



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**ANALISIS FAKTOR-FAKTOR PENENTU KEBIJAKAN  
PENDAERAHAN PAJAK BUMI DAN BANGUNAN SEKTOR  
PERDESAAN DAN PERKOTAAN**

**SKRIPSI**

**IMAM BAIHAQI LUKMAN  
0706283746**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
DEPOK  
2011**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**ANALISIS FAKTOR-FAKTOR PENENTU KEBIJAKAN  
PENDAERAHAN PAJAK BUMI DAN BANGUNAN SEKTOR  
PERDESAAN DAN PERKOTAAN**

**SKRIPSI**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Sarjana Ilmu Administrasi**

**IMAM BAIHAQI LUKMAN  
0706283746**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
DEPOK  
2011**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.**

**Nama : Imam Baihaqi Lukman**

**NPM : 0706283746**

**Tanda Tangan**



**Tanggal : 1 Desember 2011**

## HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :  
Nama : Imam Baihaqi Lukman  
NPM : 0706283746  
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara  
Judul Skripsi : Analisis Faktor-Faktor Penentu Kebijakan  
Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor  
Perdesaan dan Perkotaan

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar sarjana ilmu administrasi pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dra. Inayati, M.Si



Penguji : Drs. Achmad Lutfi, M.si



Ketua Sidang : Umanto Eko, S.sos., M.si



Sekretaris Sidang : Desy Hariyati, S.sos



Di tetapkan di : Depok

Tanggal : 1 Desember 2011

## KATA PENGANTAR DAN UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur peneliti panjatkan kehadirat Allah SWT atas berkat dan rahmat-Nya, peneliti dapat menyelesaikan skripsi ini tepat pada waktunya. Penulisan Skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Ilmu Administrasi Jurusan Ilmu Administrasi Negara pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

Peneliti menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak peneliti tidak akan sampai pada tahap ini. Oleh karena itu, peneliti ingin mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu selama proses penyusunan hingga terselesaikannya skripsi ini, diantaranya:

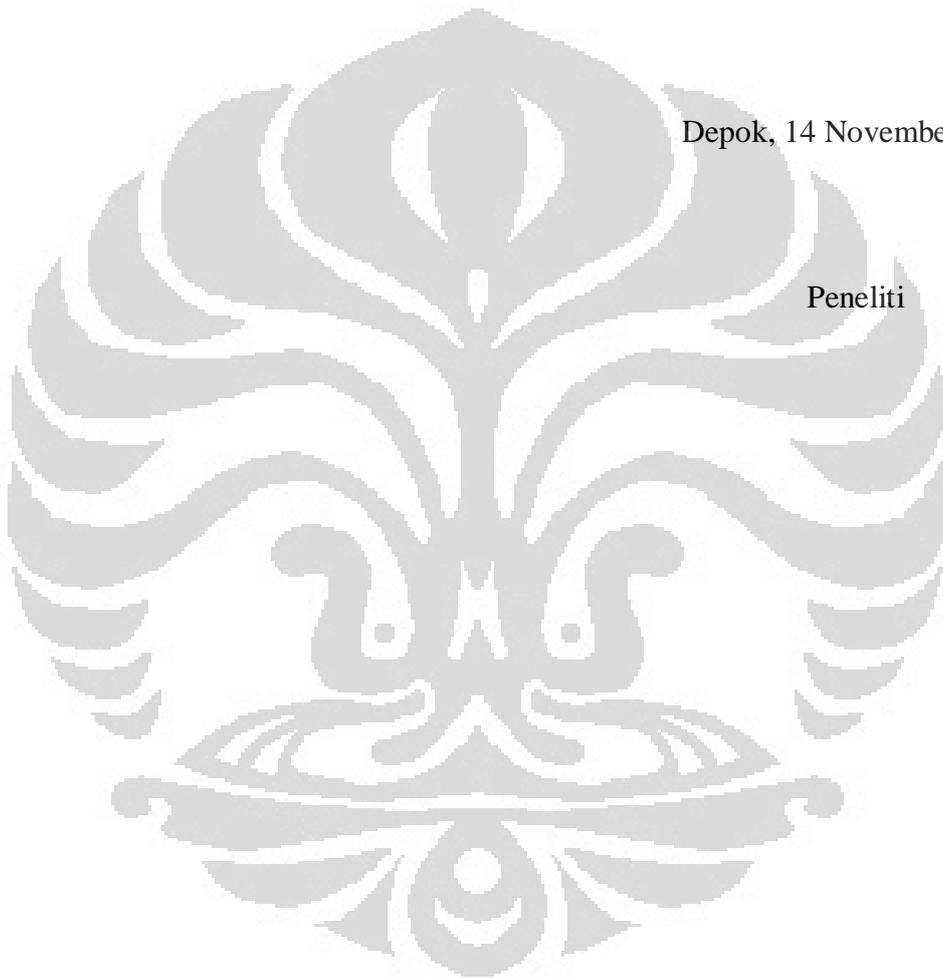
- 1) Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, M.Sc., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia;
- 2) Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si., selaku Ketua Program Sarjana Reguler/Paralel Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI;
- 3) Dra. Inayati, M.Si. selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktunya, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan skripsi ini;
- 4) Seluruh Dewan Penguji sidang skripsi yaitu: Drs. Achmad Lutfi, M.si., Umanto Eko, S.sos., M.si., dan Desy Hariyati, S.sos.
- 5) Keluarga peneliti yang selalu memberikan dukungan;
- 6) Para Narasumber: Dudung Djumhana, Edy Sumantri, Dian Putra, dan Harry Azhar Azis yang meluangkan waktunya untuk Peneliti wawancara.
- 7) Zehan, Tito, Budi, Bangun, dan Trikur yang telah memberikan waktunya untuk datang mendukung peneliti pada saat sidang skripsi.
- 8) Teman-teman Administrasi Negara 2007 yang telah memotivasi dan memberi semangat dalam menyelesaikan skripsi ini;

- 9) Seluruh staf pengajar dan pegawai FISIP-UI, serta pihak-pihak lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu namun memiliki kontribusi bagi penulis selama kuliah dan dapat menyelesaikan skripsi ini.

Akhir kata, Peneliti berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga skripsi ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Depok, 14 November 2011

Peneliti



**HALAMAN PERNYATAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKRIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Imam Baihaqi Lukman  
NPM : 0706283746  
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara  
Departemen : Ilmu Administrasi  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis karya : Skripsi

demi Pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-Exclusive Royalti-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

*"Analisis Faktor-Faktor Penentu Kebijakan Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan"*

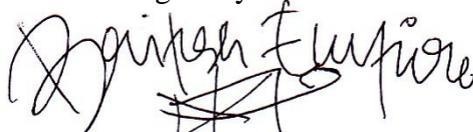
beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 1 Desember 2011

Yang menyatakan



(Imam Baihaqi Lukman)

## ABSTRAK

Nama : Imam Baihaqi Lukman  
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara  
Judul : Analisis Faktor-Faktor Penentu Kebijakan  
Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan  
dan Perkotaan

Kebijakan Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan (PBB-PP) dilakukan paling lambat 1 Januari 2014 sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Namun, hanya sedikit Pemerintah Daerah yang sudah siap melakukan transisi pemungutan PBB-PP. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran analisis mengenai Faktor-Faktor Penentu Kebijakan dan *Cost and Benefit Analysis* dalam Kebijakan Pendaerahan PBB-PP. Penelitian ini dilakukan dengan melakukan wawancara mendalam terhadap aktor-aktor perumus kebijakan dan studi literatur. Adapun hasil yang diperoleh peneliti adalah ditemukan faktor-faktor penentu yang terdiri atas tiga faktor penghambat dan empat faktor pendorong. Selain itu, penulis juga menemukan kerugian dan manfaat yang akan timbul dari kebijakan tersebut.

Kata Kunci: Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan (PBB-PP), Faktor Penentu Kebijakan, *Cost and Benefit Analysis*

## ABSTRACT

Name : Imam Baihaqi Lukman  
Study Program : Public Administration  
Title : Analysis of The Policy Determinants of  
The Decentralization of Land and Building Tax on Rural  
and Urban Sector.

January 1<sup>st</sup> of 2014 is the deadline of the implementation of The Decentralization of Land and Building Tax on Rural and Urban Sector as stated on Local Tax and Charges Act Number 28 Year 2009. Yet, The Local Authorities which has prepared for the transition is only few. This research's purpose is to describe analytically about The Policy Determinants and Cost and Benefit Analysis of The Decentralization of Land and Building Tax on Rural and Urban Sector. The study was conducted through in-depth interviews to The Actors of the policy formulation and also through literature study. The author found that there are some determinants consist of three inhibiting factors and four driving factors. The author also found some cost and benefit that may occur from this policy implementation.

Keyword: The Decentralization of Land and Building Tax on Rural and Urban Sector, Policy Determinants, *Cost and Benefit Analysis*

## DAFTAR ISI

LEMBAR JUDUL .....	ii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....	iii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....	vi
ABSTRAK .....	viii
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR TABEL, GAMBAR, DAN GRAFIK .....	xii
BAB 1 PENDAHULUAN .....	1
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Pokok Permasalahan.....	6
1.3 Tujuan Penelitian.....	7
1.4 Signifikansi Penelitian.....	7
1.5 Sistematika Penulisan.....	8
BAB 2 KERANGKA TEORI.....	10
2.1 Tinjauan Pustaka .....	10
2.2 Kerangka Teori.....	17
2.2.1 Kebijakan Publik .....	17
2.2.1.1 Siklus Kebijakan Publik .....	19
2.2.1.2 Perumusan Kebijakan Publik.....	20
2.2.1.3 Analisis Kebijakan .....	26
2.2.2 Keuangan Daerah di Indonesia.....	28
2.2.3 Pajak Daerah.....	29
2.2.4 Pajak Properti ( <i>Property Tax</i> ) .....	31
2.2.5 <i>Property Tax Assignment</i> .....	34
2.3 Kerangka Pemikiran .....	39
BAB 3 METODE PENELITIAN .....	42
3.1 Pendekatan Penelitian.....	42
3.2 Jenis dan Tipe Penelitian .....	43
3.3 Metode dan Strategi Penelitian .....	43
BAB 4 GAMBARAN UMUM PAJAK BUMI DAN BANGUNAN .....	46
4.1 Sejarah Pajak Bumi dan Bangunan di Indonesia .....	46
4.2 Obyek, Subyek, dan Tarif Pajak Bumi dan Bangunan.....	50
4.3 Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan di Indonesia .....	

dan di Negara Lain .....	55
<b>BAB 5 ANALISIS FAKTOR-FAKTOR PENENTU KEBIJAKAN PENDAERAHAN PBB-PP .....</b>	<b>59</b>
5.1 Faktor Penentu Kebijakan Pendaerahan PBB-PP .....	62
5.1.1 Faktor Penghambat Pendaerahan PBB-PP.....	69
5.1.2 Faktor Pendorong Pendaerahan PBB-PP .....	79
5.2 Cost And Benefit Analysis Pendaerahan PBB-PP .....	95
5.2.1 Kerugian ( <i>Cost</i> ) .....	95
5.2.2 Manfaat ( <i>Benefit</i> ).....	98
<b>BAB 6 PENUTUP .....</b>	<b>104</b>
6.1 Simpulan .....	104
6.2 Rekomendasi .....	105
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>107</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>111</b>
<b>DAFTAR RIWAYAT HIDUP .....</b>	<b>114</b>

## DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

### 1. Daftar Tabel

Tabel 1.1 Penerimaan PBB dari Tahun 2004-2011 .....	4
Tabel 1.2 Realisasi Penerimaan PBB Sektor Predesaan dan Perkotaan Tahun 2005-2007 .....	4
Tabel 2.1 Perbandingan Tinjauan Pustakan.....	15
Tabel 2.2 Proses Pembuatan Kebijakan .....	20
Tabel 2.3 Perbedaan <i>Analysis of Policy</i> dan <i>Analysis for Policy</i> .....	26
Tabel 4.1 Perbedaan Sistem Penentuan <i>Tax Rate</i> Pajak Properti di Dunia .....	58
Tabel 5.1 Alternatif-Alternatif Kebijakan .....	68
Tabel 5.2 Realisasi Penerimaan PBB Sektor Predesaan dan Perkotaan Tahun 2005-2007 .....	77
Tabel 5.3 Perbandingan Kebijakan Pajak Bumi dan Bangunan (Property Tax) di Negara-Nagara di Dunia .....	87
Tabel 5.4 Sub-National Shares of Total National and Expenditures, Including Estimated Effects of Transfers of PBB, BPHTB, and Share of PPH to Become Kabupaten and Kota Government Revenues .....	93
Tabel 5.5 Faktor Penghambat dan Pendorong Kebijakan Pendaerahan PBB-PP .....	94

### 2. Daftar Gambar

Gambar 2.1 Alur Pemikiran Penelitian .....	41
--	----

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Otonomi daerah di Indonesia terus mengalami penyempurnaan. Hal ini didasarkan pada kenyataan akan konsep otonomi daerah di Indonesia yang terus mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Sejak awal kemerdekaan ide tentang pembagian kekuasaan pusat kepada daerah diutarakan hingga pada masa paska reformasi ini dimana konsep tersebut terus berkembang. Pada awalnya konsep pembagian tersebut lebih mengarah kepada dekonsentrasi dimana kekuasaan yang diberikan kepada daerah hanya bersifat pemindahan kekuasaan pusat ke daerah. Konsep tersebut dianggap tidak efektif karena dianggap sentralistis. Kemudian digulirkan konsep desentralisasi yang dimulai setelah reformasi politik pada tahun 1998 yang dianggap lebih tepat dimana daerah berhak mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri yang pada akhirnya membentuk daerah otonom yang dituangkan dalam UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Pada saat tersebut terjadi pergeseran pendulum konsentrasi kewenangan pemerintahan di Indonesia dari sentralistis menjadi desentralistis.

Pheni Chalid menyatakan bahwa pelaksanaan Otonomi Daerah membawa perubahan bukan hanya dalam hal penyerahan kewenangan (*decentralization of Authority*) melainkan juga dalam hal pelimpahan kewenangan pengelolaan keuangan (Chalid, 2005, p. viii). Pelimpahan wewenang keuangan tersebut membuat daerah harus mampu mengatur keuangan daerahnya sendiri. Wewenang pengelolaan keuangan tersebut dilakukan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang berfungsi sebagai cerminan kemampuan keuangan daerah dan kinerja Pemerintah Daerah. Salah satu kriteria penting lainnya untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengatur dan mengelola keuangan adalah kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, atau dengan kata lain *self-supporting* dalam bidang keuangan (Kaho, 2001, p. 12). Namun demikian, menurut Chalid (2005, p. 12) kewenangan daerah dalam pengelolaan

keuangan masih terbatas karena didasari potensi ketidakstabilan makro ekonomi yang mungkin terjadi apabila kewenangan tersebut diberikan terlalu luas. Sehingga pada akhirnya Pemerintah Pusat tetap memiliki peran dan wewenang dalam hal Keuangan Daerah yang dituangkan dalam Konsep Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

Konsep Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah di Indonesia didasari oleh konsep negara kesatuan yang dianut oleh Indonesia. Dimana daerah-daerah dibentuk oleh pemerintah pusat yang menciptakan *multilevel* pemerintahan dengan konsekuensi adanya pembagian tugas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang sesuai dengan UU No 33/ 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Konsep tersebut berdampak pada pemerintah pusat yang tidak sepenuhnya lepas tanggung jawab terhadap keuangan daerah. Meskipun Daerah Otonom diharuskan semaksimal mungkin membiayai rumah tangganya sendiri dari potensi-potensi ekonominya yang terangkum dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD), pemerintah pusat tetap memiliki kewajiban untuk membantu terkait dengan keuangan tersebut apabila ternyata PAD yang ada pada suatu daerah tidak cukup (*insuficiency*) untuk membiayai pembangunan di daerah otonom (Chalid, 2005, p. 13).

