

PENERAPAN PERATURAN BUPATI NGANJUK NOMOR 5 TAHUN 2025 TENTANG PEMBEBASAN BPHTB BAGI MASYARAKAT BERPENDHASILAN RENDAH DALAM MENDORONG KEPEMILIKAN RUMAH PERTAMA

Qur'annia Bina Kharisma¹ dan Dita Perwitasari²

¹Fakultas Hukum, Universitas Negeri Surabaya, Surabaya, [Indonesia, quranniabina.22029@mhs.unesa.ac.id,](mailto:quranniabina.22029@mhs.unesa.ac.id)

²Fakultas Hukum, Universitas Negeri Surabaya, Surabaya, [Indonesia, ditaperwitasari@unesa.ac.id,](mailto:ditaperwitasari@unesa.ac.id)

Abstract

Article 28H paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia guarantees the right to adequate housing, but low-income communities (MBR) in Nganjuk Regency struggle to access it due to the burden of the Land and Building Acquisition (BPHTB). In response, and to support the national program to build three million homes, the Nganjuk Regency Government issued Regent Regulation No. 5 of 2025, which exempts MBR from BPHTB for first-time home purchases under Rp 166,000,000.00. This empirical legal research using a socio-legal approach examines the implementation and obstacles to this policy through interviews with the Regional Revenue Agency and developers.

The results indicate that the implementation of the National Identification Number (NIK)-based e-BPHTB administration system has been structured and effective, ensuring that incentives are appropriately targeted. However, three main obstacles remain: limited outreach to developer associations, public reliance on developers for information, and differing interpretations of MBR criteria during verification. These obstacles mean that the policy's reach is less than optimal for all residents in need.

Keywords: BPHTB Exemption, Low-Income Communities (MBR), First Home, Right to Decent Housing, Three Million Houses Program.

A. PENDAHULUAN

Perumahan merupakan salah satu kebutuhan pokok yang sejajar dengan kebutuhan sandang dan pangan bagi manusia. Di tengah laju pertumbuhan penduduk dan keterbatasan lahan pada masa kini, kebutuhan perumahan atau hunian menjadi isu yang krusial. Pada dasarnya kebutuhan akan perumahan dan hunian merupakan kewajiban dari masyarakat itu sendiri, namun pemerintah juga sangat diperlukan dalam mendukung upaya untuk memenuhi kebutuhan rumah layak huni bagi masyarakat (Astrid, Kurniati, and Suwandono 2021). Kewajiban negara dalam menjamin perumahan yang layak memiliki dasar hukum yang kuat.

Secara konstitusional, hak terkait hunian yang layak dijamin oleh Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan Kesehatan". Implementasi lebih lanjut dari jaminan konstitusional ini dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman bertujuan untuk memenuhi hak dasar dengan memberikan kepastian hukum dalam pemenuhan hak setiap orang bertempat tinggal yang layak, mewujudkan keterjangkauan masyarakat berpenghasilan rendah dengan menjamin ketersediaan rumah layak huni yang terjangkau, meningkatkan kualitas hidup, menata kawasan permukiman, dan memberikan landasan bagi pemberdayaan seluruh pemangku kepentingan (Santoso, U. 2017).

Permasalahan kepemilikan rumah di Indonesia sangat erat kaitannya dengan keterbatasan daya beli masyarakat, khususnya pada kelompok Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Keterbatasan lahan mendorong para pengembang properti untuk lebih memprioritaskan pembangunan properti secara komersial (Priyono and Silalahi 2025). Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, MBR didefinisikan sebagai kelompok masyarakat dengan keterbatasan daya beli yang memerlukan bantuan pemerintah untuk memiliki hunian, dengan batas penghasilan maksimal Rp3.500.000,00 dan Rp5.500.000,00 (Sihotang 2024). Kondisi UMR yang rendah menjadi salah satu indikator utama keterbatasan daya beli masyarakat dalam mengakses hunian yang layak. Kabupaten Nganjuk menduduki posisi ke-11 sebagai kabupaten dengan UMR terendah di Jawa Timur berdasarkan SK Gubernur Jawa Timur Nomor 100.3.3.1/775/KPTS/013/2024 yakni sebesar Rp2.405.000,00.

Keterbatasan lahan mendorong para pengembang properti untuk lebih memprioritaskan pembangunan properti komersial daripada pembangunan perumahan subsidi yang memiliki harga terjangkau, pembangunan properti komersial dinilai lebih menguntungkan secara finansial dibanding rumah subsidi (Priyono and Silalahi 2025). Hambatan lain disamping bersaing dengan tingginya harga pasar dan laju spekulasi, mereka juga dihadapkan dengan beban finansial berupa pajak yang besarnya relatif tidak proporsional dengan kemampuan finansial mereka. Pajak sendiri berfungsi sebagai sumber pendapatan yang berperan penting dalam Pembangunan. Pajak dan penerimaan negara yang bersifat memaksa sebagaimana yang dimaksudkan dalam UUD NRI 1945 merupakan sumber pembiayaan untuk menjalankan pembangunan nasional (Eka Susanti 2020).

