekonomi, Faktor yang berkaitan keadaan ekonomi global/internasional, nasional, regional maupun lokal. V ariabel-variabel permintaan (demand) yang mempengaruhi nilai tanah termasuk jumlah tenaga kerja, tingkat upah, tingkat pendapatan dan

daya beli, serta tersedianya keuangan, tingkat suku bunga dan biaya transaksi.

2. Faktor social, Faktor sosial membentuk pola penggunaan tanah pada suatu wilayah. Kepadatan penduduk, tingkat pendidikan, tingkat kejahatan dan kebanggaan memiliki (daerah bergengsi) adalah faktor-faktor sosial yang mempengaruhi nilai tanah.
3. Faktor politik dan kebijakan pemerintah, Kebijakan pemerintah di bidang hukum dan politik mempengaruhi nilai tanah. Beberapa contoh kebijakan yang dapat mempengaruhi biaya dan alokasi penggunaan tanah yang pada gilirannya akan meningkatkan harga tanah, antara lain; kebijakan pemilikan sertifikat tanah, peraturan penataan ruang dengan penentuan mintakat atau zoning, peraturan perpajakan, peraturan perijinan (SIPPT, IMB dan lain-lain) ataupun penentuan tempat pelayanan umum (sekolah, pasar, rumah sakit, dan lain-lain).

Faktor fisik dan lingkungan, Faktor fisik dan lingkungan merupakan faktor yang terkait dengan fisik yaitu semua sifat atau karakter internal dari suatu persil atau daerah tertentu, termasuk di dalamnya adalah ukuran (size), bentuk, topografi dan semua keadaan fisik pada persil tanah. Sedangkan yang dimaksud dengan lingkungan atau disebut situasi ialah yang berkenaan dengan sifat-sifat eksternalnya. Situasi suatu tempat berkaitan erat dengan relasi dari berbagai tempat di sekitarnya pada suatu ruang geografi yang

sama. Adapun pengertian situasi adalah aksesibilitas (jarak ke pusat pertokoan, jarak ke sekolah jarak ke rumah sakit, dan fasilitas umum lainnya).

Menurut Estimiyarti (2012) menyatakan penggunaan tanah merupakan salah satu variable yang memengaruhi nilai tanah pada hasil penelitiannya bahwa land use untuk non pertanian akan meningkatkan nilai tanah pada wilayah penelitiannya.

Menurut Hermit (2009) Aksesibilitas fisik adalah jarak yang harus ditempuh untuk mendapatkan pelayanan. Jalan dikelompokkan dalam tiga kelas jalan yaitu jalan arteri, jalan kabupaten dan jalan desa. Kelas jalan terkait dengan lokasi merupakan salah satu variabel yang memengaruhi. Semakin tinggi angka kelas jalan menunjukkan kelas jalan yang lebih baik sehingga dapat menaikkan nilai tanah. Kelas jalan akan mempengaruhi corak pembangunan kawasan.

Menurut Eckert (1990) Jarak ke layanan kesehatan adalah jarak lurus yang diukur dari pusat centroid ke bidang tanah tempat pelayanan kesehatan terdekat. Salah satu faktor yang lingkungan yang memengaruhi nilai tanah adalah jarak relative bidang tanah terhadap fasilitas kesehatan rumah sakit, puskesmas induk dan poliklinik inap.

Berdasarkan PMNA No.1 Tahun 1994 salah satu faktor penentu nilai tanah adalah seberapa dekat dan mudah untuk

menjangkau fasilitas dan pelayanan masyarakat. Salah satu fasilitas tersebut adalah pusat pelayanan umum atau kantor pemerintahan.

Menurut Pusat Pengembangan Ekonomi Fakultas Ekonomi UGM dan BPN tahun (1994) dalam Studi Tentang Sistem Penentuan Harga Tanah, Pasar sebagai pusat ekonomi masyarakat jelas sebagai faktor penentu harga pasar. Pasar berpengaruh terhadap harga tanah pada radius 500 meter.

#### **4.1.2. Peta Zona Nilai Tanah:**

Menurut Novita dkk (2016) Zona Nilai Tanah (ZNT) merupakan kumpulan area yang terdiri dari beberapa bidang tanah dengan nilai tanah yang relatif sama dan batasannya bersifat imajiner atau nyata sesuai penggunaan tanahnya. Pada peta Zona Nilai Tanah setiap zona diberi kode menurut peraturan Nomor: KEP-533/PJ/2000 dengan menggunakan kombinasi dua huruf dimulai dari AA sampai dengan ZZ dengan mengikuti aturan pembuatan peta blok (secara Spiral)

Menurut Surat Edaran BPN Nomor 1/SE-100/I/2013 Zona Nilai Tanah adalah zona yang menggambarkan besaran nilai tanah atau nilai pasar yang ditetapkan oleh BPN pada wilayah tertentu. Peta Zona Nilai Tanah merupakan Peta Tematik yang menggambarkan nilai tanah yang berfungsi sebagai informasi berkaitan dengan nilai tanah yang relative sama satu zona tertentu. Pada peta Zona Nilai Tanah merupakan nilai pasar (market value)

yang ditetapkan oleh Kepala Kantor Pertanahan yang digunakan sebagai Nilai Jual Obyek Pajak atas tanah pada tahun berkenaan. Penetapan dan pengesahan peta Zona Nilai Tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan dilakukan pada awal tahun berkenaan. Menurut peraturan BPN melalui Surat Edaran No. 1/SE-100/I/2013 pembuatan peta Zona Nilai Tanah dilakukan oleh:

1. Direktorat Survei Potensi Tanah, penetapannya dilaksanakan oleh Direktur Survei Potensi Tanah yang secara berjenjang mendapatkan delegasi kewenangan dari kepala BPN RI dan Debuti Bidang Survei, Pengukuran dan Pemetaan,
2. Kantor Wilayah BPN Provinsi, penetapannya dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi,
3. Kantor Pertanahan, penetapannya dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan.

#### **4.1.3. Nilai Indeks Rata-Rata (NIR):**

Nilai Indikasi Rata-Rata adalah nilai tanah tunggal pada suatu zona nilai tanah yang dihitung dengan berbagai macam koreksi atau penyesuaian dari data transaksi untuk mendapatkan nilai tanah ideal. Sebelum mendapatkan NIR terlebih dahulu menentukan nilai tanah suatu bidang berdasarkan data transaksi (Novita, dkk, 2015).

Besarnya prosentase penyesuaian yang digunakan berdasarkan pada Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor:KEP .533/PJ.6/2000, dengan klasifikasi besarnya penyesuaian merujuk

pada Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor: SE-55/PJ.6/1999 tentang Petunjuk Teknis Analisis Penentuan NIR.

Table Penyesuaian Waktu Transaksi

No	Waktu Transaksi	Penyesuaian
1.	1-3 Bulan	2%
2.	3-6 Bulan	3%
3.	6-9 Bulan	4%
4.	9-12 Bulan	5%
5.	> 1-2 Tahun	12%
6.	> 2-3 Tahun	20%
7.	> 3-6 Tahun	28%
8.	> 6 Tahun	57%

Tabel Penyesuaian Status Hak

No	Status Hak	Penyesuaian
1.	HGM	0%
2.	HGB	5%
3.	HGU	10%
4.	Non Sertipikat	20%

Tabel Penyesuaian Jenis Transaksi

No	Jenis transaksi	Penyesuaian
1.	Jual Beli	0%
2.	Penawaran	-10% s/d -20%
3.	Lurah/Camat/PPAT	30% s/d 40%
4.	Data Lapangan	0%

Tabel Penyesuaian Jenis Data

No	Sumber Data	Presentase Penyesuaian	Keterangan
1.	Camat/PPAT	30%	Dari camat/PPAT faktor penyesuaiannya dibuat 30% mengingat tingkat kebenaran
2.	Notaris/PPAT	20%	
3.	Penawaran	-20%	

4.	Pembeli/Penjual	0%	harga yang tercantum dalam akte jauh lebih rendah dari harga yang sebenarnya
5.	Makelar	40%	

#### 4.1.4. Penilaian harga Tanah Oleh Badan Pendapatan Daerah

Badan Pertanahan Nasional dalam melakukan penilaian harga tanah menggunakan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah untuk menetapkan tarif PNPB. selain Badan pertanahan nasional, instirusi lain juga menerapkan penilaian harga tanah sebagai dasar penentuan harga pada institusinya, salah satunya adalah Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA). BAPENDA dalam menentukan Bea Perolehan Hak Atas tanah dan Bangunan (BPHTB).

BPHTB merupakan salah satu pajak objektif atau pajak yang terutang dan pihak yang memperoleh hak atas suatu objek pajak berupa tandah dan atau bserta bangun haruslah dibayar supaya surat keputusan pemberian hak atau risalah lelang dapat dibuat dan ditandatangani oleh pejabat yang berwenang.<sup>126</sup>BPHTB memiliki 3 unsur yang mana pengertian atas ketiga unsur tersebut merupakan satu kesatuan yaitu :

1. Bea (pajak) yaitu jenis pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan.

<sup>126</sup> Maribot Pahala Siahaan, " *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Teori dan Praktek edisi I.cet P* ", Jakarta : Pta RajaGrafindo Persada, 2015, hlm.160

2. Perolehan yaitu peristiwa atau perbuatan hukum yang dikenakan oleh badan maupun orang pribadi akibat adanya perolehan hak atas tanah dan bangunan.

3. Hak atas tanah dan bangunan

a) Hak atas tanah yaitu hak yang sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan ketentuan yang berlaku

b) Bangunan adalah hak yang melekat pada hak atas tanah.

Subjek dalam BPHTB adalah wajib pajak dapat berupa orang tua atau badan yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan melalui peristiwa hukum dan perbuatan hukum. Untuk objek dari BPHTB adalah perolehan hak atas tanah dan bangunan oleh dari orang pribadi melalui peristiwa dan perbuatan hukum.<sup>127</sup> Dua hal yang menjadi objek pajak tersendiri yang diatur dalam Undang-Undang yaitu pemberian hak baru dan pemindahan hak.

Tarif yang diatur dan diterapkan oleh Peraturan Daerah atas BPHTB paling tinggi adalah sebesar lima persen (5%). Dalam hal penetapan BPHTB ini maka Pemerintah Daerah kota dan kabupaten yang bersangkutan dapat membuat tarif pajak tergantung kebijakan yang diambil. Dalam Undang-Undang hanya mengatur dan memberi batasan maksimal 5%, maka sangat

---

<sup>127</sup> Mardiasmo, "Perpajakan edisi revisi 2011", Yogyakarta : Andi Offset, hlm.340

memungkinkan besaran pajak antara satu daerah dengan daerah lain. Untuk jenis perolehan hak karena hibah wasiat dan waris, pengenaan tarif BPHTB ditetapkan masing- masing daerah berbeda, dan memungkinkan dalam peraturan daerah tidak diatur lagi karena Undang-Undang Nomor 21 tahun 1997 yang diubah dengan Undang- Undang 20 tahun 2000 dicabut sebagaimana diatur dalam pasal 180 bagian 6 Undang-Undang Nomor 20 tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

Di dalam pemungutannya, yang mendasari pembayaran BPHTB untuk Jual-beli adalah harga transaksi; untuk Tukar-menukar, Hibah, Hibah wasiat, Waris adalah nilai pasar, Pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya, Pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan, Peralihan hak karena pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap, Pemberian hak baru atas tanah sebagai kelanjutan dari pelepasan hak, Pemberian hak baru atas tanah diluar pelepasan hak, Penggabungan usaha, Peleburan usaha, Pemekaran usaha, Hadiah adalah nilai pasar; dan untuk Penunjukan pembeli dalam lelang adalah harga transaksi yang tercantum dalam risalah lelang.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Maribot Pahala Siahaan, *Op.cit*, hlm.163

Penghitungan BPHTB menurut pasal 89 Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 adalah:  $BPHTB = \text{Max}5\% \times (\text{NPOP} - \text{NPOPTKP})$  atau  $\text{Max} 5\% \times (\text{NJOP} - \text{NPOPTKP})$ . Besaran BPHTB teruran adalah harga transaksi atau nilai pasar dikurangi oleh NPOPTKP dikalikan dengan tarif yang ditetapkan peraturan daerah maksimal 5%.

BPHTB menurut ketentuan Perundang-undangan adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan. Dengan kata lain BPHTB merupakan pajak atas terjadinya suatu perbuatan hukum atau peristiwa hukum yang berakibat pada perolehan hak atas tanah atau bangunan oleh subjek hukum. Dasar hukum dalam melakukan pemungutan BPHTB sebelum dialihkan menjadi pajak daerah adalah:

1. Undang-Undang Nomor 21 tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sebagaimana diubah dengan Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2000
2. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan karena Waris dan Hibah Wasiat
3. Peraturan Pemerintah Nomor 112 tahun 2000 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan karena Hak Pengelolaan

4. Peraturan Pemerintah Nomor 113 Tahun 2000 Tentang  
Besarnya Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak Bea  
Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan<sup>59</sup>

Pengalihan mekanisme pengumpulan BPHTB yang semula dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah merupakan langkah maju yang dilakukan oleh Indonesia dalam penataan sistem perpajakan nasional. Meskipun berbagai pihak menilai kebijakan tersebut sudah tepat dilakukan, namun yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan sehingga daerah benar-benar dapat melakukan pemungutan BPHTB dengan baik. UU No. 28 Tahun 2009 mempunyai tujuan memberikan kewenangan kepada Daerah lebih besar untuk hal perpajakan dan retribusi. Pelaksanaan pengalihan BPHTB dari pajak pusat menjadi pajak daerah dilakukan setelah adanya Peraturan Daerah (Perda). Perda tentang BPHTB merupakan dasar hukum yang mengatur kebijakan BPHTB di suatu daerah yang mencakup objek, subjek dan wajib pajak, tarif, dasar pengenaan, dan ketentuan lain yang diperlukan untuk pemungutan BPHTB sesuai dengan kondisi masyarakat dan karakteristik daerah masing-masing.

**4.1.5. Penilaian harga Tanah Oleh Kantor Pajak Pratama**

Pajak Penghasilan Final (PPh) adalah pajak yang dikenakan tarif dan dasar pengenaan pajak tertentu atas penghasilan yang

diterima oleh subjek pajak selama tahun berjalan yang pembayaran PPh langsung disetorkan secara utuh saat penghasilan diterima sehingga wajib pajak dianggap telah melakukan pelunasan pajaknya. Salah satu penghasilan yang dikenai pajak bersifat final berdasarkan Undang-Undang PPh adalah penghasilan dari transaksi pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan.

Besaran pajak PPh final dari penghasilan transaksi pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan menurut pasal 4 ayat (2) Undang-Undang PPh menyebutkan bahwa pajak yang harus dibayarkan oleh wajib pajak adalah 5% dari nilai transaksi yang dilakukan oleh penjual dan pembeli, nilai transaksi berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang telah disetujui dan divalidasi oleh Badan Pendapatan Daerah.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 2006 Tentang Pajak Penghasilan Atas Penghasilan Dari Pengalihan Hak Atas Tanah Dan/Atau Bangunan, Dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Atas Tanah Dan/Atau Bangunan Beserta Perubahannya pada pasal 2 Ayat (1) menyatakan bahwa besarnya Pajak Penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan adalah sebesar 2.5% dari jumlah bruto nilai pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan.<sup>61</sup> Untuk penghitungan pajak penghasilan peralihan hak atas tanah dan/atau bangunan selain rumah susun menurut PP no.34 tahun 2016 adalah:  $PPh = \text{nilai pengalihan hak} \times 2.5\%$ .

Pada tarif Pajak Penghasilan (PPh) atas transaksi jual beli hak tanah dan/atau bangunan ditentukan oleh verifikasi lapangan PPh BPHTB tanpa harus dihitung kemudian dengan verifikasi lapangan lagi oleh Kantor Pajak Pratama.