Terkait dengan masalah bantuan keuangan dari pusat yang diberikan daerah, telah diatur dalam Undang-Undang No 33/2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang berupa Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil Pajak dan Sumber Daya Alam, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Menurut undang-undang tersebut, pajak yang dibagihasilkan oleh pusat kepada daerah antara lain adalah Pajak Penghasilan (PPH) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Namun, Pada tahun 2009 setelah diundangkannya Undang-Undang No. 28/2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah diputuskan bahwa Pajak Bumi dan Bangunan sektor perkotaan dan pedesaan (PBB-PP) dan BPHTB akan diserahkan sepenuhnya kepada daerah menjadi salah satu jenis pajak daerah. UU No.28/2009 mulai berlaku secara efektif pada 1 Januari 2010, sedangkan untuk peralihan PBB ke daerah diberi

tenggat paling lama pada 1 Januari 2014. Tenggat waktu tersebut didasarkan pada diperlukannya waktu untuk mempersiapkan baik dari segi Infrastruktur, SDM, ataupun Perundangan di daerah.

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) adalah Pajak Negara yang dikenakan terhadap bumi dan atau bangunan berdasarkan Undang-undang nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang nomor 12 Tahun 1994. PBB adalah pajak yang bersifat kebendaan dalam arti besarnya pajak terutang ditentukan oleh keadaan objek yaitu bumi/tanah dan atau bangunan. Keadaan subyek (siapa yang membayar) tidak ikut menentukan besarnya pajak ([www.pajak.go.id](http://www.pajak.go.id), 2011). Subyek pajak PBB adalah orang pribadi atau badan yang secara nyata: (1) mempunyai suatu hak atas bumi, dan atau; (2) memperoleh manfaat atas bumi, dan atau; (3) memiliki bangunan, dan atau; (4) menguasai bangunan, dan atau; (4) memperoleh manfaat atas bangunan. Wajib pajak PBB adalah Subyek Pajak yang dikenakan kewajiban membayar pajak.

Pajak Bumi dan Bangunan adalah jenis pajak yang menggantikan berbagai jenis pajak yang berlaku sebelumnya yakni pajak kekayaan, Ipeda, pajak rumah tangga, pajak jalan dan sebagainya. Roy Kelly mengungkapkan bahwa pajak ini mempunyai peran penting bahkan diharapkan dapat menempati kedudukannya sebagai sumber penerimaan potensial masa depan, khususnya dalam rangka untuk membiayai dan menggalakan pembangunan ekonomi daerah (Devas, 1989, p. 140). Kebijakan Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perkotaan dan Pedesaan (PBB-PP) diharapkan menambah sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) karena menambah jumlah jenis Pajak Daerah yang sudah ada sebelumnya.

Alasan Kebijakan Pendaerahan PBB Perkotaan dan Perdesaan demi meningkatnya PAD dari sektor pajak didasari fakta pada tahun 2010 potensi PBB Nasional mencapai Rp. 25,319 Triliun ([www.ortax.org](http://www.ortax.org), 2011). Angka tersebut terlihat besar karena merupakan total penerimaan seluruh sektor dari PBB bukan hanya perdesaan dan perkotaan, melainkan juga sektor pertambangan, perhutanan dan perkebunan. Angka tersebut diproyeksikan akan terus meningkat karena didasarkan nilai tanah dan bangunan yang terus mengalami kenaikan dari tahun

ke tahun. Tren Kenaikan Potensi PBB dapat dilihat dari Jumlah Bagi Hasil Pajak PBB pada tabel 1.1

**Tabel 1.1 Penerimaan PBB dari Tahun 2004-2011 (Milyar Rupiah)**

Tahun	Penerimaan PBB Nasional	Kenaikan (%)
2004	10.532	-
2005	14.556	38%
2006	18.733	29%
2007	23.724	27%
2008	25.354	7%
2009	24.270	-4%
2010	25.319	4%
2011 (APBN)	27.676	-

Sumber: [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id), 2011 (telah diolah kembali)

Angka yang tertera dalam Tabel 1.1 adalah total jumlah penerimaan PBB keseluruhan yang terdiri PBB Sektor Perkebunan, Perhutanan, Pertambangan, Pedesaan dan Perkotaan yang mengalami tren kenaikan dari tahun ke tahun, hanya pada tahun 2009 mengalami penurunan sebesar 4 persen. Pendaerahan PBB yang tercantum pada UU PDRD No 28 tahun 2009 hanya dilakukan pada PBB sektor Pedesaan dan Perkotaan (PBB-PP) yang tertuang dalam pasal 77. Oleh karena itu, perlu untuk melihat bagaimana kondisi *real* PBB-PP sebelum UU tersebut disahkan yang jumlah penerimaannya dapat dilihat dari tabel 1.2

**Tabel 1.2 Realisasi Penerimaan PBB Sektor Pedesaan dan Perkotaan Tahun 2005-2007 (milyar rupiah)**

Tahun	PBB Sektor Pedesaan	Kenaikan	PBB Sektor Perkotaan	Kenaikan
2005	555,480	-	3.121,665	-
2006	606,428	10%	3.765,219	20%
2007	742,257	22%	4.339,144	15%

Sumber: Evaluasi Penerimaan PBB dan BPHTB DJPK Tahun 2006 dan 2007 (telah diolah kembali)

Berdasarkan tabel 1.2 dapat dilihat bahwa potensi PBB Perdesaan dan Perkotaan dapat dikatakan tidak terlalu besar dengan rata-rata hanya 25% dari PBB keseluruhan. Apabila Kebijakan Pendaerahan PBB-PP dilakukan dengan dasar sebagai upaya peningkatan PAD, maka dengan jumlah tersebut pengaruh penerimaan PBB-PP terhadap PAD dapat dikatakan kecil. Selain potensinya, hal yang perlu diperhatikan dalam Pendaerahan PBB-PP adalah mengenai teknis pemindahannya yang berkaitan dengan Regulasi, Sumber Daya Manusia, dan Teknologi Sistem Informasi seperti yang disampaikan oleh Kasubdit Penilaian II Direktorat Ekstensifikasi dan Penilaian Ditjen Pajak Budi Harjanto yang dikutip oleh Sinar Harapan pada 9 Agustus 2010 ( [www.sinarharapan.co.id](http://www.sinarharapan.co.id) ) :

*“Kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam proses peralihan tersebut, mayoritas berkuat pada masalah sumber daya manusia dan pengadaan peralatan... dalam proses pengalihan ini ada empat poin yang harus diperhatikan pemda, yakni soal dalam kesiapan peraturan, peralatan, personel, dan pembiayaan”*

Regulasi Pendaerahan PBB-PP merupakan syarat mutlak yang harus dilakukan, karena pajak tidak dapat dipungut jika tidak ada aturan yang mengaturnya dalam hal ini berupa Undang-Undang (Soemitro, 1986). Dalam hal ini Pemerintah Daerah wajib memiliki Peraturan Daerah yang disesuaikan dengan UU No. 28 Tahun 2009, dalam hal pemungutan PBB-PP sebelum *deadline* Pendaerahan PBB-PP yaitu pada 1 Januari 2014. Pada awal 2011, tepatnya pada 18 Januari jumlah Pemda yang siap dengan Perda PBB-PP dikutip dari Pernyataan Dirjen Perbendaharaan Kementerian Keuangan Herry Purnomo sebanyak 50 daerah, 142 daerah masih menggodok Perda untuk PBB-PP, dan 14 daerah belum mulai menyusun Perda, dan 283 daerah belum ada informasi ([www.batamtoday.com](http://www.batamtoday.com) , 2011).

Selanjutnya yang perlu diperhatikan dalam Pendaerahan PBB-PP adalah kesiapan SDM daerah dalam memungut PBB-PP. Kebutuhan SDM yang handal didasarkan pada kebutuhan akan tenaga penilai (*appraiser/valuer*) dalam menilai NJOP khususnya objek khusus dan objek non standar (Supriyanto, 2010). Selain melakukan kegiatan penilaian, menurut supriyanto seorang penilai harus mampu melakukan pemetaan, dari tingkat konvensional sampai dengan pembuatan peta digital. Kompetensi yang dibutuhkan penilai tersebut dapat diperoleh melalui

pendidikan formal yang hanya dapat dilakukan di Sekolah Tinggi Akuntansi Negara (STAN) di Jakarta dan Universitas Gadjah Mada pada Program Pasca Sarjana (S-2). Pendidikan formal minimal harus ditempuh 2-3 tahun sehingga hal ini menjadi kendala bagi daerah dalam menyediakan SDM terkait pemungutan PBB-PP.

Pendaerahan PBB-PP juga harus memperhatikan sistem pendataan dan pendaftaran PBB-PP. Selama ini penanganan pendataan dan pendaftaran PBB dilakukan dengan SISMIOP (Sistem Manajemen Informasi Objek Pajak) yang berbasis komputerisasi. Pendaerahan PBB-PP memiliki konsekuensi untuk mentransfer *knowledge* tersebut ke daerah. Selain itu, daerah juga harus mempersiapkan infrastruktur dan perangkat yang dibutuhkan serta pelatihan bagi aparaturnya untuk menjalankan sistem informasi tersebut.

Kendala-kendala yang mungkin muncul dari Pendaerahan PBB-PP tidak dapat diabaikan begitu saja. Hal ini berkaitan dengan apakah Pendaerahan PBB-PP merupakan tindakan tepat atau tidak untuk dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Peneliti menduga akan adanya pertimbangan khusus yang pada akhirnya membuat Pendaerahan PBB-PP diputuskan untuk dilaksanakan paling lambat pada tahun 2014 mendatang melalui Undang-Undang No.28 Tahun 2009 Tentang PDRD.

Berdasarkan latar belakang yang peneliti sampaikan yang disertai data dan fakta yang ada, Peneliti tertarik mengangkat permasalahan mengenai faktor-faktor penentu kebijakan Pendaerahan PBB sektor Perdesaan dan Perkotaan.

## **1.2 Pokok Permasalahan**

Pendaerahan PBB-PP dilakukan paling lambat 1 Januari 2014 sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Namun, jumlah Pemerintah Daerah yang siap dengan Perda PBB-PP baru sebanyak 50 daerah, sementara 142 daerah lainnya masih menggodok Perda untuk PBB-PP, 14 daerah belum mulai menyusun Perda, dan 283 daerah belum ada informasi ([www.batamtoday.com](http://www.batamtoday.com), 2011). Data tersebut menandakan ketidaksiapan Pemerintah Daerah dalam mengimplementasikan Pendaerahan PBB-PP.

Ketidaksiapan tersebut perlu dikaji lebih dalam lagi dari sisi perumusan kebijakan. Oleh karena itu penelitian ini berusaha untuk menjawab pertanyaan :

1. Apa saja Faktor-Faktor Penentu Kebijakan Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan sektor Perdesaan dan Perkotaan (PBB-PP)?
2. Bagaimana *Cost and Benefit Analysis* Kebijakan Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan sektor Perdesaan dan Perkotaan (PBB-PP)?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Dalam Penelitian ini, peneliti bertujuan memberikan gambaran analisis mengenai:

1. Faktor-Faktor Penentu Kebijakan Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan sektor Perdesaan dan Perkotaan (PBB-PP).
2. *Cost and Benefit Analysis* Kebijakan Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan sektor Perdesaan dan Perkotaan (PBB-PP).

### **1.4 Signifikansi Penelitian**

Signifikansi penelitian yang diharapkan dapat berimplikasi pada bidang akademis dan praktis yang dirumuskan oleh peneliti adalah sebagai berikut:

#### **1.4.1 Signifikansi Akademis**

Penelitian ini memiliki ruang lingkup dalam ranah Kebijakan Pajak, sehingga Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran yang baru dalam bidang kebijakan perpajakan khususnya Pajak Bumi dan Bangunan. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan data tambahan bagi peneliti lain yang akan melakukan penelitian dalam tema sejenis.

#### **1.4.2 Signifikansi Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai kalangan yang terlibat dalam Pajak Bumi dan Bangunan baik dari sisi pembuat kebijakan, wajib pajak PBB, ataupun para akademisi yang mengkaji tentang perpajakan di Indonesia. Bagi pembuat kebijakan, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan untuk mengevaluasi kebijakan pajak khususnya Pajak Bumi dan

Bangunan. Bagi masyarakat selaku wajib pajak PBB hasil penelitian ini diharapkan memberikan informasi tentang bagaimana efektifitas pemungutan pajak di Indonesia.

### **1.5 Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah penyajian hasil penelitian ini dan dalam rangka memenuhi kaidah dan sistematika penelitian, maka digunakan sistematika penelitian dari Bab 1 sampai dengan Bab 6 beserta muatan masing-masing bab sebagai berikut:

#### **BAB 1 : PENDAHULUAN**

Dalam bab ini akan disampaikan pokok-pokok mengenai latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan dan signifikansi penelitian, dan sistematika penelitian. Bab ini memberikan deskripsi mengenai permasalahan-permasalahan yang ada pada objek dibandingkan dengan kondisi faktual objek penelitian sebelum dilakukan analisis dan pembahasan secara komprehensif.

#### **BAB 2 : KERANGKA TEORI**

Pada bab ini akan dibahas mengenai konsep yang akan digunakan dalam penelitian ini. Konsep-konsep tersebut antara lain adalah kebijakan publik, keuangan daerah, pajak daerah, dan *property tax* (PBB).

#### **BAB 3 : METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini akan dibahas mengenai metode penelitian yang digunakan untuk menjawab pertanyaan dan tujuan penelitian ini. Penjelasan mengenai metode penelitian ini akan memuat pendekatan penelitian yang digunakan, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.

#### BAB 4 : GAMBARAN UMUM PAJAK BUMI DAN BANGUNAN

Bab ini akan menjelaskan gambaran umum objek penelitian yaitu Pajak Bumi dan Bangunan, sehingga memberikan gambaran mengenai karakteristik objek penelitian yang diteliti dalam penelitian ini.

#### BAB 5 : ANALISIS FAKTOR-FAKTOR PENENTU KEBIJAKAN PENDAERAHAN PBB-PP

Bab ini akan membahas dan menganalisis data primer dari hasil pengumpulan data serta relevansinya dengan teori-teori yang digunakan dalam penelitian, memberikan informasi dari data sekunder yang dapat dijadikan penunjang ketepatan penelitian.

#### BAB 6 : PENUTUP

Bab ini terbagi dalam dua sub-bab, yaitu simpulan dan rekomendasi. Kesimpulan akan memuat hal-hal penting tentang temuan hasil penelitian, dan rekomendasi akan memuat saran teoritis dan praktis yang dapat diusulkan berdasarkan hasil analisis dan temuan peneliti dari perspektif teoritis dan pelaksanaan penelitian.

## **BAB 2**

### **KERANGKA TEORI**

#### **2.1 Tinjauan Pustaka**

Dalam Subbab ini Peneliti akan memaparkan tinjauan peneliti atas beberapa penelitian dan kajian ilmiah terdahulu serta beberapa konsep yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini. Tinjauan pustaka pertama peneliti lakukan atas tesis yang ditulis oleh Priandana (2009) yang berjudul “*Keberadaan Pajak Bumi dan Bangunan Sebagai Pajak Pusat Dalam Era Era Otonomi Daerah*”. Tesis tersebut mempunyai tujuan : (1) Untuk mengetahui kemungkinan Pemerintah Pusat menyerahkan pengelolaan PBB kepada Pemerintah Daerah dengan berlakunya UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah; (2) Untuk menganalisa kemampuan pemerintah daerah dalam pengelolaan administrasi serta pemungutan PBB.

Dalam penelitian tersebut digunakan pendekatan yang bersifat yuridis empiris yang bersifat deskriptif analitis karena dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran secara menyeluruh dan sistematis mengenai peraturan perundang-undangan tentang pemerintah daerah dan otonomi daerah yang berkaitan dengan peraturan perpajakan khususnya Pajak Bumi dan Bangunan dengan didasarkan pula kepada peraturan perundang-undangan tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan daerah. Bersifat analitis karena kemudian dari hasil penelitian dilakukan suatu analisis terhadap pelaksanaan Pajak Bumi dan Bangunan yang selama ini berlaku di Indonesia untuk menjawab permasalahan yang berkaitan dengan otonomi daerah. Metode pengumpulan data dalam penelitian tersebut dilakukan dengan metode kualitatif dan kuantitatif yaitu dengan melakukan studi literatur dan wawancara serta penyebaran kuesioner.