Salah satu pajak daerah yang terdapat dalam transaksi jual beli properti adalah Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Meskipun BPHTB berkontribusi pada kas daerah, besaran pajak ini seringkali menjadi hambatan bagi kelompok MBR akibat penerapan tarif yang sama untuk semua golongan. Adanya kendala terkait BPHTB, pemerintah mengeluarkan kebijakan pro rakyat yakni dengan membebaskan Pajak BPHTB bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Sesuai

dengan yang disampaikan Menteri Perumahan dan Kawasan Pemukiman (PKP) Maruarar Sirait melalui website Kementerian Perumahan dan Kawasan Permukiman Republik Indonesia, bahwa kebijakan tersebut merupakan program presiden yang bertujuan untuk mewujudkan pembangunan 3 juta rumah layak huni dengan meringankan hambatan biaya bahkan membebaskan beban pajak BPHTB guna mewujudkan hunian yang layak bagi MBR sesuai dengan tujuan hukum perumahan dan permukiman. Kebijakan ini relevan dengan tugas pemerintah daerah kabupaten dan kota yang tercantum dalam Pasal 15 huruf m Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang berbunyi “mengalokasikan dana dan/atau biaya pembangunan untuk mendukung terwujudnya perumahan bagi MBR.” Pembebasan pajak BPHTB merupakan bentuk dukungan dan perwujudan dari Pasal 15 huruf m Undang-Undang No.1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman dalam pengalokasian biaya dalam wujud subsidi tidak langsung untuk meringankan beban masyarakat berpenghasilan rendah. Kebijakan ini menjadi instrumen penting untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan masyarakat melalui hunian yang layak, di mana seluruh rakyat memiliki akses yang setara, mengurangi ketimpangan penguasaan, mewujudkan kepemilikan tanah bagi MBR dan menjamin kepastian hukum terkait dengan legalitas tanah.

Respon pemerintah Kabupaten Nganjuk melalui Peraturan Bupati Nganjuk Nomor 5 Tahun 2025 terkait pembebasan pajak BPHTB menunjukkan adanya kesadaran dan komitmen pemerintah daerah untuk menjalankan Surat Keputusan Bersama Menteri Perumahan dan Kawasan Permukiman, Menteri Pekerjaan Umum dan Menteri Dalam Negeri terkait dukungan percepatan pelaksanaan program pembangunan tiga juta rumah yang sejalan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman terkait pengalokasian dana untuk biaya pembangunan dan mendukung terwujudnya kepemilikan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah melalui kebijakan pembebasan pajak BPHTB bagi MBR, Dalam peraturan bupati ini menyatakan bahwa pengecualian objek BPHTB bagi MBR diperuntukkan untuk kepemilikan rumah pertama bagi MBR dengan nilai perolehan dibawah Rp.166.000.000,00 dengan mencantumkan ketentuan tertentu mengenai pembebasan BPHTB untuk membantu MBR. Kebijakan ini diharapkan dapat mendorong peningkatan kepemilikan tanah dan rumah layak huni bagi MBR di Kabupaten Nganjuk.

Secara normatif, Kabupaten Nganjuk memiliki peraturan yang ideal dalam mendukung MBR memiliki rumah layak huni. Namun penetapan kebijakan di atas kertas tidak sepenuhnya menjamin keberhasilan penerapannya, sebagaimana dibuktikan dengan adanya gugatan terkait pembebasan pajak BPHTB oleh salah satu warga yang gagal mengajukan pembebasan Pajak BPHTB untuk rumah swadaya. Fenomena tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara regulasi dan fakta di lapangan. Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini mengkaji dua rumusan masalah: (1) Bagaimana penerapan pembebasan Pajak BPHTB bagi MBR

berdasarkan Peraturan Bupati Nganjuk Nomor 5 Tahun 2025? dan (2) Faktor apa saja yang menjadi penghambat pembebasan BPHTB bagi MBR untuk pembelian dan pemilikan rumah pertama?

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris dengan pendekatan sosiologi hukum. Pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara mendalam dengan informan dari Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Nganjuk sebagai pemrakarsa kebijakan dan tiga perusahaan pengembang perumahan yang telah mengajukan permohonan pembebasan BPHTB, yaitu PT Indo Karya Santri, PT Tri Mega Gading Mas, dan PT Irfai Berkah Sejahtera. Lokasi penelitian dipilih di Kabupaten Nganjuk karena Kabupaten Nganjuk memiliki peraturan yang ideal, disamping itu Kabupaten Nganjuk memiliki UMK yang tergolong rendah di Jawa Timur dan tingkat kemiskinan yang masih tinggi, sehingga relevan sebagai objek kajian kebijakan afirmasi perumahan bagi MBR.

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi sumber data primer dan sumber data sekunder. Yakni :

a. Data Primer

Sumber data primer dalam penelitian ini diperoleh secara langsung dari informan terkait yang terlibat dalam penelitian ini, informan tersebut meliputi pihak yang mengajukan pembebasan Pajak BPHTB dalam hal ini adalah pengembang perumahan, dan pihak yang menangani pembebasan Pajak BPHTB dalam hal ini adalah Kantor Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Nganjuk.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh melalui kepustakaan yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Untuk mendukung dan menguatkan penelitian, penulis juga melakukan kajian peraturan-peraturan yang terkait dengan penelitian ini. Data sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer dan sekunder yang meliputi bahan hukum primer yakni peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder yang berfungsi sebagai pendukung bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini meliputi buku, jurnal, artikel, sumber resmi yang mendukung dengan topik penelitian.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Penerapan Pembebasan Pajak BPHTB bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah dalam Peraturan Bupati Nganjuk Nomor 5 Tahun 2025.

Berdasarkan perspektif hukum perumahan dan permukiman, hak atas hunian yang layak merupakan hak konstitusional yang dijamin dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945. Jaminan konstitusional ini kemudian diatur pula dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang secara eksplisit

mewajibkan negara memfasilitasi pemenuhan kebutuhan hunian yang layak bagi seluruh lapisan masyarakat, khususnya masyarakat berpenghasilan rendah atau yang selanjutnya disebut MBR.

