

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dengan bergulirnya era otonomi daerah, yang efektif berlaku sejak tahun 2001, Pemerintah Daerah (Pemda) telah diberikan kewenangan yang cukup besar. Namun demikian, pelimpahan kewenangan dari sisi *expenditure assignment* tersebut ternyata belum disertai dengan penyerahan kewenangan yang memadai dari sisi penerimaan (*revenue assignment*), contohnya Pemda mendapatkan tugas untuk memberi pelayanan publik seperti dalam bidang pendidikan, kesehatan atau infrastruktur, namun dari sisi penerimaannya Pemda mempunyai keterbatasan dalam mencari dana untuk membiayai tugas tersebut. Sebagai akibat dari *mismatch* antara kewenangan pengeluaran dan penerimaan ini, Pemda menjadi sangat tergantung kepada dana transfer (Dana Perimbangan) dari Pemerintah (Pusat). Sebagai gambaran, penerimaan Pemda (konsolidasi provinsi dan kabupaten/kota) yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah, pada tahun 2007 mempunyai rata-rata masing-masing sebesar 13,3 persen, 79,6 persen dan 7,1 persen terhadap total penerimaannya (Kementerian Keuangan RI, 2010). Walaupun hasil penerimaan pajak dan retribusi daerah memiliki peranan cukup besar dalam PAD, yaitu sebesar 84,4 persen terhadap total PAD, namun peranannya masih relatif kecil terhadap anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) khususnya bagi daerah kabupaten/kota, sehingga sebagian besar pengeluaran APBD dibiayai dana alokasi dari Pusat. Oleh karena itu, pemberian peluang untuk mengenakan pungutan baru diharapkan dapat meningkatkan PAD.

Untuk mengatasi ketimpangan tersebut, Pusat terus berupaya meningkatkan kemampuan fiskal daerah dengan mengkaji basis-basis pajak yang cukup potensial dan secara kriteria tepat untuk dijadikan pajak daerah dan retribusi daerah. Berdasarkan hal tersebut, agenda untuk menyerahkan PBB sebagai salah satu basis pajak daerah adalah upaya yang tepat untuk meningkatkan *taxing power* daerah. Hal tersebut disebabkan dari segi basis pajak, PBB tidak memiliki mobilitas tinggi sehingga memudahkan Pemda untuk memungutnya.

Pembayar pajak sulit untuk merelokasi usaha/asetnya dari satu daerah yang beban pajaknya tinggi ke daerah lain yang beban pajaknya lebih rendah.

Kecenderungan Pemda untuk menciptakan berbagai pungutan yang tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan bertentangan dengan kepentingan umum, dapat diatasi Pusat dengan melakukan pengawasan terhadap setiap peraturan daerah (Perda) yang mengatur pajak dan retribusi tersebut. Undang-Undang (UU) memberikan kewenangan kepada Pusat untuk membatalkan setiap Perda yang bertentangan dengan UU dan kepentingan umum. Sesuai dengan UU Nomor 28 Tahun 2009, Perda yang mengatur pajak daerah dan retribusi daerah dalam jangka waktu 3 (tiga) hari kerja sejak disetujui kepala daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) dan DPRD harus disampaikan kepada Pusat. Dalam 15 hari kerja Pusat memberikan evaluasi terhadap Perda, yang hasilnya dapat berupa persetujuan atau penolakan terhadap Perda tersebut¹.

Pada Penjelasan UU Nomor 28 Tahun 2009 dijelaskan pula bahwa pengaturan kewenangan perpajakan dan retribusi yang ada saat ini kurang mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Pemberian kewenangan yang semakin besar kepada daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat seharusnya diikuti dengan pemberian kewenangan yang besar pula dalam perpajakan dan retribusi. Basis pajak kabupaten/kota yang terbatas mengakibatkan terbatasnya PAD yang diperoleh daerah, sehingga ketergantungan daerah sangat besar terhadap Dana Perimbangan dari Pusat yang mencerminkan kurangnya akuntabilitas daerah. Karena ketergantungan tersebut, Pemda tidak terdorong untuk mengalokasikan anggaran secara efisien karena merasa semua kebutuhannya akan dipenuhi oleh Pusat dan masyarakat setempat tidak ingin mengontrol anggaran daerah karena merasa tidak dibebani dengan pajak dan retribusi.

