

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap warga negara Indonesia memiliki hak konstitusi untuk mewujudkan kesejahteraan dirinya sebagai wujud demokrasi yang berlaku di Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Kesejahteraan seseorang sebagai indikator untuk mewujudkan kemakmuran, berkaitan dengan siapa yang akan memperoleh kemakmuran dan bagaimana memperoleh kemakmuran itu. Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 disebutkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dari ketentuan diatas dapat diketahui bahwa pada hakikatnya negara menguasai kekayaan alam untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf kehidupan rakyat dalam berbagai sektor kehidupan antara lain kebutuhan akan papan, sandang, pangan, kesehatan, pendidikan dan sebagainya. Disamping itu pemenuhan kebutuhan seseorang akan benda ekonomi sangat berkaitan dengan kepemilikan. Masalah kepemilikan merupakan bagian terbesar dari kewenangan hukum yang mengaturnya.¹

Sumber keuangan negara berasal dari berbagai sector pendapatan, diantaranya adalah dari pajak, yang merupakan kewajiban masyarakat sebagai warga negara guna menunjang pembangunan. Pajak menjadi sector memberikan penerimaan terbesar bagi negara serta merupakan salah satu sumber dana utama dalam melakukan pembangunan termasuk di negara

¹ Save M. Dagum, 1992, *Pengantar Filsafat Ekonomi*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 82.

Indonesia. Pemungutan pajak merupakan pemungutan sebagian kekayaan dari rakyat kepada negara yang hasilnya juga akan dikembalikan kepada masyarakat.

Menurut pendapat R. Santoso Brotodiharjo, Pajak adalah:²

“iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan), yang terutang 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.”

Pajak mempunyai 2 (dua) fungsi yaitu, fungsi *budgeter* dan fungsi *regulerend*.³ Fungsi *budgeter* adalah fungsi yang terletak di sektor publik, yaitu fungsi untuk mengumpulkan uang pajak sebanyak-banyaknya sesuai dengan undang-undang yang berlaku dan akan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara. Sedangkan fungsi *regulerend* merupakan suatu alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang letaknya diluar bidang keuangan.

Besarnya peran yang diberikan oleh pajak sebagai sumber dana dalam pembangunan nasional, maka tentunya perlu lebih digali lagi potensi pajak yang ada dalam masyarakat sesuai dengan situasi dan kondisi perekonomian serta perkembangan bangsa ini. Untuk penyelenggaraan pembangunan ekonomi dan pemerintahan di daerah, pajak daerah merupakan sumber pendanaan yang sangat penting. Untuk itu, sejalan dengan tujuan otonomi daerah penerimaan daerah yang berasal dari pajak daerah dari waktu

²R. Santoso Brotodiharjo, 2003, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, edisi 4, cetakan 1, Rafika Aditama, Bandung, hlm. 2.

³Wirawan B. Ilyas dan Richard Burton, 2013, *Hukum Pajak (Teori Analisis dan Perkembangannya)*, edisi 6, Salemba Empat, Jakarta, hlm. 13.

ke waktu harus senantiasa ditingkatkan. Hal ini dimaksudkan agar peranan daerah dalam memenuhi kebutuhan daerah khususnya dalam hal penyediaan pelayanan kepada masyarakat dapat semakin meningkat.

Sebagai usaha peningkatan penerimaan negara diseluruh daerah, telah diundangkan Peraturan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Undang-undang tersebut sekaligus memberikan kewenangan kepada daerah otonom sebagai fiskus untuk memungut jenis pajak tertentu sebagai sumber pendapatan daerah untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sumber pendapatan daerah sebagaimana diatur Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah terdiri atas dua jenis, yaitu pajak daerah dan retribusi daerah. Menurut Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang dimaksud dengan pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, sedangkan retribusi daerah menurut Pasal 1 angka 64 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Terkait dengan retribusi, undang-undang tersebut hanya mengatur

prinsip-prinsip dalam menetapkan jenis retribusi yang dapat dipungut daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota diberikan kewenangan untuk menetapkan jenis retribusi selain yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah.