Peraturan Bupati Nganjuk Nomor 5 Tahun 2025 merupakan instrumen hukum strategis yang dikeluarkan sebagai respons pemerintah daerah terhadap mandat nasional percepatan program pembangunan 3 juta rumah yang dituangkan dalam Surat Keputusan Bersama 3 Menteri dalam membantu kelancaran program pembangunan 3 juta rumah dengan membebaskan biaya Pajak BPHTB bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Kebijakan ini disusun berdasarkan hierarki hukum yang berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang memberikan mandat bagi pemerintah daerah untuk mengelola insentif pajak sebagai instrumen meringankan beban finansial MBR.

Salah satu aspek krusial dalam penerapan kebijakan ini adalah penetapan kriteria MBR sebagai subjek penerima insentif pajak. Berdasarkan Pasal 5 ayat (3) Peraturan Bupati Nganjuk Nomor 5 Tahun 2025, penentuan kriteria MBR didasarkan pada dua parameter utama, yaitu besaran penghasilan dan status perkawinan. Untuk kategori belum kawin, batas maksimal penghasilan ditetapkan Rp7.000.000,00 per bulan, sedangkan untuk yang sudah kawin ditetapkan maksimal Rp8.000.000,00 per bulan (gabungan suami istri). Batasan ini sejalan dengan Peraturan Menteri PUPR Nomor 1 Tahun 2021 tentang Kriteria MBR.

Terdapat 3 golongan masyarakat berpenghasilan rendah berdasarkan kemampuannya dalam mengakses kepemilikan rumah, diantaranya :

1. MBR yang telah memiliki tanah atau rumah tetapi tidak mampu membangun atau memperbaiki rumahnya;
2. MBR yang mampu membeli rumah namun kemampuannya dalam mengangsur KPR masih rendah;
3. MBR yang sama sekali tidak mampu untuk membeli dan membangun rumah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Angka Wijaya selaku staff teknis Badan Pendapatan Daerah, proses perolehan insentif dilaksanakan melalui dua tahapan fundamental. Pada tahap pelayanan, permohonan saat ini didominasi secara kolektif melalui pengembang (developer). Wajib pajak diwajibkan memenuhi persyaratan administratif meliputi surat permohonan, surat pernyataan bermeterai, fotokopi KTP dan KK, bukti pelunasan SPPT PBB, Surat Persetujuan KPR dari bank, serta fotokopi buku nikah bagi yang sudah menikah. Bapenda menerapkan sistem checklist yang ketat guna memastikan kelengkapan berkas sebelum diproses.

Pada tahap verifikasi, Bapenda menggunakan sistem *e-BPHTB* dengan memanfaatkan Nomor Induk Kependudukan (NIK) sebagai *single numeric identity*. Sistem ini secara otomatis melakukan *cross-check* terhadap riwayat kepemilikan aset wajib pajak guna menghindari penyalahgunaan insentif. Berdasarkan data yang diperoleh dari wawancara dengan para pengembang dan Bapenda, keempat pengembang yang

mengajukan pembebasan BPHTB adalah PT Tri Mega Gading Mas, PT Indo Karya Santri, PT Irfai Berkah Sejahtera, dan PT Cahaya Rumah Sejahtera.

Tabel 1
Data Permohonan Pembebasan Pajak BPHTB

No	Pengembang (Developer)	Jumlah Permohonan Diajukan	Jumlah yang Mendapat Pembebasan BPHTB
1	PT Indo Karya Santri	13	12
2	PT Tri Mega Gading Mas	13	9
3	PT Irfai Berkah Sejahtera	±100	14 (tahap I)

Sumber: Hasil wawancara penelitian, diolah oleh penulis.

Berdasarkan data pada tabel diatas, alasan utama penolakan permohonan adalah pemohon pernah melakukan transaksi jual beli tanah/bangunan sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa sistem verifikasi elektronik melalui *e-BPHTB* cukup efektif dalam mendeteksi kepemilikan sebelumnya. Namun angka tersebut masih sangat kecil apabila dibandingkan dengan potensi jumlah penduduk miskin yang mencapai 107.300 jiwa di Kabupaten Nganjuk berdasarkan data BPS per Maret 2025.

Karakteristik menonjol dalam penerapan kebijakan ini adalah dominannya peran pengembang (developer) sebagai intermediary. Para pengembang tidak hanya berperan sebagai penyedia hunian, tetapi juga berfungsi sebagai penghubung antara MBR dengan pemerintah daerah dalam hal sosialisasi, fasilitasi administratif, verifikasi awal status MBR, dan koordinasi pengajuan kolektif ke Bapenda. Seluruh pengembang menyatakan bahwa proses dari pengajuan hingga terbitnya SK Bupati memerlukan waktu sekitar 3 bulan, dan seluruh pengajuan masih dilakukan secara manual dengan mendatangi kantor Bapenda.

Berdasarkan wawancara dengan ketiga pengembang (*developer*), ketiganya menyatakan bahwa sosialisasi kebijakan pembebasan BPHTB oleh pemerintah daerah dilakukan secara terbatas yakni hanya pada asosiasi pengembang yang tergabung dalam paguyuban diantaranya REI (Real Estate Indonesia), APERSI (Asosiasi Pengusaha Perumahan Seluruh Indonesia), APERNA JAYA, dan HIMPERRA. Seluruh pengembang (*developer*) menyampaikan terkait adanya kebijakan ini melalui *event* atau *expo*, komunikasi langsung kepada setiap pembeli yang telah memberikan uang muka atau tanda jadi dan informasi tentang pembebasan BPHTB dicantumkan dalam materi promosi dan dijelaskan oleh tim pemasaran pengembang (*developer*).