Untuk mendukung terselenggaranya otonomi daerah, Pemerintah melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, telah memberikan perluasan kewenangan perpajakan dan retribusi yang dilakukan dengan memperluas basis pajak daerah dan memberikan

¹ Sesuai dengan Pasal 157 UU 28 Tahun 2009 yang membahas pengawasan dan pembatalan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah.

kewenangan kepada daerah dalam penetapan tarif, dimana hal tersebut diatur lebih lanjut dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang merupakan revisi UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Dalam Penjelasan UU Nomor 28 Tahun 2009, disebutkan pula bahwa perluasan basis pajak dilakukan sesuai kriteria pajak yang baik, yaitu tidak menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan menghambat mobilitas penduduk, arus lalu lintas barang dan jasa antar daerah dan kegiatan ekspor impor². Berdasarkan pertimbangan tersebut, perluasan basis pajak daerah dilakukan dengan memperluas basis pajak yang sudah ada, mendaerahkan pajak pusat dan menambah jenis pajak baru. Perluasan basis pajak dilakukan pada Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Hotel, dan Pajak Restoran. Sementara itu, ada empat jenis pajak baru bagi Daerah, yaitu Pajak Bumi Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan yang sebelumnya merupakan pajak Pusat, Pajak Sarang Burung Walet sebagai pajak kabupaten/kota serta Pajak Rokok sebagai pajak baru bagi Provinsi. Penjelasan selengkapnya tentang perluasan pajak daerah tersebut, terdapat dalam subbab 2.4 yang membahas Landasan Hukum Pajak Daerah.

Sampai tahun 2009 PBB masih dipungut Pusat, namun demikian penerimaan dari pajak ini hampir seluruhnya dibagihasilkan kepada Pemda melalui mekanisme Dana Bagi Hasil Pajak, yaitu 90 persen dari total penerimaan PBB. Adapun proporsi untuk Provinsi adalah sebesar 16,2 persen, Kabupaten/Kota sebesar 64,8 persen dan 9 persen untuk upah pungut. Namun dengan penetapan UU Nomor 28 Tahun 2009, pemungutan PBB akan dilakukan oleh Pemda dan hasil pungutnya masuk dalam PAD. Dalam prakteknya di dunia, PBB (*property taxation*) diterapkan oleh lebih dari 130 negara yang sebagian besar pengadministrasiannya dilakukan oleh Pemda. Penerimaan ini setelah berpindah dari dana transfer ke pendapatan daerah dapat memberikan kontribusi yang sangat

² Pungutan seperti retribusi atas izin masuk kota yang diberlakukan di Kabupaten Purbalingga atas kendaraan angkut barang, pengiriman barang antar daerah/pulau yang diberlakukan di Kota Mataram, dan pungutan atas kegiatan ekspor impor sebaiknya tidak dijadikan sebagai objek pajak atau retribusi karena dapat menyebabkan biaya produksi makin meningkat. Jenis pungutan di Kabupaten Purbalingga dan Kota Mataram tersebut, hanyalah sedikit contoh dari banyaknya pungutan di daerah yang akhirnya dihapuskan untuk merangsang berkembangnya investasi di daerah.

besar bagi Pemda (ADB, 2008). Berdasarkan hal itu, peralihan PBB sebagai pajak pusat menjadi pajak daerah tentu saja diharapkan dapat secara langsung meningkatkan PAD.

Menurut Laporan *Asian Development Bank* (ADB, 2008), PBB dapat digunakan untuk meningkatkan manajemen pertumbuhan fiskal, karena PBB dapat digunakan untuk meningkatkan persaingan antar daerah serta meningkatkan penerimaan daerah. Selain itu pemberlakuan PBB juga dapat berdampak lebih baik terhadap penggunaan lahan dan pengelolaan tingkat kepadatan suatu daerah. Berdasarkan pengalaman internasional, beberapa hal yang harus diperhatikan tentang reformasi PBB, antara lain: i) dukungan politik dan operasional yang kokoh; ii) dijalankan secara menyeluruh dengan memadukan kebijakan dan administrasi; iii) dilakukan secara strategis; iv) melibatkan penyederhanaan kebijakan dan administrasi; dan v) menggunakan teknologi komputer secara efektif.

Agenda pendaerahan PBB telah terakomodasi dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 yang berlaku efektif mulai tahun 2010, dimana Pusat dan DPR telah sepakat untuk menjadikan PBB sebagai basis pajak daerah yang berlaku mulai tahun 2014, walaupun hanya terbatas pada PBB sektor pedesaan dan perkotaan (PBB sektor kehutanan, perkebunan dan pertambangan tetap sebagai objek pajak Pusat). Dengan masa peralihan selama empat tahun tersebut, Pusat harus dapat menyerahkan kewenangan PBB sektor pedesaan dan perkotaan kepada seluruh Kabupaten/Kota.

