

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Pembangunan Nasional adalah kegiatan yang berlangsung terus menerus dan berkesinambungan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat baik materiil maupun spiritual. Untuk dapat merealisasikan tujuan tersebut perlu banyak memperhatikan masalah pembiayaan pembangunan.

Salah satu usaha untuk mewujudkan kemandirian suatu bangsa atau negara dalam pembiayaan pembangunan yaitu menggali sumber dana yang berasal dari dalam negeri berupa pajak. Pajak digunakan untuk membiayai pembangunan yang berguna bagi kepentingan bersama.¹

Pajak sebagai salah satu sumber pemasukan keuangan negara adalah wujud kontribusi langsung masyarakat bagi tujuan pembangunan. Pajak yang dipungut dari rakyat sejak awal abad 21 semakin dominan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) kita, hal ini berbeda jika dibandingkan dengan situasi pertengahan dekade tahun 1970 sampai dengan tahun 1980 an, yang ketika itu didominasi oleh penerimaan dari sektor migas. Secara implisit ini menunjukkan bahwa rakyat semakin besar peranannya dalam pembangunan dan sebagai implikasinya pemerintahpun harus lebih peduli dan lebih memperhatikan kepentingan rakyatnya.

¹ Waluyo dan Wirawan B. Ilyas, Perpajakan Indonesia, Buku I, (Jakarta : Salemba Empat, 2002), hlm. 4.

Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999 secara tegas menyatakan bahwa penggalan dan pengerahan sumber penerimaan dalam negeri terutama dari pajak ditingkatkan untuk pembiayaan pembangunan dengan tetap memperhatikan peningkatan kemampuan pembiayaan oleh masyarakat dan dunia usaha. Pemerintah pada saat ini untuk melakukan kegiatan memerlukan pembiayaan yang memadai, yang terutama harus bersumber dari kemampuan dalam negeri, sedangkan sumber-sumber dari luar negeri yang berupa pinjaman / hutang merupakan sumber pelengkap yang harus segera dikurangi. Dalam hubungan ini sistem perpajakan perlu disempurnakan agar kegiatan ekonomi semakin berkembang, kemampuan negara dan masyarakat untuk membiayai pembangunan dari sumber-sumber dalam negeri semakin meningkat dan pembagian beban pembangunan antara golongan yang berpendapatan tinggi dan golongan yang berpendapatan rendah semakin sesuai dengan rasa keadilan masyarakat.² Disamping itu sistem perpajakan harus pula dapat membantu menciptakan terwujudnya pola hidup sederhana yang sangat penting untuk memperoleh solidaritas sosial.

Struktur penerimaan negara kita dalam beberapa dasawarsa terakhir telah bergeser yakni dari penerimaan minyak dan gas ke penerimaan pajak. Peningkatan peran dan fungsi penerimaan negara dari sektor pajak memperlihatkan kenaikan yang cukup berarti pada tiap tahun anggaran. Salah satu sumber dana untuk pembiayaan pembangunan yang digunakan pemerintah adalah tabungan pemerintah yang merupakan selisih antara penerimaan dan

² Mansyuri, "Hubungan Kebijakan Pajak, Hukum Pajak dan Administrasi Pajak", Majalah Hukum dan Pembangunan FH. UI., (Jakarta, 2000) : 275.

pengeluaran rutin. Penerimaan dalam negeri terdiri dari penerimaan pajak dan penerimaan bukan pajak. Besar kecilnya penerimaan pajak akan berpengaruh pula pada besar kecilnya tabungan pemerintah. Peningkatan penerimaan pajak sangat dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi nasional, sementara intensifikasi dan eksistensinya pemungutan pajak juga besar pengaruhnya dalam ikut meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak. Kedua hal terakhir tersebut tidak mungkin dapat mencapai hasil yang maksimal jika tidak diikuti dengan keberhasilan pembangunan secara keseluruhan. Penerimaan negara dari sektor pajak untuk tahun anggaran 2003 dan tahun selanjutnya menghadapi tantangan yang cukup berat akibat belum pulihnya perekonomian nasional dari krisis ekonomi yang tidak kunjung berakhir, maka peran serta masyarakat untuk membayar pajak untuk menanggung pembiayaan negara dalam pembangunan menuntut kesadaran untuk memenuhi kewajiban kenegaraan dengan suka rela. Pajak sebagai sumber penerimaan negara harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan, sedang sasaran sistem perpajakan yang berlaku sekarang adalah :³

1. Penerimaan negara dari sektor perpajakan menjadi bagian dari penerimaan negara yang mandiri dalam rangka pembiayaan pembangunan nasional.
2. Pemerataan dalam pengenaan pajak dan keadilan pembebanan pajak.
3. Menjamin adanya kepastian hukum.
4. Sederhana.