Temuan ini mengungkapkan bahwa adanya kesenjangan dalam pelaksanaan sosialisasi kebijakan. Di mana sosialisasi dilakukan terbatas hanya kepada para pengembang (*developer*) perumahan bukan sosialisasi langsung dengan masyarakat berpenghasilan rendah. Hal ini menciptakan ketergantungan pada inisiatif developer untuk meneruskan dan menyampaikan informasi kepada masyarakat. Apabila ditinjau dari prinsip kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*) menegaskan bahwa setiap warga negara berhak atas perlakuan yuridis yang setara tanpa adanya diskriminasi yang didasarkan pada aspek rasial, warna kulit, maupun status sosio-ekonomi (Akmal and Perwitasari 2016). penerapan Peraturan Bupati Nomor 5 Tahun 2025 tentang Pembebasan BPHTB bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah masih mengandung permasalahan terkait kesenjangan informasi antara masyarakat berpenghasilan rendah. Bentuk perwujudan dari asas ini bahwa tidak ada orang atau kelompok yang kedudukannya lebih tinggi diatas hukum, dan semua orang berhak untuk mendapatkan perlakuan dan perlindungan hukum yang sama tanpa adanya diskriminasi terhadap kelompok tertentu (Lubis et al. 2025). Akibatnya, jangkauan sosialisasi menjadi terbatas hanya pada calon pembeli yang berinteraksi dengan developer tertentu, sementara masyarakat berpenghasilan rendah yang ingin membangun rumah secara swadaya atau membeli dari pemilik lama tidak mendapatkan informasi dan arahan yang memadai. Kesenjangan informasi Temuan ini menunjukkan bahwa secara substansial bertentangan dengan prinsip asas *equality before the law* karena hak atas intensif fiskal yang sama secara normatif dimiliki oleh seluruh masyarakat berpenghasilan rendah, namun secara faktual hanya dapat dinikmati secara optimal oleh kelompok tertentu yang mendapat akses jaringan informasi dari pengembang. Disamping itu, terdapat kontradiksi antara asas fiksi hukum dengan realita di lapangan. Asas fiksi hukum mengasumsikan bahwa peraturan telah diundangkan, seluruh masyarakat dianggap telah memahami aturan yang ada didalamnya. Secara normatif, asas fiksi hukum menganggap masyarakat berpenghasilan rendah sudah mengetahui haknya terkait pembebasan BPHTB, namun fakta di lapangan sosialisasi hanya disampaikan kepada pengembang (*developer*) menunjukkan bahwa tidak semua masyarakat mengetahui terkait program ini. Tanggung jawab lembaga legislatif tidak terbatas pada penyusunan regulasi semata, melainkan juga mencakup kepastian bahwa aturan tersebut tersosialisasi kepada seluruh lapisan masyarakat (Hamdani et al. 2023). Disamping adanya ketergantungan informasi MBR kepada pengembang (*developer*) yang berfungsi sebagai sosialisasi dan edukasi, pengembang juga berperan penting dalam memfasilitasi proses administratif pengajuan pembebasan BPHTB. Para pengembang (*developer*) membantu konsumen dalam pengumpulan dokumen, verifikasi awal terhadap kelengkapan dan validitas dokumen yang akan diajukan kepada bapenda, pengajuan kolektif dan koordinasi dengan bapenda. pengembang (*developer*) juga melakukan fungsi verifikasi awal terhadap status masyarakat berpenghasilan rendah. Berdasarkan hasil wawancara :

- a. PT Indo Karya Santri, menggunakan beberapa indikator untuk menentukan status masyarakat berpenghasilan rendah termasuk lokasi penempatan kerja bagi karyawan. Konsumen yang bekerja di Nganjuk secara otomatis dikategorikan sebagai

masyarakat berpenghasilan rendah dikarenakan UMK Nganjuk masih tergolong kecil dan merupakan 11 besar UMK terendah di Jawa Timur.

- b. PT Tri Mega Gading Mas yang memverifikasi status MBR melalui slip gaji bagi pekerja sektor formal dan surat keterangan penghasilan dari desa bagi wiraswasta. Berdasarkan keterangan pengembang (*developer*) PT Tri Mega Gading Mas, seluruh pemohon dari PT Tri Mega Gading Mas berprofesi sebagai wiraswasta.
- c. PT Irfai Berkah Sejahtera yang menyatakan bahwa konsumen mereka memiliki latar belakang pekerjaan yang beragam seperti petani, wiraswasta dan pegawai swasta. Namun mereka menegaskan bahwa PNS, TNI dan POLRI tidak termasuk dalam kategori MBR meskipun penghasilannya dibawah batas yang ditetapkan.

Berdasarkan wawancara dengan pihak developer terkait verifikasi menunjukkan adanya interpretasi yang beragam terhadap kriteria masyarakat berpenghasilan rendah. Sementara regulasi menetapkan parameter penghasilan secara jelas, dan praktiknya terdapat pertimbangan tambahan seperti jenis pekerjaan, stabilitas penghasilan dan akses terhadap fasilitas pembiayaan.