Salah satu sumber potensi pajak yang patut digali sesuai situasi dan kondisi perekonomian serta perkembangan pembangunan bangsa sekarang ini adalah jenis Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).⁴

Tujuan BPHTB adalah:⁵

“Perlunya diadakan pemungutan pajak atas Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, sebagaimana telah pernah dilaksanakan dan dilakukan sebagai upaya kemandirian bangsa untuk memenuhi pengeluaran pemerintah berkaitan dengan tugasnya dalam menyelenggarakan pemerintahan umum dan pembangunan”.

Fungsi dan peran tanah dalam berbagai sektor kehidupan manusia memiliki empat aspek yang sangat strategis, yaitu aspek ekonomi, politik, hukum, dan aspek sosial. Keempat aspek tersebut merupakan isu sentral yang paling terkait sebagai satu kesatuan yang terintegrasi dalam pengambilan proses kebijakan hukum pertanahan yang dilakukan oleh pemerintah. Berdasarkan kenyataan tersebut maka banyak orang yang ingin memiliki tanah lengkap dengan perlindungan hukumnya.⁶ Pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *rechts cadaster/legal cadaster*. Jaminan Kepastian hukum yang hendak

⁴ Marihot Pahalamana Siahaan, 2003, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Teori dan Praktek*, edisi 1, cetakan 1, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 6.

⁵ *Ibid*, hlm. 59.

⁶ Sutedi, A. 2007. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 45.

diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subyek hak, dan kepastian obyek hak.⁷

Implementasi dari Undang Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) sebagai bentuk dalam suatu proses memberi jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan diawali dalam kegiatan pendaftaran tanah. Tanah-tanah yang dikuasai dan dimiliki oleh seluruh masyarakat Indonesia wajib didaftarkan untuk diterbitkan Sertipikat atas tanahnya. Sertipikat merupakan dokumen yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha dalam hal ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang (selanjutnya disebut Kemeterian ATR/BPN). UUPA Pasal 19 ayat 1:

“untuk menjamin kepastian hukum diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah” lebih lanjut disebutkan dalam ayat 4:”Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 di atas dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut”.

Target pemerintah untuk mendaftarkan seluruh tanah-tanah yang ada di Indonesia hingga hari ini masih belum tercapai karena dihadapi oleh berbagai kendala, oleh karena itu permasalahan terkait sengketa masih saja terus terjadi. Melihat semakin padatnya penduduk Indonesia dengan jumlah luas wilayah yang tetap tentu semakin rentan timbulnya potensi sengketa tanah yang ada di Indonesia.

Kementerian ATR/BPN berkomitmen mewujudkan tanah untuk keadilan ruang hidup bagi rakyat, yang merupakan implementasi dari Nawacita atau Sembilan Agenda Prioritas Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia Periode 2014–2019. Untuk merealisasikan hal tersebut,

⁷ Santoso, U. 2012. ‘*Hukum Agraria*’, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 75.

Kementerian ATR/BPN telah menetapkan tiga program prioritas, yaitu peningkatan kualitas penataan ruang, peningkatan kualitas pelayanan, dan peningkatan penanganan sengketa pertanahan. Menindak lanjuti Nawacita Presiden Joko Widodo, dapat kita lihat Kementerian ATR/BPN memfokuskan Pendaftaran Tanah yang ada di Indonesia, hal tersebut dapat kita lihat dalam program kerja Kementerian ATR/BPN saat ini yaitu Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (selanjutnya disebut PTSL). PTSL merupakan program kerja Kementerian ATR/BPN dalam melakukan percepatan pendaftaran tanah yang ada di Indonesia.

