

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sebuah negara dalam melakukan aktivitas pembangunan yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat dan menciptakan negara yang sejahtera membutuhkan dana yang diperoleh dari sumber penerimaan negara yakni pajak. Indonesia merupakan negara hukum, yang bertujuan mewujudkan keadilan bagi segenap rakyat Indonesia.¹ Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 23A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa pungutan pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. Hal ini dimaksudkan negara tidak akan bertindak sewenang-wenang ketika memungut sebagian kekayaan rakyat sekalipun itu dipergunakan untuk kepentingan rakyat.

Pajak yang ditetapkan dalam bentuk undang-undang memiliki sifat memaksa karena memuat sanksi hukum berupa sanksi administrasi maupun sanksi pidana.² Definisi pajak dari Rochmat Soemitrodalam bukunya Dasar-dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan, "Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa-jasa timbal (kontra-prestasi), yang langsung dapat ditunjukkan dan

¹ Muhammad Djafar Saidi, *Perlindungan Hukum Wajib Pajak Dalam Penyelesaian Sengketa Pajak*, Rajawali Press, Jakarta, 2007, h. 2

² *Ibid.*, h. 1

yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum”.³ Selain itu pengertian pajak menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP) adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang memiliki sifat memaksa, tidak mendapatkan imbalan langsung dan digunakan untuk pembangunan negara dan kemakmuran rakyat.⁴

Adapun fungsi pajak dibedakan menjadi :

1. Fungsi *Budgetair*

Yakni pajak sebagai sumber penerimaan negara. Pajak mempunyai fungsi untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya kedalam kas negara yang bertujuan untuk pembangunan dan APBN negara. Dalam hal ini pajak mempunyai peran dalam pembiayaan penyelenggaraan aktivitas negara.

2. Fungsi *Regularend*

Fungsi mengatur, yakni pajak tampil sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dalam bidang keuangan. Seperti :

- a. mengadakan perubahan-perubahan tarif
- b. memberikan pengecualian, keringanan dan sebaliknya, yang ditujukan pada masalah tertentu.

3. Fungsi Redistribusi Pendapatan

Pemerintah membutuhkan dana untuk membiayai pembangunan infrastruktur, seperti jalan raya dan jembatan, jalan kereta api, MRT. Kebutuhan akan dana tersebut dapat dipenuhi melalui pajak yang hanya dibebankan kepada

³ R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Refika Aditama, Bandung, 2013, h. 6.

⁴ *Undang-Undang Pajak Lengkap Tahun 2013*, Mitra Wacana Media, Jakarta, 2013, h.3

mereka yang mampu membayar pajak. Namun hasilnya dapat dinikmati oleh mereka yang tidak mampu membayar pajak.

Terdapat beberapa macam jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah, salah satunya yakni pajak BPHTB (Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan) yang akibat hukum dari perbuatan hukum peralihan hak atas tanah dan/atau bangunan. Pajak BPHTB dikenakan pada pribadi yang melakukan perbuatan hukum yang menambah suatu nilai ekonomis dalam mengalihkan hak atau meneima hak atas tanah dan/atau bangunan. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan yang mengakibatkan diperolehnya hak atas tanah dan/atau bangunan oleh orang pribadi atau suatu badan. Objek BPHTB adalah Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) yaitu :

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
 2. Diluar pelepasan hak

Subjek dari BPHTB yakni orang pribadi atau badan yang memperoleh hak atas tanah dan atau bangunan. Dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah, PPAT memiliki peran yang penting karena PPAT adalah pejabat umum yang mempunyai kewenangan untuk membuat akta otentik mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun.

Pasal 91 Undang-undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengatur :

“PPAT hanya dapat menandatangani akta pemindahan hak atas tanah dan/atau bangunan setelah wajib pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak.

1. Kepala kantor yang membidangi pelayanan lelang negara hanya dapat menandatangani risalah lelang perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan setelah wajib pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak.
2. Kepala kantor bidang pertanahan hanya dapat melakukan pendaftaran hak atas tanah dan/atau bangunan setelah wajib pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak.

Menurut ketentuan pasal diatas dapat disimpulkan bahwa dalam melakukan penandatangan akta mewajibkan PPAT ikut serta dalam pengawasan pemenuhan kebijakan terhadap BPHTB wajib pajak. Dalam Pasal 93 ayat (1) Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyatakan bahwa PPAT dan kepala kantor yang membidangi pelayanan lelang negara yang melanggar ketentuan penandatanganan akta dan risalah lelang (setelah wajib pajak menyerahkan bukti pembayaran), dikenakan sanksi administrasi berupa denda sebesar Rp. 7.500.000 untuk sekali pelanggaran. Sedangkan dalam ayat (3) Kepala Kantor bidang pertanahan yang melanggar ketentuan pendaftaran hak atas tanah dan/atau bangunan, akan dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan.