2. Faktor Penghambat Pembebasan BPHTB bagi MBR dalam Pembelian dan Pemilikan Rumah Pertama

Keberhasilan kebijakan hukum tidak cukup hanya diukur dari keabsahan normatif regulasi yang mengaturnya, namun harus dikaji pula sejauh mana hukum tersebut dipahami dan dipatuhi oleh masyarakat yang menjadi sarannya. Berdasarkan perspektif sosiologi hukum, tingkat pencapaian tujuan suatu regulasi sangat ditentukan oleh kondisi kesadaran hukum yang berkembang di tengah masyarakat. Kesadaran hukum mengacu pada pemahaman dan kesadaran terhadap aturan, hak dan kewajiban prosedur yang berlaku. Kesadaran hukum berfungsi sebagai alat untuk melindungi hak masyarakat yang menjadi tujuan sasaran kebijakan, memajukan keadilan dan menjadi instrumen pendorong kepatuhan yang mengurangi beban lembaga hukum dan mendorong stabilitas social. Hukum hanya akan benar-benar kuat dan ditaati jika ada kesadaran hukum dari masyarakatnya. Hukum bukan sekadar aturan tertulis, tapi kekuatannya muncul dari apa yang dirasakan dan dipahami oleh tiap individu. Jadi, kesadaran hukum dalam sebuah kelompok besar atau masyarakat sebenarnya bermula dari rasa keadilan dan kesadaran masing-masing orang di dalamnya (Soekanto n.d.). Kesadaran hukum merupakan hasil nyata dari efektivitas program penyuluhan hukum yang tercermin pada sikap menghargai aturan. Secara empiris, keberhasilan dalam membangun kesadaran ini sangat bergantung pada metode penyampaian yang digunakan (Peningkatan et al. 2018).

Kajian teoritis kesadaran hukum memiliki 4 indikator tahapan yang secara progresif membangun kesadaran hukum masyarakat, diantaranya :

1. Pengetahuan hukum;
2. Pemahaman hukum;
3. Sikap hukum, dan;
4. Pola perilaku hukum.

Keempat tahapan tersebut memiliki keterkaitan satu sama lain, sehingga apabila pada tahap awal belum terpenuhi secara optimal maka pencapaian pada tahap tahap selanjutnya juga menjadi turut terhambat. Terdapat beberapa faktor utama yang menghambat kesadaran hukum yakni tingkat pendidikan, literasi dan akses terhadap informasi hukum. Individu atau masyarakat yang memiliki keterbatasan akses berpengaruh pada ketertinggalan pemahaman terhadap hak dan kewajiban mereka, sehingga tidak mampu memanfaatkan instrumen hukum yang tersedia bagi mereka (Peningkatan et al. 2018).

Dalam konteks penerapan Peraturan Bupati Nomor 5 Tahun 2025 tentang Pembebasan Pajak BPHTB bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah, rendahnya kesadaran hukum menjadi faktor penghambat paling signifikan. Adapun hasil penelitian terkait faktor penghambat pembebasan Pajak BPHTB di Kabupaten Nganjuk dengan berdasar pada indikator kesadaran hukum, asas hukum perumahan, asas *equality before the law* dan temuan empiris di lapangan:

1. Pengetahuan Hukum.

Tahap pertama dalam pembentukan kesadaran hukum adalah pengetahuan hukum. Upaya pertama mencapai kesadaran hukum yakni dengan menyampaikan, memberitahukan, menyebarluaskan aturan tersebut kepada seluruh lapisan masyarakat terutama pada masyarakat yang menjadi sasaran utama dalam kebijakan tersebut (Ahmad 1954). Meskipun secara yuridis Peraturan Bupati Nganjuk Nomor 5 Tahun 2025 telah sah diundangkan dan diberlakukan sejak bulan Februari Tahun 2025, namun temuan pada penelitian ini menunjukkan bahwa sosialisasi tidak dilakukan secara merata, dalam konteks sosiologi hukum menyatakan realitas sosiologis tidak dapat diberlakukan secara seragam, hal ini bertentangan dengan asas fiksi hukum yang menyatakan bahwa semua orang mengetahui hukum setelah peraturan diundangkan secara resmi.

Hasil temuan pada penelitian ini menunjukkan bahwa informasi yang diberikan ketiga informan konsisten terutama pada sosialisasi kebijakan pembebasan Pajak BPHTB oleh Pemerintah Kabupaten Nganjuk yang hanya dilakukan secara eksklusif kepada pengembang perumahan bukan kepada masyarakat berpenghasilan rendah secara langsung yang dalam hal ini menjadi sasaran utama dalam kebijakan intensif pajak di Kabupaten Nganjuk. Ketiadaan sosialisasi langsung kepada masyarakat menyebabkan pengetahuan hukum tentang hak atas Pembebasan BPHTB hanya tersampaikan secara terbatas melalui expo atau bazar yang diselenggarakan secara mandiri oleh masing masing pengembang atau melalui penjelasan tim pemasaran kepada calon pembeli yang telah memberikan uang muka sebagai tanda jadi pembelian unit perumahan pada pengembang.

Kondisi ini melahirkan kesenjangan informasi yang structural, dampaknya masyarakat berpenghasilan berpenghasilan rendah yang hendak membangun rumah secara swadaya tidak mendapatkan pengetahuan yang sama dengan masyarakat yang membeli perumahan pada pengembang yang tergabung dalam asosiasi pengembang dan secara aktif mengikuti kegiatan sosialisasi sehingga masyarakat

berpenghasilan rendah tidak mengetahui secara penuh hak mereka untuk mendapatkan pembebasan pajak melalui Peraturan Bupati Nganjuk Nomor 5 Tahun 2025. Kesenjangan ini menjadi bukti konkret bahwa tahap pengetahuan hukum sebagai fondasi kesadaran hukum belum terpenuhi secara merata.

Dari perspektif asas *equality before the law* yang berlandaskan pada Pasal 27 ayat (1) dan pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, kondisi ini mengandung persoalan yang mendasar terkait hak atas intensif fiskal secara normatif dimiliki oleh seluruh masyarakat berpenghasilan rendah, namun secara faktual hanya dapat diakses oleh kelompok yang memiliki koneksi informan melalui jaringan pengembang tertentu. Kontradiksi antara fiksi hukum dan realita sosial ini menjadi penghambat utama yang bersumber dari lemahnya infrastruktur penyebaran pengetahuan hukum pada masyarakat. Disamping itu, kondisi ini juga bertentangan dengan asas keadilan dan pemerataan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang menghendaki pembangunan perumahan dilaksanakan secara adil dan merata bagi seluruh masyarakat tanpa terkecuali.