Konsep program PTSL sebenarnya telah dilaksanakan sejak Tahun 2016, dapat kita lihat dengan lahirnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN (selanjutnya disebut Permen ATR/BPN) Nomor 28 Tahun 2016 tentang Percepatan Program Nasional Agraria (selanjutnya disebut Prona) yang kemudian dirubah menjadi Permen ATR/BPN Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, akan tetapi dalam perjalanannya aturan tersebut pada Tahun 2017 diganti dengan Permen ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2017 yang kemudian di revisi kembali menjadi Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 Pasal 1 angka 2 menjelaskan: "Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang (selanjutnya disebut PTSL) adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama

lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya”.

Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 Pasal 33 angka 3: “Dalam hal peserta PTSL tidak atau belum mampu membayar BPHTB maka yang bersangkutan harus membuat surat pernyataan BPHTB terhutang” serta Pasal 34: “Dalam hal tidak tersedia anggaran untuk kegiatan dan/atau pengeluaran yang wajib dibayar oleh pemilik tanah peserta PTSL, yang meliputi biaya pengadaan dan pemasangan patok tanda batas, biaya meterai, biaya fotokopi berkas, biaya pengumuman tambahan, dan biaya administrasi kantor desa/kelurahan maka pembiayaan dimaksud dapat dianggarkan melalui Peraturan Desa atau Peraturan Bupati/Walikota yang bersangkutan”.

Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru dalam pelaksanaannya ternyata masih mengalami kesulitan ketika mencari para peserta yang akan mengikuti program PTSL, hal tersebut dikarenakan kurangnya peran serta antusias masyarakat Kota Pekanbaru untuk mengikuti program PTSL tersebut, padahal telah banyak kemudahan-kemudahan yang diberikan kepada masyarakat seperti yang telah disebutkan diatas. Menyikapi problematika yang terjadi dalam pelaksanaan program PTSL di Kota Pekanbaru, Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru memiliki strategi dan trik untuk menghindari kendala-kendala tersebut, diantaranya melakukan koordinasi dan kerjasama dengan Pemerintah Kota (selanjutnya disebut Pemko). Kerjasama Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru dengan Pemko Pekanbaru direncanakan pada awal kegiatan PTSL dinilai terjalin sangat bagus, diantaranya timbulnya

komitmen dan kesepakatan bersama untuk menyukseskan program PTSL. Bentuk dukungan Pemko Pekanbaru yang signifikan terhadap program PTSL dapat kita lihat dari terbitnya Peraturan Walikota (selanjutnya disebut Perwako) Nomor 107 Tahun 2019 tentang Pemberian Pengurangan atau Penghapusan Sanksi Administrasi dan Pengurangan atau Pembatalan Ketetapan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

Pemko Pekanbaru memberikan akses dan kemudahan khususnya terkait Pajak BPHTB bagi masyarakat Kota Pekanbaru yang ingin mengikuti program PTSL. Selama ini salah satu penyebab masyarakat tidak mensertipikatkan tanahnya dikarenakan kendala pajak BPHTB, masyarakat banyak yang tidak mampu untuk membayar pajak tersebut. Hasil koordinasi Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru dengan Pemko Pekanbaru harusnya bisa menyelesaikan persoalan-persoalan serta kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan program PTSL di Kota Pekanbaru. Kebijakan-kebijakan baru yang telah dikeluarkan demi kelancaran suatu program harusnya tetap menjaga dan menjunjung tinggi kaedah kepentingan masyarakat, jangan sampai dikemudian hari justru kebijakan yang telah dikeluarkan dapat menimbulkan permasalahan baru serta dapat merugikan masyarakat.

Bentuk komitmen dan kesepakatan Pemko Pekanbaru dalam pelaksanaan program PTSL yang salah satunya diterbitkannya Perwako Nomor 107 Tahun 2019 tentang Pemberian Pengurangan atau Penghapusan Sanksi Administrasi dan Pengurangan atau Pembatalan Ketetapan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, ternyata menimbulkan problematika baru, di sini peneliti melihat pada aturan yang lebih tinggi, yaitu

Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Perda) Kota Pekanbaru Nomor 4 Tahun 2010 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, ternyata Perwako Nomor 107 Tahun 2019 tidak sejalan dengan perda tersebut, serta belum mengakomodir secara detail tentang pembayaran pajak BPHTB yang terhutang dalam program PTSL.

