

**STUDI PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH  
DAN BESARNYA PAJAK BUMI DAN BANGUNAN  
DI KECAMATAN KEBUMEN KABUPATEN KEBUMEN  
PROVINSI JAWA TENGAH**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Menempuh Ujian Program Diploma IV Pertanahan  
Jurusan Manajemen Pertanahan**



Oleh :

**ENI SRI RAHAYU**

**NIM : 9981533**

## INTISARI

Pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun swasta dan masyarakat terus meningkat sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan peningkatan kebutuhannya. Realita menunjukkan bahwa pembangunan yang dilaksanakan dengan menggunakan tanah sebagai medianya menyebabkan terjadinya alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian seperti untuk perumahan, jasa dan perkantoran. Perubahan status penguasaan dan penggunaan tanah ini cenderung akan mempengaruhi berubahnya Nilai Jual Objek Pajak dan klasifikasi tanah yang dapat digunakan sebagai dasar pengenaan pajak atas tanah terutang. Namun demikian perubahan kenaikan pajak atas tanah terhutang tidak hanya terjadi pada tanah-tanah yang mengalami perubahan, namun terjadi pula atas bidang-bidang yang tidak mengalami perubahan.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian selalu mengakibatkan kenaikan Pajak Bumi dan Bangunan dan berapa besar persentase kenaikan pajak atas tanah yang mengalami perubahan dibandingkan dengan yang tidak mengalami perubahan penggunaan.

Menggunakan metode deskriptif, penyusun menuangkan penelitian mengenai besarnya pajak atas tanah sebelum mengalami perubahan penggunaan dan setelah mengalami perubahan penggunaan dan sebagai pembanding adalah besarnya pajak atas tanah yang tidak mengalami perubahan penggunaan, diolah dan dikelompokkan ke dalam bentuk tabel kemudian dianalisis dengan deskriptif komparatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam kurun waktu antara tahun 1998-2002 di Kecamatan Kebumen tercatat 12,21776 Ha perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian. Perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian dapat meningkatkan pajak terhutang atas obyek tanah yang bersangkutan pada pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan. Persentase kenaikan pajak atas bidang-bidang tanah yang mengalami perubahan penggunaan tanah lebih besar dibandingkan dengan bidang-bidang tanah yang tidak mengalami perubahan penggunaan, yaitu sebesar 15 %.

Pengaruh naiknya Pajak Bumi dan Bangunan diharapkan dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah ( PAD ). Namun demikian pemerintah sedapat mungkin mencegah alih fungsi tanah pertanian khususnya sawah beririgasi teknis karena merupakan sumber kehidupan masyarakat petani.

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN MOTTO .....	ii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	iii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iv
HALAMAN PENGESAHAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
INTISARI.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR LAMPIRAN.....	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Batasan Masalah.....	6
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	7
1. Tujuan Penelitian.....	7
2. Kegunaan Penelitian.....	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN.....	8
A. Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian.....	8
B. Pajak Bumi dan Bangunan.....	14
C. Pengaruh Perubahan Penggunaan Tanah terhadap Pendapatan Pajak Bumi dan Bangunan.....	22
D. Kerangka Pemikiran.....	23
E. Hipotesis.....	26

BAB III METODE PENELITIAN.....	28
A. Lokasi Penelitian.....	28
B. Variabel Penelitian.....	28
C. Populasi dan Sampel.....	29
D. Jenis dan Sumber Data.....	30
E. Teknik Pengumpulan Data.....	30
F. Teknik Analisis Data.....	31
 BAB IV GAMBARAN UMUM WILAYAH PENELITIAN.....	 32
A. Kondisi Fisik Wilayah.....	32
1. Letak dan Luas Wilayah.....	32
2. Kemampuan Tanah.....	34
3. Penggunaan Tanah.....	38
B. Kependudukan.....	40
1. Jumlah Penduduk.....	40
2. Kepadatan Penduduk.....	40
 BAB V PENYAJIAN DATA DAN PEMBAHASAN.....	 43
A. Perubahan Penggunaan Tanah.....	43
B. Pengaruh Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian Terhadap Besarnya Kenaikan Pajak Bumi dan Bangunan.....	49
C. Perbandingan Kenaikan PBB antara Tanah yang Mengalami Perubahan Penggunaan dan yang Tidak Mengalami Perubahan..	53
 BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN.....	 59
A. Kesimpulan.....	59
B. Saran.....	59
 DAFTAR PUSTAKA.....	 60
LAMPIRAN I LAMPIRAN.....	62