2. Pemahaman Hukum.

Sekedar mengetahui hukum secara sekilas tentu belum memadai. Diperlukan lanjutan berupa pemahaman hukum, yakni proses mendalami aturan agar setiap orang mengetahui hak dan kewajiban mereka (Soepeno and Tory 2024). Namun keberhasilan pada tahap ini tidak hanya bergantung pada respon masyarakat, ketidakjelasan regulasi juga sering kali menjadi kendala utama yang menghambat proses internalisasi aturan.

Temuan lapangan menunjukkan adanya ambiguitas normative yang signifikan dalam Peraturan Bupati Nganjuk Nomor 5 Tahun 2025 tentang Pembebasan Pajak BPHTB bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah, khususnya berkenaan dengan penentuan status masyarakat berpenghasilan rendah. Peraturan tersebut menetapkan parameter kriteria masyarakat berpenghasilan rendah bagi kelompok profesi tertentu. Dalam peraturan tersebut menetapkan parameter kriteria masyarakat berpenghasilan rendah semata mata hanya berdasarkan besaran penghasilan dan status perkawinan, tanpa adanya klausul eksplisit yang mengatur mengenai profesi tertentu seperti PNS, TNI dan POLRI yang sering dianggap memiliki kestabilan ekonomi dan bukan merupakan masyarakat berpenghasilan rendah meskipun besaran penghasilan tergolong kriteria masyarakat berpenghasilan rendah oleh peraturan yang mengatur. Akibatnya terjadi perbedaan pemahaman terkait jenis profesi. PT Irfai Berkah Sejahtera secara tegas menyatakan bahwa PNS, TNI dan POLRI tidak termasuk kategori MBR mekipun penghasilan mereka berada di bawah ambang batas yang ditetapkan. Namun sebaliknya, PT Indo Karya Santri justru mengupayakan agar pemohon berprofesi PNS yang telah memenuhi syarat penghasilan tetap dapat memperoleh intensif pajak, bahkan berhasil; mengakomodasi satu pemohon berstatus PNS. Sedangkan PT Tri Mega Gading Mas menyatakan ketidaktahuan terkait profesi pemohon.

Ketidakteraturan pemahaman ini merupakan cerminan dari belum terpenuhinya tahap pemahaman hukum di kalangan para pelaksana, yang secara langsung berimbas pada terjadinya interpretasi yang beragam dalam proses verifikasi di lapangan. Apabila pihak pengembang selaku intermediary yang paling dekat dengan masyarakat dan menjadi penghubung informasi kepada masyarakat belum memiliki pemahaman hukum yang seragam, maka sangat sukar untuk mengharapkan masyarakat umum untuk memahami secara tepat terkait hak hak mereka berdasarkan regulasi tersebut.

Hambatan pemahaman hukum selanjutnya ditunjukkan pada pelaksanaan pembebasan BPHTB untuk kategori rumah swadaya. Meskipun pada Pasal 10 huruf c Peraturan Bupati Nganjuk Nomor 5 Tahun 2025 telah eksplisit mengakomodasi kategori ini dengan mewajibkan melampirkan bukti perolehan tanah, rencana anggaran biaya pembangunan dan denah rumah, namun peraturan tersebut tidak menjelaskan secara detail terkait tahap mana pengajuan dapat dilakukan, apakah sebelum pembangunan, saat pembangunan atau setelah pembangunan telah selesai. Ketiadaan petunjuk teknis yang memadai ini menyebabkan masyarakat yang bermaksud mengajukan pembebasan Pajak BPHTB untuk rumah swadaya tidak memahami alur procedural yang harus ditempuh. Temuan di lapangan saat penulis melakukan penelitian, tidak ditemukan adanya permohonan pembebasan Pajak BPHTB oleh MBR untuk rumah swadaya. Kondisi ini bertentangan dengan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 yang secara tegas mengakui rumah swadaya sebagai salah satu jenis hunian yang sah dan dilindungi oleh negara.

3. Sikap Hukum

Sikap hukum mencerminkan kecenderungan individu dalam menerima atau menolak suatu norma berdasarkan penilaian subjektif terhadap kemanfaatan hukum tersebut bagi kehidupannya (Masyarakat n.d.). Pada tahap ini, masyarakat tidak sekedar mengetahui aturan, melainkan telah memahami dan mulai menilai apakah nilai manfaat dari regulasi tersebut relevan dan signifikan bagi kepentingan mereka. Temuan penelitian menunjukkan bahwa sikap hukum pun terhadap hambatan di kalangan masyarakat berpenghasilan rendah.

Berdasarkan keterangan pengembang PT Tri Mega Gading Mas, kendala yang secara konsisten dihadapi adalah keterlambatan masyarakat dalam mengumpulkan berkas atau dokumen yang diperlukan dalam hal permohonan pembebasan Pajak BPHTB. Masyarakat pada umumnya menganggap kekurangan dokumen sebagai persoalan administratif yang sepele dan tidak mendesak. Karena ketiadaan urgensi atau pemahaman mengenai konsekuensi hukum dari keterlambatan dokumen, masyarakat cenderung menunda nunda pengumpulan persyaratan dan tidak menempatkan kelengkapan berkas sebagai bagian dari ketaatan hukum yang harus dipenuhi. Hal ini turut dibenarkan oleh PT Irfai Berkah Sejahtera yang menyebutkan bahwa lambatnya respon pemohon dalam melengkapi berkas sebagai kendala utama yang berdampak pada terganggunya timeline pengajuan kolektif.