Dalam Pasal 2 Perwako Nomor 107 Tahun 2019 menyebutkan bahwa:

- 1) Kondisi tertentu wajib pajak yang ada hubungannya dengan objek pajak yaitu:
 - a. Wajib pajak orang pribadi yang memperoleh hak milik dari kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), dengan besaran dan kriteria sebagai berikut:
 1. Wajib pajak orang pribadi yang memiliki total NJOP kecil dari atau sama dengan Rp. 150.000.000 (seratus lima puluh juta rupiah) diberikan pengurangan sebesar 100% (seratus persen) dari pajak yang terutang;
 2. Wajib pajak orang pribadi yang memiliki total NJOP lebih dari Rp. 150.000.001 (seratus lima puluh juta satu rupiah) s/d Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah), diberikan pengurangan sebesar 50% (lima puluh persen) dari pajak yang terutang;
 3. Wajib pajak orang pribadi yang memiliki total NJOP lebih dari Rp. 500.000.001 (lima ratus juta satu rupiah) s/d Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah), diberikan

pengurangan sebesar 25% (dua puluh lima persen) dari pajak yang terutang; dan

4. Wajib pajak orang pribadi yang memiliki total NJOP lebih dari Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah), diberikan pengurangan sebesar 0% (nol persen) dari pajak terutang.

Pemko Pekanbaru dalam hal ini melalui Badan Pendapatan Daerah (selanjutnya disebut Bapenda) Kota Pekanbaru, mengenakan denda atas pajak BPHTB yang terhutang sebesar 2% setiap bulannya selama 2 Tahun. Di lapangan, produk sertipikat hasil dari Program PTSL yang terutang Pajak BPHTB ketika ingin membayar ternyata dikenakan denda pajak oleh Bapenda Kota Pekanbaru.

Perda Kota Pekanbaru No.4 Tahun 2010 Pasal 10 angka 2:

“Menyebutkan bahwa jumlah kekurangan pajak yang terutang dalam Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a angka 1 dan angka 2 pada pasal ini dikenakan sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% (dua persen) sebulan dihitung dari pajak yang kurang atau terlambat dibayar untuk jangka waktu paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dihitung sejak saat terutangnya pajak”.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, timbul suatu pertanyaan bagaimana implementasi pembayaran BPHTB di Kota Pekanbaru, dan kedudukan hukum pajak BPHTB dalam program PTSL di Kota Pekanbaru. Oleh karena itu tesis yang penulis buat mengacu kepada **IMPLEMENTASI PEMBAYARAN PAJAK BEA PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN BANGUNAN (BPHTB) DALAM PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) DI KOTA PEKANBARU.**

B. Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru?
2. Bagaimana akibat hukum apabila tidak dibayarnya Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru.
2. Untuk mengetahui bagaimana akibat hukum apabila tidak dibayarnya Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) hal, yaitu :

1. Untuk mengetahui dan memaparkan serta memberikan evaluasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) di Kota Pekanbaru.
2. Untuk mengetahui dan memberikan penjelasan mengenai kedudukan pajak BPHTB dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran terhadap judul penelitian tesis yang ada pada Program Magister Kenotariatan diseluruh Indonesia ditemukan sedikitnya ada 2 (dua) judul terkait tentang Implementasi Pembayaran Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) Dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru Tahun 2017 yaitu:

1. Tesis atas nama Elissa, SH, mahasiswa Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia Tahun 2011, dengan judul “Tinjauan Hukum Tentang Peralihan Status Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) Menjadi Pajak Daerah Terkait Dengan Terbitnya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah”, dengan rumusan masalah :
 - a. Bagaimana Penerapan BPHTB dan implikasinya sebelum lahirnya Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Walikota/Bupati?
 - b. Apakah Pemerintah Daerah yang tidak menetapkan Peraturan Daerah tentang BPHTB kehilangan hak untuk memungut BPHTB?
2. Tesis atas nama Ferdiko, SH, mahasiswa Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Andalas Tahun 2017, dengan judul “Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) di Kota Padang”, dengan rumusan masalah :
 - a. Bagaimana pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) di Kota Padang?