#### **4.1.6. Pengaturan Zona Nilai Tanah**

Termuat didalam Surat Keputusan Dirjen Pajak – KEP -16 PJ.6 1998, Zona Nilai Tanah adalah zona geografis yang terdiri atas sekelompok objek pajak yang mempunyai satu Nilai Indikasi Rata-Rata (NIR) yang dibatasi oleh batas penguasaan/pemilikan objek pajak dalam wilayah properti desa/kelurahan. Sedangkan Nilai Indikasi Rata-rata adalah nilai pasar wajar rata-rata yang dapat mewakili nilai tanah dalam suatu Zona Nilai Tanah

Dalam Surat Edaran Dirjen Pajak (SE 06/PJ.6/1999 pada formulir 2), nilai tanah permeter persegi ditentukan dengan cara harga transaksi disesuaikan dengan waktu dan jenis data yang kemudian dihasilkan nilai pasar wajar dikurangi harga bangunan dengan menggunakan Daftar Biaya Komponen Bangunan (DBKB) waktu dilakukan penilaian, hasilnya dibagi dengan luas tanah sehingga menghasilkan nilai tanah permeter persegi.

Dalam penilaian properti tanah, bangunan merupakan satu kesatuan yang utuh yang tidak dapat dipisahkan dan saling mempengaruhi dalam menentukan nilai suatu properti. Tapi karena pajak bumi dan bangunan menggunakan DBKB, maka dapat

dikatakan nilai tanah dan bangunan bukan merupakan satu kesatuan yang utuh dalam menentukan nilai properti.

Peraturan mengenai Zona Nilai Tanah secara khusus tidak dapat ditemukan dimana pun, baik dalam peraturan perundang-undangan, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri ataupun peraturan-peraturan lain yang ada dalam hierarki peraturan perundang-undangan lainnya. Peraturan yang menyinggung mengenai Zona Nilai Tanah dapat ditemukan dalam beberapa peraturan dan akan disebutkan dibawah ini.

Pertama, Penjelasan pasal 16 ayat (1) Peraturan pemerintah Nomor 128 tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional: “Yang dimaksud dengan "Nilai Tanah" adalah nilai pasar (market value) yang ditetapkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam peta zona nilai tanah yang disahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk tahun berkenaan dan untuk wilayah yang belum tersedia peta zona nilai tanah digunakan Nilai Jual Objek Pajak atas tanah pada tahun berkenaan.”

Pada peraturan Peraturan Pemerintah Nomor 128 tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam penjelasan Pasal 16 Ayat (1) tersebut,

Zona Nilai Tanah digunakan sebagai nilai pasar atau market value yang telah ditetapkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan pertanahan Nasional yang disahkan oleh Kepala kantor pertanahan untuk tahun berkenaan. Artinya Zona Nilai Tanah ini digunakan atau fungsi dari Zona Nilai Tanah ini adalah sebagai dasar penilaian tanah yang digunakan oleh Badan Pertanahan Nasional untuk pemungutan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di Kantor Pertanahan. Dalam pengaturan tersebut diatas, tidak mengatur bagaimana Zona Nilai Tanah itu dibuat dan bagaimana tata cara pembuatan Zona Nilai Tanah itu sehingga bisa ditentukan nilai tanah yang dimaksud. Dalam ketentuan pengaturan ini hanya sebatas pada penggunaan dari Zona nilai Tanah saja yaitu sebagai dasar pemungutan Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Kedua, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Pasal 459 : “Direktorat Penilaian Tanah mempunyai tugas melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria, dan pemberian bimbingan teknis dan supervisi, serta pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang penilaian tanah.” Dan pasal 460 : “Direktorat Penilaian Tanah menyelenggarakan fungsi: “a. penyiapan perumusan kebijakan di bidang penilaian tanah; b. pelaksanaan kebijakan di

bidang penilaian tanah; c. penyiapan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang penilaian tanah; d. pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang penilaian tanah; e. pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan di bidang penilaian tanah; dan f. pelaksanaan urusan tata usaha Direktorat.

Pada peraturan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, dalam pasal 459 berisikan tentang badan atau organisasi yang mengurus kaitannya dengan penilaian tanah, dimana tugas itu diberikan kepada Direktorat Penilaian Tanah yang memiliki tugas antara lain untuk melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria, dan pemberian bimbingan teknis dan supervisi, serta pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang penilaian tanah, dan pada pasal 460 merupakan pengaturan tentang fungsi dari Direktorat Penilaian tanah yaitu penyiapan perumusan kebijakan di bidang penilaian tanah, pelaksanaan kebijakan di bidang penilaian tanah, penyiapan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang penilaian tanah, pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang penilaian tanah, pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan di bidang penilaian tanah, dan pelaksanaan urusan tata usaha Direktorat.

Pada peraturan tersebut hanya sebatas pada badan atau organisasi yang diberikan tugas dan fungsi mengenai penilaian tanah saja, tidak mengatur bagaimana petunjuk teknis dalam melaksanakan tugas dan fungsi penilaian tanah termasuk Zona Nilai Tanah pada lingkup nasional di Badan Pertanahan Nasional.

Ketiga, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Pasal 24 ayat (3) : “Seksi Penilaian Tanah mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan bimbingan teknis, koordinasi, pemantauan, pelaksanaan penilaian tanah, bidang tanah dan properti, pelaksanaan pengadaan, pemutakhiran, dan kerjasama pembuatan peta zona nilai tanah kabupaten/kota, peta zona nilai ekonomi kawasan dan potensi sumber daya agraria, pelaksanaan dan pengelolaan informasi dan Komputersasi Kegiatan Pertanahan berbasis data zona nilai tanah dan zona nilai ekonomi kawasan, serta evaluasi dan pelaporan”.

Pada peraturan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Pasal 24 ayat (3) tersebut diatas berisikan mengenai badan atau organisasi dari Badan Pertanahan Nasional, dalam hal ini dalam lingkup yang lebih kecil yaitu

Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. Tugas dan fungsi tersebut diberikan kepada Seksi penilaian Tanah yang memiliki tugas untuk melakukan melakukan penyiapan bahan bimbingan teknis, koordinasi, pemantauan, pelaksanaan penilaian tanah, bidang tanah dan properti, pelaksanaan pengadaan, pemutakhiran, dan kerjasama pembuatan peta zona nilai tanah kabupaten/kota, peta zona nilai ekonomi kawasan dan potensi sumber daya agraria, pelaksanaan dan pengelolaan informasi dan Komputerisasi Kegiatan Pertanahan berbasis data zona nilai tanah dan zona nilai ekonomi kawasan, serta evaluasi dan pelaporan. Dalam peraturan ini hanya mengatur siapa yang memiliki tugas melakukan penialain tanah dan pembuatan Zona Nilai Tanah saja, tidak mengatur teknis dari pembuatan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian tanah untuk lingkup Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional

Keempat, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Pasal 52 Ayat (1) : “Subseksi Pemanfaatan Tanah Pemerintah dan Penilaian Tanah mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan bimbingan teknis, koordinasi, pemantauan, pelaksanaan pemberian perizinan kerjasama pemanfaatan tanah pemerintah, perpanjangan perizinan kerjasama pemanfaatan tanah pemerintah, pemberian rekomendasi pencatatan

peralihan dan penghapusan tanah pemerintah serta pemberian rekomendasi penertiban pelanggaran perjanjian kerjasama pemanfaatan tanah pemerintah, penilaian tanah, penilaian bidang tanah dan properti, pengadaan, pembuatan dan pemutakhiran peta zona nilai tanah kabupaten/kota, dan peta zona nilai ekonomi kawasan dan potensi sumberdaya agraria pengelolaan informasi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan berbasis data zona nilai tanah dan zona nilai ekonomi kawasan, serta evaluasi dan pelaporan.

Pada peraturan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Pasal 52 Ayat (1) berisikan mengenai tugas dan fungsi seperti pada Pasal 24 Ayat (3) yaitu mengenai badan atau organisasi dari Badan Pertanahan Nasional, dalam hal ini dalam lingkup yang lebih kecil lagi dibanding Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional yaitu Kantor Pertanahan yang berada di Kota/Kabupaten. Pada pasal ini disebutkan bahwa penilaian tanah yang kaitannya dengan Zona Nilai Tanah diberikan kepada Subseksi Pemanfaatan Tanah Pemerintah dan Penilaian Tanah mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan bimbingan teknis, koordinasi, pemantauan, pelaksanaan pemberian perizinan kerjasama pemanfaatan tanah pemerintah, perpanjangan perizinan kerjasama pemanfaatan tanah pemerintah, pemberian rekomendasi

pencatatan peralihan dan penghapusan tanah pemerintah serta pemberian rekomendasi penertiban pelanggaran perjanjian kerjasama pemanfaatan tanah pemerintah, penilaian tanah, penilaian bidang tanah dan properti, pengadaan, pembuatan dan pemutakhiran peta zona nilai tanah kabupaten/kota, dan peta zona nilai ekonomi kawasan dan potensi sumberdaya agraria pengelolaan informasi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan berbasis data zona nilai tanah dan zona nilai ekonomi kawasan, serta evaluasi dan pelaporan. Pada pengaturan ini juga bagaimana pasal 24 Ayat (3) hanya mengatur badan atau organisasi yang memiliki tugas dan fungsi dalam penilaian tanah termasuk pembuatan Zona Nilai Tanah saja, tidak mengatur teknis pembuatan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian tanah untuk lingkup Kantor Pertanahan di Kota/Kabupaten.

Kelima, Surat Edaran Sekretaris Utama BPN Nomor 2/SE-100/I/2015 tanggal 16 Januari 2015 Tentang Evaluasi Pelayanan Pemetaan Tematik dan Nilai Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 Point 5 Huruf d : “ Sebagai mana ketentuan Pasal 16 peraturan Pemerintah Nomor 13 tahun 2010, Peta Zona Nilai Tanah (ZNT) yang telah di sahkan penggunaannya oleh kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota wajib dipergunakan dalam penghitungan tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pelayanan pendaftaran peralihan hak dan

pendaftaran SK perpanjangan dan pembaharuan hak. Sedangkan peralihan hak bagi Kantor Pertanahan yang masih belum mempunyai Peta Zona Nilai Tanah dapat berpedoman pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Tahun berjalan Untuk peraturan pada Surat Edaran Sekertaris Utama BPN Nomor 2/SE- 100/I/2015 tanggal 16 Januari 2015 Tentang Evaluasi Pelayanan Pemetaan Tematik dan Nilai Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 Point 5 Huruf d merupakan suatu peraturan kebijakan (beleidsregel), yang menerangkan bahwa Zona Nilai Tanah wajib dipergunakan sebagai penghitungan tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pendaftaran peralihan hak dan pendaftaran SK perpanjangan dan pembaharuan hak di Kantor Pertanahan kota/Kabupaten. Surat Edaran sendiri dikatakan sebagai aturan kebijakan (beleidsregel), artinya keputusan administratif yang tidak berjangka waktu dan berlaku internal. Karena berlaku internal, maka Surat Edaran tidak mengikat secara umum dan bukan merupakan suatu peraturan perundang-undangan (Wettelijk regeling). Dalam Surat Edaran tersebut diatas juga tidak menjelaskan teknis dari penentuan mengenai Zona Nilai Tanah

Keenam, Surat Edaran Sekertaris Utama BPN Nomor 1/SE-100/I/2013 tanggal 3 Januari 2013 Tentang Pengenaan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 point 1 ketentuan umum angka 14: “Nilai

Tanah” adalah nilai pasar (market value) yang ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam Peta Zona Nilai Tanah yang disahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk tahun berkenaan dan untuk wilayah yang belum tersedia Peta Zona Nilai Tanah digunakan Nilai Jual Objek Pajak atas tanah pada tahun berkenaan.”

Pada peraturan pada Surat Edaran Sekertaris Utama BPN Nomor 1/SE- 100/I/2013 tanggal 3 Januari 2013 Tentang Pengenaan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 point 1 ketentuan umum angka 14 merupakan suatu peraturan kebijakan (beleidsregel), yang menerangkan bahwa nilai tanah merupakan nilai pasar (market value) yang ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam Peta Zona Nilai Tanah yang telah disahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Seperti telah disebutkan diatas bahwa Surat Edaran merupakan aturan kebijakan (beleidsregel), artinya keputusan administratif yang tidak berjangka waktu dan berlaku internal. Karena berlaku internal, maka Surat Edaran tidak mengikat secara umum dan bukan merupakan suatu peraturan perundang-undangan (Wettelijk regeling). Pada

Surat Edaran ini seperti pada peraturan-peraturan lainnya tidak menjelaskan mengenai Zona Nilai Tanah mengenai penentuan nilai-nilai tanah tersebut.

Dari penjelasan mengenai peraturan-peraturan yang menyinggung mengenai Zona Nilai Tanah dapat disimpulkan bahwa, pada Peraturan Menteri Peraturan Pemerintah Nomor 128 tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam penjelasan Pasal 16 Ayat (1) menyebutkan bahwa nilai harga tanah berdasarkan nilai pasar (market value) yang ditetapkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional melalui peta Zona Nilai Tanah yang disetujui oleh kepala Kantor Pertanahan pada tahun berkenaan. Guna dari Zona Nilai Tanah ini adalah sebagai nilai harga tanah yang digunakan sebagai penghtingan PNBPN.

Untuk Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Pasal 459 dan 460, , Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Pasal 24 ayat (3), Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Pasal 52 Ayat (1) adalah pengaturan yang menyinggung mengenai Zona

Nilai Tanah mengenai tugas dan wewenang dari pejabat di BPN untuk menjalankan tugasnya mengenai Zona Nilai Tanah.

Untuk Surat Edaran Sekertaris Utama BPN Nomor 2/SE-100/I/2015 tanggal 16 Januari 2015 Tentang Evaluasi Pelayanan Pemetaan Tematik dan Nilai Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 Point 5 Huruf d dan Surat Edaran Sekertaris Utama BPN Nomor 1/SE-100/I/2013 tanggal 3 Januari 2013 Tentang Pengenaan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 point 1 ketentuan umum angka 14 merupakan surat edaran yang dikeluarkan oleh Seketertariat Badan Pertanahan Nasional yang menyinggung tentang Zona Nilai Tanah, untuk Surat Edaran tersebut sudah dicabut sejalan dengan dicabutnya Peraturan Pemerintah Nomor 13 tahun 2010 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara bukan Pajak yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Pengaturan yang ada mengenai Zona Nilai Tanah hanya sebatas pengaturan mengenai kegunaan dari Zona Nilai Tanah dan juga mengenai tugas dan fungsi dari struktur organisai yang memiliki tugas untuk membuat Zona Nilai Tanah tersebut.

Berdasarkan aturan tersebut diatas, tidak ada satu aturan pun yang secara khusus mengatur tentang pengaturan Zona Nilai Tanah baik dasar penilaian harga tanah berdasarkan Zona Nilai Tanah, maupun instrumen- instrumen dalam penelian harga tanah.

#### **4.1.7. Perbandingan Pengaturan Mengenai Penilaian Harga tanah Oleh Badan Pendapatan Daerah dan Kantor Pelayanan Pajak Pratama**

Badan Pertanahan Nasional merupakan lembaga pemerintahan yang mempunyai kewenangan menajalan tugas pemerintahan dibidang pemerintah. Oleh Karena itu Badan Pertanahan Nasional dalam menjalan tugasnya tersebut berwenang untuk membuat penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan .Untuk itu Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga pemerintahan yang mengurus di bidang pertanahan memiliki kewenangan salah satunya untuk membuat dan menentukan nilai harga tanah yang terdapat di wiayah negara Republik inonesia ini.

