

FORMULASI PERDA BEA PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN BANGUNAN

Rita Marina

FISIP Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293

Abstract: Customs Regulation Formulation of Land Acquisition and Building. This study aims to analyze the process of formulating Perda No. 6 Year 2011 in Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTP) in Kampar Regency. Assessment is used to solve this problem is the model theory of groups according to Nugroho (2008) which presupposes the policy as a balance. In this model individuals and interest groups interact, both formal and informal. The results showed formulation process No. 6 Year 2011 in Kampar Regency has involved a lot of actors who have an interest in which they are organizing and coalition with resources who are competent in his field respectively. It is still not maximal, the actors in the formulation of regulations BPHTB nomatif just follow the rules without trying how regulations can be generated strong legal protection and may increase the revenue to the fullest.

Abstrak: Formulasi Perda Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses perumusan Perda No. 6 Tahun 2011 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTP) di Kabupaten Kampar. Kajian yang digunakan untuk memecahkan masalah ini adalah model teori kelompok menurut Nugroho (2008) yang mengandaikan kebijakan sebagai keseimbangan. Pada model ini individu dan kelompok berkepentingan berinteraksi, baik secara formal maupun informal. Hasil penelitian menunjukkan proses perumusan Perda No. 6 tahun 2011 di Kabupaten Kampar telah melibatkan banyak aktor yang memiliki kepentingan dimana mereka saling mengorganisir dan berkoalisi dengan sumber daya yang berkompeten pada bidangnya masing-masing. Hal ini dirasa belum maksimal, para aktor dalam perumusan perda BPHTB hanya mengikuti aturan nomatif tanpa berusaha bagaimana perda yang dihasilkan dapat menjadi payung hukum yang kuat dan dapat meningkatkan PAD secara maksimal.

Kata Kunci: formulasi, peraturan daerah, tanah dan bangunan

PENDAHULUAN

Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki peran penting dalam rangka pembiayaan pembangunan di daerah. Berdasarkan pada potensi yang dimiliki masing-masing daerah, peningkatan dalam penerimaan PAD ini akan dapat meningkatkan kemampuan keuangan daerah. Seiring dengan perkembangan perekonomian daerah yang semakin terintegrasi dengan perekonomian nasional dan internasional, maka kemampuan daerah dalam mengoptimalkan pemanfaatan sumber-sumber penerimaan PAD menjadi sangat penting. Sumber-sumber penerimaan PAD tersebut dapat diuraikan lagi dalam bentuk penerimaan dari pajak daerah dan retribusi daerah. Pajak daerah tersebut seperti pajak hotel, restoran, hiburan, kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan bermotor, bahan bakar kendaraan bermotor, air, rokok, penerangan jalan, mineral bukan logam dan batuan, bumi dan bangunan,

bea perolehan atas tanah dan bangunan, air tanah, parkir, sarang burung walet, dan pajak reklame.

Berdasarkan Undang-undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Restribusi Daerah dapat diklasifikasikan mana yang merupakan pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota. Jenis pajak provinsi seperti pajak kendaraan bermotor, bea balik kendaraan bermotor, bahan bakar kendaraan bermotor, air permukaan dan pajak rokok. Sedangkan jenis pajak kabupaten/kota seperti pajak hotel, restoran, reklame dan pajak parkir. Menurut undang-undang tersebut pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah.

Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebelumnya adalah jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat, merupakan dana bagi hasil yang termasuk dalam kelompok pendapatan dana perimbangan dengan pem-

bagian 20% untuk pemerintah pusat dan 80 % untuk daerah. Jumlah 80 % untuk daerah ini dibagi lagi 16 % untuk provinsi dan 64 % untuk kabupaten/kota yang bersangkutan. Dalam rangka perbaikan, penyempurnaan kebijakan, dan peraturan pajak daerah dan retribusi daerah untuk peningkatan PAD, pemerintah pusat menjadikan/menambahkan BPHTB sebagai salah satu jenis pajak daerah untuk kabupaten/kota.

Sejak dilaksanakannya Perda Kabupaten Kampar No. 6 Tahun 2011 tentang BPHTB ini banyak laporan pajak yang nihil setiap bulannya. Pajak BPHTB yang nihil tahun 2011 adalah sebanyak 4.581, di tahun 2012 meningkat menjadi 7.545. Pajak BPHTB dihitung nihil karena nilai transaksi dan atau Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tidak melebihi dari Nilai Jual Objek Tidak Kena Pajak (NJOTKP). NJOTKP Kabupaten Kampar adalah Rp60.000.000 untuk jual beli. Pada Perda No. 6 Tahun 2011 ini, Dispenda tidak memiliki kekuatan hukum untuk mengetahui secara jelas laporan nihil tersebut, sehingga PAD yang berasal dari BPHTB tidak maksimal. Permasalahan tersebut menimbulkan dugaan yang berkaitan dengan penyusunan Perda ini.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses perumusan Perda No. 6 Tahun 2011 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTP) di Kabupaten Kampar.