Sikap menunda pengumpulan berkas merupakan manifestasi dari belum terbentuknya internalisasi nilai hukum yang kuat di kalangan masyarakat berpenghasilan rendah. Dalam hal ini masyarakat belum sepenuhnya menyadari bahwa kelengkapan dokumen bukan sekedar formalitas birokrasi, melainkan merupakan bagian integral dari hak mereka untuk memperoleh intensif fiskal yang telah dijamin oleh peraturan perundang undangan. Kondisi ini diperburuk oleh tingkat pendidikan dan literasi hukum yang relative rendah, yang secara structural berkorelasi dengan besaran UMK Kabupaten Nganjuk sebesar Rp.2.405.255,00/bulan yang merupakan salah satu terendah di Jawa Timur. Rendahnya UMK mencerminkan kondisi ekonomi masyarakat tidak mendorong tumbuhnya literasi hukum yang memadai, karena akses terhadap informasi hukum dipengaruhi oleh kemampuan finansial dan tingkat pendidikan.

Selain sikap terhadap kewajiban administratif, ditemukan hambatan pada sikap hukum dalam memadahi hak atas pembebasan pajak BPHTB. Banyak masyarakat yang tidak menyadari bahwa mereka memiliki hak atas fasilitas intensif pajak tersebut. Ketidasadaran atas hak yang dimiliki tidak mendorong tumbuhnya sikap proaktif untuk mencari informasi atau mengajukan permohonan. Individu yang memiliki keterbatasan informasi tersebut cenderung tertinggal dan tidak memahami apa yang menjadi hak dan kewajibannya. Kondisi tersebut secara langsung menghambat terwujudnya asas keterjangkauan dan kemudahan sebagaimana yang termaktub pada pasal 2 huruf e UU Nomor 1 Tahun 2011.

4. Pola Perilaku Hukum.

Aspek perilaku hukum merujuk pada sejauh mana suatu norma hukum diterapkan dalam ruang lingkup social. Mencakup tingkat kepatuhan dan adopsi terhadap aturan oleh masyarakat dalam kehidupan nyata. Pada tahap inilah dapat dinilai apakah kesadaran hukum yang terbentuk benar benar menghasilkan perubahan perilaku yang sejalan dengan tujuan regulasi. Temuan penelitian mengungkapkan bahwa pola perilaku dalam mengakses pembebasan BPHTB sangat ketergantungan pada para pengembang sebagai satu satunya kanal informasi dan fasilitas. Seluruh permohonan yang diterima oleh Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Nganjuk merupakan permohonan kolektif yang diajukan oleh pihak pengembang, bukan permohonan perorangan dari masyarakat secara mandiri. Pengembang menjalankan fungsi ganda sebagai intermediate yang tidak hanya sebagai penyedia hunian namun juga sebagai pelaksana sosialisasi, pengumpulan dokumen dan pengajuan permohonan secara kolektif kepada Bapenda.

Pola ketergantungan ini secara otomatis membentuk eksklusi kelompok MBR yang memilih membangun rumah secara swadaya dan sesuai kemampuan finansialnya atau individu yang membeli rumah secara bertahap di kalangan MBR tidak memiliki informasi yang memadai. Budaya membangun rumah secara bertahap sangat umum di kalangan MBR, justru menempatkan mereka di luar jangkauan kebijakan yang seharusnya. Kondisi ini membuktikan bahwa po;a

perilaku hukum yang terbentuk di lapangan sama sekali tidak mencerminkan kehendak normatif Peraturan Bupati Nganjuk Nomor 5 Tahun 2025.

Kesenjangan antara norma dan perilaku juga dapat dilihat dari data permohonan yang ada. Berdasarkan data yang diperoleh dari wawancara, total permohonan yang berhasil diproses dari pengembang hanya mencakup sekitar 35 pemohon yang mendapatkan pembebasan BPHTB. Angka ini tidak sebanding dengan data masyarakat miskin sebesar 107.300 jiwa menurut BPS per Maret 2025. Kesenjangan ini yang menjadi indikator paling nyata dari belum terbentuknya pola perilaku hukum yang komprehensif di kalangan MBR dalam mengakses hak mereka.

Berdasarkan analisis di atas dapat disimpulkan bahwa faktor penghambat pembebasan BPHTB bagi MBR di Kabupaten Nganjuk bersumber dari 1 permasalahan yang mendasar dan bersifat sistematis, yakni belum terbentuknya kesadaran hukum yang memadai di kalangan MBR sebagai target kebijakan. Kegagalan pada tahap pengetahuan hukum akibat sosialisasi yang terbatas tidak menyentuh masyarakat umum secara langsung menjadi akar yang menghambat indikator kesadaran hukum. Kondisi ini juga diperparah oleh tingkat pendidikan dan literasi hukum masyarakat yang berkorelasi erat dengan rendahnya UMK Kabupaten Nganjuk, serta oleh ambiguitas normatif dalam peraturan yang mempersulit pemahaman yang seragam dan benar.