Pasal 8 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pmebentukan Peraturan Perundang-Undangan, membuka kemungkinan adanya peraturan perundang-undangan lain yang ditetapkan oleh lembaga negara dan diakui keberadaannya serta mengikat sepanjang diperintahkan oleh undang-undang diatasnya atau dibentuk berdasarkan wewenangnya, Badan Pertanahan Nasional sebagai salah satu

lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang, dapat membuat sebuah produk hukum yaitu peraturan. Dalam hal penelitian ini adalah mengenai Zona Nilai Tanah. Peraturan mengenai Zona Nilai Tanah secara khusus tidak dapat ditemukan dimana pun, baik dalam peraturan perundang-undangan, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri ataupun peraturan-peraturan lain yang ada dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Pada Prakteknya, penilaian harga tanah oleh Badan Pertanahan Nasional dilakukan berdasarkan peta Zona Nilai Tanah yang dibuat oleh Kantor Pertanahan Kota atau Kabupaten dan juga Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. Yang berdasarkan Standar Operasional Prosedur Internal (SOPI) Badan Pertanahan Nasional Penilaian harga tanah dalam peta Zona Nilai Tanah berdasarkan penelitian petugas.

Mengenai penilaian harga tanah, sejatinya tidak hanya dilakukan Badan pertanahan Nasional sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa Badan Pertanahan Nasional memiliki wewenang untuk melakukan kebijakan di bidang pertanahan salah satu tugasnya membuat dan menentukan nilai harga tanah. Badan Pertanahan Nasional dalam melakukan penilaian harga tanah menggunakan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah untuk menetapkan tarif PNBPN. Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) juga melakukan dan menerapkan penilaian harga

tanah, BAPENDA melakuakn penilaian harga tanah untuk menentukan Bea Perolehan Hak Atas dan Bangunan (BPHTB). BPHTB, seperti dijelaskan sebelumnya merupakan salah satu objek atau pajak terutang dan pihak yang memperoleh hak atas suatu objek berupa tanah dan atau beserta bangunan haruslah dibayar agar surat keputusan pemberian hak atau risalah lelang dapat dibuat.

Subjek dari BPHTB adalah wajib pajak dapat berupa orang atau badan hukum yang memperoleh hak tas tanah dan bangunan melalui peristiwa hukum dan perbuatan hukum. Untuk tarif dari BPHTB ditetapkan oleh Peraturan Daerah, karena hasil dari penarikan pajak BPHTB ini masuk kedalam pendapatan daerah. Tarif yang diatur dan diterapkan oleh Peraturan Daerah atas BPHTB paling tinggi adalah lima persen (5%). Dalam hal penetapan BPHTB ini, pemerintah daerah kota/kabupaten yang bersangkutan dapat membuat tarif pajak tergantung kebijakan yang diambil. Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan hanya mengatur dan memberi batasan maksimal lima persen(5%).

Pengumutan pajak dari BPHTB untuk jual beli adalah harga transaksi. Penghitungan BPHTB menurut pasal 89 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi

Daerah adalah :  $BPHTB = 5\% \times (NJOP - NPOPTKP)$ . Besaran BPHTB terutang adalah harga transaksi atau nilai pasar dikurangi NPOPTKP dikalikan dengan tarif yang didasarkan atau ditetapkan peraturan daerah maksimal 5%.

Pengalihan mekanisme pengumpulan BPHTB yang semula dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah merupakan langkah maju yang dilakukan oleh Indonesia dalam penataan sistem perpajakan nasional. Meskipun berbagai pihak menilai kebijakan tersebut sudah tepat dilakukan, namun yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan sehingga daerah benar-benar dapat melakukan pemungutan BPHTB dengan baik. UU No. 28 Tahun 2009 mempunyai tujuan memberikan kewenangan kepada Daerah lebih besar untuk hal perpajakan dan retribusi. Pelaksanaan pengalihan BPHTB dari pajak pusat menjadi pajak daerah dilakukan setelah adanya Peraturan Daerah (Perda). Perda tentang BPHTB merupakan dasar hukum yang mengatur kebijakan BPHTB di suatu daerah yang mencakup objek, subjek dan wajib pajak, tarif, dasar pengenaan, dan ketentuan lain yang diperlukan untuk pemungutan BPHTB sesuai dengan kondisi masyarakat dan karakteristik daerah masing-masing.

Pajak BPHTB yang awalnya pajak pusat, berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan

Retribusi menjadi penggolongan pajak daerah. Dalam pelaksanaan pemungutan pajak BPHTB, masing-masing daerah kota atau kabupaten memiliki mekanisme masing-masing. Sebagai contoh, pelaksanaan pemungutan pajak BPHTB di Kabupaten Malang Wajib Pajak di beri wewenang untuk menentukan sendiri besarnya pajak yang terutang setelah itu petugas BAPENDA akan memverifikasi data dan mengecek ulang semua nilai besarnya pajak, petugas verifikasi tidak menggunakan NJOP sebagai acuan seperti pada saat sebagaimana pemungutannya terdahulu sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. NJOP dalam menjadi acuan bagi BAPENDA Kabupaten Malang masih digunakan, akan tetapi tidak semua objek pajak BPHTB menggunakan NJOP sebagai penetapan nilai pajak tersebut.<sup>129</sup>

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada pasal 87 Ayat (3), mengacu padakepada NJOP PBB, dengan pengertian NJOP PBB dalam UU PBB dan UU PDRD pasal 1 ayat(40) disebutkan bahwa “Nilai Jual Objek Pajak, yang selanjutnya disingkat NJOP, adalah harga rata-rata yang diperoleh dari transaksi jual beli yang terjadi secara wajar, dan bilamana tidak terdapat transaksi jual beli, NJOP ditentukan

---

<sup>129</sup> Sulung Nugroho, “Penelitian/verifikasi Lapangan Pembayaran BPHTB Oleh Badan Pendapatan Daerah Yang Berbeda Dengan Harga Transaksi Jual Beli Tanah” Tesis tidak diterbitkan, Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2017, hlm. 49

melalui perbandingan harga dengan objek lain yang sejenis, atau nilai perolehan baru, atau NJOP Pengganti”. Dalam hal ini, apabila Nilai Objek Pajak di bawah NJOP, maka yang di gunakan adalah NJOP, sedangkan apabila Nilai Objek Pajak di atas NJOP, maka yang di gunakan adalah NPOP (Nilai Perolehan Objek Pajak) atau dengan kata lain adalah harga transaksi.

Jadi jelas, sebenarnya apa yang dilakukan oleh Badan Pendapatan Daerah hanyalah berdasarkan kebijakan Internal di Badan Pendapatan Daerah yang membidangi BPHTB dan tidak ada dasar hukum yang jelas yang mendasari tidak digunakannya NJOP sebagai patokan dalam menilai harga transaksi tanah di wilayah Kabupaten Malang. Dalam melakukan verifikasi, petugas BAPENDA pada contoh ini BAPENDA Kabupaten Malang menggunakan dua mekanisme yaitu mekanisme Verifikasi menggunakan data pembanding dan dengan melakukan Verifikasi lapangan.<sup>130</sup>

Pengenaan Pajak BPHTB dan dasar penilaian nilai tanah berdasar pada nilai pasar yang ditetapkan oleh BAPENDA di kota atau kabupaten, dalam hal ini menggunakan dasar hukum dari Peraturan Gubernur dan juga peraturan Wali Kota atau Bupati. Karena peraturan tersebut berdasarkan dari Peraturan setingkat gubernur dan juga Wali Kota atau Bupati, jadi pelaksanaannya

---

<sup>130</sup> *Ibid.* Hal. 52.

ditiap- tiap kota atau Kabupaten menjadi berbeda tergantung peraturan pelaksanaannya.

Selain penilaian harga tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional dan BAPENDA, Penilaian harga tanah juga dilakukan oleh Kantor Pajak Pratama. Kantor Pajak Pratama melakukan penialaian harga tanah untuk Pajak Penghasilan Final (Pph) dari tansaksi pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan. Besaran pajak Pph final dari penghasilan transaksi pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan menurut pasal 4 Ayat (2) Undang-Undang Pph menyebutkan bahwa pajak yang harus dibayarkan oleh wajib pajak adalah 5%. 5% dari nilai transaksi yang dilakukan oleh penjual dan pembeli. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Pajak Penghasilan Atas Penghasilan Dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan, dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Atas Tanah dan/atau Bangunan Beserta Perubahannya, pada pasal 2 Ayat (1) menyatakan bahwa besarnya Pajak Penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/bangunan adalah sebesar 2.5% dari jumlah bruto nilai pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan.

Berbeda dengan Pajak BPHTB yang ditetapkan oleh BAPENDA, nilai tanah dari jumlah bruto pengalihan hak atas tanah tersebut ditentukan oleh verifikasi oleh petugas Kantor Pajak Pratama tetapi mengikuti hasil verifikasi oleh BAPENDA. Dari

ketiga instansi pemerintah yang memiliki wewenang untuk menetapkan penilaian harga tanah dijelaskan dalam tabel dibawah ini :

Tabel V  
Perbandingan Penilaian Harga tanah Oleh Instansi yang berwenang

	Badan Pertanahan Nasional	BAPENDA	KPP
Dasar Penilaian Tanah	Zona Nilai Tanah	Nilai Transaksi / NJOP	Bruto Nilai Pengalihan Hak Atas Tanah
Dasar Hukum	PP No. 128 Tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UU No. 28 tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah</li> <li>• Peraturan Daerah Masing- Masih</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UU No. 36 tahun 2008 tentang Perubahan UU no.7 tahun 1983 tentang Pajak penghasilan</li> <li>• 2. PP No.34 Tahun 2016 Tentang Pajak Penghasilan Atas Penghasilan Dari Pengalihan Hak Atas Tanah Dan/Atau Bangunan, Dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Atas Tanah Dan/Atau Bangunan Beserta Perubahannya</li> </ul>

Dari tabel perbandingan di atas, dapat dilihat bahwa dalam penilaian tanah yang dilakukan oleh Badan pertanahan Nasional berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 128 tentang Jenis dan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang pada penjelasan pasal 16 Ayat (1) menyatakan bahwa nilai tanah berdasarkan nilai pasar yang berasal dari peta Zona Nilai Tanah. Tanpa ada peraturan yang secara khusus mengatur mengenai Zona Nilai Tanah sendiri tersebut.

Untuk penilaian harga tanah yang dilakukan BAPENDA untuk pemungutan Pajak BPHTB sesuai dengan peraturan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menggunakan NJOP dalam menentukan nilai transaksi yang digunakan dalam penarikan pajak BPHTB,

meskipun di beberapa daerah seperti Kabupaten Malang menggunakan mekanisme lain,<sup>131</sup> tergantung Peraturan Daerah yang dibuat oleh pejabat daerah maupun Peraturan Wali Kota/Bupati yang mengatur lebih lanjut mengenai pelaksanaan pemungutan pajak BPHTB di masing-masing daerah.

Sedangkan penilaian harga tanah yang dilakukan oleh Kantor Pajak Pratama berkenaan dengan pajak penghasilan transaksi

---

<sup>131</sup> Pada tesis Sulung Nugroho “Penelitian/verifikasi Lapangan Pembayaran BPHTB Oleh Badan Pendapatan Daerah Yang Berbeda Dengan Harga Transaksi Jual Beli Tanah” penentuan harga untuk pembayaran pajak BPHTB tidak selalu menggunakan NJOP tetapi juga menggunakan sistem Verifikasi Lapangan dan juga Perbandingan Harga

pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan (Pph Final) penentuan mengenai penilaian harga tanah dalam tabel terlihat menggunakan bruto pengalihan hak atas tanah, atau nilai transaksi yang berdasarkan validasi BPHTB yang dilakukan oleh BAPENDA.

Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa masing-masing instansi memiliki cara masing-masing dalam penilaian harga tanah tersebut. Akan tetapi pada penilaian harga tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional tidak memiliki mekanisme yang diatur berdasarkan peraturan yang berlaku sesuai peraturan perundang-undangan sebagaimana mestinya. Penulis berpendapat bahwa seburuk-buruknya peraturan adalah peraturan yang tidak diatur, jadi dalam penilaian harga tanah dapat disimpulkan bahwa Badan Pertanahan Nasional tidak memiliki dasar hukum atas penilaian harga tanah menggunakan Zona Nilai Tanah.

#### **4.2. Penetapan jangka waktu validasi Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang dilakukan oleh pemerintah daerah**

Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) di Indonesia diatur oleh beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pelaksanaannya. Dasar hukum utama untuk pengenaan BPHTB adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 1997

tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan. Selain itu, terdapat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 1996 yang mengatur pelaksanaan dari undang-undang tersebut, mencakup ketentuan teknis seperti tarif, objek pajak, dan prosedur pengajuan BPHTB. Setiap pemerintah daerah juga memiliki kewenangan untuk mengatur BPHTB melalui Peraturan Daerah (Perda), yang dapat berisi pengaturan mengenai tarif, jangka waktu validasi, dan prosedur administrasi lainnya, sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing. Selain itu, regulasi dari Kementerian Keuangan juga memberikan petunjuk teknis dalam pengelolaan BPHTB dan administrasi perpajakan yang terkait. Dengan demikian, semua ketentuan ini mendasari pelaksanaan BPHTB dan memastikan bahwa prosesnya berlangsung sesuai dengan hukum yang berlaku.

#### **4.2.1. Prosedur Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)**

Pemungutan BPHTB menganut 5 (lima) prinsip pemungutan, yaitu: (Hernanda, 2014): a) Pemenuhan kewajiban BPHTB adalah berdasarkan sistem Self Assessment, yaitu WP menghitung dan membayar sendiri utang pajaknya; b) Besarnya tarif ditetapkan sebesar 5% (lima persen) dari Nilai Perolehan Obyek Pajak Kena Pajak (selanjutnya disingkat NPOP KP); c) Agar Pelaksanaan UU BPHTB dapat berlaku secara efektif, maka baik kepada WP maupun kepada pejabat-pejabat umum yang melanggar ketentuan

atau tidak melaksanakan kewajibannya, dikenakan sanksi menurut peraturan Perundang-undangan yang berlaku; d) Hasil penerimaan BPHTB merupakan penerimaan Negara yang sebagian besar diserahkan kepada Pemerintah Daerah, untuk meningkatkan pendapatan daerah guna membiayai pembangunan daerah dalam rangka memanfaatkan otonomi daerah.

Prosedur pemungutan BPHTB terdiri dari (Pratiwi, 2018): 1) Pembayaran BPHTB, Wajib pajak melakukan pembayaran BPHTB terutang dengan menggunakan SSPD BPHTB. Pembayaran dilakukan oleh Wajib Pajak melalui bendahara penerimaan dan/atau pembantu bendahara penerimaan pada DPPRD untuk disetorkan ke kas daerah hari kerja berikutnya; 2) Penelitian SSPD BPHTB, Pembayaran BPHTB diteliti oleh petugas penilai dan pemeriksa pajak pada DPPRD. Penelitian SSPD BPHTB dilakukan oleh petugas penilai dan pemeriksa pajak daerah pada seksi pendataan, pendaftaran, penetapan dan penagihan atas kebenaran dan kelengkapan SSPD BPHTB dan dokumen pendukungnya. Langkah-langkah yang teknis yang dilakukan dalam penelitian BPHTB terhadap pelaksanaan pembayaran BPHTB ini adalah: a) Wajib Pajak akan menerima SSPD BPHTB yang telah diisi. Surat Setoran BPHTB merupakan surat yang oleh Wajib Pajak digunakan untuk melakukan pembayaran atau penyetoran pajak yang terutang ke Kas Daerah atau tempat lain yang ditetapkan

Walikota dan sekaligus untuk melaporkan data perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan; b) Wajib pajak menyerahkan SSPD BPHTB kepada Bank yang ditunjuk/Bendahara Penerimaan. Pada saat yang bersamaan, Wajib Pajak kemudian membayarkan BPHTB terutang melalui Bank yang ditunjuk/Bendahara Penerimaan; c) Bank yang ditunjuk/Bendahara penerima kemudian memeriksa kelengkapan pengisian SSPD BPHTB kesesuaian besar nilai BPHTB terutang dengan uang pembayaran yang diterima dari Wajib Pajak; d) Bank yang ditunjuk/Bendahara penerimaan menandatangani SSPD BPHTB lembar 5 dan 6 disimpan sedangkan lembar 1-4 dikembalikan kepada Wajib Pajak; e) Wajib Pajak menerima SSPD BPHTB lembar 1,2,3, dan 4 dan bank yang ditunjuk/bendahara penerimaan, Wajib Pajak kemudian melakukan proses berikutnya, yaitu permohonan penelitian SSPD BPHTB ke fungsi pelayanan di Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) (Raja Gukguk: 2019).