METODE

Untuk memperoleh data dan informasi sesuai tujuan kajian, maka data yang dikumpulkan dalam kajian ini ditekankan pada proses pengumpulan data sekunder terutama tentang formulasi kebijakan publik yang telah ditetapkan atau diperdakan, yaitu Perda No. 6 Tahun 2011 tentang BPHTB Kabupaten Kampar. Selanjutnya dilakukan penelusuran mengenai aktor-aktor atau *stakeholders* yang terlibat dalam rancangan peraturan daerah (legislatif dan eksekutif), sedangkan untuk memperoleh data primer dilakukan wawancara terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara. Kajian yang digunakan untuk memecahkan masalah ini adalah model teori kelompok menurut Nugroho (2008) mengandaikan kebijakan sebagai keseimbangan. Di

sini individu dan kelompok berkepentingan berinteraksi baik secara formal maupun informal. Peran sistem politik adalah untuk memajemen pengelolaan konflik yang muncul dari adanya perbedaan tuntutan masing-masing kelompok/aktor.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Aktor-aktor yang Terlibat dalam Formulasi Perda BPHTB

Aktor yang terlibat dalam proses kebijakan dengan melalui proses penyiapan yang terdiri dari Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kabupaten Kampar. Tugas pokok Dispenda adalah membantu bupati dalam penyelenggaraan tugas di bidang pendapatan daerah. Pada formulasi Perda BPHTB Kabupaten Kampar, kepala daerah memerintahkan kepada pimpinan SKPD menyusun rancangan Perda berdasarkan Prolegda. Pimpinan SKPD menyusun rancangan perda BPHTB yang disertai naskah akademik dan/atau penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur. Rancangan perda BPHTB diajukan kepada Bagian Hukum Kabupaten Kampar. Draft Ranperda BPHTB yang dirumuskan oleh Dispenda Kabupaten Kampar dibahas melalui rapat yang dihadiri oleh aktor-aktor lainnya, dimana aktor yang terlibat adalah aktor yang memiliki kepentingan dan sekaligus menjadi sasaran kebijakan perda tersebut. Dispenda Kabupaten Kampar adalah aktor yang merumuskan kebijakan Perda BPHTB sekaligus sebagai pelaksana teknis kebijakan tersebut. Badan Pertanahan Nasional adalah salah satu aktor dalam pembahasan Ranperda dan sekaligus sebagai badan yang terkait dalam pelaksanaan Pajak BPHTB.

Rancangan Perda dibahas oleh DPRD dan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pembahasan dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II. Pembicaraan tingkat I dalam hal rancangan perda BPHTB berasal dari kepala daerah dilakukan dengan: Penjelasan kepala daerah dalam rapat Paripurna mengenai rancangan Perda; pandangan umum fraksi

terhadap rancangan Perda BPHTB; dan tanggapan dan/atau jawaban kepala daerah terhadap pandangan umum fraksi. Pembicaraan tingkat II meliputi; pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan dan permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna dan pendapat akhir kepala daerah.

Aktor yang terlibat langsung adalah Badan Legislatif DPRD Kabupaten Kampar, dan Panitia khusus BPHTB. Badan Legislasi daerah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk dalam rapat paripurna. Susunan dan keanggotaan badan keanggotaan legislasi daerah dibentuk pada permulaan masa keanggotaan DPRD dan permulaan tahun sidang. Pemilihan keanggotaan badan legislasi daerah ditetapkan dalam rapat paripurna menurut pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota komisi. Masa keanggotaan badan legislasi daerah dapat diubah pada setiap tahun anggaran. Pembahasan lebih lanjut atas usulan tersebut dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kampar dalam Pidato penjelasan Bupati Kampar terhadap 12 Rancangan Peraturan Daerah Pada rapat Paripurna DPRD Kabupaten Kampar Masa sidang ke I tanggal 25 Maret 2011. Pemerintah pusat menyerahkan pengelolaan BPHTB kepada pemerintah daerah. Dengan begitu, diharapkan pundi-pundi penerimaan daerah dari sektor pajak kian meningkat. Selain itu, pemerintah daerah bertanggung jawab menyiapkan kerja sama dengan pihak terkait, antara lain Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Kampar, perbankan, kantor pertanahan, kantor lelang, dan notaris/ pejabat pembuat akta tanah. Pemerintah daerah juga bertanggung jawab untuk membuka rekening BPHTB pada bank yang sehat.