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar belakang

Bangsa Indonesia sedang giat-giatnya melaksanakan pembangunan nasional di segala bidang, baik pembangunan secara fisik maupun mental. Pembangunan ini dilaksanakan secara lebih terarah dan terencana melalui tahap-tahap yang kemudian dikenal dengan Program Pembangunan Nasional (PROPENAS). Pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun swasta dan masyarakat ini terus meningkat sejalan dengan pertumbuhan penduduk disertai pula dengan berbagai kebutuhannya. Konsekuensi logis dari hal tersebut adalah kebutuhan tanah untuk pembangunan yang semakin meningkat, di lain pihak persediaan tanah tetap. Akibatnya untuk mendapatkan tanah demi kepentingan pembangunan (terutama di perkotaan) semakin sulit dan harganya juga mahal.

Pada kenyataannya dalam rangka pembangunan dan pengembangan wilayah selalu dijumpai kaidah dinamika penggunaan tanah (*dynamics of land use*) yang sejalan dengan konsep penggunaan tanah tertinggi dan terbaik (*the highest and best use of land*). Sektor atau kegiatan yang intensitas ekonomi dari penggunaan tanahnya lebih rendah akan beralih dan diganti oleh kegiatan lain yang lebih produktif. Keadaan ini yang mengakibatkan alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian dewasa ini semakin meningkat (Lutfi Ibrahim

Perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian bukanlah semata-mata fenomena fisik berkurangnya luasan tanah pertanian, melainkan suatu fenomena dinamik yang menyangkut aspek-aspek kehidupan masyarakat. Perubahan ini terkait erat dengan perubahan orientasi ekonomi, sosial, budaya dan politik masyarakat. Arah perubahan ini secara langsung atau tidak akan mempengaruhi kesejahteraan masyarakat, kondisi ekonomi wilayah dan tata ruang wilayah pertanian yang mengakibatkan terjadinya pergeseran kondisi ekonomi petani, wilayah, serta prioritas-prioritas pembangunan pertanian lainnya. Hal ini perlu mendapat perhatian lebih lanjut sehubungan dengan kedudukan sektor pertanian sebagai sumber mata pencaharian utama sebagian besar penduduk.

Satu realitas yang tidak dapat dipungkiri adalah keberadaan kota atau pusat permukiman yang tumbuh dan berkembang di wilayah pertanian subur. Pusat permukiman yang berkembang terus menjadi pusat-pusat kegiatan ekonomi, dari waktu ke waktu semakin bertambah dan meluas. Akibatnya alih fungsi tanah pertanian tidak dapat dicegah, di mana sawah-sawah pertanian subur dan sawah beririgasi teknis di sekitarnya semakin lama dialihgunakan menjadi tempat-tempat kegiatan ekonomi dan permukiman. Prasarana irigasi yang telah dibangun dengan biaya yang sangat besar, semakin berkurang efektifitas pemanfaatannya sebagai akibat langsung dari semakin berkurangnya sawah yang perlu diairi. Kesemuanya ini menurunkan potensi produksi sektor pertanian. Pada sisi lain peningkatan jumlah dan kualitas penduduk serta pertumbuhan permintaan terhadap produksi

masalah serius yang perlu diselesaikan dalam pengelolaan pertanahan khususnya pengaturan penguasaan dan penggunaan tanah.

Di samping itu pelaksanaan pembangunan tidak lepas dari kebutuhan akan biaya, oleh karena itu segala usaha pengumpulan dana perlu ditingkatkan dengan mendorong serta menggairahkan keikutsertaan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan tersebut. Salah satu dari perwujudan partisipasi masyarakat dalam hal ini adalah pemungutan pajak.

Di negara berkembang seperti Indonesia, peluang untuk menaikkan penerimaan pemerintah dari sektor pajak masih cukup besar. Sumber pajak yang cukup potensial adalah dari sektor pertanian. Salah satu bentuk pajak dari kegiatan sektor pertanian tersebut adalah pajak tanah. Sumber pendapatan pemerintah yang berasal dari pajak ini tidak akan pernah hilang. Oleh karena itu sumber pendapatan ini seyogyanya dikelola lebih intensif untuk memperoleh penerimaan sebesar potensi yang seharusnya dapat dikumpulkan.