Pelaporan BPHTB. Pelaporan BPHTB bertujuan untuk memberikan informasi tentang realisasi penerimaan BPHTB sebagai bagian dari pendapatan asli daerah. Bendahara penerimaan dan atau pembantu bendahara penerimaan menyiapkan laporan BPHTB berdasarkan pembayaran langsung, bukti rekening koran dari bank yang ditunjuk. Penagihan BPHTB, Penagihan dilakukan untuk menagih BPHTB terutang yang belum dibayar oleh Wajib

Pajak. Penagihan dilaksanakan melalui penetapan Surat Tagihan Pajak Daerah (STPD) dan/ atau Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar (SKPDKB) BPHTB dan/ atau Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar Tambahan (SKPDKBT) BPHTB. STPD dan/ atau SKPD jika setelah jatuh tempo tidak dibayar akan diterbitkan surat teguran dan/ atau surat paksa. Pengurangan BPHTB, Pengurangan BPHTB dilakukan oleh Wajib Pajak dan disampaikan kepada petugas pelayanan untuk diteliti. Pengembalian BPHTB, Wajib Pajak mengajukan pengembalian atas kelebihan pembayaran BPHTB. Pemungutan dilakukan dengan menggunakan self assessment system yaitu Wajib Pajak diberikan kepercayaan untuk menghitung dan membayar sendiri pajak yang terutang dengan menggunakan Surat Setoran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (SSB) serta melaporkannya tanpa mendasarkan pada surat ketetapan pajak. Dalam pemungutannya, pembayaran dapat melalui Kepala Desa, petugas DPPRD an bahkan disetorkan melalui Bank yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

#### **4.2.2. Proses Validasi BPHTB Yang Dilakukan Oleh Badan Pengelola Pajak Dan Retribusi Daerah (BPPRD)**

Proses verifikasi kelengkapan dokumen dan kebenaran data terkait objek pajak yang tercantum dalam Surat Setoran Pajak Daerah Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan. Prosedur ini

dilakukan setelah wajib pajak melakukan pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan terutang dengan menggunakan Surat Setoran Pajak daerah Bea

Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan melalui Bank yang Ditunjuk/Bendahara Penerimaan. Penelitian Surat Setoran Pajak Daerah Bea Perolehan Hak atas Tanah Bangunan dilakukan oleh fungsi pelayanan di Badan Pendapatan Daerah. Jika semua kelengkapan dan kesesuaian data objek pajak terpenuhi maka fungsi pelayanan akan menandatangani surat setoran pajak daerah Bea Perolehan Hak atas Tanah Bangunan.

Penelitian Surat Setoran Pajak Daerah Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan ini dilakukan oleh bagian pelayanan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan pada Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Bondowoso untuk mengoreksi kelengkapan dokumen, mencocokkan NOP yang tercantum dalam SSPD-BPHTB dengan NOP yang tercantum dalam fotocopi SPPT atau surat tanda terima setoran (STTS) / bukti pembayaran, mencocokkan NJOP bumi per meter persegi yang dicantumkan dalam SSPD-BPHTB dengan NJOP bumi per meter persegi pada sertifikat tanah dan akta jual beli, mencocokkan NJOP bangunan per meter persegi yang dicantumkan dalam SSPD-BPHB dengan NJOP bangunan per meter persegi pada SPPT dan sertifikat tanah, meneliti kebenaran penghitungan BPHTB meliputi komponen

NPOP, NPOPTKP , tarif, pengenaan atas objek pajak tertentu, besarnya BPHTB yang terutang, dan BPHTB yang harus dibayar, dan meneliti kebenaran penghitungan BPHTB yang disetor.

Penelitian atas Surat Setoran Pajak Daerah BPHTB dapat di lanjutkan dengan penelitian lapangan jika diperlukan. Berdasarkan penelitian yang dilakukan di Kantor BPPRD, penelitian lapangan atas SSPD BPHTB biasanya dilakukan pada SSPD BPHTB yang memiliki kriteria tertentu, sebagaimana dibawah ini:

1. Apabila terdapat perbedaan data antara SSPD BPHTB dan SPPT PBB atau basis data PBB. Maksudnya ialah terdapat perbedaan nama pada SPPT PBB yang tercantum dalam SSPD PBB dengan nama yang tertera pada basis data PBB yang diinilki oleh Dispenda;
2. Terdapat bangunan yang belum masuk dalam basis data PBB (tanah kosong). Maksudnya ialah pada permohonan penelitian SSPD BPHTB bangunan di kosongkan mengikuti pada SPPT PBB yang ada, pada kenyataannya dilapangan, petugas lapangan pengelola pajak menemukan fakta bahwa atas tanah kosong tersebut telah berdiri bangunan rumah permanen. Dalam hal ini petugas lapangan mengelola pajak atas SSPD BPHTB akan mengembalikan berkas dan serta melampirkan foto bangunan yang telah berdiri diatas tanah tersebut sebagai bukti bahwa di atas tanah kosong tersebut

telah berdiri bangunan rumah. Penyelesaian atas temuan lapangan ini biasanya petugas mengelola pajak akan meminta wajib pajak untuk merubah basis data PBB dengan menambahkan Luas bangunan sesuai dengan yang ada dilapangan pada SPPT PBB. dengan demikian maka, nilai perolehan atas SSPD BPHTB tersebut akan bertambahnya nilainya atau akan terjadi kenaikan dalam pembayaran pajak.

3. Terdapat bangunan dalam basis data PBB tetapi tidak dicantumkan dalam SSPD BPHTB. Maksudnya ialah, setiap berkas permohonan yang kita mohonkan untuk dilakukan penelitian akan melewati tahan pencocokan data yang ada pada SSPD BPHTB dengan basis data PBB. jika pada basis data PBB tercantum bangunan tapi tidak dicantumkan pada SSPD BPHTB hal ini bisa saja terjadi karena wajib pajak ingin menghindari pajak yang besar, sehingga tidak mencantumkan luas bangunan dalam SSPD BHPHTB, dalam hal ini petugas lapamngan penelitian SSPD BPHTB akan meminta wajib pajak untuk merevisi SPPT PBB dengan fakta yang ada dilapangan.
4. Nilai transaksi yang dicantumkan pada SSPD BPHTB dibawah nilai NPOPTKP yaitu sesuai dengan NJOP yang ada pada SPPT PBB. Maksudnya ialah, penggunaan nilai

transaksi juga mempengaruhi dalam proses penelitian lapangan atas SSPD BPHTB. Nilai transaksi yang digunakan dalam SSPD BPHTB seharusnya adalah dengan mencantumkan nilai perolehan yang sebenarnya, tapi pada kenyataannya wajib pajak banyak yang mencantumkan nilai transaksi dengan menggunakan NJOP pada SPPT PBB. dalam peralihan hak jual beli, NPOPTKP adalah senilai Rp. 60.000.000,- (enam puluh juta rupiah). Sebagai contoh: jika NJOP atas SPPT PBB yang menjadi objek peralihan hak adalah senilai Rp.59.000.000,- (lima puluh sembilan juta rupiah), biasanya wajib pajak juga akan membuat nilai transaksi pada SSPD BPHTB adalah senilai dengan NJOP yaitu Rp. 50.000.000,- (lima puluh sembilan juta rupiah), maka dari itu jumlah pajak yang di setorkan wajib pajak adalah NIHIL atau tidak ada atau dengan kata lain nol rupiah. Mengingat di Kota Medan jarang sekali nilai jual atas tanah dan bangunan yang masih dibawah NPOPTKP. Banyak temuan dilapangan atas penelitian SPPD BPHTB atas SPPT PBB yang NJOPnya dibawah NPOPTKP ternyata fakta dilapangan bahwa nilai perolehan atas tanah dan bangunan tersebut bisa naik tiga kali lipat dari NJOP yang ada di SPPT PBH dan juga bentuk bangunan yang sudah renovasi serta bertambahnya luas bangunan yang

tidak di cantumkan pada SPPT PBB. Dari temuan ini, maka petugas pajak akan akan memberitahu temuan lapangan atas SSPD BPHTB kepada wajib pajak atau pihak terkait lain atau yang dikuasakan untuk merubah besarnya nilai transaksi yang ada pada SSPD BPHTB dan juga Akta peralihan hak Notaris/PPAT dengan harga yang sebenarnya dilapangan serta merevisi SPPT PBB dengan menambahkan luas bangunan yang bertambah.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 pasal 57 ayat 4 dan 5, besaran Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak ditetapkan paling rendah sebesar Rp. 60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah) untuk setiap wajib pajak. Dalam hal perolehan hak karena waris atau hibah wasiat yang diterima orang pribadi yang masih dalam hubungan keluarga dalam garis keturunan lurus satu derajat ke atas atau satu derajat kebawah dengan Memberi hibah wasiat, termasuk suami/istri, NPOPTKP ditetapkan paling rendah sebesar Rp. 300.000.000,- ( tiga ratus juta rupiah), NPOPTKP tetapkan dengan peraturan daerah. Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak pada dasarnya merupakan suatu besaran tertentu dari nilai perolehan objek pajak (NPOP) yang tidak dikenakan pajak. Hal ini berarti apabila NPOP yang menjadi dasar pengenaan pajak kurang dari besaran NPOPTKP yang di tetapkan pada suatu kabupaten/kota, maka atas objek pajak tersebut tidak

ada BPHTB yang harus dibayar oleh wajib pajak atau dengan kata lain tidak terutang BPHTB. Sementara apabila NPOP besarnya lebih dari NPOPTKP yang di tetapkan maka objek pajak tersebut akan dikenakan pajak, dimana besarnya pajak terutang dihitung dari selisih antara NPOP dan NPOPTKP.

Penggunaan nilai transaksi memang sangat mempengaruhi proses validasi SSPD BPHTB, sebab data yang disampaikan kepada BPPRD untuk di verifikasi harus valid dengan nilai yang sebenarnya. Jika ternyata data yang diberikan tidak valid maka BPPRD akan menerbitkan Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar Tambahan terhadap objek hak yang tersebut.

Jika pada saat pencocokan nilai transaksi dengan nilai pasar dalam penentuan pajak BPHTB menimbulkan perbedaan NPOP yang cenderung lebih tinggi dari NJOP PBB, maka apabila wajib pajak merasa keberatan atas NPOP yang ditentukan tim pemeriksa, wajib pajak dapat mengajukan banding dengan melampirkan bukti-bukti dan alasan pengajuan banding. Ketika wajib pajak mengajukan keberatan/banding atas harga transaksinya tim pemeriksa akan melakukan penelitian atas kebenaran nilai transaksi yang di ajukan oleh wajib pajak dengan melihat bank data base di kantor BPPRD Kota Medan, serta mencocokkan Nilai Objek Pajak yang ada di BPHTB dengan yang ada di SPPT PBB, serta

mencocokkan luas yang ada di SPPT PBB dengan yang di sertipikat.

(Hasil wawancara dengan A. Untung Lubis)

Secara umum proses validasi BPHTB yang dilakukan oleh Badan Pengelola Pajak Dan Retribusi Daerah (BPPRD) Kota Medan sudah cukup memuaskan, ditambah lagi saat ini proses validasi SSPD BPHTB dilakukan dengan sistem online, sehingga proses validasi SSPD BPHTB menjadi lebih mudah dan cepat.

#### **4.2.3. Efektivitas Validasi BPHTB Terhadap Ketidaksesuaian Nilai Objek Pajak**

Pengertian efektivitas secara umum menunjukkan seberapa jauh tercapainya suatu tujuan yang terlebih dahulu telah ditentukan. Hal tersebut sesuai dengan pengertian efektivitas menurut Mardiasmo<sup>132</sup> yang menjelaskan bahwa efektivitas adalah suatu ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya.

Kriteria penilaian efektivitas berdasarkan pada Kepmendagri Nomor 690.900.327 tahun 1996 dalam Fauzan & Ardiyanto, 2012 tentang Pedoman Penilaian dan Kinerja Keuangan dinyatakan sebagai berikut:

1. Tingkat pencapaian di atas 100% berarti sangat efektif.
2. Tingkat pencapaian antara 90% - 100% berarti efektif.
3. Tingkat pencapaian antara 80% - 90% berarti cukup efektif.
4. Tingkat pencapaian antara 60% - 80% berarti kurang efektif.

---

<sup>132</sup> Mardiasmo, Akuntansi Sektor Publik, Andi, Yogyakarta, 2009, hal. 134

5. Tingkat pencapaian di bawah 60% berarti tidak efektif.

Indikator efektivitas pemungutan pajak tidak hanya dapat dilihat dari kinerja kantor pajak daerah dalam merealisasikan target penerimaan pajak, namun juga dilihat dari kinerja dalam menjangkau wajib pajak baru melalui kegiatan ekstensifikasi dan intensifikasi pajak serta kepatuhan wajib pajak itu sendiri, termasuk pemungutan pajak BPHTB melalui system *self assessment*.

Dalam hal inilah terjadi ketidakpastian nilai transaksi mana yang benar, sedangkan kalau terjadi ketidaksesuaian nilai transaksi yang sebenarnya, maka kalau terjadi sengketa dapat mengakibatkan aktanya menjadi batal. Dari hasil validasi memang ada kemungkinan benar-benar terdapat kekurangan bayar, tetapi ada kemungkinan dari kurang bayar tersebut wajib pajak harus membayar lebih dari yang seharusnya. Sehingga ada kemungkinan dapat merugikan wajib pajak, karena harus membayar pajak lebih besar dari yang sebenarnya.<sup>133</sup>

Menteri Keuangan dalam pendapat akhir pemerintah menyatakan bahwa penyelesaian Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 merupakan langkah yang strategi dan fundamental dalam memantapkan kebijakan desentralisasi fiskal, khususnya dalam rangka membangun hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang lebih ideal. Sebagai salah satu upaya dari

---

<sup>133</sup> R.Mutjiyanto, *Op.Cit*, hal. 501

bagian perbaikan terus-menerus, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 memperbaiki 3 (tiga) hal yaitu :

- a) Penyempurnaan sistem pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah;
- b) Pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah di bidang perpajakan(local taxing empowerment);
- c) Peningkatan efektifitas pengawasan.<sup>134</sup>

Ketiga hal tersebut berjalan bersamaan, sehingga upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dilakukan tetap sesuai dan konsisten terhadap prinsip-prinsip perpajakan yang baik dan tepat, dan di perkenankan pengenaan sanksi apabila terjadi pelanggaran.

Berdasarkan Surat Edaran Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor SE-12/MK.07/2014, Nomor:593/22/2278/SJ, Nomor: 4/SE /V/2014 tentang petunjuk pemungutan BPHTB dalam kaitannya dengan pendaftaran hak atas tanah atau pendaftaran peralihan hak atastanah.<sup>135</sup>

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, BPHTB dapat dipungut sebagai pajak daerah mulai tahun 2011 setelah Daerah menetapkan

---

<sup>134</sup> Marihot, Pahala Siahaan, 2011, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) Sebagai Pajak Daerah*, Jakarta : Sagung Seto, hal. 4.