³ Brotodihardjo dan R. Santoso, Pengantar Ilmu Hukum Pajak, Edisi ketiga (Bandung : PT. Refika Aditama , 1998), hlm.3.

5. Menutup peluang kemungkinan penghindaran pajak dan atau penyelundupan pajak oleh wajib pajak dan penyalahgunaan oleh petugas pajak (fiskus).
6. Memberikan dampak yang positif dalam bidang ekonomi.

Masalah pemungutan pajak menurut Undang-Undang Dasar 1945 (setelah di amandemen) diatur dalam Pasal 23 A yang menyatakan bahwa :

pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang.

Ketentuan ini dimaksudkan agar pajak yang merupakan peralihan kekayaan dari masyarakat ke pemerintah untuk membiayai pengeluaran negara dengan tidak mendapatkan kontra prestasi yang langsung harus didasarkan pada suatu Undang-undang.

Sesuai dengan maksud ketentuan Pasal 23 A Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, maka salah satu peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah pajak adalah Undang-Undang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.21 Tahun 1997 yang telah dirubah dan disempurnakan dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 yang mulai diberlakukan secara efektif pada tanggal 1 Januari 2001.

Undang-Undang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan ini merupakan pemilihan alternatif dari berbagai perlakuan pajak yang dibuat pemerintah dengan tujuan untuk menambah penerimaan negara dari pihak yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan karena peralihan hak kerana suatu peristiwa hukum atau atas perbuatan hukum tertentu atau atas pemberian hak baru yang terjadi dalam masyarakat. Alternatif kebijaksanaan pajak yang diambil pemerintah itu meliputi : Pajak apa yang akan dipungut, siapa yang dijadikan

subyek pajak, apa yang merupakan obyek pajak, berapa besar tarif pajak serta bagaimana prosedur pemungutannya dikaitkan dengan proses pendaftaran tanah.⁴

Sedangkan mengenai pemanfaatan dari sumber penerimaan pajak, yaitu dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan diatur dalam Pasal 23 UU No. 21 Th. 1997 jo. UU No. 20 Tahun 2000 (UU BPHTB), yang isinya sesuai dengan Pasal 6 ayat (3) Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang mengatur sebagai berikut :

Penerimaan negara dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dibagi dengan imbalan 20 % (dua puluh persen) untuk pemerintah pusat dan 80 % (delapan puluh persen) untuk daerah yang bersangkutan.

Sejalan dengan hal tersebut diatas, maka masalah dana perimbangan ini dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juga diatur didalam Pasal 79 dan Pasal 80 yang garis besarnya menyebutkan bahwa sumber pendapatan daerah antara lain dari dana perimbangan, dan dana perimbangan tersebut antara lain diperoleh daerah dari penerimaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), disamping masih ada dana perimbangan yang lainnya.

Dari ketentuan diatas maka nampak bahwa penerimaan pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sangat besar perannya dalam menunjang pembiayaan pembangunan baik bagi pemerintah pusat maupun bagi pemerintah daerah yang bersangkutan.

⁴ Hasan Rachmany, "Perubahan Undang-Undang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan" (Makalah disampaikan pada Sosialisasi Undang-Undang Perpajakan Tahun 2000, Yogyakarta, 2000), hlm. 2.

Mengenai masalah sistem pembayaran pajak, didalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 21 Th. 1997 jo. UU No.20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan ditentukan bahwa :

Wajib pajak wajib membayar pajak yang terutang dengan tidak mendasarkan pada adanya surat ketetapan pajak.

Selanjutnya dalam Penjelasan UU No. 21 Th. 1997 jo. UU No. 20 Th. 2000 khususnya Penjelasan Pasal 10 ayat (1) menyebutkan pula bahwa sistem pemungutan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan adalah *self assessment* dimana wajib pajak diberi kepercayaan untuk menghitung dan membayar sendiri pajak yang terutang dengan menggunakan Surat Setoran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (SSB), dan melaporkannya tanpa mendasarkan diterbitkannya surat ketetapan pajak.

Jadi dari ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan penjelasannya tersebut dapatlah dikatakan bahwa wajib pajak diharuskan untuk membayar pajak yang terutang pada saat terjadinya perolehan hak atas tanah dan bangunan dan tanpa menunggu adanya surat ketetapan pajak, karena memang dalam sistem *self assessment* ini wajib pajak dituntut untuk aktif menghitung dan membayar sendiri pajak yang terutang serta melaporkan sendiri besarnya pajak yang harus dibayar ke Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan.