Pusat sepenuhnya menyadari bahwa agenda pengalihan PBB ini merupakan sebuah pekerjaan besar, selain akan dihadapkan pada beberapa kendala, rencana ini juga membutuhkan waktu dan perencanaan yang matang agar prosesnya dapat berjalan baik dan memberikan hasil yang optimal. Kendala tersebut antara lain adalah bagaimana pengadministrasian PBB yang tidak hanya memerlukan fasilitas dan sistem yang memadai, tetapi juga memerlukan kesiapan sumber daya manusia (SDM) pada Pemda yang nantinya akan melaksanakan pengadministrasian PBB secara otonom. Secara lebih rinci, pengadministrasian PBB memerlukan sebuah database yang *up to date* (mengenai objek pajak yang berisi peta tanah, nilai aset dan kepemilikan tanah sebagai basis pajak), sistem administrasi berbasis komputer, manual/petunjuk pelaksanaan, dan sumber pendanaan yang cukup besar.

Sebelumnya penghitungan PBB menurut UU Nomor 12 Tahun 1994 dilakukan dengan mengalikan tarif dan NJKP (nilai jual kena pajak), dimana besar tarif adalah sebesar 0,5 persen dan besarnya NJKP adalah 20-40 persen. NJOP tidak kena pajak untuk setiap daerah setinggi-tingginya Rp12 juta. Sedangkan menurut UU Nomor 28 Tahun 2009, besarnya NJOP tidak kena pajak ditetapkan paling rendah sebesar Rp10 juta untuk setiap Wajib Pajak dan tarif PBB Pedesaan dan Perkotaan ditetapkan paling tinggi sebesar 0,3 persen. Penghitungan PBB dilakukan dengan cara mengalikan tarif dengan selisih NJOP dan NJOP tidak kena pajak.

Dengan peralihan PBB dari pajak Pusat menjadi pajak daerah dan perbedaan cara perhitungan PBB seperti yang telah diuraikan di atas, tentunya akan berpengaruh terhadap jumlah pajak yang dipungut. Jumlah pungutan diasumsikan akan meningkat karena pungutan PBB sekarang hanya akan masuk ke kas Pemda. Dalam hal ini, penulis ingin mengetahui lebih lanjut bagaimana persiapan dalam peralihan PBB, baik yang dilakukan Pusat maupun Pemda, mengidentifikasi permasalahan serta mencari pemecahannya. Persiapan Pemda terutama yang dilakukan oleh Pemda Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi), karena wilayah tersebut dianggap sebagai wilayah yang berpotensi besar dalam menghasilkan PBB pedesaan dan perkotaan.

Peralihan PBB pedesaan dan perkotaan ini merupakan suatu pekerjaan besar yang membutuhkan perencanaan matang, agar pemungutan PBB oleh Pemda dapat berjalan efektif dengan hasil maksimal. Persiapan oleh Pusat bertujuan agar setelah PBB didaerahkan, Pemda dapat memperoleh jumlah pungutan minimal sama dengan sebelum peralihan PBB. Dengan demikian, diharapkan Pemda dapat mengurangi ketergantungan terhadap dana transfer.

1.2. Perumusan Masalah

Dengan ditetapkannya undang-undang yang salah satunya mengatur tentang dialihkannya PBB dari pajak pusat menjadi pajak daerah, tentunya diperlukan persiapan yang matang dari pemerintah baik Pusat maupun Pemda. Peralihan tersebut diharapkan tidak mengurangi penerimaan Pemda yang bersumber dari PBB, dimana selama ini penerimaan PBB didapatkan lewat mekanisme Dana Bagi Hasil.

Untuk itu, permasalahan dirumuskan dalam beberapa pertanyaan, yaitu:

1. Bagaimana persiapan Pusat dalam upaya mengalihkan PBB dari pajak pusat menjadi pajak daerah?;
2. Bagaimana strategi Pemda Jabodetabek dalam mempersiapkan diri menghadapi peralihan PBB dari pajak pusat menjadi pajak daerah?;
3. Permasalahan apa yang mungkin terjadi dalam peralihan PBB dari pajak pusat menjadi pajak daerah?; dan
4. Kebijakan apa saja yang masih perlu dilakukan untuk mempersiapkan pengalihan PBB dari pajak pusat menjadi pajak daerah?.