Sejak awal Tahun 1986 pemerintah telah memberlakukan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 1985 yang diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1994 yang dilandasi falsafah Pancasila dan UUD 1945 yang sangat berbeda dengan undang-undang perpajakan yang dibuat di zaman kolonial. Perbedaan tersebut akan nyata terlihat dalam sistem dan mekanisme serta cara pandang terhadap wajib pajak yang tidak digarap sebagai obyek, tetapi merupakan subyek yang harus dibina dan

Dalam rangka peningkatan pendapatan perlu diupayakan optimalisasi peningkatan penerimaan dari sektor pajak. Hal ini dapat dilakukan antara lain dengan pembaharuan besarnya Pajak Bumi dan Bangunan pada tanah yang mengalami perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian. Perubahan ini cenderung akan mempengaruhi berubahnya Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) dan klasifikasi tanahnya yang akan digunakan sebagai dasar untuk menentukan besarnya pajak yang terhutang.

Menurut penjelasan pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 1994 bahwa yang dimaksud dengan klasifikasi bumi dan bangunan adalah pengelompokkan bumi dan bangunan menurut nilai jual obyeknya dan digunakan sebagai pedoman serta untuk memudahkan perhitungan pajak yang terhutang. Dalam menentukan klasifikasi bumi atau tanah perlu memperhatikan faktor-faktor yang terkait, antara lain : letak tanah, peruntukkan tanahnya, pemanfaatan tanahnya, kondisi lingkungan dan lain-lain, sehingga dengan berubahnya penggunaan tanah maka secara tidak langsung akan mempengaruhi besarnya pajak yang harus dibayar.

Kecamatan Kebumen adalah salah satu kecamatan di Kabupaten Kebumen yang mempunyai letak strategis dan merupakan ibukota kabupaten. Berdasarkan hal tersebut daerah ini merupakan daerah pengembangan yang sedang giat-giatnya melaksanakan perubahan di segala bidang untuk memenuhi kebutuhan yang makin meningkat. Dari tahun ke tahun banyak terjadi perubahan penggunaan

bertambahnya pembangunan fisik tersebut secara langsung ataupun tidak langsung berpengaruh terhadap ketersediaan tanah untuk budidaya pertanian. Kebutuhan tanah yang tinggi untuk memenuhi tuntutan penggunaan tanah non pertanian semakin mendesak keberadaan tanah-tanah pertanian. Hal ini mengakibatkan berkurangnya areal tanah persawahan sebagai sumber produksi padi yang dapat menunjang kebutuhan pangan di Kabupaten Kebumen.

Bertitik tolak dari fakta yang telah dikemukakan, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **STUDI PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH DAN BESARNYA PAJAK BUMI DAN BANGUNAN DI KECAMATAN KEBUMEN KABUPATEN KEBUMEN PROVINSI JAWA TENGAH.**

## **B. Rumusan masalah**

Adanya perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian seperti untuk perumahan, industri, pasar, dan sebagainya akan berpengaruh terhadap penarikan pajak atas tanahnya. Perubahan status penguasaan dan penggunaan tanah cenderung akan mempengaruhi berubahnya Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) dan klasifikasi tanahnya yang dapat digunakan untuk menentukan besarnya pajak atas tanah yang terutang.

Di sisi lain kenyataan menunjukkan bahwa kenaikan besarnya Pajak Bumi dan Bangunan tidak hanya terjadi atas bidang tanah yang mengalami perubahan

faktor ekonomi di mana pajak itu diterapkan, nilai kenaikan gaji, serta ketentuan peraturan perpajakan yang berlaku.

Persentase kenaikan pajak atas tanah yang mengalami perubahan penggunaan tanah diperkirakan akan lebih besar daripada tanah yang tidak mengalami perubahan. Hal ini disebabkan oleh karena perubahan penggunaan itu sendiri yang akan mengakibatkan berubahnya Nilai Jual Obyek Pajak dan klasifikasi tanahnya, ditambah faktor-faktor perubahan sebagaimana tersebut di atas.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

Apakah perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian mengakibatkan kenaikan Pajak Bumi dan Bangunan dan berapa besar persentase kenaikan pajak atas bidang tanah yang mengalami perubahan penggunaan tanah dibandingkan dengan yang tidak mengalami perubahan penggunaan tanah ?