Ketentuan sanksi administratif terhadap PPAT/Notaris yakni berupa denda, tetapi dalam pasal tidak ditentukan secara tata cara penagihan kepada PPAT/Notaris yang telah melakukan pelanggaran serta tidak terdapat kewenangan siapa yang dapat mengenakan sanksi tersebut melihat PPAT/Notaris adalah suatu profesi dan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak mengatur perlindungan hukum yang dapat dilakukan oleh PPAT/Notaris. Karena BPHTB merupakan kewajiban wajib pajak yang telah memperoleh pertambahan nilai dari perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan, bukan kewajiban PPAT, hal tersebut diatur dalam Pasal 1 Angka 45 “Wajib pajak adalah seorang pribadi atau badan, meliputi membayar pajak, pemotong pajak, dan pemungut pajak, yang mempunyai hak dan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan perpajakan daerah”.

Pada dasarnya kewajiban pembayaran BPHTB dibebankan pada wajib pajak, atau pembeli dalam hal peralihan hak atas tanah. Sedangkan PPAT hanya berperan sebagai pejabat yang mengesahkan perbuatan hukum atas peralihan hak atas tanah dan/atau bangunan. Tetapi apabila terjadi kelalaian PPAT melakukan penandatanganan akta sebelum wajib pajak membayar BPHTB maka dikenakan sanksi administratif denda sebesar Rp. 7.500.000, padahal dalam hal ini kedudukan PPAT bukan sebagai wajib pajak. Mengenai pengaturan sanksi administratif berupa denda tidak tegas diatur dalam UU PDRD dan UU KUP, apakah dasar pemberian sanksi denda dan bagaimana mekanisme pelaksanaannya serta siapa yang memberikan sanksi denda tersebut, apakah Direktorat Jenderal Pajak atau Badan Pertanahan Nasional atau Organisasi Ikatan Notaris Indonesia. Belum ada pengaturan lebih lanjut mengenai pengenaan sanksi administratif bagi PPAT.

Pasal 91 ayat (1) Jo Pasal 93 ayat (1) PDRD berupa denda sebesar Rp. 7.500.000 atas kelalaian pengawasan pembayaran BPHTB dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah dan/atau bangunan bukan merupakan sanksi pajak karena PPAT tidak berkedudukan sebagai subjek pajak, wajib pajak, maupun penanggung pajak. Dalam UU KUP dan UUPA tidak mengatur secara tegas tentang hukum acara untuk pengenaan sanksi, sehingga Pejabat TUN yang mana memberikan sanksi terhadap PPAT yang melanggar ketentuan Pasal 91 ayat (1) *jo* Pasal 93 ayat (1) UU PDRD. Dengan demikian dapat diketahui bahwa PPAT bukan wajib pajak dan hubungannya dengan kewajiban pembayaran pajak BPHTB.

Pemberian sanksi merupakan suatu keputusan yang menambah beban kepada PPAT, karena tindakan pemerintah haruslah didasari dengan keadilan dan bermanfaat untuk masyarakat. Pengenaan sanksi administratif berupa denda kepada PPAT/Notaris yang melakukan pelanggaran seharusnya mempunyai dasar pengaturan yang jelas mengapa PPAT/Notaris dikenakan sanksi administratif. Maka berdasarkan uraian diatas, dibuatlah suatu penelitian lebih lanjut mengenai **“SANKSI ADMINISTRATIF TERHADAP PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH/NOTARIS BERKENAAN DENGAN BUKTI PEMBAYARAN PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN /ATAU BANGUNAN”**

1.2 Rumusan Masalah

- a. *Ratio legis* Pengaturan Sanksi Administratif terhadap PPAT/Notaris Berkaitan Dengan Bukti Pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan
- b. Keabsahan Tindakan Pemerintah Dalam Pengaturan Sanksi Administrasi Terkait Dengan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan yang Berkaitan dengan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan

1.3 Tujuan Penelitian

- a. Untuk menganalisis *Ratio Legis* Pengaturan Sanksi Administratif terhadap PPAT/Notaris Berkaitan Dengan Bukti Pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan
- b. Keabsahan Tindakan Pemerintah Dalam Pengaturan Sanksi Administrasi Terkait Dengan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan yang Berkaitan dengan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penulisan ini diharapkan dapat berkontribusi dalam perkembangan ilmu hukum khususnya dibidang ilmu hukum pajak yang berkaitan dengan *Ratio legis* Pengaturan Sanksi Administratif terhadap PPAT/Notaris Berkaitan Dengan Bukti Pembataran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan serta Keabsahan Tindakan Pemerintah Dalam Pengaturan Sanksi Administrasi Terkait Dengan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan yang Berkaitan dengan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penulisan ini diharapkan dapat memberi sumbangan informasi bagi masyarakat serta para praktisi hukum untuk menyelesaikan masalah-masalah dibidang hukum pajak dalam hal *Ratio legis* Pengaturan Sanksi Administratif terhadap PPAT/Notaris Berkaitan Dengan Bukti Pembataran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan serta Keabsahan Tindakan Pemerintah Dalam Pengaturan Sanksi Administrasi Terkait Dengan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan yang Berkaitan dengan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe Penelitian ini adalah penelitian hukum yang bersifat normatif, artinya penelitian terhadap suatu masalah yang akan dilihat dari aspek hukumnya yaitu dengan cara meneliti bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder kemudian dikaitkan dengan permasalahan yang ada.⁵ Penelitian hukum ini difokuskan pada Ratiolegis Pengaturan Sanksi Administratif terhadap PPAT/Notaris Dalam Undang-Undang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah serta Mekanisme Penerapan Sanksi Administratif terhadap PPAT/Notaris dalam Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

1.5.2 Pendekatan Penelitian

- a. Metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yakni menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁶ Dalam penelitian ini digunakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pajak serta peraturan perundang-undangan mengenai Sanksi Administratif terhadap PPAT/Notaris Dalam Undang-Undang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah.
- b. Metode pendekatan konseptual (*conseptual approach*) bersumber dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di

⁵C.F.G. Hartono Sunaryati, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, 2006, h.140.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-12, Prenadamedia group, Jakarta, 2016, h.133

dalam ilmu hukum, penulis akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan materi hukum pajak serta Sanksi Administratif terhadap PPAT/Notaris Dalam Undang-Undang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Adapun bahan-bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.⁷

Berdasarkan definisi diatas, dalam penelitian ini bahan hukum yang menjadi acuan adalah sebagai berikut :

a. Bahan hukum primer, terdiri atas :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- 3) Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

⁷*Ibid.*, h. 181

- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan PPAT.

1.5.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini diawali dengan menginventarisasi dan mengidentifikasi peraturan perundang-undangan, asas-asas, teori-teori, konsep-konsep serta doktrin-doktrin yang berkaitan dengan hukum pajak serta sanksi administratif terhadap PPAT/Notaris.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah diidentifikasi dan diinventarisir dilakukan pengkajian dengan metode interpretasi atau penafsiran. Interpretasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah interpretasi gramatika dan sistematika sistematis. Interpretasi gramatikal untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dijelaskan menurut bahasa umum sehari-hari.⁸ Sedangkan interpretasi sistematis adalah menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan menghubungkannya dengan peraturan hukum atau undang-undang lain atau dengan keseluruhan sistem hukum.⁹

⁸ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2009, h.57

⁹ *Ibid.*, h. 58

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan ini dibagi menjadi 4 (empat) bab, dan masing-masing bab terdiri dari sub-sub bab sebagai berikut :

Bab I merupakan pendahuluan sebagai gambaran umum permasalahan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, dan metode penelitian.

Bab II akan menguraikan tentang Ratiolegis Pengaturan Sanksi Administratif terhadap PPAT/Notaris Dalam Undang-Undang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah. Dalam bab ini akan dibahas mengenai pengertian pajak dan jenis pajak, sanksi administratif secara umum, pengertian BPHTP, dan pengaturan sanksi administratif PPAT/Notaris dalam Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Bab III akan menguraikan tentang Keabsahan Tindakan Pemerintah Dalam Pengaturan Sanksi Administrasi Terkait Dengan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan yang Berkaitan dengan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan. Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai keabsahan tindakan pemerintah mengenai sanksi PPAT/Notaris dalam Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Bab IV Penutup, Bab ini merupakan akhir seluruh rangkaian pembahasan. Sub bab nya terdiri dari kesimpulan yang berisi hasil pembahasan sekaligus jawaban atas masalah dan saran sebagai bahan masukan yang dapat digunakan untuk menanggulangi permasalahan-permasalahan serupa dikemudian hari.