Metode Analisis Data yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah dengan mewawancarai para responden dan para narasumber yang berkompeten dan

hasilnya dianalisis secara kualitatif dan kuantitatif kemudian dituangkan dalam bentuk diskripsi yang menggambarkan tentang realisasi keberadaan pajak dan bumi dan bangunan sebagai pajak pusat dalam era otonomi daerah di Kabupaten Temanggung secara sistematis. Bahan penelitian pada penelitian hukum normatif berupa bahan hukum yang berkaitan dengan pengaturan penentuan NJOP PBB yang telah disusun secara sistematis, kemudian diklasifikasi sesuai pokok bahasan. Selanjutnya bahan-bahan hukum tersebut dianalisis secara normatif sehingga diperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai jawaban atas permasalahan pada lapisan ilmu dogmatik hukum dan teoritik hukum mengenai relevansi keberadaan pajak dan bumi dan bangunan sebagai pajak pusat dalam era otonomi daerah.

Dari penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa penarikan PBB sebagai pajak daerah oleh Pemerintah Daerah dengan berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, sebagai upaya untuk mewujudkan desentralisasi fiskal sebenarnya dapat dilaksanakan tetapi dengan aturan yang jelas dan pelaksanaan yang tepat sehingga tidak merugikan masyarakat sebagai pelaku pembayar pajak. Selanjutnya dengan desentralisasi fiskal akan lebih banyak memberikan manfaat dengan lebih memperhatikan faktor keadilan yang sama bagi semua subjek pajak, dan subsidi selama ini masih tetap menjadi sumber utama keuangan daerah. Serta siapapun pengelola administrasi dari PBB baik dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah seharusnya didukung oleh faktor SDM, teknologi dan biaya.

Penelitian selanjutnya yang peneliti tinjau adalah skripsi dari Kusumangtyas (2007) dengan judul "*Pengaruh Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan terhadap Tax Effort Pajak Daerah: simulasi Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun 2001-2003*". Skripsi tersebut bertujuan untuk (1) mengetahui perkembangan Pajak Daerah dan PBB di Indonesia; (2) Mengetahui potensi pajak daerah, PBB, dan pajak simulasi (pajak daerah setelah pendaerahan PBB) terhadap peningkatan penerimaan daerah di Indonesia. (3) Mengetahui pengaruh pendaerahan PBB terhadap tingkat penggunaan potensi pajak daerah di Indonesia.

Dalam penelitian tersebut, digunakan pendekatan kuantitatif. Yaitu penggunaan *tax elasticity* untuk mengetahui perubahan penerimaan pajak ketika terjadi perubahan perekonomian daerah dan *tax effort index* untuk mengetahui kinerja pajak daerah dan PBB. Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah analisis *trend*, analisis *tax effort*, dan analisis elastisitas. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah penggunaan data sekunder publikasi BPS dan Kemenkeu

Perhitungan elastisitas pajak digunakan sebagai pendekatan pengukuran potensi pajak daerah dan PBB terhadap peningkatan penerimaan daerah. Elastisitas pajak juga digunakan untuk mengukur tingkat responsifitas penerimaan pajak terhadap perubahan ekonomi daerah (PDRB). Dalam perhitungan elastisitas pajak dilakukan melalui dua tahapan, yakni menghitung elastisitas masing-masing pajak, yakni pajak daerah, PBB, dan pajak simulasi. Selanjutnya perhitungan *tax effort index* dilakukan dengan membagi penerimaan pajak *actual* dengan potensi pajak yang diestimasi. Dalam perhitungan *tax effort index* dilakukan tiga kali perhitungan yaitu menghitung *tax effort index* untuk pajak daerah, dan selanjutnya untuk PBB dan pajak simulasi.

Dari penelitian tersebut dapat disimpulkan yaitu pendaerahan PBB akan memperluas basis pajak daerah, yang terlihat dari elastisitas PBB terhadap Pajak daerah yang cukup besar serta terlihat adanya pengaruh yang signifikan dari pendaerahan PBB terhadap *tax effort* pajak daerah.

Penelitian ketiga yang peneliti rujuk dalam penelitian ini adalah skripsi karya Wirahman (2008) yang berjudul “*Analisis Rumusan Kebijakan Fasilitas Pajak Penghasilan Untuk Penanaman Modal Di Bidang-Bidang Usaha Tertentu Dan Atau Di Daerah-Daerah Tertentu (Catatan Kritis atas Peraturan Pemerintah No.62 Tahun 2008)*”. Skripsi tersebut bertujuan untuk menganalisis kebijakan pemerintah yaitu kebijakan dalam bentuk fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu terutama dalam hal: (1) menggambarkan faktor-faktor yang menjadi pertimbangan pemerintah dalam merumuskan kebijakan fasilitas pajak penghasilan sebagaimana diatur dalam peraturan pemerintah Nomor 62 Tahun 2008. (2) analisis terhadap kesesuaian kebijakan fasilitas pajak penghasilan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 62

Tahun 2008 dengan input-input yang menjadi pertimbangan dalam proses perumusan kebijakannya.

Metode penelitian yang digunakan dalam skripsi tersebut adalah pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif. Dalam penelitian tersebut dipaparkan faktor yang menjadi pertimbangan dalam perumusan kebijakan fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan atau daerah-daerah tertentu serta keterkaitan antara faktor-faktor yang menjadi pertimbangan dengan kebijakan yang dihasilkan. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam skripsi tersebut adalah studi kepustakaan dan studi lapangan. Studi kepustakaan dilakukan dengan pengumpulan literature baik berupa buku, artikel, jurnal, maupun peraturan terkait, baik yang berbentuk media cetak dan juga elektronik. Sementara studi lapangan dilakukan dengan melakukan wawancara mendalam dengan narasumber yang terkait. Teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis data kualitatif. Sedangkan hipotesis awal penelitian tersebut mengenai keterkaitan antara kebijakan yang dikeluarkan dengan faktor-faktor yang menjadi pertimbangan adalah saling memiliki keterkaitan.

Hasil penelitian tersebut menyimpulkan bahwa faktor-faktor yang menjadi pertimbangan dalam perumusan bidang-bidang usaha tertentu dan atau daerah-daerah tertentu dapat diklasifikasikan, yaitu: 1) pengembangan struktur industri, 2) pengalihan teknologi, 3) penciptaan lapangan pekerjaan, 4) bidang usaha pionir, 5) akses ke pasar internasional, 6) akses ke pasar internasional, 7) pengembangan daerah tertentu, dan 8) mendukung kebijakan pemerintah. Penelitian tersebut juga menyimpulkan bahwa PP No.62/2008 yang merupakan output dari rumusan kebijakan insentif pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan atau daerah-daerah tertentu telah sesuai dengan faktor-faktor yang menjadi input pertimbangannya.

Penelitian keempat yang peneliti tinjau adalah tesis karya Sutopo (1999) yang berjudul "*Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Tingkat Keberhasilan Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Di Kabupaten Temanggung, Jawa Tengah*". Tujuan dari Tesis tersebut adalah untuk mengetahui sampai seberapa

jauh faktor penetapan pajak, ketetapan penyampaian SPPT, sanksi dan cara pembayaran dapat mempengaruhi tingkat keberhasilan pemungutan PBB.

Metode penelitian yang digunakan dalam tesis tersebut adalah dengan menggunakan pendekatan kuantitatif, sementara jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif. Dalam penelitian tersebut dijelaskan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat keberhasilan pemungutan PBB di Kabupaten Temanggung. Teknik pengumpulan data tesis tersebut adalah studi kepustakaan dan penelitian lapangan. Penelitian lapangan dilakukan dengan melakukan wawancara mendalam dan menyebarkan kuesioner kepada sampel wajib pajak sektor perumahan dan persawahan di Desa Salamsari, Temanggung Jawa Tengah. Sementara teknik analisis data yang digunakan adalah menggunakan tabel korelasi dari hasil kuesioner. Kuesioner yang disebar menggunakan pertanyaan tertutup dengan skala likert. Tabel korelasi digunakan untuk mengukur signifikansi faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat keberhasilan pemungutan pajak bumi dan bangunan.

Kesimpulan dari tesis tersebut adalah : 1) ketepatan dalam menetapkan besarnya pajak secara akurat yang didasarkan atas keadaan objek pajak yang sebenarnya akan dapat diterima oleh wajib pajak, dengan diterimanya SPPT yang sesuai dengan keadaan objek pajak maka akan membantu petugas pajak dalam melaksanakan pemungutan PBB, 2) penyampaian SPPT secara tepat waktu akan membantu wajib pajak yang bersangkutan untuk mempersiapkan uangnya dalam membayar PBB sebelum jatuh tempo. Ketersediaan waktu yang cukup untuk mempersiapkan uang pembayaran pajak akan membantu kelancaran petugas pajak dalam melaksanakan pemungutan pajak, 3) belum dilaksanakan sanksi perpajakan secara tegas akan menghambat tingkat keberhasilan pemungutan PBB, 4) kemudahan dalam melaksanakan pembayaran pajak mempunyai korelasi positif dalam meningkatkan keberhasilan pemungutan pajak.

Tabel 2.1 Perbandingan Tinjauan Pustaka

	<b>Priandana (2009)</b>	<b>Kusumangtyas (2007)</b>	<b>Wirahman (2008)</b>	<b>Sutopo (1999)</b>
<b>Tujuan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Untuk mengetahui kemungkinan Pemerintah Pusat menyerahkan pengelolaan PBB kepada Pemerintah Daerah dengan berlakunya UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.</li> <li>2. Untuk menganalisa kemampuan pemerintah daerah dalam pengelolaan administrasi serta pemungutan PBB.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengetahui perkembangan Pajak Daerah dan PBB di Indonesia.</li> <li>2. Mengetahui potensi pajak daerah, PBB, dan pajak simulasi (pajak daerah setelah pendaerahan PBB) terhadap peningkatan penerimaan daerah di Indonesia.</li> <li>3. Mengetahui pengaruh pendaerahan PBB terhadap tingkat penggunaan potensi pajak daerah di Indonesia.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menggambarkan faktor-faktor yang menjadi pertimbangan pemerintah dalam merumuskan kebijakan fasilitas pajak penghasilan sebagaimana diatur dalam peraturan pemerintah Nomor 62 Tahun 2008.</li> <li>2. Analisis terhadap kesesuaian kebijakan fasilitas pajak penghasilan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2008 dengan input-input yang menjadi pertimbangan dalam proses perumusan kebijakannya.</li> </ol>	Mengetahui sampai seberapa jauh faktor penetapan pajak, ketetapan penyampaian SPPT, sanksi dan cara pembayaran dapat mempengaruhi tingkat keberhasilan pemungutan PBB.
<b>Pendekatan Penelitian</b>	Kualitatif	Kuantitatif	Kualitatif	Kuantitatif
<b>Jenis Penelitian</b>	Deskriptif	Deskriptif	Deskriptif	Deskriptif
<b>Teknik Pengumpulan Data</b>	Studi literatur dan wawancara serta penyebaran kuesioner	Analisis data Sekunder	Studi kepustakaan dan studi lapangan	Studi kepustakaan dan penelitian lapangan

<p><b>Hasil Penelitian</b></p>	<p>Penarikan PBB sebagai pajak daerah oleh Pemerintah Daerah dengan berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, sebagai upaya untuk mewujudkan desentralisasi fiskal sebenarnya dapat dilaksanakan tetapi dengan aturan yang jelas dan pelaksanaan yang tepat sehingga tidak merugikan masyarakat sebagai pelaku pembayar pajak.</p> <p>Selanjutnya dengan desentralisasi fiskal akan lebih banyak memberikan manfaat dengan lebih memperhatikan faktor keadilan yang sama bagi semua subjek pajak, dan subsidi selama ini masih tetap menjadi sumber utama keuangan daerah. Serta siapapun pengelola administrasi dari PBB baik dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah seharusnya didukung oleh faktor SDM, teknologi dan biaya.</p>	<p>Pendaerahan PBB akan memperluas basis pajak daerah, yang terlihat dari elastisitas PBB terhadap Pajak daerah yang cukup besar serta terlihat adanya pengaruh yang signifikan dari pendaerahan PBB terhadap tax effort pajak daerah.</p>	<p>faktor-faktor yang menjadi pertimbangan dalam perumusan bidang-bidang usaha tertentu dan atau daerah-daerah tertentu dapat diklasifikasikan, yaitu: 1) pengembangan struktur industri, 2) pengalihan teknologi, 3) penciptaan lapangan pekerjaan, 4) bidang usaha pionir, 5) akses ke pasar internasional, 6) akses ke pasar internasional, 7) pengembangan daerah tertentu, dan 8) mendukung kebijakan pemerintah.</p> <p>Penelitian tersebut juga menyimpulkan bahwa PP No.62/2008 yang merupakan output dari rumusan kebijakan insentif pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan atau daerah-daerah tertentu telah sesuai dengan faktor-faktor yang menjadi input pertimbangannya.</p>	<p>1) ketepatan dalam menetapkan besarnya pajak secara akurat yang didasarkan atas keadaan objek pajak yang sebenarnya akan dapat diterima oleh wajib pajak, dengan diterimanya SPPT yang sesuai dengan keadaan objek pajak maka akan membantu petugas pajak dalam melaksanakan pemungutan PBB,</p> <p>2) penyampaian SPPT secara tepat waktu akan membantu wajib pajak yang bersangkutan untuk mempersiapkan uangnya dalam membayar PBB sebelum jatuh tempo. Ketersediaan waktu yang cukup untuk mempersiapkan uang pembayaran pajak akan membantu kelancaran petugas pajak dalam melaksanakan pemungutan pajak,</p> <p>3) belum dilaksanakan sanksi perpajakan secara tegas akan menghambat tingkat keberhasilan pemungutan PBB,</p> <p>4) kemudahan dalam melaksanakan pembayaran pajak mempunyai korelasi positif dalam meningkatkan keberhasilan pemungutan pajak.</p>
--------------------------------	---	--	---	---

Sumber: Diolah Peneliti

Tabel 2.1 memberikan gambaran mengenai perbedaan dan persamaan tinjauan pustaka yang peneliti gunakan sebagai perbandingan terhadap penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Penelitian mengenai Analisis Faktor-Faktor Penentu Kebijakan Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan yang penulis lakukan bertujuan memberikan gambaran analisis mengenai: 1) Faktor-Faktor Penentu Kebijakan Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan sektor Perdesaan dan Perkotaan (PBB-PP), dan 2) *Cost And Benefit Analysis* Kebijakan Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan sektor Perdesaan dan Perkotaan (PBB-PP). Pendekatan yang peneliti gunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan Kualitatif dengan jenis penelitian yang bersifat Deskriptif. Teknik Pengumpulan Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Wawancara Mendalam terhadap narasumber yang dianggap *relevant* dengan penelitian yang diangkat serta melakukan studi kepustakaan.

## **2.2 Kerangka Teori**

Dalam Subbab ini, dijelaskan mengenai beberapa teori yang berkaitan dengan penelitian ini. Teori-teori yang akan dijelaskan disini adalah teori perumusan kebijakan publik, teori kebijakan fiskal, teori pajak daerah, dan teori tentang *Property Tax*.

### **2.2.1 Kebijakan Publik**

Kebijaksanaan atau kebijakan (*policy*) memiliki arti yang bermacam-macam. Harold D. Lasswel dan Abraham Kaplan memberi arti kebijakan sebagai suatu pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. Sementara Carl J. friedrick mengartikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Anderson memberikan pendapat bahwa arti kebijakan adalah suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan (Islamy, 1991, p. 17).

Perbedaan sebagai definisi tentang kebijakan juga terjadi pada definisi kebijakan publik (*public policy*). Dye (2005, p. 3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*Whatever governments choose to do or not to do*”. Lebih lanjut lagi, Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (objektifnya) dan kebijakan publik itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Pernyataan Dye juga secara langsung menyatakan bahwa sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah juga merupakan suatu kebijakan publik karena memiliki tingkat pengaruh yang sama dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah. Definisi kebijakan publik lainnya dilakukan oleh Anderson (2006, p. 3) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah “*are those policies developed by Governmental bodies and officials*” definisi yang dilakukan oleh Anderson tersebut memiliki beberapa implikasi seperti yang dikutip oleh Islamy (1991, p. 19) yaitu: 1) bahwa kebijakan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan, 2) bahwa kebijakan negara itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah, 3) bahwa kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu, 4) bahwa kebijakan negara itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah pemerintah tertentu atau bersifat negatif, 5) bahwa kebijakan pemerintah didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan-peraturan perundangan yang bersifat memaksa (otoritatif).