- b. Bagaimana akibat hukum apabila tidak dibayarnya Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru?

F. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan beberapa teori yang nantinya dapat membantu penulis dalam menganalisis hasil penelitian. Teori yang penulis jadikan acuan dalam menganalisis hasil penelitian ini meliputi dua teori yaitu teori penegakan hukum dan teori efektifitas. Masing-masing teori tersebut dapat penulis uraikan sebagai berikut :

a. Teori Kepastian Hukum

Menurut dalam pemikiran kaum *legal positivism* di dunia hukum cenderung melihat hukum hanya ada dalam wujud sebagai kepastian undang-undang.⁸ Kepastian hukum pada dasarnya adalah tujuan dari hukum itu sendiri yang digunakan untuk memecahkan permasalahan, menurut teori hukum, hubungan antara keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatannya perlu diperhatikan, karena suatu kepastian hukum pada dasarnya tidak diukur berupa kepastian tentang perbuatan yang sesuai atau tidak sesuai dengan aturan hukum, melainkan bagaimana pengaturan hukum terhadap perbuatan dan akibatnya.⁹

⁸ Achmad Ali, 2007, *Mengungkap Teori Hukum (legal theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) Volume 1*, Kencana, Jakarta, hlm. 292.

⁹ *Ibid*, hlm. 285.

Gustav Radbruch, seorang filsuf hukum Jerman mengajarkan adanya 3 (tiga) ide dasar hukum yang oleh sebagian besar pakar teori hukum dan filsafat hukum juga diidentikkan sebagai tiga tujuan hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.¹⁰ Oleh sebab itu hukum dalam penegakkannya tidak hanya berpijak dalam satu tujuan hukum saja, misalnya menerapkan keadilan tanpa adanya kepastian hukum, atau sebaliknya mengedepankan kepastian hukum tanpa melihat sisi keadilan yang kemudian berimbas pada aspek kemanfaatan hukum itu sendiri.

Herlien Budiono mengatakan bahwa kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat dijadikan sebagai pedoman perilaku bagi semua orang. Apeldoorn mengatakan bahwa kepastian hukum memiliki dua segi yaitu dapat ditentukannya hukum dalam hal yang konkret dan keamanan hukum. Hal ini berarti pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apa yang menjadi hukum dalam suatu hal tertentu sebelum ia memulai perkara dan perlindungan bagi para pihak dalam kesewenangan hakim.¹¹

Tuntutan kehidupan yang semakin kompleks dan modern tersebut memaksa setiap individu dalam masyarakat mau atau tidak mau, suka ataupun tidak suka menginginkan adanya kepastian, terutama kepastian

¹⁰ *Ibid*, hlm. 288.

¹¹ A. Madjedi Hasan, *Kontrak Minyak dan Gas Bumi Berazas Keadilan dan Kepastian Hukum*, Fikahati, Aneska, Jakarta, 2009.

hukum, sehingga setiap individu dapat menentukan hak dan kewajibannya dengan jelas dan terstruktur.¹² Kepastian hukum tersebut dalam masyarakat dibutuhkan demi tegaknya ketertiban dan keadilan.¹³

Melalui pelaksanaan kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dilaksanakan desa demi desa di wilayah kabupaten dan kelurahan demi kelurahan di wilayah perkotaan yang meliputi seluruh wilayah Republik Indonesia Melalui peraturan ini bertujuan untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan Hak atas Tanah masyarakat berlandaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.

b. Teori Kewenangan

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan

¹²Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum: Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, hlm. 63

¹³M. Yahya Harahap, 2006, *Pembahasan, Permasalahan dan Penerapan KUHAP Edisi Kedua*, Grafika, Jakarta, hlm. 57

fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.¹⁴

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.¹⁵

Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”. *Delegation of authority* ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu. Proses *delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah yaitu menentukan tugas bawahan tersebut; penyerahan wewenang itu sendiri; dan timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.¹⁶

I Dewa Gede Atmadja, dalam penafsiran konstitusi, menguraikan sebagai berikut : “Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif

¹⁴ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

¹⁵ Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 170.