<sup>135</sup> Surat Edaran Bersama Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri Dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Tentang Petunjuk Pemungutan BPHTB.

Peraniran Daerah mengenai BPHTB, Pajak Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri Nomor: 127/PMK.07.2012 dan Nomor 53 Tahun 2012, Kementerian Keuangan menyampaikan Standar Operational Prosedur (SOP) BPHTB yang digunakan Direktorat Jenderal Pajak sebagai acuan untuk menyusun Peraturan Kepala Daerah tentang SOP BPHTB maka Proses Penelitian verifikasi dan validasi bukti pembayaran BPHTB dilakukan paling lama 1 (satu) hari kerja sejak diterimanya Surat Setoran Pajak Daerah (SSPD) BPHTB, untuk Penelitian verifikasi dan validasi ditempat (administrasi) dan paling lama 3 (tiga) hari kerja diterimanya Surat Setoran Pajak Daerah (SSPD) BPHTB, untuk penelitian verifikasi dan validasi lapangan tidak dikenakan biaya.

Pada kenyataannya yang terjadi dilapangan adalah semua tidak sesuai dengan SOP, proses penelitian verifikasi dan validasi atas BPHTB yang nilai transaksi mengacu pada PBB ini bisa melebihi 3 (tiga) hari kerja, verifikasi atas temuan lapangan yang nilai transaksi tidak sesuai dengan nilai pasar atau nilai bangunan tidak sesuai dengan SPPT PBB dan hal ini membuat proses validasi atas verifikasi BPHTB tersebut tidak bisa berlanjut karena nilai perolehan tidak valid dengan yang sebenarnya. Sesuai Pasal 101 ayat (4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dalam rangka Pemungutan BPHTB

Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk dapat melakukan penelitian verifikasi dan validasi atas bukti pembayaran BPHTB dengan tujuan, yaitu: a) Mencocokkan Nomor Objek Pajak (NOP) yang dicantumkan dalam Surat Setoran Pajak Daerah (SSPD), BPHTB dengan Nilai Objek Pajak yang tercantum dalam fotocopy Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB); b) Mencocokkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) bumi per- meter persegi yang dicantumkan dalam SSPD BPHTB dengan NJOP bumi per-meter persegi pada basis data PBB; c) Mencocokkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) bangunan per- meter persegi yang dicantumkan dalam SSPD BPHTB dengan NJOP bangunan per-meter persegi pada basis data PBB; d) Meneliti kebenaran perhitungan BPHTB terutang yang meliputi dasar pengenaan (NJPO/NPOP), NPOPTKP, tarif, pengenaan atas objek tertentu, BPHTB terutang yang harus dibayar; e) Meneliti kebenaran perhitungan BPHTB yang disetor, termasuk besarnya pengurangan yang dihitung sendiri.<sup>136</sup>

Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan. Pemungutan BPHTB diatur dalam Undang- undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

---

<sup>136</sup> Iswari Ramadhani Saragih, Validasi Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan (BPHTB) Yang Nilai Transaksi Mengacu Pada Pajak Bumi Dan Bangunan (PBB) Studi Kasus Dinas Pendapatan Daerah Kota Medan, Jurnal Lex Justitia, Vol. 2 No. 1 Januari 2020, hal.64.

Terdapat 3 (tiga) unsur yang terkandung dari bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), yaitu bea (pajak), perolehan, hak atas tanah dan bangunan.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UU BPHTB yang menjadi subjek pajak adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh hak atas tanah dan atau bangunan (Siahaan, 2010). Objek dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) adalah perolehan hak atas tanah dan bangunan, sedangkan Perolehan hak atas tanah dan atau bangunan adalah perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas dan atau bangunan oleh orang pribadi atau badan. Undang-Undang BPHTB mengatur bahwa perolehan hak atas tanah dan bangunan yang menjadi obyek pajak terdiri karena 2 (dua) hal, yaitu: Pemindahan Hak dan Pemberian Hak Baru (Siahaan, 2003). Tarif Pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) paling tinggi ditetapkan paling tinggi sebesar 5% (lima persen) dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan (Waluyo, 2010).

Dasar Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) adalah Nilai Perolehan Objek Pajak (NPOP). Nilai Perolehan Objek Pajak adalah harga transaksi atau nilai pasar atas tanah dan bangunan yang dialihkan atau diperoleh yang

dimuat dalam akta peralihan hak, risalah lelang atau pemberian hak baru.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 87 ayat (4) dan (5), besaran Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak (NPOPTKP) ditetapkan paling rendah sebesar Rp.60.000.000,00 (enampuluh juta rupiah) untuk setiap Wajib Pajak. Dalam hal perolehan hak karena waris atau hibah wasiat yang diterima orang pribadi yang masih dalam hubungan keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat ke atas atau satu derajat ke bawah dengan pemberi hibah wasiat, termasuk suami/istri, Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak ditetapkan paling rendah sebesar Rp.300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

Perhitungan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 89 adalah :

$$\text{BPHTB} = \max 5\% \times (\text{NPOP}-\text{NPOPTKP}) \text{ atau } \text{Max } 5\% \times (\text{NJOP}-\text{NPOPTKP})$$

Apabila NPOP tidak diketahui atau lebih kecil daripada NJOP, maka perhitungan BPHTB adalah sebagai berikut:

$$\text{Pajak terutang} = \text{Tarif pajak} \times \text{Dasar pengenaan pajak} = \text{Tarif pajak} \times (\text{NJOP}-\text{NPOPTKP})$$

#### **4.2.4. Cara Menentukan Nilai Pokok Objek Pajak (NPOP) Yang Sesuai Dengan Nilai Objek Pajak Yang Sebenarnya**

Sistem Pemungutan BPHTB. Berdasarkan pemeriksaan maka fiskus akan menetapkan apakah wajib pajak telah melunasi pajak terutang sesuai dengan ketentuan atau tidak. Dengan demikian maka dapat diketahui apakah pajak dibayar semestinya, terdapat kelebihan pembayaran pajak ataupun kekurangan pembayaran pajak terutang. Ada 4 (empat) surat ketetapan pajak yang mungkin dikeluarkan oleh fiskus kepada wajib pajak, yaitu:<sup>137</sup> Surat Ketetapan BPHTB Nihil (SKBN); Surat Ketetapan BPHTB Lebih Bayar (SKBLB); Surat Ketetapan BPHTB Kurang Bayar (SKBKB); Surat Ketetapan BPHTB Kurang Bayar Tambahan (SKBKBT).

Penagihan Pajak adalah serangkaian tindakan agar penanggung pajak melunasi utang pajak. Tindakan penagihan pajak dimaksud meliputi: menegur dan memperingatkan, melaksanakan penagihan pajak seketika dan sekaligus (PPSP), memberitahukan surat paksa (SP), mengusulkan pencegahan, melaksanakan penyitaan dan menjual barang-barang yang telah disita dan/atau melaksanakan penyanderaan.<sup>138</sup> Hak-hak Wajib Pajak Pada Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan (BPHTB):

- a. Keberatan;
- b. Banding;

---

<sup>137</sup> Siahaan, M.P. 2010, *Kompilasi Peraturan Di Bidang BPHTB. Panduan Dalam Penyusunan Aturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang BPHTB*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

<sup>138</sup> Ayza, B. 2018, *Hukum Pajak Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group.

### c. Pengurangan

Dalam Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 dalam Pasal 87 ayat (1) menyatakan bahwa dasar pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) adalah Nilai Perolehan Objek Pajak (NPOP). Pada ayat (3) menyatakan jika NPOP sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a sampai n tidak diketahui atau lebih rendah dari pada NJOP maka yang digunakan dalam pengenaan pajak bumi bangunan (PBB) pada tahun terjadinya perolehan dasar pengenaan yang dipakai adalah NJOP PBB.

Berdasarkan ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 87 ayat (3) Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tersebut diatas mengatakan bahwa dasar pengenaan BPHTB pada peralihan hak akibat jual beli adalah berdasarkan NPOP berdasarkan harga transaksi, jika lebih rendah atau tidak diketahui maka digunakan NJOP PBB. Hal ini seringkali menjadi persoalan ketika pelimpahan kewenangan mengenai pajak daerah ditentukan sendiri oleh masing-masing daerahnya sehingga sulit untuk mengetahui secara pasti berapa nilai NPOP yang digunakan dalam setiap transaksi jual beli.

Penggunaan nilai transaksi yang digunakan sebagai dasar perhitungan BPHTB ini seringkali menimbulkan permasalahan. ketentuan tentang dasar yang digunakan sebagai dasar perhitungan BPHTB baik yang diatur dalam Undang-Undang BPHTB maupun dalam Undang-Undang PDRD adalah dengan menggunakan nilai

transaksi. Nilai transaksi adalah nilai yang merupakan kesepakatan antara para pihak yang melakukan transaksi, seperti dalam jual beli adalah antara penjual dengan pembeli. Sehingga kepastian hukum nilai transaksi turut dalam menentukan sah tidaknya sebuah jual beli, dalam hal ini apakah benar bahwa nilai transaksi baik yang dicantumkan dalam akta jual beli maupun yang digunakan sebagai perhitungan BPHTB adalah benar sesuai dengan kenyataan yang telah disetujui atau disepakati oleh pihak-pihak yang melakukan transaksi.

Kesepakatan harga yang telah disepakati oleh para pihak (penjual dan pembeli) mengikat secara sah sebagai Undang-Undang, penjual dan pembeli bebas menentukan isi dan syarat-syarat perjanjian termasuk dalam penentuan harga jual beli. Harga jual beli yang telah disepakati oleh para pihak tersebut mengikat bagi penjual dan pembeli.

Dalam UU No 25 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 25 mengatur bahwa dasar pengenaan BPHTB adalah nilai perolehan objek pajak. Sedangkan harga transaksi berdasarkan Nilai Perolehan Objek Pajak (NPOP) untuk jual beli adalah harga transaksi, dengan dasar nilai transaksi ini, maka nilai dasar yang digunakan dalam perhitungan BPHTB tergantung dari kesepakatan para pihak dalam melakukan transaksi. Sehingga kepastian kebenaran nilai transaksi yang dianggap telah

di setuju dan menjadi dasar perhitungan BPHTB tergantung dari kejujuran para pihak. Tidak menutup kemungkinan nilai transaksi yang digunakan tersebut tidak sesuai dengan yang sebenarnya atau memang para pihak yang melakukan transaksi jual beli tersebut sepakat mengadakan jual beli dengan harga yang cukup rendah atau dengan harga di bawah pasar karena sebab-sebab tertentu.

Hal ini tentunya tidak mudah untuk menjamin kepastian bahwa nilai transaksi yang digunakan sebagai dasar perhitungan BPHTB itu adalah nilai transaksi yang sebenarnya atau tidak. Hal demikian wajar dapat saja terjadi penurunan harga, mengingat pada umumnya para pihak menghendaki pembayaran pajak yang lebih ringan. Dalam hal ini maka diperlukan adanya validasi untuk dalam penelitian dan verifikasi secara cermat tentang kebenaran nilai transaksi yang digunakan sebagai dasar perhitungan BPHTB.

Validasi maksudnya adalah penelitian atas Surat Setoran Pajak Daerah (SSPD) BPHTB, yang dilakukan oleh petugas dinas yang berwenang, antara lain untuk meneliti kebenaran atas nilai yang digunakan untuk menghitung pembayaran BPHTB. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang bahwa yang menjadi dasar perhitungan BPHTB adalah nilai transaksi.

Perbedaan nilai transaksi yang yang disepakati oleh para pihak dan dituangkan dalam akta dengan nilai transaksi yang digunakan sebagai dasar perhitungan BPHTB menurut penelitian dinas

pendapatan, dalam hal ini terjadi ketidakpastian nilai mana yang benar, sedangkan kalau



## BAB V

### PEMBAHASAN

#### **Rekonstruksi regulasi penetapan nilai Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang didasarkan pada nilai NJOP yang berbasis keadilan**

Hukum merupakan bagian dari karya cipta manusia yang dimanfaatkan untuk menegakkan martabat manusia. Manusia tidak menghamba kepada abjad dan titik koma yang terdapat dalam undang-undang sebagai buah perwujudan nalar, tetapi hukum yang menghamba kepada kepentingan manusia untuk menegakkan nilai-nilai kemanusiaan. Hukum tidak hanya produk rasio, tetapi bagian dari intuisi. Relevansinya dengan nilai dasar kebangsaan adalah mewujudkan konsepsi keadilan yang beradab, seperti sila kedua Pancasila.<sup>139</sup> kaitannya dengan fungsi kaidah hukum, Sudikno Mertokusumo mengatakan fungsi kaidah hukum pada hakekatnya adalah untuk melindungi kepentingan manusia. Kaidah hukum bertugas mengusahakan keseimbangan didalam masyarakat dan kepastian hukum agar tujuan hukum tercapai, yaitu ketertiban masyarakat.<sup>140</sup>

Aturan hukum dibuat bertujuan untuk Kepastian hukum, kemanfaatan, dan juga keadilan. Demikian pula dengan aturan hukum mengenai Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian tanah oleh Badan Pertanahan Nasional yang bertujuan untuk mencapai kepastian hukum sebagai *guidance* bagi Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga yang berwenang dalam pertanahan di Indonesia dengan

---

<sup>139</sup> Laksono Utomo, 2012, "Penerapan Hukum Progresif dalam Penemuan Hukum Oleh Hakim Untuk Menciptakan keadilan", Thafa Media dan Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia Bagian Hukum dan Masyarakat Universitas Diponegoro, Yogyakarta, hlm.284

<sup>140</sup> Sudikno Mertokusumo, "Op. Cit", hlm 4

berlandaskan asas kesederhanaan, cepat lancar, adil, merata, terbuka, dan akuntabel sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia sesuai dengan amanat Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bahwa negara dalam hak ini pemerintah dalam setiap tindakan dan peraturan yang dibuat semuanya untuk kepentingan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Untuk dapat mencapai tujuan tersebut terwujud, harus **dibuat peraturan perundang-undangan yang tepat sehingga menjadi selaras dengan peraturan yang telah ada dan saling melengkapi agar tidak terjadi kekosongan hukum yang dapat mengakibatkan tindakan sewenang-wenang dari penyelenggara negara dalam hal ini penyelenggara negara di bidang pertanahan Badan Pertanahan Nasional.**

Peraturan Perundang-Undang yang baik haruslah dibentuk dengan berdasar kepada pedoman pembentukan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang selain itu juga memperhatikan aturan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Berkaitan dengan pembuatan peraturan perundang-undangan ini, penulis ingin mengkaji peraturan perundang-undangan berkaitan dengan Zona Nilai Tanah yang digunakan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai dasar penilaian harga tanah. Seperti dijelaskan sebelumnya, bahwa Penilaian harga tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Zona Nilai Tanah tertuang dalam penjelasan Pasal 16 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 128

Tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Belaku Pada Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional bahwa yang dimaksud dengan nilai tanah adalah nilai pasar (market value) yang ditetapkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam peta Zona Nilai Tanah tersebut. Tetapi pengaturan mengenai Zona Nilai Tanah yang secara khusus dan spesifik berkaitan dengan itu tidak ada. Maka dari itu penulis menyimpulkan bahwa terjadi kekosongan hukum dari pengaturan mengenai Zona Nilai Tanah tersebut.