Di Indonesia terdapat tiga instansi yang secara fungsional memiliki tugas dan tanggung jawab dalam pelaksanaan pengalihan BPHTB menjadi pajak daerah, yaitu Direktorat Jendral Pajak, Kementerian Keuangan, unit kerja ini

merupakan instansi yang telah melaksanakan pemungutan BPHTB sejak tahun 1997 sehingga memiliki kompetensi, sumber daya, dan sistem yang memadai untuk diberikan kepada Daerah. Dalam konteks ini, Direktorat Jendral Pajak bertanggung jawab memberikan dukungan dan fasilitasi teknis pemungutan BPHTB kepada pemerintah kota/kabupaten. Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan. Unit kerja ini merupakan instansi yang bertugas melakukan pembinaan pajak daerah sehingga dapat mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk kelancaran pemungutan BPHTB yang ditetapkan menjadi pajak daerah. Dalam konteks ini, Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, khususnya Direktorat Jendral Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, bertanggung jawab melakukan sosialisasi dan pembinaan daerah agar dapat memungut BPHTB dengan baik. Direktorat Jendral Keuangan Daerah, Kementerian Dalam Negeri. Unit kerja ini merupakan instansi yang bertugas melakukan pembinaan administrasi pajak daerah sehingga dapat mengatur dan membina aspek administrasi pemungutan BPHTB termasuk pemberian pedoman penyusunan organisasi dan sumber daya manusia untuk kelancaran pemungutan BPHTB di daerah.

Kepentingan dan Masalah Para Aktor

Permasalahan Dispenda Kabupaten Kampar dalam perumusan Perda BPHTB adalah desakan untuk segera melakukan percepatan dalam perumusan Perda BPHTB. Sejak tanggal 1 Januari 2011 kabupaten/kota dapat memungut BPHTB dengan menerbitkan Perda, sementara Kabupaten Kampar belum selesai merumuskan Perda tersebut. Pemerintah Pusat hanya dapat memungut BPHTB sampai dengan 31 Desember 2010 karena UU No. 21 Tahun 1997 sebagai dasar pemungutan BPHTB dinyatakan tidak berlaku lagi sejak tanggal 1 Januari 2011. Sejak tanggal 1 Januari 2011 penerimaan BPHTB dihapus dari APBN, sehingga sejak tanggal tersebut daerah tidak lagi memperoleh Dana Bagi Hasil BPHTB, dan penerimaan BPHTB menjadi PAD.

Sementara itu, kepentingan kebijakan dari Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Kampar terhadap proses perumusan Perda No. 6 Tahun 2011 sebagai pelaksana tugas dan fungsi dalam rangka mewujudkan visi dan misi Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Kampar. Terkait dengan masalah kepentingan dan masalah kebijakan masing-masing aktor dalam proses perumusan Perda No. 6 Tahun 2011, untuk itu perlu kiranya didukung dan dilaksanakan secara terencana dan akuntabel sehingga Ranperda tersebut dapat menjadi perda yang didukung oleh pelaksanaan yang baik pula, tentunya dalam hal ini di bawah kompetensi Dispenda Kabupaten Kampar.

Selanjutnya kepentingan kebijakan dari DPRD Kabupaten Kampar terhadap proses perumusan Perda No. 6 Tahun 2011 sebagai unsur Lembaga Pemerintahan Daerah memiliki tanggungjawab yang sama dengan Pemerintah Daerah dalam membentuk Perda untuk kesejahteraan rakyat. Adapun permasalahan yang terjadi dalam perumusan Perda BPHTB Kabupaten Kampar adalah pembahasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Kampar dilakukan terhadap Ranperda BPHTB dibahas bersamaan dengan 11 Ranperda lainnya. Hal ini mengakibatkan tidak maksimalnya pembahasan di tingkat DPRD yang juga akan berpengaruh dengan Perda yang dihasilkan.

Kepentingan Kementerian Keuangan dalam perumusan Perda BPHTB terlihat pada pemberian dukungan dan fasilitas teknis pemungutan BPHTB kepada pemerintah kabupaten/kota. Tidak hanya itu dalam hal pembinaan pajak daerah juga dilakukan untuk kelancaran pemungutan BPHTB. Pembinaan administrasi juga dilakukan oleh Direktorat Jendral Keuangan Daerah, yaitu dengan menyiapkan pedoman di bidang administrasi, organisasi dan sumber daya manusia untuk kelancaran pemungutan BPHTB di daerah.