Berdasarkan definisi-definisi yang telah diuraikan sebelumnya, Islamy (1991, p. 20) menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Mengingat peran penting dari kebijakan publik dan dampaknya terhadap masyarakat, maka para ahli juga menawarkan sejumlah teori yang dapat digunakan dalam proses pembuatan kebijakan serta kriteria yang dapat digunakan

untuk mempengaruhi pemilihan terhadap suatu kebijakan tertentu. Teori dan kriteria tersebut juga dapat ditemukan dalam buku Anderson (2006, p. 122-137).

Menurut Anderson (2006, p. 122-127), terdapat tiga teori utama yang dapat digunakan dalam proses pembuatan sebuah kebijakan yakni: teori rasional-komprehensif; teori inkremental; serta teori *mixed scanning*.

Teori rasional-komprehensif adalah teori yang intinya mengarahkan agar pembuatan sebuah kebijakan publik dilakukan secara rasional-komprehensif dengan mempelajari permasalahan dan alternatif kebijakan secara memadai. Model ini menekankan pada perumusan kebijakan yang rasional dengan bermodalkan komprehensivitas informasi dan keahlian pembuat keputusan. Dalam model ini konsep rasionalitas sama dengan konsep efisiensi. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa bahwa suatu kebijakan yang rasional adalah kebijakan yang efisien, dimana rasio antara nilai yang dicapai dan nilai yang dikorbankannya adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternatif-alternatif yang lain.

Teori inkremental adalah teori yang intinya tidak melakukan perbandingan terhadap permasalahan dan alternatif serta lebih memberikan deskripsi mengenai cara yang dapat diambil dalam membuat kebijakan. Teori Inkremental memandang kebijakan negara sebagai suatu kelanjutan kegiatan-kegiatan pemerintah dimasa lalu dan hanya merubahnya sedikit-sedikit.

Teori *mixed scanning* adalah teori yang intinya menggabungkan antara teori rasional-komprehensif dengan teori inkremental.

#### **2.2.1.1 Siklus Kebijakan Publik**

Proses pembuatan sebuah kebijakan publik merupakan aktivitas yang sangat kompleks. Pemahaman terhadap proses pembuatan kebijakan oleh para ahli dipandang penting dalam upaya melakukan penilaian terhadap sebuah kebijakan publik. Untuk membantu melakukan hal ini, para ahli kemudian mengembangkan sejumlah kerangka untuk memahami proses kebijakan (*policy process*) atau seringkali disebut juga sebagai siklus kebijakan (*policy cycles*). Sejumlah ahli yang mengembangkan kerangka pemahaman tersebut diantaranya adalah Dye (2005) dan Anderson (2006).

Menurut Dye (2005, p. 31), bagaimana sebuah kebijakan dibuat dapat diketahui dengan mempertimbangkan sejumlah aktivitas atau proses yang terjadi

didalam sistem politik. Terkait hal ini, dalam pandangan Dye (2005, p. 31-32), pembuatan kebijakan sebagai sebuah proses akan meliputi sejumlah proses, aktivitas, dan keterlibatan peserta sebagaimana dapat dilihat dalam tabel 2.1 berikut.

**Tabel 2.2 Proses Pembuatan Kebijakan**

Proses	Aktivitas	Peserta
Identifikasi Masalah	Publikasi masalah sosial; mengekspresikan tuntutan akan tindakan dari pemerintah	Media massa; kelompok kepentingan; inisiatif masyarakat; opini publik
Penetapan Agenda	Menentukan mengenai masalah-masalah apa yang akan diputuskan; masalah apa yang akan dibahas/ditangani oleh pemerintah	Elit, termasuk presiden dan kongres; kandidat untuk jabatan publik tertentu; media massa
Perumusan Kebijakan	Pengembangan proposal kebijakan untuk menyelesaikan dan memperbaiki masalah	Pemikir; Presiden dan lembaga eksekutif; komite kongres; kelompok kepentingan
Legitimasi Kebijakan	Memilih proposal; mengembangkan dukungan untuk proposal terpilih; menetapkannya menjadi peraturan hukum; memutuskan konstitusionalnya	Kelompok kepentingan; presiden; kongres; pengadilan
Implementasi Kebijakan	Mengorganisasikan departemen dan badan; menyediakan pembiayaan atau jasa pelayanan; menetapkan pajak	Presiden dan staf kepresidenan; departemen dan badan
Evaluasi Kebijakan	Melaporkan output dari program pemerintah; mengevaluasi dampak kebijakan kepada kelompok sasaran dan bukan sasaran; mengusulkan perubahan dan reformasi	Departemen dan badan; komite pengawasan kongres; media massa; pemikir

Sumber: Dye, 2005, p. 32

### 2.2.1.2 Perumusan Kebijakan Publik

Seperti yang telah disampaikan sebelumnya bahwa perumusan kebijakan merupakan tahap yang penting dalam menentukan sebuah kebijakan publik. Didasarkan atas kesesuaian dengan topik yang diangkat oleh penelitian ini, maka peneliti akan membahas lebih jauh hanya pada tahap perumusan kebijakan.

Perumusan kebijakan dalam prakteknya akan melibatkan berbagai aktor, baik yang berasal dari aktor negara maupun aktor non negara atau yang disebut oleh Anderson (2006, p. 46-67) sebagai pembuat kebijakan resmi (*official policy-makers*) dan peserta non pemerintahan (*nongovernmental participants*). Pembuat kebijakan resmi adalah mereka yang memiliki kewenangan legal untuk terlibat dalam perumusan kebijakan publik. Mereka ini menurut Anderson (2006, p. 46-57) terdiri atas legislatif; eksekutif; badan administratif; serta pengadilan. Legislatif merujuk kepada anggota kongres/dewan yang seringkali dibantu oleh para staffnya. Adapun eksekutif merujuk kepada Presiden dan jajaran kabinetnya. Sementara itu, badan administratif menurut Anderson merujuk kepada lembaga-lembaga pelaksana kebijakan. Dipihak lain menurut Anderson, Pengadilan juga merupakan aktor yang memainkan peran besar dalam perumusan kebijakan melalui kewenangan mereka untuk mereview kebijakan serta penafsiran mereka terhadap undang-undang dasar. Dengan kewenangan ini, keputusan pengadilan dapat mempengaruhi isi dan bentuk dari sebuah kebijakan publik. Sejalan dengan hal tersebut Sidney (dalam Fischer, 2007, p. 79) menyatakan bahwa formulasi kebijakan merupakan bidang para ahli yang didasarkan pada apa yang dikatakan oleh Dye (2005, p 40-41):

*“policy formulation takes place in government bureaucracies, in interest group offices, in legislative committee rooms, in meetings of special commissions, in think tanks—with details often formulated by staff”*

Selain pembuat kebijakan resmi, terdapat pula peserta lain yang terlibat dalam proses kebijakan yang meliputi diantaranya kelompok kepentingan; partai politik; organisasi penelitian; media komunikasi; serta individu masyarakat. Mereka ini yang disebut oleh Anderson sebagai peserta non pemerintahan (*nongovernmental participants*) karena penting atau dominannya peran mereka dalam sejumlah situasi kebijakan tetapi mereka tidak memiliki kewenangan legal untuk membuat kebijakan yang mengikat. Peranan mereka biasanya adalah dalam menyediakan informasi; memberikan tekanan; serta mencoba untuk mempengaruhi (Anderson, 2006, p. 57-67). Mereka juga dapat menawarkan proposal kebijakan yang telah mereka siapkan.

Terkait keterlibatan peserta dalam pembuatan kebijakan ini, khususnya dalam tahapan perumusan kebijakan, maka menurut Sidney (2007, p. 79 dalam Fischer, 2007) tahap perumusan kebijakan diharapkan melibatkan peserta yang lebih sedikit dibandingkan dalam tahapan penetapan agenda. Dalam tahapan perumusan menurut Sidney (2007, p. 79 dalam Fischer, 2007), yang lebih banyak diharapkan adalah kerja dalam merumuskan alternatif kebijakan yang mengambil tempat diluar mata/perhatian publik. Sidney menyatakan :

*“In general, we expect fewer participants to be involved in policy formulation than were involved in the agenda-setting process, and we expect more of the work to take place out of the public eye.”*

Dalam sejumlah teks standar kebijakan, tahap perumusan disebut sebagai sebuah fungsi ruang belakang. Detail dari kebijakan biasanya dirumuskan oleh staff dari birokrasi pemerintah, komite legislatif, serta komisi khusus. Proses perumusan ini biasanya dilakukan di ruang kerja dari para aktor perumus tersebut.

Terkait hal ini, Jann dan Wegrich (2007, p. 49 dalam Fischer, 2007) menyatakan :

*“While these (earlier) studies pointed to the crucial role of the ministerial bureaucracy and top civil servants in policy formulation, governments and higher civil servants are not strictly separated from the wider society when formulating policies; instead, they are constantly interacting with social actors and form rather stable patterns of relationships (policy networks).”*

Menurut kedua tokoh tersebut meskipun pada akhirnya perumusan alternatif kebijakan dilakukan lebih banyak oleh para aktor tersebut, tidak sepenuhnya dapat dipisahkan dari masyarakat umum dalam perumusan kebijakan. Para perumus menurut senantiasa berinteraksi dengan aktor sosial dan membentuk pola hubungan kebijakan (*policy networks*) yang stabil diantara mereka. Jadi meskipun pada akhirnya kebijakan ditentukan oleh institusi yang berwenang, keputusan diambil setelah melalui proses informal negosiasi dengan berbagai pihak yang berkepentingan. Dengan demikian keterlibatan aktor lain dalam pemberian ide terhadap proses perumusan kebijakan tetap atau sangat diperlukan.

Dalam pandangan Sidney (2007, p. 79 dalam Fischer, 2007), tahapan perumusan kebijakan merupakan tahap kritis dari sebuah proses kebijakan. Hal ini

terkait dengan proses pemilihan alternatif kebijakan oleh pembuat kebijakan yang biasanya mempertimbangkan besaran pengaruh langsung yang dapat dihasilkan dari pilihan alternatif utama tersebut. Proses ini biasanya akan mengekspresikan dan mengalokasikan kekuatan dan tarik menarik diantara berbagai kepentingan sosial, politik dan ekonomi.

Menurut Sidney (2007, p. 79 dalam Fischer, 2007), tahap perumusan kebijakan melibatkan aktivitas identifikasi dan atau merajut seperangkat alternatif kebijakan untuk mengatasi sebuah permasalahan; serta mempersempit seperangkat solusi tersebut sebagai persiapan dalam penentuan kebijakan akhir. Dengan mengutip pendapat dari Cochran dan Malone (1999), menurut Sidney (2007, p. 79 dalam Fischer, 2007), perumusan kebijakan mencoba menjawab terhadap sejumlah pertanyaan “apa”, yakni: apa rencana untuk menyelesaikan masalah? Apa yang menjadi tujuan dan prioritas? Pilihan apa yang tersedia untuk mencapai tujuan tersebut? Apa saja keuntungan dan kerugian dari setiap pilihan? Eksternalitas apa, baik positif maupun negatif yang terkait dengan setiap alternatif?

Selanjutnya, menurut Sidney (2007, p. 79 dalam Fischer, 2007), perumusan seperangkat alternatif akan melibatkan proses identifikasi terhadap berbagai pendekatan untuk menyelesaikan masalah; serta kemudian mengidentifikasi dan mendesain seperangkat perangkat kebijakan spesifik yang dapat mewakili setiap pendekatan. Tahap perumusan juga melibatkan proses penyusunan draft peraturan untuk setiap alternatif—yang isinya mendeskripsikan diantaranya mengenai sanksi, hibah, larangan, hak, dan lain sebagainya—serta mengartikulasikan kepada siapa atau kepada apa ketentuan tersebut akan berlaku dan memiliki dampak.

Apa yang dinyatakan oleh Sidney tersebut juga didukung oleh pernyataan Jann dan Wegrich (2007, p. 48 dalam Fischer, 2007) serta Anderson (2006, p. 103-109). Menurut Jann dan Wegrich (2007, p. 48 dalam Fischer, 2007), didalam tahap perumusan kebijakan, permasalahan kebijakan, usulan proposal dan tuntutan masyarakat ditransformasikan kedalam sejumlah program pemerintah. Perumusan kebijakan dan juga adopsi kebijakan akan meliputi definisi sasaran

yakni apa yang akan dicapai melalui kebijakan serta pertimbangan-pertimbangan terhadap sejumlah alternatif yang berbeda.

Sementara itu, menurut Anderson (2006, p. 103-109), perumusan kebijakan melibatkan proses pengembangan usulan akan tindakan yang terkait dan dapat diterima (biasa disebut dengan alternatif, proposal atau pilihan) untuk menangani permasalahan publik. Perumusan kebijakan menurut Anderson tidak selamanya akan berakhir dengan dikeluarkannya sebagai sebuah produk peraturan perundang-undangan. Seringkali pembuat kebijakan memutuskan untuk tidak mengambil tindakan terhadap sebuah permasalahan dan membiarkannya selesai sendiri. Atau seringkali pembuat kebijakan tidak berhasil mencapai kata sepakat mengenai apa yang harus dilakukan terhadap suatu masalah tertentu. Namun demikian, pada umumnya sebuah proposal kebijakan biasanya ditujukan untuk membawa perubahan mendasar terhadap kebijakan yang ada saat ini.

Terkait permasalahan ini, menurut Sidney (2007, p. 79 dalam Fischer, 2007), terdapat sejumlah kriteria yang membantu dalam menentukan pemilihan terhadap alternatif kebijakan untuk dijadikan sebuah kebijakan, misalnya: kelayakannya, penerimaan secara politis, biaya, manfaat, dan lain sebagainya. Sejalan dengan pendapat Sidney, Jann dan Wegrich (2007, p. 50 dalam Fischer, 2007) mengemukakan dua faktor utama yang menentukan sejauhmana alternatif kebijakan akan diadopsi menjadi kebijakan, yakni: (1) penghilangan alternatif kebijakan akan ditentukan oleh sejumlah parameter substansial dasar misalnya kelangkaan sumberdaya untuk dapat melaksanakan alternatif kebijakan. Sumberdaya ini dapat berupa sumberdaya ekonomi ataupun dukungan politik yang didapat dalam proses pembuatan kebijakan. Apabila dalam proses pembuatan kebijakan suatu alternatif kebijakan banyak mendapat kritikan secara politik, maka alternatif tersebut layak untuk dihilangkan karena kurangnya dukungan politik. (2) alokasi kompetensi yang dimiliki oleh berbagai aktor juga memainkan peranan penting dalam penentuan kebijakan. Diluar kedua faktor tersebut, Jann dan Wegrich (2007, p. 51 dalam Fischer, 2007) juga mengemukakan mengenai peranan penting dari akademisi yang berperan sebagai penasehat kebijakan atau pemikir (*think tanks*). Pengetahun dari para penasehat ini seringkali berpengaruh dalam proses perumusan kebijakan.

Sementara itu, menurut Anderson (2006, p. 104), perumus kebijakan perlu mempertimbangkan sejumlah hal yang dapat meningkatkan peluang berhasilnya proposal kebijakan yang dirumuskannya. Sejumlah hal tersebut adalah: 1) apakah proposal memadai secara teknis? Apakah proposal diarahkan kepada penyebab permasalahan? Sejauhmana proposal akan menyelesaikan atau mengurangi permasalahan? 2) apakah anggaran yang dibutuhkan untuk pelaksanaan masuk akal atau dapat diterima? Hal ini penting untuk diperhatikan khususnya apabila terkait dengan program kesejahteraan sosial. 3) apakah secara politik proposal dapat diterima? Dapatkah proposal mendapatkan dukungan dari anggota parlemen atau pejabat publik lainnya? 4) jika proposal telah menjadi peraturan perundang-undangan, apakah akan disetujui oleh publik? Keempat hal tersebut menurut Anderson (2006, p. 104) sangat penting untuk dipertimbangkan dalam perumusan sebuah kebijakan publik.

Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa perumusan kebijakan merupakan aktivitas yang kompleks yang melibatkan aktor-aktor kebijakan publik. Pada saat suatu kebijakan pada akhirnya diputuskan peran-peran aktor tersebut menjadi kunci penentu. Lebih jauh lagi, Nigro dan Nigro seperti yang dikutip oleh Islamy (1991, p. 25) menungkapkan beberapa faktor yang mempengaruhi perumusan kebijakan. Faktor-Faktor tersebut adalah: a) Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar; b) Adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme); c) Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi; d) Adanya pengaruh dari kelompok luar; e) Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Sementara E. Caiden menambahkan beberapa faktor yang mempersulit perumusan suatu kebijakan, yaitu: a) sulitnya memperoleh informasi yang cukup, b) bukti-bukti sulit disimpulkan, c) adanya berbagai macam kepentingan yang berbeda mempengaruhi pilihan tindakan yang berbeda-beda pula, d) dampak kebijakan sulit dikenali, e) umpan balik keputusan bersifat sporadic, dan e) proses perumusan kebijakan itu sendiri yang tidak dimengerti dengan benar dan sebagainya (Islamy, p. 27).

### 2.2.1.3 Analisis Kebijakan

Dalam rangka peningkatan kualitas dari berbagai macam kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah maka sudah seharusnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah harus dilakukan analisis terlebih dahulu sebelum akhirnya dapat diberlakukan oleh masyarakat. Pengertian dari analisis kebijakan itu sendiri menurut William N. Dunn adalah aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan (Nugroho, 2007, p. 7). Sedangkan menurut Weimar dan Vining, analisis kebijakan adalah *advis* berorientasi pada klien yang berkenaan dengan keputusan publik dan memuat nilai-nilai sosial (Nugroho, 2007, p. 197). Sedangkan menurut Dwidjowijoto analisis kebijakan adalah pemahaman mendalam akan suatu kebijakan atau pola pengkajian untuk merumuskan suatu kebijakan (Nugroho, 2007, p. 50)

Dari ketiga definisi yang telah dijelaskan sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan analisis kebijakan adalah suatu pengkajian dari kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Berkaitan dengan penelitian ini, yang berusaha melihat faktor penentu dan analisisnya, maka pengkajian kebijakan akan dilakukan dalam tahap perumusan kebijakaan terutama pada tahap rumusan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dalam hal kebijakan pendaerahan PBB-PP. Untuk mempermudah analisis suatu kebijakan, Dwidjowijoto dalam Nugroho (2007, p. 205) memberikan pemilahan pada tabel 2.3 berikut.

**Tabel 2.3 Perbedaan *Analysis of Policy* dan *Analysis for Policy***

<i>Analysis of Policy</i>	<i>Analysis for Policy</i>
Penelitian tentang isi kebijakan	Analisis untuk merumuskan kebijakan
Penelitian tentang implementasi kebijaka	Analisi untuk memprediksi dampak kebijakan
Penelitian tentang kinerja kebijakan	Analisis untuk memperbaiki isi kebijakan
Penelitian tentang lingkungan kebijakan	Analisis untuk memperbaiki implementasi kebijakan
Penelitian tentang proses kebijakan	Analisis untuk memperbaiki proses kebijakan

Sumber: Nugroho, 2007, p. 205

Penelitian tentang isi kebijakan adalah penilaian untuk menilai kebijakan dari muatan atau isinya. Metode yang digunakan adalah analisis isi, baik yang bersifat kuantitatif, kualitatif, maupun komparatif. Penelitian tentang implementasi kebijakan adalah penelitian tentang bagaimana suatu kebijakan diterapkan. Penelitian tentang kinerja kebijakan berkenaan dengan pencapaian suatu kebijakan dibandingkan dengan target atau rencana pencapaian yang diharapkan. Penelitian tentang lingkungan kebijakan berkenaan dengan pengaruh lingkungan kebijakan terhadap perumusan suatu kebijakan, implementasi kebijakan, dan kinerja kebijakan. Penelitian tentang proses kebijakan berkaitan dengan bagaimana suatu kebijakan berproses secara kelembagaan. Penelitian tentang proses kebijakan pada dasarnya terkait dengan proses perumusan, rumusnya, implementasi, kinerja yang dicapai dan lingkungan tempat kebijakan tersebut berada. Sebuah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah membutuhkan waktu yang tidak sebentar dalam proses pembuatannya.

Dalam penelitian ini, maka yang tepat digunakan sebagai analisis adalah penelitian tentang proses kebijakan. Untuk mempermudah proses analisis tersebut digunakan model perumusan kebijakan sebagai panduan berfikir. Dalam penelitian ini model perumusan kebijakan yang akan digunakan adalah model rasional komprehensif.

Pada model perumusan kebijakan rasional komprehensif, proses perumusan kebijakan didasarkan atas input-input yang menjadi masukan bagi perumusan kebijakan tersebut. Input-input tersebut kemudian diolah menjadi seperangkat tujuan yang ingin dicapai, nilai-nilai yang menjadi bahan pertimbangan, dan juga berbagai macam alternatif kebijakan yang selanjutnya dilakukan analisis terhadap biaya dan keuntungan (*cost and benefit analysis*). Langkah selanjutnya adalah menghitung konsekuensi yang diharapkan dari masing-masing alternatif kebijakan serta membandingkannya sehingga dapat diketahui alternatif kebijakan yang memiliki *net expectation* tertinggi. Setelah diketahui alternatif mana yang memiliki harapan tertinggi selanjutnya para aktor perumus kebijakan akan memutuskan untuk mengambil satu atau beberapa alternatif tersebut menjadi sebuah kebijakan yang rasional.

### 2.2.2 Keuangan Daerah di Indonesia

Setelah membahas konsep yang terkait dengan kebijakan publik, selanjutnya peneliti akan membahas teori tentang keuangan daerah. Hal ini dikarenakan penelitian yang peneliti angkat terkait dengan kebijakan fiskal yang terkait dengan pemerintah daerah, oleh karena itu perlu dijelaskan mengenai teori keuangan daerah terutama yang terkait dengan pelaksanaan di Indonesia.

Keuangan daerah di Indonesia ditandai dengan akan adanya perubahan arah tata pemerintahan menuju ke arah desentralisasi yang membawa perubahan paradigma perimbangan keuangan daerah dan pusat (Chalid, 2005, p. 13). Chalid lebih jauh lagi menjelaskan bahwa mekanisme transfer keuangan yang sebelumnya dilakukan diubah menjadi sistem perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Davey (1989) menyatakan bahwa hubungan keuangan pusat-daerah menyangkut pembagian tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu antara tingkat-tingkat pemerintah dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran akibat kegiatan-kegiatan itu. Tujuan utama hubungan ini ialah mencapai perimbangan antara berbagai pembagian tersebut agar antara potensi dan sumberdaya masing-masing daerah dapat sesuai ( dalam Devas, 1989, p. 179). Davey juga menjelaskan beberapa peluang Pemerintah Daerah terkait dengan kewenangannya untuk mengelola keuangan sendiri yaitu (dalam Devas, 1989, p. 182): (1) Indonesia sangat luas dan ini melahirkan berbagai tantangan di bidang perhubungan, pengetahuan mengenai keadaan setempat, dan pengendalian yang berhasil guna, (2) ada hambatan budaya dan fisik terhadap pengendalian dari pusat dan terutama sifat tidak suka pertentangan yang menghambat pelaksanaan instruksi dari pusat. (3) kebijakan pemerintah pusat sering membutuhkan pula sumbangan sumberdaya daerah yang tidak selalu berbentuk uang. Ketiga peluang tersebut menjadi salah satu pendorong terciptanya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Terkait dengan pembagian sumber keuangan daerah dalam konteks perimbangan keuangan Pusat dan daerah, Chalid (2005, p. 14) membagi tiga komponen keuangan daerah di Indonesia. Pertama, komponen Dana Perimbangan,

filosoofi yang menjadi arah pelaksanaan Dana Bagi Hasil adalah pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota telah memiliki bagian yang telah ditentukan oleh perundang-undangan dari sumberdaya alam (hutan, pertambangan, perikanan, minyak dan gas bumi). Dana alokasi umum (DAU) dialokasikan kepada daerah yang dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan dan pemerataan antar daerah, terutama bagi daerah yang miskin (Zaini, 2005 dalam Chalid, 2005, p. 16). Dana alokasi khusus (DAK) dialokasikan kepada daerah tertentu untuk membiayai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah, dimana kegiatan khusus tersebut telah disesuaikan dengan fungsi yang telah ditetapkan oleh APBN (Chalid, 2005, p. 22). Perhitungan DAK dilakukan oleh pemerintah dengan mempertimbangkan beberapa kriteria, yaitu umum, khusus, dan teknis.

Komponen selanjutnya adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), dalam hal ini Pemda memiliki kewenangan penuh untuk memanfaatkan potensi daerah yang dapat meningkatkan pendapatan asli daerah, termasuk didalamnya membuat peraturan-peraturan daerah yang bertujuan mengoptimalkan pendapatan bagi daerah (Chalid, 2005, p. 26). Namun demikian, peraturan-peraturan tersebut tetap mengacu kepada kapasitas lokal dan penciptaan iklim yang kondusif terhadap pertumbuhan ekonomi dan tidak menyebabkan biaya ekonomi tinggi. Komponen yang terakhir dari keuangan daerah adalah pinjaman daerah. Pinjaman daerah merupakan mekanisme yang diberikan kepada daerah dalam rangka mencari pos keuangan daerah diluar anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Chalid, 2005, p. 27). Devas dan Binder (1989, dalam Devas, 1989, p. 222) menyatakan bahwa pinjaman daerah dapat dibenarkan karena (1) pinjaman tersebut dilakukan untuk menanam modal untuk mempercepat pembangunan wilayahnya; dan (2) manfaat penanaman modal baru dapat dipetik setelah jangka waktu yang panjang, sehingga sudah sepatutnya jika biaya investasi tersebut dipikul oleh mereka yang menikmati manfaatnya dimasa datang.

### **2.2.3 Pajak Daerah**

Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan salah satu komponen penting dalam sumber pendapatan daerah. Seperti yang disebutkan sebelumnya bahwa

PAD terdiri atas Pajak Daerah, Retribusi daerah, Hasil Perusahaan Daerah, dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah setelah dipisahkan dari komponen Pajak dan Retribusi Daerah, dan Pendapatan Daerah lain-lain yang sah. Pajak daerah salah satu komponen dari PAD yang berkontribusi terhadap besarnya PAD di suatu daerah. Terkait dengan penelitian ini, maka sudah selayaknya peneliti menguraikan beberapa konsep tentang pajak daerah.

Pajak daerah merupakan pajak yang dikenakan oleh pemerintah daerah kepada penduduk yang mendiami wilayah yurisdiksinya, tanpa langsung memperoleh kontraprestasi yang diberikan oleh pemerintah daerah yang memungut pajak daerah yang dibayarkannya (Lutfi, 2006, p. 3). Pajak daerah ini diatur dalam peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dan disetujui oleh lembaga perwakilan rakyat serta dipungut oleh lembaga yang berada di dalam struktur pemerintah daerah yang bersangkutan. Definisi tersebut di dukung oleh Bird (2000) yang memberikan cirri-ciri yang ada pada Pajak Daerah. Ciri-ciri yang diungkapkan oleh Bird yaitu:

*“(1) assessed by sub national government, (2) at rates decided by sub national government, and that (3) it also collected by sub national government, with of course (4) its proceeds accruing to sub national government.”*

Berdasarkan cirri-ciri yang dikemukakan oleh Bird, dapat disimpulkan bahwa pajak daerah merupakan otoritas penuh Pemerintah Daerah, meskipun pada hal tertentu masih dapat diintervensi oleh pemerintah pusat, misalnya dalam penentuan tariff maksimum. Dominasi Daerah dalam pemungutan pajak daerah menunjukkan otonominya dalam hal Keuangan Daerah.

Pemungutan Pajak Daerah oleh Pemerintah Daerah merupakan bagian dari desentralisasi kewenangan fiskal yang dimiliki oleh Daerah Otonom. Kewenangan tersebut dimaksudkan agar Daerah dapat memiliki sumber keuangan untuk membiayai pembangunan dan operasional di wilayahnya. Namun demikian, daerah tidak semerta-merta dapat memungut segala jenis pajak karena harus disesuaikan dengan potensi yang dimilikinya. Terkait dengan kriteria pajak yang dapat dipungut oleh Daerah, Bird (2000) mengemukakan beberapa kriteria pajak daerah yang baik (*good local taxes*):

*“(1) that easy to administer locally, (2) that are imposed solely (or mainly) on local resident, (3) that do not raise problem of ‘harmonization’ or ‘competition’ between sub national government or between sub national and national government.”*

Kriteria pajak daerah yang disampaikan oleh Bird menjadi salah satu penentu apakah suatu pajak dapat dikatakan sebagai pajak daerah, atau dalam hal ini dapat di daerahkan seperti yang terjadi pada Pajak Bumi dan Bangunan.

#### **2.2.4 Pajak Properti (*Property Tax*)**

Selanjutnya Teori yang peneliti akan kaji adalah Teori Tentang Pajak Properti (*Property Tax*) yang dalam konteks Indonesia disebut dengan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Dalam mengkaji teori Pajak Bumi dan Bangunan Peneliti akan menekankan kepada Hubungan antara Pajak Bumi dan Bangunan, Keuangan Daerah, dan Desentralisasi. Hal ini disesuaikan dengan bahasan penelitian yang diangkat.

Pajak Properti adalah cara tertua untuk memperoleh pemasukan bagi pemerintah, Pajak Properti merupakan sumber utama pemasukan pemerintah setidaknya sampai sebelum Pajak Pendapatan dan Pajak Penjualan diperkenalkan pada abad ke-20 (Kelly, 1989 dalam Devas, 1989, p. 118). Meski peranan Pajak Properti dalam penerimaan pajak total umumnya menurun, tetapi jumlah mutlakny terus meningkat pesat dan bagi pemerintah Pajak Properti tetap merupakan sumber penerimaan yang utama.

Dewasa ini Pajak Properti dilihat dari total pendapatan pajak secara keseluruhan terus mengalami penurunan. Meskipun begitu, Pajak properti tetap merupakan cara menghipun dana yang disukai oleh pemerintah di seluruh dunia, hal ini menurut Kelly didasarkan beberapa alasan (Devas, 1989, p. 118), yaitu:

*Pertama*, pemilik properti dalam hal ini bumi dan bangunan dalam konteks Indonesia menarik manfaat dari investasi pemerintah dalam layanan masyarakat dan prasarana. Karena itu, berdasarkan “asas manfaat” dalam keuangan negara, pemilik bumi dan bangunan diminta membayar manfaat yang dinikmati itu. Pajak properti adalah suatu cara untuk memungkinkan pemilik dan/atau penghuni

(sampai batas tertentu) suatu properti dapat memberikan sumbangan sebanding dengan layanan yang dinikmati.

*Kedua*, pemilik properti umumnya memiliki “kemampuan membayar pajak yang tinggi,” karena pemilikan properti dapat dijadikan ukuran, meski kasar, mengenai kemampuan membayar pajak. Dalam lingkungan yang dilanda inflasi, golongan kaya cenderung mengalihkan harta mereka ke dalam bentuk yang mudah bergerak mengikuti tingkat harga (misalnya, tanah dan bangunan di kota). Mengingat pemilikan tanah (terutama di negara-negara berkembang), kemungkinan besar menempatkan keluarga pemilik tanah dalam golongan menengah-atas dari sudut pembagian pendapatan, maka pajak properti akan bersifat progresif terhadap kekayaan bersih bila dipungut dari semua penduduk. Di samping itu, pajak properti juga merupakan alternatif pemasukan bagi pemerintah karena banyaknya orang yang berhasil menghindari pajak pendapatan.

*Ketiga*, Pajak Properti dari sudut tata usaha tidak sulit untuk dilaksanakan, karena dasar pajak bumi dan bangunan tampak dan tidak bergerak. Pemilikan bumi dan bangunan sulit disembunyikan dan keduanya dapat dijadikan jaminan selama kewajiban pajak belum dipenuhi.