D. PENUTUP

KESIMPULAN

1. Kebijakan pembebasan pajak BPHTB di Kabupaten Nganjuk telah diterapkan melalui Peraturan Bupati Nomor 5 Tahun 2025 tentang Pembebasan Pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah. Kebijakan ini memberikan pembebasan Pajak sepenuhnya bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah untuk kepemilikan rumah pertama dengan nilai perolehan dibawah Rp.166.000.000,00. Pengajuan pembebasan pajak BPHTB didominasi oleh jalur kolektif melalui pengembang (*developer*). Penggunaan sistem e-BPHTB dengan NIK sebagai identitas Tunggal terbukti efektif dalam memverifikasi riwayat masyarakat dalam hal kepemilikan aset. melalui sistem tersebut Badan Pendapatan Daerah dapat mengetahui dan mendeteksi untuk menolak pemohon yang sudah pernah melakukan transaksi jual beli tanah atau bangunan sebelumnya. Sehingga kebijakan intensif pajak dapat tepat sasaran kepada pembeli rumah pertama.
2. Ditemukan beberapa faktor penghambat dalam pelaksanaan kebijakannya terutama terkait sosialisasi yang masih terbatas pada asosiasi pengembang (*developer*) perumahan sehingga belum menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Hambatan lainnya meliputi munculnya ketergantungan informasi masyarakat terhadap pengembang (*developer*), adanya perbedaan interpretasi

atau ambiguitas kriteria MBR dalam menentukan profesi tertentu. Selain itu, mekanisme pembebasan pajak untuk kategori rumah swadaya belum berjalan optimal karena tidak adanya sosialisasi langsung kepada masyarakat berpenghasilan rendah dan kompleksitas persyaratan administratif yang sulit dipenuhi oleh masyarakat.

SARAN

1. Kepada Badan Pendapatan Kabupaten Nganjuk, disarankan agar melakukan sosialisasi yang lebih luas dan massif ke seluruh masyarakat, tidak hanya terbatas pada sosialisasi pengembang (*developer*) perumahan saja. Hal ini penting agar masyarakat yang ingin memhanggun rumah swadaya juga mengetahui hak mereka. Disamping itu, mengingat saat ini permohonan di dominasi jalur kolektif melalui pengembang (*developer*), pemerintah perlu memberikan kemudahan dan panduan yang lebih luas dan jelas bagi pemohon mandiri/peroranagn agar ttidak terjadi ketimpangan akses.
2. Kepada pihak pengembang (*developer*) diharapkan lebih proaktif dan transparan dalam menyampaikan informasi secara aktif terkait hak hak mereka dalam kebijakan perumahan, termasuk mekanisme untuk mendapatkan intensif pajak dengan membantu mengedykasi masyarakat terkiat urgensi kelengkapan dokumen administratif guna menghindari keterlambatan ketertiban SK.
3. Kepada masyarakat berpenghasilan rendah, perlu membangun kesadaran hukum dan mencari informasi secara aktif terkait hak hak mereka dalam kebijakan perumahan, termasuk mekanisme untuk mendapatkan intensif pajak da n diharapkan masyarakat lenih disiplin dalam memenuhi persyaratan dokumen yang dibutuhkan sejak awal proses agar mempermudah verifikasi dan mempercepat legalitas kepemilikan asset.

REFERENSI

Ahmad, Ibrahim. 1954. "Rencana Dan Strategi Peningkatan Kesadaran Hukum

- Masyarakat.” 15–24.
- Akmal, Muhammad Wijdanul, And Dita Perwitasari. 2016. “Implementasi Terkait Pemberian Jasa Oleh Ppat Tanpa Memungut Biaya Kepada Orang Yang Tidak Mampu Di Kabupaten Gresik.”
- Astrid, Juanita, Nia Kurniati, And Agus Suwandono. 2021. “Program Perumahan Rakyat Untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah Melalui Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan Yang Tidak Layak Huni.” *Acta Diurnal* 5(1):95–106.
- Eka Susanti. 2020. “Problematika Dalam Pelaksanaan Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan (Bphtb) Di Kota Padang.” *Jch (Jurnal Cendekia Hukum)* Vol. 5 No. Doi:10.3376/Jch.V5i2.240.
- Hamdani, Fathul, Eduard Awang, Maha Putra, Dinul Apriliana Akbar, And Diah Puji. 2023. “Fiksi Hukum : Idealita , Realita , Dan Problematikanya Di Masyarakat.” 1(2):71–83. Doi:10.59605/Plrev.V1i2.364.
- Lubis, Fauziah, Dyna Varissa Indah, Nabilah Putri Ayuni, And Nuur Zayana Purba. 2025. “Kajian Asas-Asas Equality Before The Law Dalam Praktik Peradilan Perdata.” *Innovative : Journal Of Social Science Research* 5(3):5390–5407.
- Masyarakat, Kesadaran Hukum. N.D. “Zoon Politicon.”
- Peningkatan, Terhadap, Kesadaran Hukum, Yul Ernis, Jl H. R. Rasuna, Said Kavling, And Jakarta Selatan. 2018. “De Jure De Jure.” 18(30):477–96.
- Priyono, B., And F. Silalahi. 2025. “Evaluasi Program Penyediaan 3 Juta Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Mbr).” *Crossroad Research Journal* 2(1). <https://Journal.Yayasanpad.Org/Index.Php/Crj/Article/View/280%0ahttps://Journal.Yayasanpad.Org/Index.Php/Crj/Article/Download/280/183>.
- Sihotang, Sudiman. 2024. “1 2 3 4.” 13(02).
- Soekanto, Soerjono. N.D. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Pt Raja Grafindo Persada Depok.
- Soepeno, Dr., And Christian Tory. 2024. *Sosiologi Hukum Dalam Pendekatan Konsep Dan Teori*. Grup Penerbitan Cv Budi Utama.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 4.
- Peraturan Bupati Nganjuk Nomor 5 Tahun 2025 Tentang Pembebasan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah.
- Sk Gubernur Jawa Timur Nomor 100.3.3.1/775/Kpts/013/2024 Tentang Upah Minimum Kabupaten/Kota Di Jawa Timur Tahun 2025.