¹⁶ *Ibid*, hlm.172.

sebaliknya bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit”.¹⁷ Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.¹⁸ Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis: pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹⁹

Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal”.²⁰ Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard

¹⁷ Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, hlm.2.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, hlm.38.

²⁰ Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 74-

husus (untuk jenis wewenang tertentu).²¹

Otoritas atau kewenangan sering didefinisikan sebagai kekuasaan, yang dimaksud dengan otoritas atau wewenang ialah hak yang sudah didirikan dalam ketertiban sosial dimanapun untuk menetapkan kebijaksanaan, untuk mengumumkan keputusan pertimbangan atas pokok persoalan yang relevan, untuk mendamaikan pertentangan-pertentangan, atau membimbing bagi orang-orang lain.²²

1. Teori Pelimpahan Kewenangan dengan Atribusi

Menurut Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Administrasi Pemerintahan, Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.

2. Teori Pelimpahan Kewenangan dengan Delegation

Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan Delegation adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

Menurut Heinrich Triepel, pendelegasian dalam pengertian hukum public dimaksudkan tindakan hukum pemangku sesuatu wewenang kenegaraan. Jadi, pendelegasian ini merupakan

²¹ Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998. hlm.2.

²² Ridwan HR, *Op. Cit.* Hlm.72

pergeseran kompetensi, pelepasan dan penerimaan sesuatu wewenang, yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu. Pihak yang mendelegasikan harus mempunyai suatu wewenang, yang sekarang tidak digunakannya. Sedangkan yang menerima mendelegasian juga biasanya mempunyai suatu wewenang, sekarang akan memperluas apa yang telah diserahkan.²³

3. Teori Pelimpahan Kewenangan dengan Mandat

Menurut Pasal 1 angka 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Administrasi Pemerintahan, Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Secara umum kewenangan yang dimiliki pemerintah dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat serta tugas pembantuan (*madebewind*). Pelaksanaan delegasi membuktikan adanya level pemerintahan yang lebih tinggi (delegator) dan level pemerintahan yang lebih rendah (delegans).²⁴

Sementara menurut Philipus M. Hadjon, “kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara yaitu atribusi atau delegasi atribusi”. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi

²³ Heinrich Triepel, dalam Sodjuangon Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/ Kota. Disertasi*, PPS Fisip UI, Jakarta. 2002. hlm. 104

²⁴ M. Akil Mochtar, *kewenangan pusat dan daerah dalam pembangunan daerah di daerah otonomi*, UII, Yogyakarta, 2010, hlm.7

pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan maka disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Pada delegasi terjadilah pelimpahan wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang secara atribusi kepada badan atau jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.²⁵

Bila dikaitkan dengan penelitian ini, maka jelas teori ini harus diterapkan dalam implementasi pembayaran pajak BPHTB dalam program PTSL di Kota Pekanbaru karena ini menyangkut kewenangan dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

c. Teori Pemungutan Pajak

Adapun teori yang digunakan dalam pemungutan pajak, yaitu:

a) Teori Asuransi

Menurut teori asuransi, fiskus berhak memungut pajak dari penduduk, karena negara dianggap identik dengan perusahaan asuransi dan wajib pajak adalah tertanggung yang wajib membayar premi dalam hal ini pajak. Negara yang berhak memungut pajak itu, menurut teori ini, melindungi segenap rakyatnya. Namun teori ini mempunyai kelemahan, antara lain tidak adanya imbalan yang akan diberikan negara jika tertanggung dalam hal ini wajib pajak menderita resiko. Sebab sebagaimana kenyataannya, negara tidak pernah memberi uang

²⁵ Indrohato, *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar harapan, Jakarta, hlm 91.