Preferensi Aktor Mengkoordinasikan Diri dan Berkoalisi

Adapun bagaimana Dispenda Kabupaten Kampar mengorganisir diri dan berkoalisi dapat terlihat pada rapat-rapat yang diikuti oleh Dis-

penda Kabupaten Kampar. Rapat Internal Dispenda terjadi pada November 2010. Rapat tersebut membahas tentang pelimpahan pungutan BPHTB kepada daerah yang semula dipungut oleh Pemerintah Pusat. Rapat pada Bagian Hukum Kabupaten Kampar. Rapat koordinasi antara Dispenda Kabupaten Kampar terjadi pada Januari 2011. Rapat tersebut juga dihadiri oleh perwakilan PPAT, Konsultan Pajak, dan Tim Ahli dari Universitas Islam Riau (UIR).

Keikutsertaan Dispenda pada setiap kegiatan dan rapat-rapat yang dilakukan dalam pembahasan Perda menunjukkan bahwa Dispenda Kabupaten Kampar telah berkoordinasi dan berkoalisi dengan berbagai *stakeholder* yang terkait dengan perumusan perda BPHTB. Hanya saja kuantitas koordinasi dan koalisi yang dilakukan belum maksimal, ini terlihat dari rapat-rapat yang dilakukan hanya sekali pembahasan. Ini disebabkan kurun waktu yang sangat singkat mengingat perda BPHTB harus segera diterbitkan. Dari hasil wawancara tersebut, dapat disimpulkan bahwa preferensi Bagian Hukum sebagai salah satu aktor dalam perumusan perda BPHTB sudah sesuai dengan prosedur. Hanya saja kondisi waktu yang mengharuskan Perda ini cepat terealisasi menyebabkan pembahasannya kurang mendalam, yang akhirnya akan berdampak pada pelaksanaan Perda itu sendiri.

Fenomena sebagai dampak dari perumusan perda BPHTB ini, seperti yang telah dibahas pada bab sebelumnya, banyaknya laporan BPHTB yang nihil menjadi jelas karena Perda yang dihasilkan tidak memiliki kekuatan yang tegas dalam pelaksanaannya. Sebagai contoh, pada peralihan hak karena jual beli yang menjadi patokan adalah NJOP atau nilai transaksi jual beli, dimana yang diberlakukan adalah jumlah yang paling besar. Dari hal tersebut, wajib pajak akan men-*setting* nilai transaksi jual beli tidak akan jauh berbeda dengan NJOP, agar pajak yang dibayarkan tidak banyak karena NJOP yang digunakan sekarang adalah sangat jauh berbeda dengan transaksi jual beli yang sebenarnya. Kesimpulannya daerah akan dirugikan.

Preferensi DPRD Kabupaten Kampar sebagai aktor dalam perumusan perda BPHTB dapat dilihat dari prosedur dan koordinasi-koordinasi yang dilakukan oleh DPRD dengan *stakeholder* yang terkait. Sidang Paripurna tahap demi tahap juga menunjukkan koalisi-koalisi yang terjadi pada saat perumusan Perda BPHTB ini juga dapat kita lihat dari tanggapan-tanggapan pada saat sidang paripurna, dimana fraksi-fraksi memberikan pandangan-pandangan tentang Ranperda. Kementerian Keuangan sangat mendukung peralihak pungutan BPHTB kepada pemerintah kabupaten/kota. Dukungan tersebut dilakukan agar daerah mendapatkan gambaran dalam penyusunan Perda sehingga BPHTB dapat diimplementasikan di daerah masing-masing dengan lancar.

Sumberdaya Politik para Aktor

Dispenda Kabupaten Kampar adalah salah satu aktor dalam perumusan Perda BPHTB. Perumusan draft awal dirancang oleh Dinas ini. Perumusan Perda BPHTB yang menuntut untuk diterbitkan dengan waktu yang singkat akan berpengaruh dengan Perda yang dihasilkan. Sumber daya politik Dispenda dalam perumusan Perda BPHTB dilihat dari Tugas dan Fungsi dari Bidang yang mengelola sekaligus melaksanakan perda itu nantinya, yaitu Bidang Pendapatan Asli Daerah yang dikepalai oleh seorang Kepala Bidang. Kepala Bidang PAD berkoordinasi dengan kepala bidang lainnya untuk merumuskan draft awal formulasi Perda BPHTB. Sumber daya manusia dimaksud di sini adalah kualitas aktor yang merumuskan Ranperda BPHTB. Kepala Bidang PAD yang merumuskan draft awal perda BPHTB dibantu oleh tiga Kepala Seksi, yaitu Seksi Pendaftaran dan Pendapatan, Seksi Penagihan, dan Seksi Pendaftaran dan Pendataan.