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang ingin diteliti, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan antara lain:

1. Mengetahui persiapan Pusat dalam upaya mengalihkan PBB dari pajak pusat menjadi pajak daerah;
2. Mengidentifikasi strategi Pemda Jabodetabek dalam mempersiapkan diri menghadapi peralihan PBB dari pajak pusat menjadi pajak daerah;
3. Mengetahui permasalahan yang mungkin terjadi dalam peralihan PBB dari pajak pusat menjadi pajak daerah; dan
4. Mengidentifikasi kebijakan apa saja yang masih perlu dilakukan untuk mempersiapkan pengalihan PBB dari pajak pusat menjadi pajak daerah.

1.4. Ruang Lingkup

Studi ini membahas persiapan pemerintah menghadapi PBB yang dialihkan dari pajak pusat menjadi pajak daerah dengan ruang lingkup dan batasan:

1. Penjelasan akan bertumpu pada permasalahan persiapan pemungutan PBB pedesaan dan perkotaan oleh Pemerintah, serta tidak menyangkut masalah politik. Oleh karena itu, bila terdapat permasalahan terkait politik tidak akan dibahas terlalu mendalam dalam studi ini;
2. Analisis dilakukan sesuai dengan undang-undang yang berlaku tentang keuangan negara;

3. Pembahasan dilakukan secara makro dan mengkhususkan pada keuangan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota;
4. Analisis yang dilakukan pada tingkat daerah otonom adalah pada tingkat kabupaten/kota terutama di wilayah Jabodetabek, kecuali DKI Jakarta yang menganut sistem otonomi tunggal³; dan
5. Gambaran dilakukan sampai dengan tahun 2014.

1.5. Manfaat Penelitian

Studi yang dilakukan ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain:

1. Memperkaya khasanah ilmu pengetahuan di Indonesia, terutama berkaitan dengan studi empirik mengenai permasalahan persiapan pemerintah menghadapi peralihan PBB dari pajak pusat menjadi pajak daerah;
2. Menjelaskan dan menginformasikan kepada masyarakat umum tentang adanya peralihan PBB dari pajak pusat menjadi pajak daerah;
3. Mengetahui apakah kebijakan mengalihkan PBB dari pajak pusat menjadi pajak daerah merupakan kebijakan yang menguntungkan atau tidak bagi sebuah provinsi atau kabupaten/kota; dan
4. Menjadi salah satu acuan bagi para pengambil kebijakan dalam merumuskan dan menyelesaikan permasalahan peralihan PBB dari pajak pusat menjadi pajak daerah serta memberikan saran/rekomendasi kebijakan yang *feasible* untuk diimplementasikan.

1.6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan studi ini tersusun dalam enam bab, yaitu:

Bab I PENDAHULUAN

Bab ini membahas latar belakang masalah yang mendasari studi ini, perumusan permasalahan, tujuan penelitian, ruang lingkup/cakupan studi, manfaat studi, dan sistematika penulisan studi.

³ Sesuai dengan UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004, Provinsi DKI Jakarta memiliki sistem otonomi yang tunggal

Bab II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini membahas tinjauan pustaka berupa teori yang mendasari studi, terutama teori desentralisasi fiskal, perpajakan khususnya pajak properti, pengalaman negara lain, dan penelitian sejenis yang telah dilakukan sebelumnya terutama di Indonesia.

Bab III METODOLOGI DAN DATA

Bab ini menjelaskan cara-cara pengolahan data yang dilakukan dan *tool of analysis* yang digunakan serta jenis dan sumber data yang digunakan dalam studi ini.

Bab IV. Gambaran Umum

Bab ini menjelaskan gambaran/deskripsi umum mengenai peralihan PBB dari pajak pusat menjadi pajak daerah, terutama dampaknya terhadap keuangan negara maupun keuangan daerah, deskripsi penerimaan PBB Pemda Jabodetabek serta persiapan yang telah dilakukan Pusat.

Bab V Hasil dan Pembahasan

Bab ini mengemukakan hasil pengolahan data yang telah dilakukan dengan menggunakan model yang dijelaskan dalam bagian metodologi. Dalam bab ini dibahas juga analisis dari hasil pengolahan data tersebut.

Bab VI Penutup

Bab ini berisi kesimpulan umum penulisan, saran/rekomendasi kebijakan yang dapat diberikan, dan kritik atas keterbatasan studi.