santunan kepada wajib pajak yang tertimpa musibah. Lagi pula kalau ada imbalan dalam pajak, maka hal itu sebenarnya bertentangan dengan definisi pajak itu sendiri.

b) Teori Kepentingan

Para penganut teori ini mengatakan, bahwa negara berhak memungut pajak dari penduduknya, karena penduduk negara tersebut mempunyai kepentingan kepada negara. Makin besar kepentingan penduduk kepada negara, maka makin besar pula perlindungan negara kepadanya. Sama dengan teori asuransi, teori ini mempunyai kelemahan antara lain tentang fungsi negara untuk melindungi segenap rakyatnya. Negara tidak boleh memilih-milih dalam melindungi penduduknya. Disamping itu jika ditinjau dari unsur definisi pajak, maka adanya hubungan langsung atau kontra prestasi (dalam hal ini kepentingan wajib pajak) telah menggugurkan eksistensi pajak itu sendiri.

c) Teori Gaya Pikul

Teori gaya pikul sebenarnya tidak memberikan jawaban atas justifikasi pemungutan pajak. Teori ini hanya mengusulkan supaya dalam memungut pajak, pemerintah harus memperhatikan daya pikul dari wajib pajak. Jadi wajib pajak membayar pajak sesuai dengan daya pikulnya. Ajaran teori ini ternyata masih dapat bertahan sampai sekarang, yakni seorang wajib pajak tidak akan dikenakan pajak penghasilan atas seluruh penghasilan kotornya. Suatu jumlah yang dibutuhkan untuk

mempertahankan hidupnya haruslah dikeluarkan terlebih dahulu sebelum dikenakan tarif pajak. Jumlah yang dikeluarkan itu disebut penghasilan tidak kena pajak, kebutuhan minimum kehidupan atau pendapatan bebas pajak.

d) Teori Kewajiban Pajak Mutlak

Berlawanan dengan teori asuransi, teori kepentingan dan teori gaya pikul, yang tidak mengutamakan kepentingan-kepentingan negara di atas kepentingan warganya, maka teori ini berdasarkan atas paham-paham Organische Staatler yang mengajarkan bahwa sifat negara sebagai suatu organisasi (perkumpulan) dari individu-individu (masyarakat) maka timbul hak mutlak negara untuk memungut pajak. Penganut teori bakti menganjurkan untuk membayar pajak kepada negara dengan tidak bertanya-tanya lagi apa yang menjadi dasar bagi negara untuk memungut pajak. Karena organisasi atau lembaga yakni negara telah ada sebagai suatu kenyataan, maka penduduknya wajib secara mutlak membayar pajak, wajib berbakti kepada negara.

e) Teori Asas Gaya Beli

Menurut teori ini justifikasi pemungutan pajak terletak pada efek atau akibat pemungutan pajak. Di hampir seluruh negara pemungutan pajak membawa efek atau akibat yang positif. Misalnya tersedianya dana yang cukup untuk membiayai

pengeluaran umum negara. Karena efeknya baik, maka pemungutan pajak adalah juga bersifat baik.

2. Kerangka Konseptual

a. Pembayaran

Pembayaran adalah perdagangan nilai dari satu pihak ke pihak lain untuk barang, atau jasa, atau untuk memenuhi kewajiban hukum;

b. Pajak

Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;

c. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)

Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) adalah pajak atas perolehan hak atas tanah dan bangunan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 41 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah;

d. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data

fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

G. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode yang dipakai adalah metode pendekatan yuridis empiris, yaitu suatu pendekatan yang dilakukan untuk menganalisa tentang sejauh manakah suatu peraturan/perundang-undangan atau hukum yang sedang berlaku secara efektif,²⁶ dalam penelitian ini disamping menggunakan metode-metode ilmu pengetahuan juga melihat kenyataan dilapangan, khususnya dalam pemungutan BPHTB di Kota Pekanbaru.