Pada kewenangannya, Badan Pertanahan Nasional mempunyai hak dan kewajiban untuk membuat peraturan yang secara khusus dan spesifik mengenai Zona Nilai Tanah, melihat posisi dari Zona Nilai Tanah yang menjadi dasar penilaian harga tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional. Jika dilihat dari ketentuan pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tersebut peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang berdasarkan undang-undang atau dengan kewenangan diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum dan mengikat sepanjang diperintahkan oleh undang-undang. Kenyataan bahwa Badan Pertanahan Nasional beserta dengan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan telah mempunyai peraturan mengenai tugas pokok dan fungsi berkaitan dengan menjalankan jika dapat disebut sebuah program mengenai Zona Nilai Tanah tersebut. Tugas pokok dan fungsi dari Badan Pertanahan Nasional beserta dengan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan telah diatur dalam pasal 459 dan

pasal 460 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional melalui Direktorat Penilaian Tanah, serta diatur dalam pasal 24 Ayat (3) dan Pasal 52 Ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan. Instrumen-instrumen yang berkenaan dengan Zona Nilai Tanah sudah dimiliki Badan Pertanahan Nasional, dan Zona Nilai Tanah sudah eksis dan berlaku digunakan oleh Badan Pertanahan Nasional serta Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan. akan tetapi point penting dari dasar penilaian harga tanah menggunakan Zona Nilai Tanah oleh Badan pertanahan Nasional yaitu Zona Nilai Tanah tidak memiliki aturan yang khusus dan spesifik

Belum adanya mengenai Zona Nilai Tanah ini sudah pasti menimbulkan kekosongan hukum, dari kekosongan hukum ini pula menimbulkan permasalahan dari kepastian hukum. Kepastian hukum menjadi penting agar masyarakat terhindar dari perbuatan sewenang-wenang dari lembaga pemerintahan, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional apabila pengaturan mengenai Zona Nilai Tanah ini tidak memiliki pengaturan yang khusus. Dengan adanya peraturan yang secara khusus dan spesifik mengenai Zona Nilai Tanah, Badan Pertanahan Nasional dan unit kerja dibawahnya memiliki guidance dalam bertindak dan berbuat. Disamping itu perlu adanya pengaturan yang khusus mengenai Zona Nilai Tanah karena sebagai negara hukum, semua kebijakan atau perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum di negara ini harus berdasarkan hukum tertulis.

Setelah mengkaji dan menganalisa keberadaan Zona Nilai Tanah yang dijadikan dasar penilaian harga tanah oleh Badan Pertanahan Nasional, Badan Pertanahan Nasional sebagai pihak yang memiliki wewenang dalam melakukan kebijakan dan perbuatan di bidang pertanahan tidak memiliki aturan yang mengatur mengenai Zona Nilai Tanah secara khusus dan spesifik, dimana secara normatif hal ini perlu memiliki peraturan yang konkrit dan pada kenyataan di lapangan, Zona Nilai Tanah sudah digunakan sebagai dasar penilaian harga tanah oleh Badan Pertanahan Nasional tanpa memiliki aturan tertulis sesuai dengan ketentuan Undang-Undang yang berlaku. Karena itu penulis berusaha memberi gagasan dan solusi untuk menemukan formulasi hukum yang tepat untuk permasalahan mengenai Zona Nilai Tanah tersebut.

Penulis berpendapat, untuk mengisi kekosongan hukum dan menjamin adanya kepastian hukum mengenai Zona Nilai Tanah, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional membuat aturan berupa Peraturan Menteri 139 sebagai payung hukum bagi Badan Pertanahan Nasional untuk mengisi kekosongan hukum mengenai Zona Nilai Tanah. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa Peraturan Menteri diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pasal 8 Ayat (1) dan Ayat (2). Peraturan Menteri sebagai salah satu instrumen hukum masih diperlukan dalam rangka penyelenggaraan negara. Keberadaan Peraturan Menteri diperlukan untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya yang secara tegas memerintahkan atau mendelegasikan.

Peraturan Menteri dalam penyusunannya, telah dijelaskan dalam Pasal 42 Ayat (1) bahwa perancangan penyusunan Peraturan Perundang-Undangan lainnya merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi atau instansi masing-masing. Dalam hal ini menjadi Kewenangan dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Pembentukan peraturan menteri sendiri dilatarbelakangi pada kebijakan pemerintah yang perlu dituangkan dalam bentuk peraturan yang bersifat pelaksanaan terhadap peraturan yang lebih tinggi, oleh sebab itu Menteri atau pejabat setingkat menteri dapat diberikan kewenangan untuk membuat peraturan yang bersifat pelaksana tersebut. pelaksanaan pembuatan peraturan menteri bersumber dari delegasi yaitu untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh sebab itu, peraturan menteri memiliki karakteristik yang hampir sama dengan Perpres hanya saja peraturan menteri berada di bawah derajat Perpres. Sementara itu, peraturan di bawah peraturan menteri tersebut merupakan jenis peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dan didasarkan atas asas kebebasan bertindak (*beleidvrijheid* atau *beoorderings vrijheid*), yang pelaksanaan kebijakan tersebut tidak atas dasar peraturan perundang-undangan karena pembuat peraturan kebijakan tidak mempunyai kewenangan perundang-undangan dan tidak ada kewenangan mengatur (*wetgever*).<sup>141</sup>

Pembentukan Peraturan Menteri didasarkan pada kebijakan pemerintah yang perlu dituangkan dalam bentuk peraturan yang bersifat pelaksana terhadap peraturan yang lebih tinggi. Peraturan Menteri merupakan Peraturan pusat yang

---

<sup>141</sup> Arief Christino Soebroto, “*Op.Cit*”, hlm. 12

dibuat oleh pemerintah pusat. Setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan termasuk Peraturan Menteri pasti mengatur suatu materi atau keadaan hal konkrit. Kedudukan Menteri sebagai pembantu Presiden dalam mengeluarkan kebijakan atau peraturan harus konsisten dan mengacu pada kebijakan umum penyelenggaraan pemerintahan. Setiap peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Menteri mempunyai kekuatan berlaku yuridis jika persyaratan formal terbentungnya peraturan perundang-undangan terpenuhi dan kaidah-kaidah dari peraturan perundang-undangan tersebut dalam penetapannya didasarkan kaidah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berlakunya peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Menteri berlaku atau diterima di dalam masyarakat didasarkan pada kenyataan dalam masyarakat. Ketentuan berlakunya peraturan perundang-undangan di dalam masyarakat ada dua macam yaitu :

- a. Menurut teori kekuatan hukum mempunyai kekuatan berlaku sosiologis apabila keberlakuannya dipaksa oleh penguasa terlepas dari diterima atau tidaknya oleh masyarakat.
- b. Menurut teori pengakuan, hukum mempunyai kekuatan berlaku sosiologis apabila diterima dan diakui oleh warga masyarakat.

Peraturan Menteri yang dapat dibuat oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional mengenai Zona Nilai Tanah harus memuat :

1. Pedoman atau ketentuan yang dipakai sebagai tatanan untuk menyelenggarakan pemerintahan, dalam hal ini penyelenggaraan Zona Nilai Tanah

2. Standar atau acuan yang digunakan sebagai patokan dalam penyelenggaraan Zona Nilai Tanah sebagai objek pengaturan tersebut
3. Prosedur atau metode tata cara untuk penyelenggaraan Zona Nilai Tanah sebagai objek pengaturan tersebut
4. Kriteria atau ukuran yang dipergunakan sebagai dasar dalam penyelenggaraan Zona Nilai Tanah tersebut
5. Petunjuk pelaksana atau teknis yang memuat pengaturan rinci yang bersifat teknis dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Mengenai pedoman atau ketentuan yang dipakai sebagai tatanan menyelenggarakan pemerintahan, dalam hal ini adalah mengenai Zona Nilai Tanah. Badan Pertanahan Nasional dalam pembuatan peraturan menteri ini harus melihat peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi untuk dijadikan pedoman pembuatan peraturan menteri mengenai Zona Nilai Tanah ini. Dan juga pertimbangan-pertimbangan mengapa diperlukan adanya peraturan yang mengatur mengenai Zona Nilai Tanah ini.

Seperti dijelaskan bahwa pengaturan mengenai Zona Nilai Tanah ini sangat penting dibentuk karena sudah beberapa tahun Badan Pertanahan Nasional menjalankan Zona Nilai Tanah digunakan sebagai dasar penilaian harga tanah. Karena selama ini Badan Pertanahan Nasional hanya menggantungkan peraturan yang berkenaan dengan Zona Nilai tanah hanya pada penjelasan Pasal 16 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 128 tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku pada Kementerian

Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional yang menyebut bahwa Zona Nilai Tanah digunakan sebagai nilai pasar dalam penghitungan PNBPN. Atas dasar pertimbangan ini lah yang menjadi bahan pedoman mengenai pentingnya dibuat peraturan menteri mengenai Zona Nilai Tanah sebagai aturan pelaksana dari peraturan pemerintah.

Kemudian yang kedua mengenai Standar atau acuan yang digunakan sebagai patokan dalam penyelenggaraan Zona Nilai Tanah sebagai objek pengaturan tersebut. muatan dalam peraturan menteri sebagai pelaksana dari suatu peraturan yang lebih tinggi harus memiliki acuan yang dapat digunakan dalam penyusunan peraturan menteri ini dalam mengatur mengenai Zona Nilai Tanah tersebut. seperti contoh pada Kementerian Perencanaan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional membuat Peraturan menteri yang berisikan pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di dalam kementeriannya dalam Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 7 tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan dan keputusan Di Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Pada peraturan menteri tersebut memberikan suatu panduan bagi pembuat peraturan dikalangan kementerian mengenai tata cara penyusunan, serta yang paling penting adalah ruang lingkup dari pembuatan peraturan tersebut. Cara ini bisa diikuti oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam membuat peraturan- peraturan menteri kedepan, terutama peraturan mengenai Zona Nilai tanah seperti pada fokus penulisan ini.

Yang ketiga mengenai Prosedur atau metode tata cara untuk penyelenggaraan Zona Nilai Tanah sebagai objek pengaturan tersebut. sebagai peraturan pelaksana, maka muatan yang terpenting adalah mengenai metode dan tata cara untuk penyelenggaraan dari Zona Nilai tanah ini, pasal-pasal yang berkaitan mengenai tata cara tersebut dapat mengikuti tata cara dalam penilaian tanah dari peraturan yang sejenis. Pada dasarnya mengenai prosedur atau metode tata cara ini dapat mengakomodir tentang Zona Nilai Tanah secara umum. Maksud dari secara umum adalah mengenai hal-hal seperti apa itu Zona Nilai Tanah, siapa yang berwenang menjalankan pembuatan Zona Nilai Tanah dan sebagainya.

Selanjutnya keempat mengenai Kriteria atau ukuran yang dipergunakan sebagai dasar dalam penyelenggaraan Zona Nilai Tanah tersebut adalah pasal-pasal mengenai metode-metode untuk menjadi acuan analisa dari petugas yang melakukan pembuatan Zona Nilai tanah ini. Dikatakan dalam Standar Operasional Prosedur Internal Direktorat Penilaian tanah bahwa Zona Nilai Tanah ini dalam pembuatannya berdasarkan analisa dengan menggunakan metode perbandingan harga. Jadi pada intinya kriteria atau ukuran yang dipergunakan sebagai dasar dalam penyelenggaraan Zona Nilai Tanah ini dapat menggunakan bahan-bahan dari Standar Operasional Prosedur Internal yang dibuat sebelumnya oleh Direktorat Penilaian Tanah ini.

Yang kelima atau terakhir dalam materi muatan Peraturan Menteri mengenai Zona Nilai Tanah ini yaitu Petunjuk pelaksana atau teknis yang memuat pengaturan rinci yang bersifat teknis dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan dari peraturan

menteri telah dijelaskan adalah aturan pelaksana dari peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, maka dalam peraturan menteri mengatur segala hal yang bersifat teknis yang sangat rinci untuk mengatur mengenai Zona Nilai Tanah ini, diharapkan dalam peraturan menteri ini memuat segala sesuatu yang dianggap perlu agar tidak menyisakan celah untuk terjadi adanya kekosongan hukum dalam pengaturan pelaksana ini.

Peraturan Menteri sama seperti peraturan Perundang-undangan lainnya yang menjadi hukum mengikat bagi semua subjek hukum di Indonesia. Maka dari itu peraturan Menteri juga berperan menjadi tool of social control atau alat kontrol sosial bagi masyarakat dan juga bagi pemerintah. Dengan adanya peraturan menteri yang mengatur secara khusus mengenai Zona Nilai Tanah diharapkan menjadi jawaban atas kekosongan yang sebelumnya terjadi pada pengaturan mengenai Zona Nilai Tanah ini dan memberikan kepastian hukum yang sangat diperlukan bagi negara hukum seperti Indonesia ini. Adanya peraturan menteri tentang Zona Nilai Tanah ini juga diharapkan dapat menjauhkan Badan Pertanahan Nasional dari berbuat sewenang-wenang karena telah melakukan suatu tindakan atau perbuatan yang tidak memiliki dasar hukum sebelumnya. Melalui adanya peraturan menteri tentang Zona Nilai tanah ini juga dapat menjadi kontrol di dalam masyarakat dan juga Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga pemerintahan yang berwenang untuk mengatur di bidang pertanahan sesuai dengan amanat dari Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 untuk mensejahterakan seluruh rakyat Indonesia.

Tabel Rekontruksi

Bunyi Pasal saat ini	Alas an	Pembaharuan
<b>Pasal 40 Ayat 7</b>	<p><b>Kekaburan dalam Pengaturan:</b> Jika pasal ini tidak menjelaskan dengan jelas kriteria atau mekanisme pengelolaan keuangan daerah, dapat menyebabkan interpretasi yang berbeda-beda di antara pemerintah daerah. Hal ini dapat mengakibatkan ketidakpastian dan kesulitan dalam implementasi.</p> <p><b>Keterbatasan Pengawasan:</b> Jika pasal ini tidak mencakup ketentuan yang cukup tegas mengenai pengawasan dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah, maka kemungkinan penyalahgunaan wewenang atau korupsi bisa meningkat. Pengawasan yang lemah dapat mengakibatkan penyimpangan dalam penggunaan anggaran.</p> <p><b>Keterbatasan Sumber Daya:</b> Pemerintah daerah yang memiliki keterbatasan sumber daya manusia atau keahlian dalam pengelolaan keuangan mungkin mengalami kesulitan dalam memenuhi kewajiban yang diatur dalam pasal tersebut. Hal</p>	<p>1. <b>Kriteria Pengelolaan Keuangan:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah daerah wajib mengelola keuangan daerah berdasarkan prinsip transparansi, akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi.</li> <li>• Pengelolaan keuangan daerah harus disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan prioritas pembangunan daerah.</li> </ul> <p>2. <b>Mekanisme Pengawasan:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah daerah wajib membentuk lembaga pengawasan internal untuk memastikan pengelolaan keuangan berjalan sesuai ketentuan yang berlaku.</li> <li>• Pemerintah pusat wajib melakukan pengawasan secara berkala terhadap pengelolaan keuangan pemerintah daerah, serta memberikan rekomendasi perbaikan jika diperlukan.</li> </ul> <p>3. <b>Pelatihan dan Kapasitas Sumber Daya:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah pusat bertanggung jawab untuk memberikan pelatihan dan pengembangan kapasitas kepada pegawai pemerintah daerah</li> </ul>