Dengan cara ini maka kegiatan pemungutan pajak diletakkan kepada aktifitas masyarakat sendiri, sedangkan bagi pemerintah pemilihan sistem ini dianggap lebih menguntungkan, karena biaya pemungutan relatif kecil dan pemerintah hanya memberikan penyuluhan kepada wajib pajak serta publikasi yang menyangkut tenggang waktu penyerahan Surat Setoran Bea Perolehan Hak

Atas Tanah dan Bangunan (SSB) dan kemana pajak harus dibayar. Sistem pemungutannya adalah wajib pajak diberi kepercayaan untuk menghitung dan membayar sendiri pajak yang terutang dengan menggunakan SSB dan melaporkan Nilai Perolehan Obyek Pajak (NPOP) sesuai dengan harga transaksi atau sesuai dengan harga pasar yang terjadi tanpa mendasarkan diterbitkannya surat ketetapan pajak.

Undang-undang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (UU BPHTB) juga memberikan kemungkinan kepada Direktorat Jenderal Pajak (DJP) yang dalam hal ini dilakukan oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan bilamana dari hasil pemeriksaan atau keterangan lain atas pajak BPHTB yang dilaporkan oleh wajib pajak maupun Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan SSB tidak benar, maka Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan atas nama Direktorat Jenderal Pajak dapat menetapkan sendiri besarnya pajak yang terutang sebagaimana mestinya menurut perundang-undangan perpajakan. Hal ini merupakan upaya untuk mencegah penyimpangan karena adanya kemungkinan pengecilan (*under assessment / mark down*) atas jumlah pajak yang harus dibayarkan oleh wajib pajak.

Implementasi dari Undang-undang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (UU BPHTB) yang menggunakan sistem *self assessment* melibatkan Pejabat Umum yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Pejabat Lelang pada Kantor Lelang Negara, Pejabat pada Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN), dan Pejabat pada Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), baik Camat ataupun Notaris sebagai praktisi hukum dalam tugasnya mempunyai keterkaitan erat dengan pelaksanaan sistem perpajakan atas Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan Pajak Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) khususnya dalam pembuatan akta tanah dan bangunan.⁵

Hal ini sesuai dengan ketentuan didalam Pasal 24 UU No.21 Th.1997 jo. UU No. 20 Th. 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan disebutkan :

- (1): Pejabat Pembuat Akta Tanah / Notaris hanya dapat menandatangani akta pemindahan hak atas tanah dan bangunan pada saat wajib pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak berupa Surat Setoran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.
- (2) : Pejabat Lelang Negara hanya dapat menandatangani risalah lelang perolehan hak atas tanah dan bangunan pada saat wajib pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak berupa Surat Setoran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.
- (3) : Terhadap pendaftaran peralihan hak atas tanah karena waris atau hibah wasiat hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pertanahan Kabupaten / Kota pada saat wajib pajak menyerahkbn bukti pembayaran pajak berupa Surat Setoran Bea Perolehan Hak atas tanah dan Bangunan.

Dari ketentuan Pasal 24 tersebut maka peran PPAT / Notaris, Pejabat Lelang Negara maupun Pejabat Pertanahan Kabupaten / Kota dalam perpajakan semakin nyata dalam mendorong keberhasilan pemungutan pajak sebagai salah satu sumber pemasukan keuangan negara, khususnya lagi dalam mensukseskan target penerimaan dari sektor BPHTB yang menganut sistem *self assessment*.

Selanjutnya Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang No.20 Tahun 2000 juga menyebutkan bahwa :

⁵ Budi Harjanto, "Peran PPAT di Dalam Keberhasilan Pemungutan Pajak Sebagai Pemasukan Keuangan Negara", (Makalah disampaikan pada Kegiatan FORKOT PPAT – Camat dan Notaris se Jawa Tengah, Semarang, 10 – 15 Juli 2000), hal.2.

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

Dari ketentuan pasal 25 tersebut maka baik PPAT maupun Kepala Kantor Lelang Negara diharuskan untuk membuat dan mengirimkan laporan atas pembuatan akta atau risalah lelang perolehan hak atas tanah dan bangunan kepada Dirjen Pajak sebelum tanggal 10 setiap bulan berikutnya.

Dengan adanya keharusan bagi Notaris / PPAT dan Pejabat Lelang Negara untuk menyampaikan laporannya setiap bulan, maka diharapkan akan dapat mendorong terciptanya tertib administrasi pada instansi pajak, karena dengan disampaikannya laporan tersebut merupakan bahan masukan bagi instansi pajak (Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan) untuk mengadakan pembenahan data baik menyangkut obyek maupun subyek pajak sehingga tercipta suatu tertib administrasi yang mengarah kepada keakuratan data.

Sistem pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang menggunakan sistem *self assessment* sangat membutuhkan kesadaran hukum dari wajib pajak, karena Undang-Undang memberikan wewenang dan kepercayaan, tanggung jawab untuk menghitung sendiri pajak yang terutang, membayar sendiri jumlah pajak yang harus dibayarkan dan melaporkan sendiri besarnya pajak yang harus dibayar oleh wajib pajak sepenuhnya.