Dalam melakukan pendekatan yuridis empiris ini, metode yang digunakan adalah metode kualitatif. Metode ini digunakan karena beberapa pertimbangan yaitu: pertama, menyesuaikan metode ini lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda; kedua, metode ini menyajikan secara langsung hakekat hubungan antara peneliti dengan responden; ketiga, metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.²⁷

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam penulisan tesis ini berupa penelitian *deskriptif analitis*, untuk memberikan data yang seteliti mungkin dan menyajikan fakta secara sistematis yang mengelompokkan keadaan atau gejala-gejala lainnya yang dapat melukiskan kenyataan atau realitas

²⁶ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI, hlm. 52.

²⁷ Lexy J. Moleong, 2007, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, edisi revisi, cetakan 24, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung, hlm 9-10.

tentang permasalahan yang ada dalam pemungutan BPHTB di Kota Pekanbaru.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

1. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari lapangan. melalui wawancara atau *interview* yang dilakukan dengan pihak-pihak yang terkait dengan penelitian ini, wawancara atau *interview* dilakukan dengan Pejabat Kantor Pertanahan di Kota Pekanbaru dan Pejabat Kantor Bapenda di Kota Pekanbaru berkaitan dengan Implementasi Pembayaran Pajak BPHTB pada program PTSL di Kota Pekanbaru, wawancara dengan masyarakat setempat yang ikut andil dalam program PTSL.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer yang diperoleh dari perpustakaan, yang dilakukan dengan cara studi pustaka atau literatur.

1. Bahan Hukum Primer adalah peraturan hukum yang mengikat, berupa Peraturan Perundang-undangan, yang berkaitan dengan pembayaran BPHTB pada program PTSL, meliputi :

- a) Undang-Undang Dasar 1945
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- d) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- f) Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997
- g) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018
- h) Peraturan Daerah Kota Pekanbaru tentang Bea Perolehan Hak atas tanah dan Bangunan Nomor 4 Tahun 2010
- i) Peraturan Walikota Nomor 107 Tahun 2019 tentang Pemberian Pengurangan atau Penghapusan Sanksi Administrasi dan Pengurangan atau Pembatalan Ketetapan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, meliputi :

- a) Buku-buku mengenai perpajakan, buku tentang metodologi peneltiandan penulisan karya ilmiah, buku teori dan asas hukum perpajakan. Selain itu, dalam

penulisan tesis ini juga digunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

b) Makalah dan artikel, meliputi makalah tentang pokok-pokok pikiran mengenai perpajakan

3. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang mengandung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya.

b. Sumber Data

a. Penelitian Lapangan

Data yang dikumpulkan dalam penelitian lapangan adalah data primer berupa hasil wawancara dengan para responden yang menjadi subjek, yaitu mengenai pungutan BPHTB di Kota Pekanbaru.

b. Penelitian Kepustakaan

Buku-buku mengenai perpajakan, buku tentang metodologi penelitian dan penulisan karya ilmiah, buku teori dan asas hukum perpajakan. Selain itu, dalam penulisan tesis ini juga digunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia, makalah dan artikel, yang meliputi makalah tentang pokok-pokok pikiran mengenai perpajakan.

c. Teknik Pengumpulan Data

1. Wawancara

Dalam penelitian ini, wawancara dilakukan terhadap para responden yang dilakukan secara semi terstruktur, langsung bebas terpimpin, yang disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan yaitu antara lain terhadap Notaris/PPAT, Wajib Pajak BPHTB dan BAPENDA Kota Pekanbaru terhadap pemungutan BPHTB di Kota Pekanbaru.

2. Studi Dokumen

Studi dokumentasi atau biasa disebut kajian dokumen merupakan teknik pengumpulan data yang tidak langsung ditujukan kepada subjek penelitian dalam rangka memperoleh informasi terkait objek penelitian. Dalam studi dokumentasi, peneliti biasanya melakukan penelusuran data historis objek penelitian serta melihat sejauh mana proses yang berjalan telah terdokumentasikan dengan baik. Data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi dokumen pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.²⁸

²⁸*Ibid*, hlm. 10.