*Keempat*, Pajak Properti, jika dirancang dengan baik dapat menjadi sumber penerimaan yang besar, stabil dan elastis. Kadar elatisitasnya tergantung pada sampai seberapa jauh properti yang bersangkutan dapat ditaksir dengan teratur dan dinilai menurut harga pasar yang berlaku.

*Kelima*, Pajak Properti juga dapat memperkuat peranan pemerintah daerah, karena membuka peluang dasar pajak yang lebih luas bagi pemerintah sendiri. Pajak tanah dan bangunan yang efektif akan menciptakan sumber penerimaan yang kuat bagi pemerintah daerah dan memperkecil kebutuhan akan bantuan dari pemerintah pusat.

*Keenam*, Pajak Properti juga dapat membantu mengurangi spekulasi tanah dan mendorong pemilik tanah menggunakan tanah miliknya sebaik-baiknya. Pajak bumi dan bangunan atas nilai pasar (nilai pakai ditambah nilai pengembangan) akan menyebabkan biaya mahal bagi pemilik tanah apabila membiarkan tanah tidak dimanfaatkan.

Berbeda dengan pendapat Kelly, Arthur O'Sullivan menyatakan bahwa Pajak Properti (Property Tax) merupakan pajak yang kurang populer. Dia menyatakan:

*“The property tax has always been among the least popular of taxes. There are three essential reasons for this persistent unpopularity. First, it is a highly visible tax that a property owner often has to pay directly; it is not hidden in the manner of a sales tax or value-added tax. Second, it is a tax on wealth, not on income. Not all taxpayers with highly valued property also have high incomes. This naturally leads to resentments and social tensions (O'Sullivan, 1995, p. 11).”*

Alasan ketidakpopuleran Pajak Properti menurut O'Sullivan ada beberapa diantaranya adalah cara pembayarannya yang langsung dan dasar pajaknya adalah kekayaan bukan pendapatan.

Pajak Properti didasarkan atas kekayaan bukan pendapatan. Meskipun begitu, Pajak Properti tetap sejalan dengan prinsip manfaat pajak dan prinsip *ability-to-pay* (O'Sullivan, 1995, p. 15). Alasannya adalah, nilai tanah dan bangunan menjadi dasar pengenaan pajak, dan untuk memperluasnya diperlukan pendapatan yang sepadan, sehingga orang yang memiliki kemampuan membayar tinggi akan dikenai biaya yang tinggi pula. Sedangkan prinsip manfaat didasarkan pendapatan Pajak Properti yang digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah lokal, misalnya untuk membiayai pemadam kebakaran, jalan, taman, dan lainnya yang sebenarnya memberi manfaat kepada pemilik properti baik itu tanah atau bangunan itu sendiri dikarenakan fasilitas tersebut meningkatkan nilai properti yang mereka miliki.

Kurang populer bukan berarti tidak penting, senada dengan apa yang disampaikan oleh Kelly, O'sullivan menyatakan bahwa Pajak Properti tetap merupakan sumber pendapatan pajak terbesar bagi pemerintah daerah di seluruh dunia. Hal tersebut penting bagi pemerintah daerah untuk memiliki sumber pendapatan sendiri jika mereka mengkehendaki otonomi. Pajak Properti merupakan pajak yang lebih baik jika dilakukan oleh pemerintah daerah dibandingkan dengan jenis pajak yang lain (O'Sullivan, 1995, p. 15).

Terkait dengan peran Pajak Bumi dan Bangunan dalam Pemerintahan Daerah, Bird dan Slack (2004, p. 1) menyatakan bahwa bagaimana tingkatan

suatu daerah dalam mengontrol Pajak Properti merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi mereka dalam menciptakan keputusan keuangan yang otonom. Tingkatan Pajak Properti, rancangannya, dan pengawasan Pajak Properti merupakan elemen yang vital dalam menciptakan kebijakan desentralisasi yang efektif. Berdasarkan hal tersebut, Pajak Properti selalu dihubungkan dengan pemerintahan daerah/lokal di kebanyakan negara di dunia. Salah satu alasan utamanya adalah bahwa properti yang berupa Bumi/Tanah dan Bangunan bersifat tidak bergerak sehingga tidak dapat dialihkan pajaknya (Bird, 2004, p. 10).

Sependapat dengan O'Sullivan, Bird memberikan alasan lain mengapa Pajak Properti sesuai sebagai pajak daerah, yaitu karena adanya hubungan antara pelayanan publik yang disediakan oleh Pemerintah Daerah yang menambah nilai dari bumi/tanah dan bangunan (Bird, 2004, p. 10).

#### **2.2.5 Property Tax Assignment**

Teori selanjutnya yang akan dijadikan rujukan bagi peneliti dalam penelitian adalah mengenai *Property Tax Assignment*. Sebelum membahas *Property Tax Assignment*, Peneliti merasa perlu memberikan gambaran mengenai *Tax Assignment* terlebih dahulu. *Tax Assignment* dapat dikarakterisasikan seperti yang diutarakan oleh Richard Musgrave (1983) melalui pertanyaan mengenai pajak apa, dimana, dan siapa yang memungutnya (Bird, 2008, p. 2). Dalam menjawab pertanyaan Musgrave tersebut, Bird (2008) mengungkapkan tiga model dalam *Tax Assignment*, yaitu: 1) *Musgrave Model*, 2) *The Standard Model*, 3) *The Second Generation model*.

Menurut Bird, Musgrave Model melakukan pendekatan terhadap isu yang disebut sebagai *multilevel finance*. Secara singkat, Musgrave berpendapat bahwa stabilisasi secara esensial merupakan masalah pemerintah pusat dalam hal distribusi, sehingga fungsi utama pemerintah daerah/lokal secara esensial dibatasi seputar alokasi. Meskipun begitu, Musgrave secara eksplisit mengakui kemungkinan distribusi tersebut dilakukan baik itu oleh pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah. Berdasarkan tersebut Musgrave (2000) menyarankan

beberapa aturan mengenai *Tax Assignment* berdasarkan yurisdiksi dan basis pajaknya (Bird, 2008, p.5), yaitu:

*"(1) Middle and especially lower-level jurisdiction should tax those bases which have low interjurisdictional mobility. (2) Personal taxes with progressive rates should be used by those jurisdictions within which a global base can be implemented most efficiently. (3) Progressive taxation, designed to secure we distributional objectives, should be primarily central. (4) Tax is suitable for purposes of stabilization policy should be central, while low-level lower-level taxes should be cyclically stable. (5) Tax bases which are distributed highly unequally among some jurisdiction should be used centrally. (6) Benefit taxes and user charges are appropriate at all levels."*

Poin pertama menyatakan bahwa pemerintah daerah atau lokal sebaiknya memungut pajak yang memiliki imobilitas antar yuridiksi yang rendah. Poin kedua menyatakan bahwa pajak personal yang sifatnya progresif dapat dipungut oleh pemerintah daerah secara efisien jika basis pajaknya ditetapkan secara umum. Sedangkan Pajak progresif yang sifatnya distributif harus dipungut oleh pemerintah pusat seperti yang dinyatakan pada poin ketiga. Pajak yang ditujukan untuk kebijakan stabilisasi dan pajak yang basis pajaknya tidak sama antara satu daerah dan lainnya lebih sesuai diberikan kepada pemerintah pusat, hal tersebut dijelaskan pada poin empat dan lima. Sementara poin enam menyatakan bahwa Pajak atas keuntungan dan retribusi sesuai dilakukan baik itu oleh pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah.

Terkait dengan Pajak Properti dalam *Musgrave Model*, Musgrave dalam Bird (2008, p. 5) menyatakan:

*" that local governments should generally apply property taxes on stability and mobility grounds, while central governments should have the exclusive right to apply integrated or comprehensive income taxes".*

Pernyataan tersebut mengindikasikan bahwa *Musgrave Model* menganjurkan pajak yang berbasis properti seperti Pajak Bumi dan Bangunan dalam konteks Indonesia dipungut oleh Pemerintah daerah.

Model yang kedua yaitu *The Standard Model* dipopulerkan oleh Wallace Oates (1972) yang mengungkapkan beberapa saran mengenai pajak apa saja yang

harus diserahkan kepada pemerintah daerah yang didasarkan pada *Standard Fiscal Federalism Theory* (Bird, 2008, p. 6), yaitu:

*“(1) Lower levels of government should, as much as possible, rely on benefit taxation of such mobile economic units as households and mobile factors of production. (2) To the extent that non-benefit taxes on mobile economic units are required, for example, for redistributive purposes, only higher levels of government should impose them. (3) If any non-benefit taxes are imposed by lower levels of government, they should be levied only on tax bases that are relatively immobile across local jurisdictions.”*

Berdasarkan saran Oates tersebut, Bird (2008, p. 7) menyimpulkan bahwa *The Standard Model* tersebut relatif sama dengan *Musgrave Model*, dalam hal ini sesuai dengan yang dinyatakannya, yaitu:

*“First, the role of subnational governments is strictly allocative – to provide subnational public goods. Second, subnational taxation of such potentially mobile tax bases as trade, labor and capital is almost inevitably distorting (welfare-reducing) and hence a bad idea. Both points are, of course, made clearly in the original Musgrave formulation discussed above.”*

Model ketiga yang dijelaskan Bird yaitu *The “Second-Generation” Model* yang menekankan pada derajat otonomi pajak yang signifikan pada level pemerintah daerah/lokal (Bird, 2008, p. 9). Pada model ini aspek politik menjadi pertimbangan selain aspek ekonomis dalam memutuskan pajak apa, dimana, dan oleh siapa pajak tersebut dipungut.

Berdasarkan ketiga model tersebut Bird (2008, p. 11-12) menarik sebuah kesimpulan yang dapat dijadikan petunjuk umum dalam *Tax Assignment*. Petunjuk pertama yaitu terkait dengan keputusan pembiayaan berdasarkan fungsi (*financing follows function*). Petunjuk kedua yaitu mengenai kemampuan dan tanggung jawab pemerintah daerah/lokal dalam menentukan sumber pendapatan baik dalam pengertian secara politis ataupun ekonomis. Kedua petunjuk tersebut dapat dijabarkan kedalam empat prinsip dasar dalam menyerahkan sumber pendapatan (termasuk pajak) pada pemerintah daerah/lokal (Bird, 2008, p.12), yaitu:

*“First, ideally own-source revenues should be sufficient to enable at least the richest subnational governments to finance from their own resources all locally-provided services primarily benefiting local residents. Second, to the extent possible, subnational revenues should burden only local residents, preferably in relation to the perceived benefits they receive from local services. Third, to the extent possible governments at all levels should bear significant responsibility at the margin for financing the expenditures for which they are politically responsible. Fourth, subnational taxes should not unduly distort the allocation of resources.”*

Keempat prinsip yang diutarakan oleh Bird, Pertama terkait dengan sumber pendapatan Pemerintah Daerah yang jumlahnya setidaknya memadai pembiayaan pemerintah daerah dalam menyediakan pelayanan bagi penduduk lokal, setidaknya bagi pemerintah daerah yang memiliki kekayaan tertinggi di suatu negara yang bersangkutan. Kedua, pendapatan pemerintah daerah baik itu pajak ataupun retribusi hanya membebani penduduk yang terkait dengan manfaat akan layanan yang dinikmatinya. Ketiga, semua level pemerintahan harus memiliki tanggung jawab yang signifikan terhadap segala pengeluaran yang secara politis menjadi tanggung jawabnya. Prinsip keempat, pajak daerah diharuskan tidak menyimpang dari alokasi sumberdaya yang ada.

Setelah dipaparkan mengenai *Tax Assignment*, selanjutnya peneliti akan memaparkan *Property Tax Assignment*. Disinggung sebelumnya berdasarkan *Musgrave Model*, menganjurkan pajak yang berbasis properti seperti Pajak Bumi dan Bangunan dalam konteks Indonesia dipungut oleh Pemerintah daerah. Meskipun *Musgrave Model* menyatakan seperti itu, tetapi pada kenyataannya tidak semua negara dapat mengoptimalkannya. Hal ini seperti apa yang disampaikan oleh Bahl dan Vazquez ( dalam Rider, 2008, p. 3):

*“Confidence in the property tax as the main source of own local government revenue may be misplaced. Many countries that have assigned the property tax to local government have not been able to realize the potential of this tax as a source of local revenue.”*

Kegagalan dalam memanfaatkan potensi pajak properti seperti yang diutarakan oleh Bahl, menurut Rider (2008) disebabkan banyaknya negara terutama yang masih berkembang mengalami kesulitan dalam melakukan

administrasi pajak properti secara benar. Kesulitan tersebut didasarkan pada banyaknya fungsi yang harus dilakukan seperti menetapkan basis pajak, mengatur tarif pajak, serta fungsi-fungsi administrasi seperti pendataan, pengumpulan, dan penilaian. Sehingga menurut Rider ada penekanan dalam administrasi pajak properti: “...*the important issue is which functions are properly assigned to local governments.*” (Rider, 2008, p. 3).

Berdasarkan pernyataan Rider sebelumnya, dapat dikatakan bahwa tidak semua fungsi administrasi dapat diserahkan kepada pemerintah daerah terkait pajak properti, atau Pajak Bumi dan Bangunan dalam konteks Indonesia terutama dalam sebuah *intergovernmental system of finance*. Fungsi-fungsi administrasi mana saja yang dapat diserahkan kepada pemerintah daerah terkait pajak properti, Rider (2008, p. 19) membaginya kedalam tiga fundamental, yaitu:

Pertama, dalam sudut pandang efisiensi dan akuntabilitas, fungsi yang terpenting bagi pemerintah daerah adalah otonomi dalam menetapkan tarif pajak properti. Tidak halnya dengan fungsi pemberian otoritas dalam menentukan kebijakan pajak serta menetapkan struktur pajak properti yang dianggap tidak terlalu penting untuk diserahkan kepada pemerintah daerah. Hal tersebut seperti yang dikatan oleh Rider:

*“From the viewpoint of efficiency and accountability the most important function is for local governmenta to have the autonomy to set tax rates for the property tax. It is less important that local governments are given authority to make other tax policy decisions on the structure of the property tax...”*(Rider, 2008, p. 19)

Kedua, terkait penyerahan fungsi administrasi pajak properti. Menurut Rider diperlukan sebuah pendekatan yang fleksibel, yaitu untuk sebagian besar negara terutama negara berkembang penyerahan fungsinya dapat dilakukan secara asimetrik. Yaitu, dilihat dari kondisi pemerintah daerah yang berada di negara yang bersangkutan. Jika suatu pemerintah daerah dinilai sudah maju dengan kapasitas administrasi yang besar maka sebaiknya semua fungsi administrasi pajak properti dapat diserahkan seluruhnya kepada pemerintah daerah tersebut. Namun, jika suatu pemerintah daerah di negara tersebut masih dianggap kurang maju baik dari segi ekonomi ataupun kapasitas administrasi maka tidak semua fungsi

administrasi diserahkan melainkan dibagi dengan pemerintah pusat (Rider, 2008, p.20).

Ketiga, terkait dengan *Local Tax Effort*. Meskipun dinyatakan tidak terlalu penting untuk memberikan pemerintah daerah otoritas dalam menyesuaikan basis pajak properti teta, tetapi menurut Rider hal tersebut dapat saja dilakukan terutama jika bertujuan untuk meningkatkan peranan pajak properti dalam membiayai kegiatan pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan penetapan pendapatan pajak properti kepada daerah sekaligus memberikan kepada mereka kewenangan untuk menetapkan tarif yang sesuai akan mengarah kepada meningkatnya *Local Tax Effort* di daerah yang bersangkutan (Rider, 2008, p. 21).