Sumber daya politik dalam merumuskan Ranperda BPHTB dapat kita lihat dari kemampuan teknologi informasi yang digunakan Dispenda Kabupaten Kampar baik mulai dari perumusan draft awal maupun pada saat pelaksanaan perda tersebut nantinya. Sumber daya politik Bagian Hukum Kabupaten Kampar sebagai salah satu aktor dalam formulasi kebijakan

Perda BPHTB terlihat dari kemampuan bagian hukum Kabupaten Kampar. Sumberdaya politik Bagian Hukum kabupaten Kampar juga dapat kita lihat dari kondisi sumber daya manusianya. Kepala Bagian Hukum Kabupaten Kampar menjelaskan bahwa, Jumlah personil terdiri dari 17 Orang, yaitu 1 orang Kepala Bagian, 1 orang Kasubag Peraturan Perundang-undangan. 1 orang Kasubag pelayanan, 1 orang kasubag Dokumentasi Hukum, dan Staf sebanyak 13 orang. Berdasar pendidikan, Pascasarjana (S2) 4 orang, Sarjana 12 orang, SLTA sebanyak 1 orang.

Sumber daya Bagian Hukum Kabupaten Kampar sudah baik. Sumber Daya Politik DPRD Kabupaten Kampar dapat kita lihat dari fungsi legislasi yaitu membentuk peraturan daerah. Fungsi legislasi merupakan fungsi untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengatur, ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Dapat disimpulkan bahwa sumber daya politik DPRD Kabupaten Kampar masih dirasa kurang, karena hanya menjalankan prosedural formulasi sebuah perda. Ini juga disebabkan oleh Perda BPHTB harus dilembar daerahkan secepatnya.

Sumber daya politik Kementerian Keuangan Republik Indonesia dalam formulasi Perda BPHTB dapat kita lihat pada proses peralihan. Pengalihan BPHTB menjadi pajak daerah diawali dengan perumusan kebijakan yang dituangkan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dalam UU tersebut ditetapkan bahwa BPHTB dialihkan menjadi pajak Kabupaten/Kota dan mulai berlaku secara efektif 1 Januari 2011. Direktorat Jendral Pajak Kementerian Keuangan merupakan instansi yang telah melaksanakan pemungutan BPHTB sejak tahun 1997 sehingga memiliki kompetensi, sumber daya, dan sistem yang memadai untuk diberikan kepada daerah. Dalam konteks ini, Direktorat Jendral Pajak bertanggung jawab memberikan dukungan dan fasilitas teknis pemungutan BPHTB kepada pemerintah kabupaten/kota. Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa sumber daya politik Kementerian Ke-

uangan dapat dilihat sejak proses pengalihan BPHTB, hal ini dirasa sudah maksimal.

SIMPULAN

Proses perumusan Perda No. 6 Tahun 2011 tentang BPHTP di Kabupaten Kampar telah melibatkan banyak aktor yang memiliki kepentingan dimana mereka saling mengorganisir dan berkoalisi dengan sumber daya yang berkompeten pada bidangnya masing-masing. Hal ini dirasa sudah maksimal, para aktor dalam perumusan Perda BPHTB hanya mengikuti aturan nomatif tanpa berusaha bagaimana Perda yang dihasilkan dapat menjadi payung hukum yang kuat dan dapat meningkatkan PAD secara maksimal. Hal ini juga disebabkan oleh keterlambatan perumusan Perda BPHTB sehingga mengalami keterlambatan pemungutan. Jadi, Ranperda yang dirumuskan terkesan tergesa-gesa, sehingga juga

akan mempengaruhi Perda dan pelaksanaannya. Perda tersebut selanjutnya dapat digunakan sebagai dasar hukum pemberlakuan pajak pada masyarakat, sehingga dapat memberikan kepastian dan jaminan perlindungan hukum bagi subyek pajak dan pemungut pajak.

DAFTAR RUJUKAN

- Dye, Thomas R. 1978. *Understanding Public Policy*. NJ: Englewood Cliffs
- Melong, Lexy J., 2001. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya
- Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy*. Jakarta : Elex Media Komputind
- Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika
- Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik Proses dan Analisis*. Jakarta: Intermedia