	<p>ini dapat menyebabkan ketidakefektifan dalam pengelolaan keuangan daerah.</p> <p><b>Kesenjangan Antara Pusat dan Daerah:</b> Pasal ini mungkin belum secara memadai mempertimbangkan perbedaan kapasitas dan kebutuhan antara daerah yang lebih maju dan yang kurang berkembang. Tanpa adanya penyesuaian, ini bisa menyebabkan kesenjangan lebih lanjut dalam pengelolaan keuangan daerah.</p> <p><b>Kurangnya Partisipasi Masyarakat:</b> Jika tidak ada ketentuan yang mendorong partisipasi masyarakat dalam pengawasan dan evaluasi penggunaan anggaran, maka transparansi dapat berkurang. Masyarakat yang tidak dilibatkan mungkin tidak tahu bagaimana anggaran mereka digunakan, yang dapat mengurangi akuntabilitas pemerintah daerah.</p> <p><b>Tidak Ada Sanksi yang Jelas:</b> Jika pasal ini tidak mencakup sanksi yang jelas bagi pemerintah daerah yang tidak mematuhi ketentuan, maka akan sulit untuk memastikan kepatuhan. Ketidakjelasan sanksi dapat mengurangi motivasi untuk mengikuti</p>	<p>dalam bidang pengelolaan keuangan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah daerah diharapkan untuk berkolaborasi dengan lembaga pendidikan dan pelatihan untuk meningkatkan kompetensi sumber daya manusia di bidang keuangan.</li> </ul> <p>4. <b>Partisipasi Masyarakat:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah daerah wajib melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan, pengawasan, dan evaluasi pengelolaan keuangan daerah.</li> <li>• Masyarakat dapat memberikan masukan dan laporan terkait penggunaan anggaran melalui mekanisme yang transparan dan terbuka.</li> </ul> <p>5. <b>Sanksi bagi Pelanggaran:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Setiap pelanggaran terhadap ketentuan pengelolaan keuangan daerah dapat dikenakan sanksi administratif, berupa pemotongan alokasi anggaran, penundaan pencairan dana, atau sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.</li> <li>• Dalam hal terjadi penyimpangan yang merugikan keuangan daerah, pemerintah</li> </ul>
--	--	--

	<p>aturan yang ada.</p>	<p>daerah dapat dikenakan sanksi pidana sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.</p> <p>6. <b>Evaluasi dan Laporan:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah daerah wajib menyusun laporan berkala mengenai pengelolaan keuangan dan penggunaannya, yang harus disampaikan kepada pemerintah pusat.</li> <li>• Laporan tersebut harus mencakup evaluasi terhadap pencapaian program pembangunan dan penggunaan anggaran, serta rekomendasi untuk perbaikan di masa mendatang.</li> </ul>
<p><b>Pasal 46 Ayat 3</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Kekurangan dalam Penentuan Nilai Perolehan Objek Pajak:</b> Jika nilai perolehan objek pajak tidak diketahui atau lebih rendah daripada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), maka ketentuan ini dapat menyebabkan ketidakpastian dalam penetapan pajak. Hal ini bisa menguntungkan pihak tertentu dan merugikan pendapatan daerah.</li> <li>• <b>Ketidakadilan dalam Penghitungan Pajak:</b> Menggunakan NJOP sebagai dasar pengenaan BPHTB ketika nilai perolehan</li> </ul>	<p>Pasal 46 Ayat 3 "Dalam hal nilai perolehan objek pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak diketahui atau lebih rendah daripada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), dasar pengenaan BPHTB yang digunakan adalah NJOP yang berlaku pada tahun terjadinya perolehan, dengan ketentuan sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Pemerintah daerah wajib melakukan penilaian independen untuk menentukan nilai pasar yang sesuai berdasarkan data pasar terkini sebelum menetapkan dasar pengenaan BPHTB;</li> <li>b. NJOP yang digunakan sebagai dasar pengenaan BPHTB harus</li> </ol>

	<p>objek pajak tidak diketahui dapat menciptakan ketidakadilan. Misalnya, jika NJOP jauh lebih tinggi dari nilai pasar yang sebenarnya, pemilik objek pajak akan membayar pajak yang lebih tinggi daripada yang seharusnya. Ini dapat menimbulkan beban keuangan yang tidak seimbang bagi wajib pajak.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Keterbatasan dalam Penilaian Pasar:</b> Ketentuan ini tidak mempertimbangkan dinamika pasar yang dapat mempengaruhi nilai objek pajak. Dalam kondisi pasar yang fluktuatif, NJOP mungkin tidak mencerminkan nilai riil objek pajak, sehingga penggunaan NJOP dapat berpotensi merugikan pelaku usaha dan masyarakat.</li> <li>• <b>Mekanisme Penetapan NJOP yang Buruk:</b> Jika pemerintah daerah tidak memiliki mekanisme atau sistem yang baik dalam menentukan NJOP, maka bisa timbul ketidakakuratan dalam pengenaan pajak. Hal ini dapat menyebabkan potensi konflik antara pemerintah daerah dan</li> </ul>	<p>mencerminkan nilai riil pasar dan ditetapkan melalui proses yang transparan dan partisipatif;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>c. Pemerintah daerah wajib membentuk tim penilai independen untuk melakukan evaluasi dan penilaian terhadap NJOP secara berkala, minimal setiap 3 tahun;</li> <li>d. Pemerintah daerah berhak menjalankan sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat mengenai ketentuan BPHTB dan proses penilaian yang berlaku;</li> <li>e. Apabila terjadi ketidakakuratan dalam penilaian yang merugikan wajib pajak atau pendapatan daerah, pemerintah daerah dapat dikenakan sanksi administratif sesuai ketentuan yang berlaku;</li> <li>f. Wajib pajak memiliki hak untuk mengajukan keberatan dan proses mediasi dalam hal merasa dirugikan oleh penetapan NJOP atau nilai perolehan objek pajak." <p><b>Penjelasan</b> Usulan bunyi di atas bertujuan untuk memberikan kejelasan, keadilan, dan akuntabilitas dalam pengenaan BPHTB, dengan memperhatikan dinamika pasar dan partisipasi masyarakat. Pengaturan yang lebih rinci ini diharapkan dapat</p> </li></ul>
--	---	--

	<p>wajib pajak.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Kurangnya Pemahaman oleh Wajib Pajak:</b> Wajib pajak mungkin tidak sepenuhnya memahami ketentuan ini, khususnya yang berkaitan dengan bagaimana nilai perolehan objek pajak ditentukan dan implikasinya terhadap BPHTB. Hal ini dapat menyebabkan kebingungan dan ketidakpuasan, yang pada gilirannya dapat mempengaruhi kepatuhan wajib pajak.</li> <li>• <b>Sanksi yang Tidak Memadai:</b> Pasal ini tidak mencantumkan sanksi atau konsekuensi yang jelas bagi pemerintah daerah jika nilai NJOP yang digunakan tidak sesuai atau tidak akurat. Kurangnya sanksi dapat mengurangi motivasi untuk melakukan penilaian yang akurat dan</li> </ul>	<p>mengurangi potensi konflik dan meningkatkan pemahaman serta kepatuhan wajib pajak.</p>
--	---	---

## **BAB VI PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan diatas penulis menyimpulkan :

1. Mekanisme Perhitungan Nilai BPHTB: Perubahan nilai NJOP setiap tahunnya menimbulkan ketidakpastian dalam perhitungan BPHTB. Mekanisme yang lebih transparan dan konsisten diperlukan untuk memperbarui nilai NJOP dan memasukkannya ke dalam perhitungan BPHTB. Perlu dipertimbangkan sistem informasi yang terintegrasi dan mudah diakses untuk mempermudah proses perhitungan dan mengurangi potensi kesalahan.
2. Teknis Penetapan Zona Nilai Tanah: Perbedaan penetapan zona nilai tanah antara Pemerintah Daerah, BPN Daerah, dan masyarakat menimbulkan konflik dan ketidakpastian. Diperlukan koordinasi dan integrasi data yang lebih baik untuk mencapai keselarasan dalam penetapan zona nilai tanah. Hal ini dapat dilakukan melalui penyelarasan standar penilaian tanah dan pembentukan tim koordinasi yang melibatkan semua pihak terkait.
3. Jangka Waktu Validasi BPHTB: Penetapan jangka waktu validasi yang tepat sangat penting untuk memastikan kewajaran dan keadilan dalam pemungutan BPHTB. Penetapan jangka waktu yang terlalu singkat dapat merugikan wajib pajak, sementara jangka waktu yang terlalu lama dapat

menghambat proses peralihan hak atas tanah. Penetapan jangka waktu yang ideal harus mempertimbangkan kecepatan proses peralihan dan kebutuhan validasi yang efektif.

4. Rekonstruksi Regulasi Penetapan Nilai BPHTB: Regulasi penetapan nilai BPHTB perlu direkonstruksi untuk mencerminkan keadilan Pancasila. Ini dapat dilakukan dengan:

- a. Meningkatkan transparansi proses penetapan nilai.
- b. Memberikan kesempatan bagi wajib pajak untuk mengajukan keberatan.
- c. Mengatur mekanisme penyelesaian sengketa yang lebih adil.
- d. Mempertimbangkan implementasi sistem penilaian yang lebih objektif dan mencerminkan keadilan.

Rekonstruksi regulasi ini akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemungutan BPHTB, serta menciptakan rasa keadilan bagi semua pihak terkait. Pemerintah pusat dan daerah harus bekerja sama untuk mencapai konsensus dalam menetapkan regulasi yang adil dan berkelanjutan.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan dari disertasi mengenai Rekonstruksi Regulasi Nilai BPHTB dalam Pemungutan Pajak Pendapatan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Berbasis Keadilan Pancasila, terdapat beberapa saran yang perlu dipertimbangkan untuk meningkatkan keadilan dan efektivitas dalam pemungutan BPHTB (Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan). Pertama, terkait mekanisme perhitungan nilai BPHTB, penting untuk

mengembangkan sistem informasi berbasis teknologi yang terintegrasi dan transparan. Sistem ini harus mampu memperbarui dan mengakses nilai NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) secara real-time, sehingga mengurangi potensi kesalahan dalam perhitungan dan memberikan kepastian bagi wajib pajak. Selain itu, pelatihan intensif bagi petugas yang terlibat dalam proses penetapan dan perhitungan BPHTB sangat penting. Pelatihan ini harus mencakup pemahaman mendalam mengenai metodologi penilaian, peraturan yang berlaku, dan penggunaan teknologi terkini dalam pengolahan data.

Selanjutnya, untuk mengatasi masalah perbedaan penetapan zona nilai tanah yang sering menimbulkan konflik antara Pemerintah Daerah, BPN, dan masyarakat, diperlukan langkah-langkah koordinasi yang lebih baik. Salah satu solusi yang dapat diterapkan adalah pembentukan forum atau tim koordinasi yang melibatkan semua pemangku kepentingan, termasuk pemerintah daerah, BPN, dan perwakilan masyarakat. Tim ini akan bertugas untuk menyelaraskan kriteria penilaian tanah, serta memastikan bahwa semua pihak mengikuti pedoman dan standar penilaian yang jelas dan konsisten. Dengan demikian, potensi perbedaan interpretasi dan konflik dalam penetapan nilai tanah dapat diminimalisir.

Terkait dengan jangka waktu validasi BPHTB, penetapan jangka waktu yang tepat sangat penting untuk menjaga keadilan dalam pemungutan pajak. Proses penetapan ini harus mempertimbangkan kondisi lokal dan kebutuhan wajib pajak. Jangka waktu yang terlalu singkat dapat merugikan wajib pajak yang belum siap, sementara yang terlalu lama dapat menghambat proses

peralihan hak atas tanah. Oleh karena itu, perlu ada penetapan jangka waktu validasi yang fleksibel, yang dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan situasi di lapangan. Sosialisasi mengenai kebijakan ini juga harus dilakukan secara efektif agar semua pihak memahami dan dapat mematuhi ketentuan yang berlaku.

Terakhir, regulasi penetapan nilai BPHTB perlu direkonstruksi agar mencerminkan keadilan Pancasila. Langkah pertama yang harus diambil adalah meningkatkan transparansi dalam proses penetapan nilai. Hal ini dapat dilakukan dengan membuka akses informasi bagi publik mengenai bagaimana nilai BPHTB ditetapkan dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhinya. Selain itu, penting untuk memberikan kesempatan bagi wajib pajak untuk mengajukan keberatan terhadap penetapan nilai yang dianggap tidak adil. Proses ini harus diatur dengan jelas dan adil, sehingga wajib pajak merasa dihargai dan didengarkan. Selain itu, mekanisme penyelesaian sengketa harus lebih terstruktur dan adil, termasuk pendekatan mediasi dan arbitrase, untuk membantu menyelesaikan perselisihan dengan cara yang konstruktif.

Implementasi sistem penilaian yang lebih objektif juga harus dipertimbangkan, dengan memanfaatkan teknologi dan data terkini untuk menentukan nilai tanah. Pemanfaatan big data dan analisis statistik dapat meningkatkan akurasi penilaian dan mengurangi subjektivitas yang sering terjadi dalam proses penetapan nilai. Dengan menerapkan saran-saran ini, diharapkan pemungutan BPHTB dapat menjadi lebih adil, transparan, dan efektif, menciptakan rasa keadilan bagi semua pihak yang terlibat. Kerjasama

antara pemerintah pusat dan daerah menjadi kunci untuk mencapai konsensus dalam merumuskan regulasi yang berkelanjutan dan mencerminkan nilai-nilai keadilan Pancasila. Hal ini akan memberi manfaat tidak hanya bagi wajib pajak, tetapi juga bagi pembangunan daerah dan negara secara keseluruhan.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Jurnal dan Buku

- AA. Qadri, *Sebuah Potret Teori dan Praktek Keadilan Dalam Sejarah Pemerintahan Muslim*, PLP2M, Yogyakarta, 1987
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002.
- Achmad Rubaie. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Malang: Bayumedia, 2007.
- Ahmad Zaenal Fanani, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010.
- Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1989.
- B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Bambang Margono dkk, *Pembaharuan Perlindungan Hukum*, Inti Ilmu, Jakarta, 2003.
- Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary, Edisi ke-7*, West Group, S.T.Paul Minn, 1999.
- Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Denzin, Norman K. dan Y. S. Lincoln, *The Sage Handbook Of Qualitative Research Edisi Ketiga*, dialihbahasakan oleh Dariyatno, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Erly Suandi, *Hukum Pajak, Salemba Empat*, Jakarta, 2000.

- Esmi warasih, ade saptono, shidarta, mahmutarom, endang sutrisno, jawade hafidz, elfi nidra, tut ferdina mahita P, Rian ahmad perdana, Jarot jati Bs, Ade adhari,: *Penelitian Hukum Inter Disipliner, sebuah pengantar menuju sosio-legal*, penerbit thafa media, yogyakarta, 2016.
- Etzioni, A. & Halevy, Eva Etzioni- (eds). 1973. *Social Changes: Sources, Patterns and Consequences*. Basic Books, New York
- Everett E. Hagen. *On The Theory of Social Change; How Economic Growth Begins*. Illinois. The Dorsey Press. 1962.
- Gerston, L,N, *Public Policy Making in A Democratic society : A Guide to CIVIC Engaagement*, M.E Sharp, inc, New York, 1992.
- Goodman. Douglas J. *Teori Sosiologi Modern*. Prenada Media. Jakarta. 2004.
- Hamid S Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia* ,Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH-UI, Jakarta, 25 April 1992, hal.3 dan lihat Soerjono Soekanto (I), *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1981
- Hamka, *Tafsir Al-azhar Jus V*, Putaka Panji Mas, Jakarta, 1983.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* , Russel, New York,1971.
- Hasan Alwi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, Jakarta: PT. Balai Pustaka,2007.
- James E. Mauch, Jack W. Birch, *Guide to th e successful thesis and dissertation*, Books in Library and Information Science, Marcel Dekker Inc, New York,1993.
- James P. Chaplin, *Kamus Lengkap Psikologi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada,

1997.

Koento, Wibisono. *Arti Perkembangan Menurut Filsafat Positivisme Aygus Comte*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. 1983.

Kristiawanto, *Memahami Penelitian Hukum normatif*, Prenada, Jakarta, 2022.

Lawrence Meir Friedman, *American Law*. London: W.W. Norton & Company, 1984.

Lutfi Ansori, *Legal Drafting: teori dan praktek penyusunan peraturan perundang-undangan*, rajawali pers, depok, 2019.