### **C. Batasan Masalah**

Agar tidak menimbulkan salah tafsir, maka penulis membatasi permasalahan yang diteliti sebagai berikut :

1. Ruang lingkup waktu perubahan penggunaan tanah pertanian dibatasi dalam kurun waktu lima tahun yaitu mulai tahun 1998 – 2002.

3. Perbandingan kenaikan besarnya pajak dilakukan pada bidang-bidang tanah yang tidak mengalami perubahan penggunaan dan mempunyai klasifikasi serta terletak pada blok yang sama.

#### **D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

##### 1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan :

- a. Untuk mengetahui apakah perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian mengakibatkan kenaikan Pajak Bumi dan Bangunan.
- b. Untuk mengetahui berapa besar persentase kenaikan pajak atas bidang tanah yang mengalami perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian dibandingkan dengan yang tidak mengalami perubahan.

##### 2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah :

- a. Sebagai bahan evaluasi perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian di Kecamatan Kebumen.
- b. Memberikan masukan bagi Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan dalam rangka optimalisasi pungutan Pajak Bumi dan Bangunan.
- c. Memperkaya karya ilmiah pertanahan untuk mengantisipasi persoalan-persoalan yang timbul di bidang pertanahan yang terkait dengan pajak dan perubahan penggunaan tanah.

## **BAB VI**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. KESIMPULAN**

Berdasarkan fakta dan temuan di lapangan serta hasil pembahasan dan analisa pada bab sebelumnya, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian akan berpengaruh positif terhadap Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) dan klasifikasi tanah sehingga mempengaruhi besarnya Pajak Bumi dan Bangunan.
2. Persentase kenaikan pajak atas tanah yang mengalami perubahan penggunaan tanah lebih besar dibanding dengan persentase kenaikan pajak yang tidak mengalami perubahan penggunaan tanah. Besarnya perbedaan tersebut adalah 15 %.

#### **B. SARAN**

1. Walaupun pengenaan pajak atas tanah yang mengalami perubahan penggunaan tanah lebih tinggi sehingga akan meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak, tetapi hendaknya perubahan penggunaan tanah harus diawasi dan dikendalikan dalam rangka mencegah kerusakan lingkungan dan upaya mempertahankan produksi pertanian.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anonim (2001), *Pedoman Penulisan Skripsi*, Yogyakarta, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Arikunto, Suharsimi (1988), *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Bachtiar, Sony (1998), *Peranan Aspek Penatagunaan Tanah dalam Mengendalikan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis (Studi di Kabupaten Purwakarta dan Subang)*, Jurnal Pertanahan No.13-1998.
- Harsono, Budi (1996), *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta.
- Himpunan Pidato Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Tahun 1996, Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat, Badan Pertanahan Nasional, Jakarta.
- Jayadinata, Johara (1992), *Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan Perkotaan dan Wilayah*, ITB, Bandung.
- McAuslan, Patrick (1986), *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata*, PT. Gramedia, Jakarta.
- Nasoetion, Lutfi (2002), *Kebijakan dalam Melaksanakan Pembaruan Agraria*, Makalah Seminar Nasional Pertanahan 2002, Yogyakarta.
- Nazir, Moh (1988), *Metode Penelitian*, PT. Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Petunjuk Praktikum Tata Guna Tanah Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta, 2003.
- Samudra, Ashari A (1995), *Perpajakan di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Sandy, I Made (1977), *Penggunaan Tanah (Land Use) di Indonesia*, Direktorat Tata Guna Tanah, Jakarta.
- Soemadi, Herutomo (1996), *Mengapa Alih Fungsi Tanah Sawah Produktif Harus Dicegah ?*, Sandi Edisi No. 4/VI/1996, Yogyakarta.

Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 460-3346 Tahun 1994, tentang *Perubahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis Untuk Penggunaan Tanah Non Pertanian*.

Tricahyono, Bambang (1983), *Ekonomi Pertanahan*, Liberty, Yogyakarta.

Yuliono (1999), *Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian dan Pengaruhnya Terhadap Besarnya Penerimaan PBB di Kecamatan Purbalingga Kabupaten Dati II Purbalingga*, Skripsi Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.