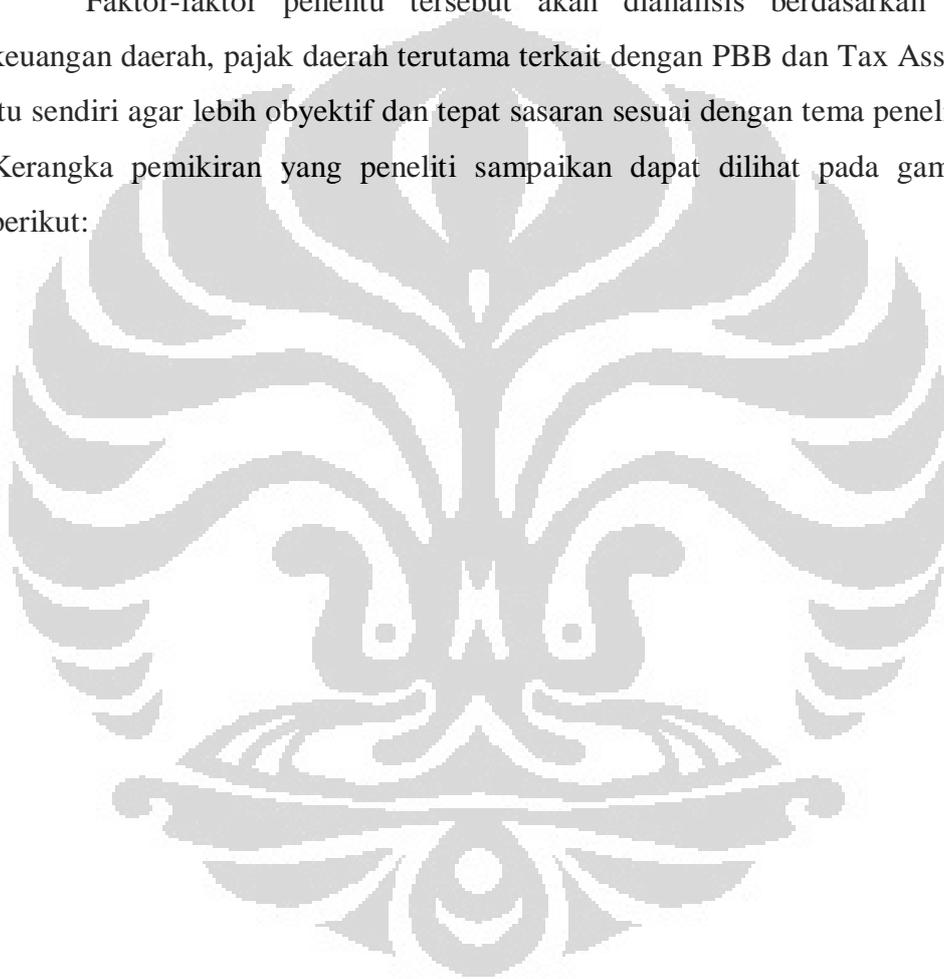
### 2.3 Kerangka Pemikiran

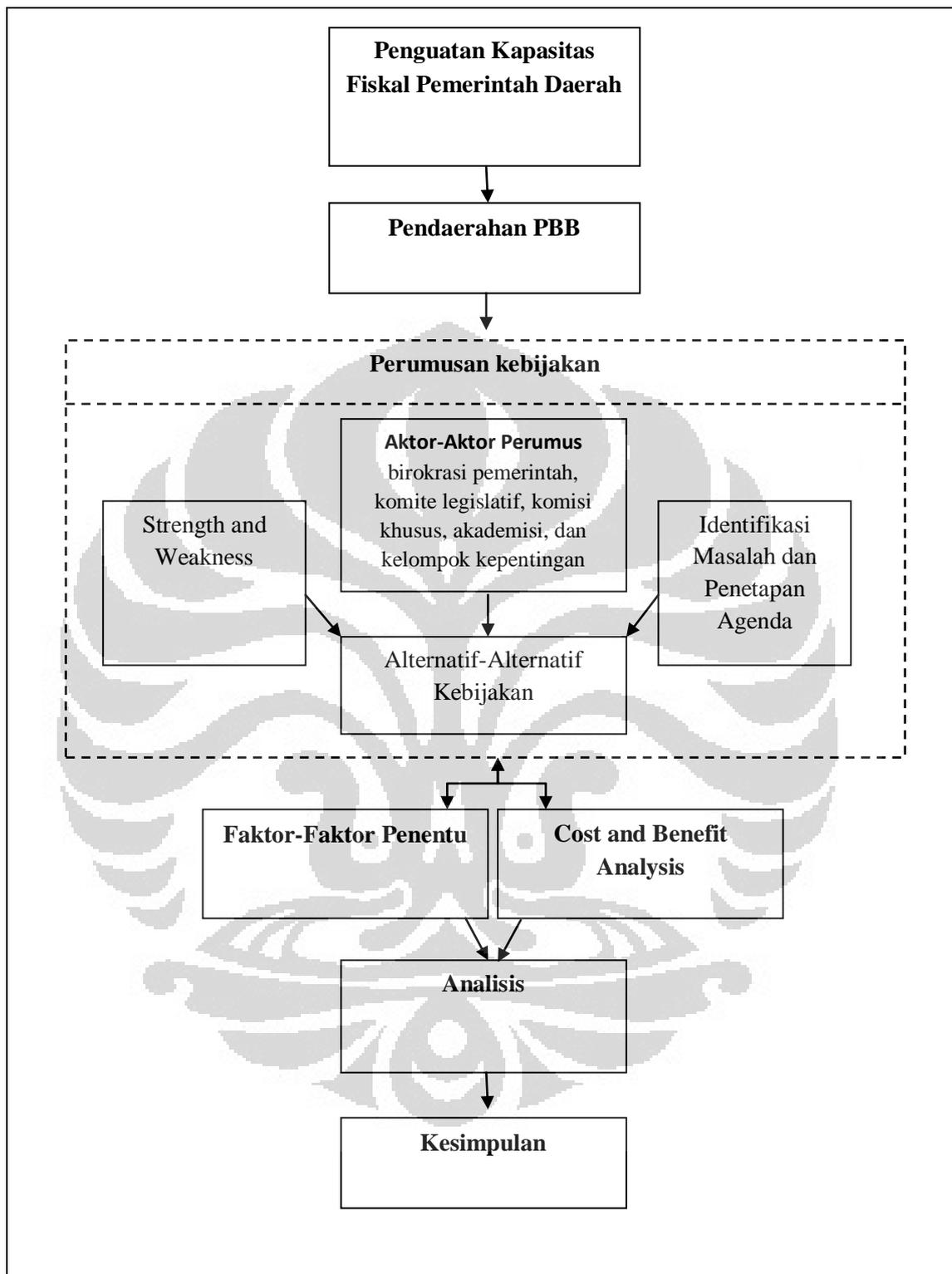
Undang-Undang 28 Tahun 2009 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah membawa dampak pada bertambahnya jenis pajak daerah. Pertambahan jumlah jenis pajak daerah tersebut secara langsung diharapkan dapat meningkatkan jumlah pendapatan Pemerintah Daerah sehingga terjadi penguatan kapasitas fiskal daerah. Salah satu jenis pajak yang dimaksud adalah Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan yang sebelumnya merupakan pajak pusat. Berdasarkan hal tersebut timbul terminologi Pendaerahan PBB-PP seperti yang digunakan dalam penelitian ini. Pendaerahan tersebut tidak harus langsung dilakukan tapi diberi tenggat waktu yaitu Januari 2014 merupakan *deadline* bagi Pemerintah Daerah untuk menerima secara penuh pendaerahan tersebut. Pada 2011 ini tindak lanjut akan kebijakan tersebut masih dipertanyakan, sehingga menimbulkan kontroversi mengenai kesiapan daerah dalam menerima kebijakan tersebut. Hal tersebut menimbulkan pertanyaan bagi peneliti mengenai perumusan kebijakan tersebut.

Oleh karena itu, penelitian ini berusaha menganalisis faktor-faktor penentu pendaerahan tersebut dikaitkan dengan teori perumusan kebijakan publik. Perumusan Kebijakan merupakan bagian dari siklus Kebijakan Publik yang berisi Pengembangan proposal kebijakan untuk menyelesaikan dan memperbaiki masalah. Pengembangan tersebut didahului dengan identifikasi masalah dan

penetapan agenda. Pada tahap tersebut melibatkan berbagai aktor perumus kebijakan tersebut. Aktor-aktor perumus kebijakan yaitu birokrasi pemerintah, komite legislatif, komisi khusus, akademisi, dan kelompok kepentingan memegang peran kunci dalam merumuskan dan menetapkan alternatif-alternatif kebijakan dalam perumusan kebijakan yang didaarkan pada *cost and benefit analysis*. Dari Proses tersebut dapat terlihat faktor pendukung dan Faktor penghambat sebagai faktor-faktor penentu kebijakan Pendaerahan PBB-PP.

Faktor-faktor penentu tersebut akan dianalisis berdasarkan konteks keuangan daerah, pajak daerah terutama terkait dengan PBB dan Tax Assignment itu sendiri agar lebih obyektif dan tepat sasaran sesuai dengan tema penelitian ini. Kerangka pemikiran yang peneliti sampaikan dapat dilihat pada gambar 2.2 berikut:





**Gambar 2.1 Alur Pemikiran Penelitian**

## **BAB 3**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Pendekatan Penelitian**

Pendekatan penelitian adalah cara manusia mengerti sebuah fenomena sosial. Pendekatan penelitian memberikan asumsi mengenai dunia sosial, bagaimana ilmu pengetahuan dikelola, dan apa yang sesungguhnya merupakan masalah, solusi, dan kriteria pembuktian (Creswell, 1994, p. 1).

Pendekatan penelitian yang digunakan oleh peneliti untuk mengamati, mengumpulkan informasi dan menganalisis hasil penelitian mengenai *Analisis Faktor-Faktor Penentu Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan* adalah pendekatan kualitatif.

Penelitian ini berusaha memahami suatu fenomena dalam hal ini Kebijakan Pendaerahan PBB-PP yang disahkan pada tahun 2009 yang lalu. Peneliti melihat adanya beberapa permasalahan terkait kebijakan tersebut sehingga diperlukan kajian untuk memahami fenomena tersebut. Menurut Neuman (2006, p. 88), pendekatan kualitatif adalah analisis sistematis tentang fenomena sosial melalui pengamatan mendetail atas masyarakat dalam kondisi alaminya dengan tujuan memahami dan menginterpretasi bagaimana masyarakat menciptakan dan menjaga lingkungan sosial mereka.

Penelitian Kebijakan Pendaerahan PBB-PP yang peneliti lakukan menggunakan pendekatan kualitatif karena dilakukan pada kondisi obyek yang alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi (Sugiyono, 2005, p.1).

### 3.2 Jenis dan Tipe Penelitian

Prasetyo dan Jannah (2005) mengategorikan jenis penelitian berdasar empat klasifikasi yaitu berdasar tujuan penelitian, berdasarkan manfaat penelitian, berdasar dimensi waktu, dan berdasar teknik pengumpulan data.

Berdasarkan tujuannya, penelitian ini dapat dikategorikan ke dalam penelitian deskriptif karena peneliti mencoba menggambarkan secara sistematis Faktor-Faktor Penentu Kebijakan Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan yang muncul pada tahap perumusan kebijakan tersebut.

Berdasarkan manfaatnya, penelitian ini dilakukan secara murni, yaitu pencarian terhadap sesuatu karena ada perhatian dan keingintahuan terhadap hasil suatu aktivitas. Penelitian tentang Faktor-Faktor Penentu Kebijakan Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan yang peneliti lakukan murni atas dasar keinginan peneliti sendiri dalam rangka mengembangkan ilmu pengetahuan.

Berdasarkan Dimensi waktu, tipe penelitian yang digunakan adalah *cross sectional* karena penelitian ini hanya dilakukan pada satu waktu tertentu tidak melakukan perbandingan. Hal ini dikarenakan peneliti tidak berencana untuk melakukan penelitian lain dengan tema yang sama dimasa datang dengan maksud dijadikan perbandingan penelitian sebelumnya.

Berdasar teknik pengumpulan data maka penelitian ini termasuk jenis penelitian kualitatif di mana peneliti akan melakukan wawancara mendalam, dan studi dokumen sebagai instrumen pengumpulan data. Hal tersebut peneliti anggap cukup untuk menjelaskan permasalahan yang peneliti angkat yaitu terkait Faktor-Faktor Penentu Kebijakan Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan

### 3.3 Metode dan Strategi Penelitian

Teknik pengumpulan data yang dilakukan pada penelitian ini adalah teknik pengumpulan data secara kualitatif melalui:

- a. Wawancara Mendalam

Data Primer adalah data atau keterangan yang diperoleh peneliti secara langsung dari sumbernya. Dalam penelitian ini, data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi lapangan dengan melakukan wawancara mendalam. Wawancara mendalam dilakukan terhadap pihak-pihak yang terkait dalam permasalahan ini diantaranya adalah:

1. Anggota DPR yang ikut serta dalam Panitia Kerja (Panja) yang membahas RUU Tentang PDRD.
2. Direktur Direktorat Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kementerian Keuangan.
3. Pakar Pajak Bumi dan Bangunan Universitas Indonesia.
4. Anggota Asosiasi Dispenda Seluruh Indonesia

Pemilihan narasumber tersebut didasarkan pada aktor-aktor perumusan kebijakan yaitu Legislatif, Eksekutif, Akademis/Ahli, dan Kelompok Kepentingan. Narasumber yang pertama yaitu Anggota DPR yang ikut serta dalam Panja RUU PDRD mewakili aktor Legislatif. Narasumber Kedua mewakili Aktor eksekutif dalam hal ini Direktur Direktorat Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kementerian Keuangan. Narasumber ketiga yaitu Pakar Pajak Daerah Universitas Indonesia mewakili aktor dari kalangan akademis/ahli. Sementara Narasumber keempat yaitu anggota Asosiasi dispenda seluruh Indonesia mewakili aktor kelompok kepentingan.

Wawancara pada prinsipnya bertujuan memungkinkan peneliti untuk masuk ke dalam perspektif orang lain (pihak yang diwawancarai). Oleh karena itu dalam penelitian ini, peneliti yang bertindak sebagai pewawancara akan menyediakan kerangka kerja yang dapat membuat orang yang diwawancarai merasa nyaman, tepat, dan jujur terhadap pertanyaan terbuka. Untuk dapat mewujudkan keadaan seperti itu maka diperlukan teknik wawancara yang tepat.

Pada dasarnya ada tiga pilihan pendekatan yang dapat digunakan dalam mengumpulkan data kualitatif melalui wawancara mendalam yaitu (Patton, 2006):

- Wawancara percakapan informal
- Pendekatan pedoman wawancara umum
- Wawancara terbuka yang dibakukan

b. Studi Kepustakaan

Teknik ini dilakukan dengan mengumpulkan data-data dari berbagai sumber kepustakaan yang ada seperti buku, jurnal, artikel, dan sumber-sumber tertulis lainnya. Data yang dikumpulkan adalah teori-teori, isu mengenai Pendaerahan PBB-PP, dan hal-hal lain yang terkait dengan penelitian.

Strategi penelitian yang akan dilakukan adalah dengan melakukan wawancara mendalam terhadap beberapa pihak yang peneliti anggap sebagai aktor-aktor perumusan kebijakan terkait pendaerahan PBB-PP. Wawancara mendalam tersebut dilakukan dengan pendekatan pedoman wawancara umum. Hal ini penulis putuskan dengan mempertimbangkan keadaan bahwa dengan menggunakan pedoman wawancara, pewawancara dapat dengan bebas mengungkap permasalahan, mendalami, dan mengajukan pertanyaan yang akan menguraikan dan menjelaskan terkait faktor-faktor penentu PBB-PP. Hal ini didasarkan pada fungsi aktor-aktor tersebut yang akan berperan dalam memberikan input-input terkait kebijakan tersebut. Pedoman wawancara mendalam tersebut akan didesain sesuai dengan teori-teori tentang perumusan kebijakan, keuangan daerah, pajak daerah, dan teori tentang *Property Tax*.

## **BAB 4**

### **GAMBARAN UMUM PAJAK BUMI DAN BANGUNAN**

Objek penelitian yang peneliti angkat adalah Pajak Bumi dan Bangunan, Oleh karena itu peneliti merasa perlu untuk memberikan gambaran tentang Pajak Bumi dan Bangunan secara umum agar mempermudah memahami penelitian ini.