M. Khozim, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Indah, Bandung 2009.

M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994.

Madjid Khadduri, *Teologi Keadilan (Perspektif Islam)*, Risalah Gusti, Surabaya, 1999.

Mahmutarom., 2016, Rekonstruksi konsep Keadilan , Studi tentang Perlindungan Korban Tindak Pidana dalam Hukum Positif, Hukum Islam, Konstruksi Masyarakat dan Instrumen Internasional, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, cetakan ke 3, Semarang

Mardiasmo, *Perpajakan* Edisi Revisi 2001, Yogyakarta, Andi Offset, 2001.

Notohamidjojo, *Kata Pengantar Rahasia Hukum*, BPK Gunung Mulia, Jakarta, 1973.

R. Thomas Dye, Horn Meter, *Under Standing Public Police*, Pentice Hall, Inc, Englewood Cliffs, USA, 1987.

Robert B Siedman, & William J. Chambles, *Law, Order, and Power*, Printed in United States of America Pubhlised Stimulant Costly in Canada Library

of Congress Catalog Card No. 78-111948

Sarwiji Suwandi, *Semantik Pengantar Kajian Makna*, Yogyakarta: Media Perkasa, 2008.

Satjipto Rahardjo, *limu Hukum*, Bandung: PT Cipta Aditya Bhakti, 2000.

Septiawan, Muhammad. (2013). *Tinjauan Yuridis Makna dan Konsep Terhadap Substansi Hukum Hak Menguasai Negara dan Hak Milik atas Tanah.*, Jurnal Beraa Niti 2, No. 12, Samarinda.

Soetrisno Hadi, *Metodologi Riset*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015.

Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan*, Bandung: CV alfabeta, 2010.

Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat Teori dan Praktik)*, Rajawali Press, Jakarta, 2018.

Suteki, *Masa Depan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, 2015.

Teguh Prasetyo dan Abdul Hakim Barkatullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum, Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012.

Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Nusa Media, Bandung, 2014.

Teguh Prasetyo, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Cet., Pertama Perkasa, Yogyakarta, 2013.

Usman, sabian, *Metodologi Penelitian Hukum Progresif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014.

William N. Dunn, *Public Policy Analysis : An Introduction* (New Jersey : Prentice Hal, inc., 1994), p7 Terjemahan ISIPOL, Gajak Mada University Press,

- Yogyakarta, 2003.
- Yusuf Qardhawi, *Problematika Rekonstruksin Ushul Fiqh*, Al-Fiqh Al-Islami bayn Al- Ashalah wa At-Tajdid, Tasikmalaya, 2014.
- Septiawan, Muhammad. 2013. Tinjauan Yuridis Makna dan Konsep Terhadap Substansi Hukum Hak Menguasai Negara dan Hak Milik atas Tanah.", *Jurnal Beraa Niti* 2, No. 12, Samarinda.
- Achmad Rubaie. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Malang: Bayumedia.
- Hasan Alwi, 2007, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, Jakarta: PT. Balai Pustaka,
- Sarwiji Suwandi, 2008, *Semantik Pengantar Kajian Makna*, Yogyakarta: Media Perkasa,
- B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 469.
- James P. Chaplin, 1997, *Kamus Lengkap Psikologi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Yusuf Qardhawi, 2014, *Problematika Rekonstruksin Ushul Fiqh*, Al-Fiqh Al-Islami bayn Al- Ashalah wa At-Tajdid, Tasikmalaya.
- Andi Hamzah, 1989, *Kamus Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Bryan A. Garner, 1999, *Black's Law Dictionary, Edisi ke-7*, West Group, S.T.Paul Minn, ,
- Satjipto Rahardjo, 2000, *limu Hukum*, Bandung: PT Cipta Aditya Bhakti,
- Mardiasmo, 2001, *Perpajakan Edisi Revisi 2001*, Yogyakarta, Andi Offset,
- Erly Suandi, 2000, *Hukum Pajak*, Jakarta : Salemba Empat.

- Hamid S Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH-UI, Jakarta, 25 April 1992, hal.3 dan lihat Soerjono Soekanto (I), *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1981.
- James E. Mauch, Jack W. Birch, 1993, *Guide to the successful thesis and dissertation*, Books in Library and Information Science, Marcel Dekker Inc, New York.
- M. Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung : Mandar Maju.
- Teguh Prasetyo dan Abdul Hakim Barkatullah, 2012, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum, Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Jakarta : Rajawali Pers.
- AA. Qadri, 1987, *Sebuah Potret Teori dan Praktek Keadilan Dalam Sejarah Pemerintahan Muslim*, Yogyakarta : PLP2M.
- Madjid Khadduri, 1999, *Teologi Keadilan (Perspektif Islam)*, Surabaya, Risalah Gusti.
- Hamka, 1983, *Tafsir Al-azhar Jus V*, Jakarta : Putaka Panji Mas, hlm. 125.
- Notohamidjojo, 1973, *Kata Pengantar Rahasia Hukum*, Jakarta : BPK Gunung Mulia.
- Ahmad Zaenal Fanani, 2010, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, Yogyakarta ; Universitas Islam Indonesia,
- Teguh Prasetyo, 2013, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Cet., Yogyakarta : Pertama Perkasa.

- Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, 2014, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Bandung : Nusa Media.
- Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 2008, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Mardiasmo, Akuntansi Sektor Publik, Andi, Yogyakarta, 2009.
- Marihot, Pahala Siahaan, 2011, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) Sebagai Pajak Daerah*, Jakarta : Sagung Seto.
- Surat Edaran Bersama Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri Dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Tentang Petunjuk Pemungutan BPHTB.
- Iswari Ramadhani Saragih, Validasi Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan (BPHTB) Yang Nilai Transaksi Mengacu Pada Pajak Bumi Dan Bangunan (PBB) Studi Kasus Dinas Pendapatan Daerah Kota Medan, Jurnal Lex Justitia, Vol. 2 No. 1 Januari 2020.
- Siahaan, M.P. 2010, *Kompilasi Peraturan Di Bidang BPHTB. Panduan Dalam Penyusunan Aturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang BPHTB*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Ayza, B. 2018, *Hukum Pajak Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Laksono Utomo, 2012, " Penerapan Hukum Progresif dalam Penemuan Hukum Oleh Hakim Untuk Menciptakan Keadilan", Thafa Media dan Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia Bagian Hukum dan Masyarakat Universitas Diponegoro, Yogyakarta.
- Mahmutarom, ., 2016, *Rekonstruksi konsep Keadilan , Studi tentang Perlindungan Korban Tindak Pidana dalam Hukum Positif, Hukum Islam, Konstruksi*

- Masyarakat dan Instrumen Internasional*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, cetakan ke 3, Semarang.
- Mahfud MD, 2017, *membangun politik hukum, menegakkan konstitusi*
- Koento, Wibisono. 1983. *Arti Perkembangan Menurut Filsafat Positivisme Aygus Comte*. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press.
- Everett E. Hagen. 1962. *On The Theory of Social Change; How Economic Growth Begins*. Illinois. The Dorsey Press.
- Goodman. Douglas J. 2004. *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta. Prenada Media.
- Etzioni, A. & Halevy, Eva Etzioni- (eds). 1973. *Social Changes: Sources, Patterns and Consequences*. Basic Books, New York.
- M. Khozim, , 2009, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Indah.
- Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta Toko Gunung Agung.
- Lawrence Meir Friedman, 1984, *American Law*. London: W.W. Norton & Company.
- Robert B Siedman, & William J. Chambls, *Law, Order, and Power*, Printed in United States of America Pubhlised Stimulant Costly in Canada Library of Congress Catalog Card No. 78-111948
- Hans Kelsen, 1971, *General Theory of Law and State* , Russel, New York.
- Bambang Margono dkk, 2003, *Pembaharuan Perlindungan Hukum*, Jakarta : Inti Ilmu.
- Gerston, L,N, 1992, *Public Policy Making in A Democratic society : A Guide to CIVIC Engaagement*, M.E Sharp, inc, New York.

- William N. Dunn, 2003, *Public Policy Analysis : An Introduction* (New Jersey : Prentice Hal, inc., 1994), p7 Terjemahan ISIPOL, Gajak Mada University Press, Yogyakarta.
- R. Thomas Dye, Horn Meter, 1987, *Under Standing Public Police, Pentice Hall, Inc, Englewood Cliffs, USA,*
- Lutfi Ansori, 2019, *Legal Drafting: teori dan praktek penyusunan peraturan perundang-undangan, rajawali pers, depok.*
- Suteki, 2015, *Masa Depan Hukum Progresif, Yogyakarta : Thafa Media.*
- Denzin, Norman K. dan Y. S. Lincoln, 2011, *Tha Sage Handbook Of Qualitative Research Edisi Ketiga, dialihbahasakan oleh Dariyatno, Yogyakarta: Pustaka Pelajar*
- Soetrisno Hadi, 2015, *Metodologi Riset, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.*
- Esmi warasih, ade saptono, shidarta, mahmutarom, endang sutrisno, jawade hafidz, elfi nidra, tut ferdina mahita P, Rian ahmad perdana, Jarot jati Bs, Ade adhari, 2016, *Penelitian Hukum Inter Disipliner, sebuah pengantar menuju sosio-legal, yogyakarta : penerbit thafa media.*
- Suteki dan Galang Taufani, 2018, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat Teori dan Praktik), Jakarta : Rajawali Press.*
- Usman, sabian, 2014, *Metodologi Penelitian Hukum Progresif, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.*
- Kristiawanto, 2022, *Memahami Penelitian Hukum normatif, Jakarta : Prenada.*
- Sugiyono, 2010, *Metode Penelitian Pendidikan, Bandung: CV alfabet.*

Maria S.W. Sumardjono, 2002, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi*, Jakarta : PT. Kompas Media Nusantara.

Wiratni Ahmadi, 2006, *Sinkronisasi Kebijakan Pengenaan Pajak Tanah Dengan Kebijakan Pertanahan di Indonesia*, Bandung : PT Refika Aditama.

Ovelia Veradina Imbing, “Analisis Penetapan NJOP dan Implikasinya terhadap Penerimaan PBB di Kota Manado”, *Jurnal Riset Ekonomi, Manajemen, Bisnis dan Akuntansi (EMBA)* Vol. 1 No. 3 Juni 2013.

Priyo Katon Prasetyo, Interaksi Kepentingan Dalam Penentuan Bea Perolehan Hak Atas Tanah, *Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Volume 1, No. 1, 2015.

Maribot Pahala Siahaan, “*Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Teori dan Praktek edisi I.cet I*” ,Jakarta : Pta RajaGrafindo Persada, 2015.

Mardiasmo, “*Perpajakan edisi revisi 2011*”, Yogyakarta : Andi Offset.

Sulung Nugroho, “Penelitian/verifikasi Lapangan Pembayaran BPHTB Oleh Badan Pendapatan Daerah Yang Berbeda Dengan Harga Transaksi Jual Beli Tanah” Tesis tidak diterbitkan, Malang:Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2017.

Pada tesis Sulung Nugroho “Penelitian/verifikasi Lapangan Pembayaran BPHTB Oleh Badan Pendapatan Daerah Yang Berbeda Dengan Harga Transaksi Jual Beli Tanah” penentuan harga untuk pembayaran pajak BPHTB tidak selalu menggunakan NJOP tetapi juga menggunakan sistem Verifikasi Lapangan dan juga Perbandingan Harga

Departemen Pendidikan Nasional, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.

- Bryan A. Garner, 1999, *Black' Law Dictionary*, ST. Paul Minn: West Group.
- B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Bambang Aji. et. al., 1999 “*Mau menjaring 10 juta wajib pajak*”, Tempo.
- Ratih Harinsari, Tjahjanulin Domai, Abdul Wachid, “Efektivitas Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) Dalam Rangka Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Kediri (Studi pada Dinas Pendapatan Kabupaten Kediri)”, *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, Vol 1, No. 2 April 2013.
- Atep Adya Barata, 2003, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Menghitung Obyek Pajak dan Cara Pengajuan Keberatan Pajak*, PT Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia, Jakarta hlm. 19.
- Lihat Pasal 87 ayat (4) Undang-Undang nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009, Nomor : 130.
- R. Santoso Brotodiharjo, 1987, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Cet. 3, Bandung : PT. Eresco  Bandung.
- Rukiah Handoko, 2000, *Pengantar Hukum Pajak, Buku A, seri buku Ajar (diktat kuliah)*, Depok .
- Rochmat Soemitro, 1979, *Dasar-Dasar Hukum Pajak Dan Pajak Pendapatan*, Bandung : PT. Eresco.
- Jantje D. South, 2013, “*Kewenangan Daerah Mengelola Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)*”, *Jurnal Hukum Universitas Samratulangi* Vol. I Nomor 5, Oktober-Desember 2013.

The Liang Gie, 1978, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang- Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Cet. II, Karya Kencana, Yogyakarta.

Danny Burn, Robin Hambleton and Paul Hogget, *The Politics of Decentralisation, Revitalising Local, Democracy*, The Macmillan Pres Ltd. London, 1994, hal.XIV

Indah Pratiwi, Analisis Efektivitas Pemungutan Dan Perhitungan Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Dalam Rangka Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Batubara, Skripsi, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan, 2018.

Andreas Raja Gukguk, Jurnal Hukum, Sanksi Pajak Atas Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Kurang Bayar Yang Tidak Sesuai Dengan Nilai Perolehan Objek Pajak Yang Seharusnya Di Kota Medan, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara Medan, 2019.

Suratman, dan Philips Dillah, 2013, *Metode Penelitian Hukum, Dilengkapi Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum*, Bandung : Alfabeta.

Boedi Harsono, 2000, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta.

Padmo Wahjono, 1984, *Undang-Undang Perpajakan Beserta Penjelasan dan Peraturan Pelaksanaan*, Jakarta : Ghalia Indonesia.

Sri Pudiarmoko Y., 2002, *Pengantar Hukum Pajak*, Yogyakarta : Penerbit Andi Offset.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Burgerlijk Wetboek voor Indonesië,  
(Staatsblad Tahun 1847 Nomor 23);

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok  
Agraria, Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran  
Negara Republik Indonesia Nomor 2043;

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang  
Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan  
Bangunan, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3988;

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran  
Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244;

Undang-Undang Nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara  
Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang perubahan atas Peraturan  
Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat  
Pembuat Akta Tanah, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia  
Nomor 5893;

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah,  
Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3746;

Peraturan Kepala Badan Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan  
Menteri Agraria/Kepala Badan Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan  
Pelaksanaan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran  
Tanah;

### C. Lain-lainya

Wikipedia. *Pancasila*.[http://id.wikipedia.org/wiki/Pancasila#Sila\\_kedua](http://id.wikipedia.org/wiki/Pancasila#Sila_kedua), akses internet tanggal 6 Juni 2024

Wikipedia.*Keadilan Sosial*. [http://id.wikipedia.org/wiki/Keadilan\\_sosial](http://id.wikipedia.org/wiki/Keadilan_sosial) akses internet tanggal 6 Juni 2024

Wikipedia. *Pancasila*.[http://id.wikipedia.org/wiki/Pancasila#Sila\\_kedua](http://id.wikipedia.org/wiki/Pancasila#Sila_kedua), akses internet tanggal 6 Agustus 2024

Wikipedia.*Keadilan Sosial*. [http://id.wikipedia.org/wiki/Keadilan\\_sosial](http://id.wikipedia.org/wiki/Keadilan_sosial) akses internet tanggal 6 Agustus 2023

www. Cosmovanilast. Blogspot.Com diakses tanggal 22 Agustus 2024

www. Cosmovanilast. Blogspot.Com diakses tanggal 22 Agustus 2024

<http://www.nusahati.com>, diakses 23 Agustus 2024

<http://setiawatiita.blogspot.com/2012>