Aktivitas dari kegiatan ini dalam bentuk perilaku nyata nampak bahwa kepercayaan dan tanggung jawab wajib pajak menunjukkan indikasi yang kuat banyak yang tidak jujur yaitu dengan melakukan *under assessment* dengan cara

mencantumkan Nilai Perolehan Obyek Pajak (NPOP) tidak sesuai dengan harga transaksi riil.⁶ Perilaku atau tindakan wajib pajak nampak senantiasa dilakukan dengan memperhitungkan apa yang diharapkan oleh orang lain daripadanya, dengan demikian maka tindakan wajib pajak tidak berdiri sendiri melainkan terangkum didalam suatu jalinan sistem peranan yang diharapkan (*role expectation*).⁷

Wajib pajak sebagai adresat hukum atau pemegang peran (*role occupant*) ia diharapkan untuk memenuhi harapan-harapan tertentu sebagaimana dikehendaki oleh Undang-Undang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (UU BPHTB). Dengan kata lain wajib pajak diharapkan untuk memenuhi peran yang tertulis disitu (*role expectation*). Adanya ketidakcocokan antara apa yang diharapkan oleh hukum dan tingkah laku wajib pajak dan penegak hukum merupakan hambatan bagi tegaknya cita-cita hukum, karena hukum baru menjadi kenyataan sosial bilamana didukung oleh adanya kesadaran hukum masyarakat untuk mematuhihinya.⁸ Kesadaran terhadap berlakunya hukum adalah dasar bagi dilaksanakannya hukum itu sendiri. Semakin merata kesadaran terhadap berlakunya hukum, maka makin kecil pula kemungkinan untuk bertingkah laku yang tidak sesuai dengan hukum.

⁶ Budi Rusmanto, "Mencermati Laporan PPAT Sebagai Sumber Analisis Bagi Kepentingan Perpajakan", Berita Pajak No.1438 / tahun XXXIII (Maret 2001) : 28.

⁷ Satjipto Rahardjo, Hukum dan Masyarakat, (Bandung : Penerbit Angkasa Bandung, 1980), hlm. 27.

⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kepatuhan Terhadap Hukum Dari Anggota-Anggota Masyarakat,"Majalah Masalah-Masalah Hukum UNDIP No. 1 (Semarang, 1977) : 3

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah implementasi sistem *self assessment* dalam UU No. 21 Th. 1997 jo. UU No.20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sudah dapat memberikan kepastian hukum bagi petugas pajak maupun wajib pajak ?
2. Upaya-upaya apakah yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan Kabupaten Sleman dalam mengatasi *under assessment* yang dilakukan wajib pajak ?
3. Apakah sistem *Self assessment* dalam UU No.21 Th.1997 jo.UU No.20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan telah dapat meningkatkan pendapatan daerah di Kabupaten Sleman ?

C. Tujuan penelitian

Secara garis besar penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui apakah implementasi sistem *self assessment* dalam UU No.21 Th.1997 jo. UU No.20 Th.2000 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan bangunan (BPHTB) sudah dapat memberikan kepastian hukum bagi petugas pajak, wajib pajak dan pejabat terkait khususnya di Kabupaten Sleman.
2. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) Kabupaten Sleman dalam mengatasi *under assessment*.

3. Untuk mengetahui apakah sistem *self assessment* dalam UU No.21 Th.1997 jo. UU No.20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan telah dapat meningkatkan pendapatan daerah di Kabupaten Sleman.

D. Manfaat penelitian

1. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan substansi bidang hukum pajak yang berkaitan dengan penerapan sistem *self assessment* kaitannya dengan kepatuhan wajib pajak terhadap pembayaran pajak. Setiap ada sesuatu perubahan kebijakan perpajakan maka secara global akan mengubah pola hidup struktur masyarakat luas.
2. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi aparatur perpajakan dalam upaya mewujudkan sumber pembiayaan pembangunan nasional yang berasal dari BPHTB agar selalu meningkat dan dapat memberi masukan bagi penyempurnaan pembuatan kebijakan pajak dengan tetap memperhatikan kondisi kesadaran hukum Pejahat-Pejahat terkait serta wajib pajak yang perlu untuk selalu ditingkatkan.

E. Keaslian penelitian

Sepanjang pengetahuan penulis penelitian mengenai implementasi sistem *self assessment* pada Undang-Undang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (UU No. 21 Th.1997 jo. UU No. 20 tahun 2000) dalam meningkatkan pendapatan daerah di Kabupaten Sleman belum pernah ada yang

meneliti. Namun apabila ternyata pernah ada penelitian yang sama, maka penelitian ini sebagai pelengkap penelitian terdahulu.