#### **4.1 Sejarah Pajak Bumi dan Bangunan di Indonesia**

Pada saat membahas Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan, peneliti merasa perlu untuk memberikan gambaran umum mengenai Pajak Bumi dan Bangunan di Indonesia dimulai dengan sejarahnya. Sejak awal 19 pada zaman kolonial pajak tanah diberlakukan pada saat Pulau Jawa diperintah oleh Inggris yang dipimpin Letnan Jenderal Raffles. Pajak tanah waktu itu dinamakan *Landrent*, yang artinya “sewa tanah”. Raffles meniru sistem pajak tanah di India dengan 3 jenis macam sistem pemungutan *landrent* yaitu (BPPK, 2008):

1. Sistem *zamindari* atau *zamindarars* artinya *landheer* atau tuan tanah. Sistem ini mengenakan pajak tanah dengan suatu jumlah yang tetap pada kepada para tuan tanah. Pengenaan tarif pajak dengan suatu jumlah yang tetap disebut dengan istilah “*Permanent Settlement*”. Sistem ini dipakai di Benggala dan di sekitar barat laut India.
2. Sistem *Pateedari* atau *Mauzawari*. Sistem ini meniru sistem pajak bumi pemerintah Portugis di Goa. Sistem ini memberlakukan pajak bumi pada Desa yang dianggap sebagai suatu kesatuan. Selanjutnya pengenaan kepada penduduk kebijaksanaannya diserahkan kepada Kepala Desa masing-masing. Sistem ini diberlakukan di Punjab dan distrik-distrik barat Laut India.
3. Sistem *rayatwari*. Dalam sistem ini, pajak tanah/bumi dikenakan langsung kepada para petani yang mengolah tanah berdasarkan pendapatan rata-rata

dari tanah yang diusahakan oleh masing-masing petani. Sistem ini diberlakukan di Madras, Bombay dan sebagainya.

Pajak tanah diberlakukan di Pulau Jawa oleh Raffles pada tahun 1811 sampai dengan 1816. *Landrent* didasarkan pada suatu dalil bahwa “ semua tanah adalah milik Raja (*souvereign*), dan semua Kepala Desa dianggap sebagai “penyewa” (*pachetrs*). Oleh karenanya mereka harus membayar “sewa tanah” (*Landrent*) dengan natura secara tetap.

Ketika kekuasaan beralih pada Belanda *Landrent* diubah menjadi “*landrente*”, sistem ini merubah sistem terdahulu dengan melakukan perubahan mengarah kepada keadilan dan kepentingan rakyat, yang berlangsung sampai dengan tahun 1942. Di masa penjajahan Jepang tahun 1942 sampai dengan tahun 1945, sistem pajak tanah yang dilaksanakan Belanda diambil alih sepenuhnya dan namanya diganti menjadi Pajak Tanah.

Setelah Indonesia merdeka, pajak tanah diubah menjadi pajak bumi. Periode tahun 1945 sampai tahun 1951 untuk melaksanakan pajak bumi masih menggunakan cara lama yaitu (Darwin, 2009):

1. Pajak Bumi di wilayah Negara Republik Indonesia dengan pusat pemerintahan di Yogyakarta dihapus, untuk wilayah federal pajak bumi terus berlaku;
2. Pajak Bumi di wilayah Negara Republik Indonesia dihapus dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1951. hal ini disebabkan adanya desakan dari golongan yang dipimpin oleh Tauchid.
3. Desakan politik tersebut dikenal sebagai Mosi Tauchid, dan sebagai gantinya dikeluarkan pajak baru yaitu Pajak Penghasilan atas Tanah Pertanian (PPTP).

Tahun 1951 sampai tahun 1959, setelah dikeluarkannya UU Nomor 14 tahun 1951 tentang Penghapusan Pajak Bumi di wilayah Negara Republik Indonesia, maka lahirlah Jawatan Pendaftaran dan Pajak Penghasilan Tanah Milik Indonesia (P3TMI) yang bertugas melakukan pendaftaran atas tanah-tanah milik adat yang ada di Indonesia. Karena tugasnya hanya mengurus pendaftaran tanah saja, maka namanya diubah kembali menjadi jawatan Pendaftaran Tanah Milik Indonesia (PTMI) dan bertugas sama seperti sebelumnya ditambah dengan

kewenangan untuk mengeluarkan Surat Pendaftaran sementara terhadap tanah milik yang sudah terdaftar.

Tahun 1959 sampai tahun 1985 dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) Nomor 11 tahun 1959 tentang Pajak Hasil Bumi (LN Th. 1959 Nomor 104, TLN. Nomor 1806) yang dengan Undang-Undang Nomor tahun 1 Tahun 1961 (LN Th. 1961 Nomor 3 TLN Nomor 2124) telah ditetapkan menjadi Undang-Undang. Selanjutnya nama jawatan yang mengelola Pajak Hasil Bumi menjadi Direktorat Pajak Hasil Bumi dalam melaksanakannya dikeluarkan Surat Keputusan Menteri Iuran Negara Nomor PMPPU 1-1-3 tanggal 29 November 1965 yang menetapkan Direktorat Pajak Hasil Bumi diubah namanya menjadi Direktorat Iuran Pembangunan Daerah (DIT-IPEDA). Pajak Hasil Bumi (PHB) menjadi Iuran Pembangunan Daerah (IPEDA). Pengenaannya diberlakukan pada tanah-tanah sektor pedesaan, perkotaan, perhutanan. Sektor perkebunan dan sektor pertambangan.

Tahun 1985 sampai dengan tahun 1995 sesuai dengan amanat GBHN 1983 berdasarkan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1983 telah diadakan “*tax Reform*” yaitu diadakan pembaruan dan penggantian peraturan perundang-undangan perpajakan yang selama ini berlaku. *Tax reform* tahun 1983 berlaku pada tanggal 1 Januari 1984. Dengan adanya *tax reform*, sistem perpajakan Indonesia berubah dari *Official Assessment* menjadi *Self Assessment*.

*Official Assessment* yaitu suatu sistem pemungutan pajak yang menyatakan bahwa jumlah pajak yang terutang oleh Wajib Pajak berdasarkan pada Surat Ketetapan Pajak (SKP).

*Self Assessment* yaitu suatu sistem pemungutan pajak yang dipercayakan kepada Wajib Pajak mulai menghitung sampai penyetoran. Aparat perpajakan melaksanakan pengendalian tugas, pembinaan, penelitian, pengawasan, dan penetapan sanksi administrasi.

Setelah Tax Reform 1983 lalu dikeluarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan bangunan (PBB), yang ditetapkan tanggal 27 Desember 1985 dan mulai berlaku tanggal 1 Januari 1986 (LN Th. 1985 Nomor 68, TLN 3312).

Pemberlakuan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan didasari pemikiran antara lain bahwa bumi dan bangunan memberikan keuntungan dan atau kedudukan sosial ekonomi yang lebih baik bagi orang atau badan yang mempunyai suatu hak atasnya atau memperoleh manfaat darinya, oleh sebab itu wajar apabila kepada mereka diwajibkan memberikan sebagian dari manfaat atau kenikmatan yang perolehnya kepada negara melalui pajak. Kesederhanaan pengenaan PBB antara lain tercermin dari pemberlakuan tarif tunggal 0,5% dan dasar pengenaan pajak yang hanya satu jenis, yaitu Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Pelaksanaan reformasi di bidang pajak atas tanah dan bangunan disamping berupaya menyederhanakan berbagai pungutan pajak atas tanah dan bangunan juga tetap memberikan tekanan terhadap upaya untuk meningkatkan penerimaan dan memperhatikan aspek keadilan serta meminimalkan dampak terhadap distorsi kegiatan ekonomi dan sosial mengingat PBB merupakan jenis pajak yang dikenakan terhadap hampir seluruh lapisan masyarakat. PBB merupakan salah satu sumber utama penerimaan daerah mengingat PBB adalah penerimaan pajak Pusat yang keseluruhan hasilnya diserahkan kepada Daerah. Dalam APBD, penerimaan PBB tersebut dimasukkan dalam kelompok penerimaan bagian Daerah dari bagi hasil pajak. Namun demikian, PBB termasuk jenis pajak yang sulit dalam pengadministrasiannya dan mempunyai efisiensi pemungutan yang rendah karena jumlah objek pajak yang cukup banyak, mencapai kurang lebih 78 (tujuh puluh delapan) juta objek pajak. Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya disadari bahwa penyempurnaan sistem pemungutan merupakan prioritas dalam upaya meningkatkan penerimaan PBB.

Menyadari pentingnya penerimaan PBB bagi pembiayaan pembangunan Daerah, maka pada tahun 1989 dilakukan pembaharuan sistem administrasi penerimaan PBB melalui Sistem Tempat Pembayaran (Sistep). Sistep diujicobakan pertama kali pada tahun 1989 di wilayah Kabupaten Tangerang. Selanjutnya, secara bertahap Sistep direplikasikan pada tahun 1990/1991 di 12 (dua belas) Kabupaten/Kota lainnya, pada tahun 1991/1992 dikembangkan di 60 (enam puluh) Kabupaten/Kota, dan akhirnya pada tahun 1993/1994 seluruh Kabupaten/Kota di Indonesia telah melaksanakan sistem administrasi

pemungutan PBB dengan pola Sistep. Pokok-pokok ketentuan Sistep antara lain meliputi:

1. Hanya ada satu tempat pembayaran untuk setiap wilayah pembayaran PBB tertentu sebagaimana tercantum dalam Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT) yang diusahakan berdekatan dengan lokasi objek pajak.
2. Pembayaran PBB dilakukan sekaligus dalam satu kali pembayaran dan tidak dapat diangsur.
3. Jatuh tempo pembayarn PBB diatur seragam sehingga hanya terdapat satu tanggal jatuh tempo.
4. Surat Tanda Terima Setoran (STTS) PBB telah tersedia di tempat pembayaran sebelum SPPT diterima oleh wajib pajak.
5. Administrasi PBB harus dilaksanakan dengan dukungan komputer.
6. Sistem pemantauan STTS dan pelaporan pembayaran didesain sedemikian rupa sehingga perkembangan pembayaran PBB diketahui lebih cepat oleh instansi terkait.
7. Secara sistem, Sistep mampu menerbitkan daftar negatif (negative list) wajib pajak yang memenuhi kewajiban PBB pada saat jatuh tempo pembayaran sehingga penegakan hukum dapat dilaksanakan.

Setelah hampir 10 tahun, UU Nomor 12 Tahun 1985 akhirnya direvisi pada tanggal 9 November 1994 setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang PBB, yang mulai berlaku pada tanggal tanggal 1 Januari 1995 (LN Th. 1994 Nomor 62, TLN 3569). Kemudian adanya UU Nomor 28 tahun 2009 setelah adanya konsep Pendaerahan PBB sektor Perdesaan dan Perkotaan sebagai landasan hukumnya.

#### **4.2 Obyek, Subyek, dan Tarif Pajak Bumi dan Bangunan**

Untuk memberikan gambaran yang luas, maka peneliti akan memberikan uraian mengenai objek, subjek, dan Tarif Pajak Bumi dan Bangunan didasarkan pada UU No.12 Tahun 1985, UU No. 12 Tahun 1994, dan UU No. 28 Tahun 2009.

**a) UU No.12 Tahun 1985**

## Pasal 2

- 1) Yang menjadi Obyek Pajak adalah bumi dan/atau bangunan.
- 2) Klasifikasi Obyek Pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur oleh Menteri Keuangan.

## Pasal 3

- 1) Obyek Pajak yang tidak dikenakan Pajak Bumi dan Bangunan adalah Obyek Pajak yang :
  - a. Digunakan semata-mata untuk melayani kepentingan umum di bidang ibadah, sosial, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan nasional, yang tidak dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan;
  - b. Digunakan untuk kuburan, peninggalan purbakala, atau yang sejenis dengan itu;
  - c. Merupakan hutan lindung, hutan suaka alam, hutan wisata, taman nasional, tanah penggembalaan yang dikuasai oleh desa, dan tanah negara yang belum dibebani suatu hak;
  - d. Digunakan oleh perwakilan diplomatik, konsulat berdasarkan atas perlakuan timbal balik;
  - e. Digunakan oleh badan atau perwakilan organisasi internasional yang ditentukan oleh Menteri Keuangan.
- 2) Obyek Pajak yang digunakan oleh negara untuk penyelenggaraan pemerintahan, penentuan pengenaan pajaknya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.
- 3) Batas nilai jual Bangunan Tidak Kena Pajak ditetapkan sebesar Rp.2.000.000,- (dua juta rupiah) untuk setiap satuan bangunan.
- 4) Batas nilai jual Bangunan Tidak Kena Pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) akan disesuaikan dengan suatu faktor penyesuaian yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

#### Pasal 4

- 1) Yang menjadi Subyek Pajak adalah orang atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi, dan/atau memperoleh manfaat atas bumi, dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan.
- 2) Subyek Pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) yang dikenakan kewajiban membayar pajak menjadi Wajib Pajak menurut Undang-undang ini.
- 3) Dalam hal atas suatu Obyek Pajak belum jelas diketahui Wajib Pajaknya, Direktur Jenderal Pajak dapat menetapkan Subyek Pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) sebagai Wajib Pajak.
- 4) Subyek Pajak yang ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat memberikan keterangan secara tertulis kepada Direktur Jenderal Pajak bahwa ia bukan Wajib Pajak terhadap Obyek Pajak dimaksud.
- 5) Bila keterangan yang diajukan oleh Wajib Pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) disetujui, maka Direktur Jenderal Pajak membatalkan penetapan sebagai Wajib Pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dalam jangka waktu satu bulan sejak diterimanya surat keterangan dimaksud.
- 6) Bila keterangan yang diajukan itu tidak disetujui, maka Direktur Jenderal Pajak mengeluarkan surat keputusan penolakan dengan disertai alasan alasannya.
- 7) Apabila setelah jangka waktu satu bulan sejak tanggal diterimanya keterangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), Direktur Jenderal Pajak tidak memberikan keputusan, maka keterangan yang diajukan itu dianggap disetujui.

#### Pasal 5

Tarif pajak yang dikenakan atas Obyek Pajak adalah sebesar 0,5% (lima persepuluh persen).

**b) UU No. 12 Tahun 1994**

Pada UU Nomor 12 Tahun 1994 hanya melakukan beberapa perubahan terhadap UU Nomor 12 Tahun 1985. Perubahan Itu Hanya dilakukan terhadap beberapa pasal termasuk Pasal 3 ayat (3) dan (4) Tentang Obyek pajak PBB. Sehingga bunyi Pasal 3 Tersebut adalah:

**Pasal 3**

1) Obyek Pajak yang tidak dikenakan Pajak Bumi dan Bangunan adalah

Obyek Pajak yang :

- a. Digunakan semata-mata untuk melayani kepentingan umum di bidang ibadah, sosial, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan nasional, yang tidak dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan;
  - b. Digunakan untuk kuburan, peninggalan purbakala, atau yang sejenis dengan itu;
  - c. Merupakan hutan lindung, hutan suaka alam, hutan wisata, taman nasional, tanah penggembalaan yang dikuasai oleh desa, dan tanah negara yang belum dibebani suatu hak;
  - d. Digunakan oleh perwakilan diplomatik, konsulat berdasarkan atas perlakuan timbal balik;
  - e. Digunakan oleh badan atau perwakilan organisasi internasional yang ditentukan oleh Menteri Keuangan.
- f. Obyek Pajak yang digunakan oleh negara untuk penyelenggaraan pemerintahan, penentuan pengenaan pajaknya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.
- g. Batas nilai jual Bangunan Tidak Kena Pajak ditetapkan sebesar Rp.8.000.000,- (delapan juta rupiah) untuk setiap wajib pajak.
- h. Penyesuaian Besarnya Nilai Jual Obyek Pajak Tidak Kena Pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) ditentukan Oleh Menteri Keuangan.

Sementara ketentuan mengenai Wajib Pajak dan Tarifnya tetap sama dengan UU Nomor 12 Tahun 1985.

**c) UU No. 28 Tahun 2009**

Pasal 77

- 1) Objek Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan adalah Bumi dan/atau Bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau Badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan.
- 2) Termasuk dalam pengertian Bangunan adalah:
  - a. jalan lingkungan yang terletak dalam satu kompleks bangunan seperti hotel, pabrik, dan emplasemennya, yang merupakan suatu kesatuan dengan kompleks Bangunan tersebut;
  - b. jalan tol;
  - c. kolam renang;
  - d. pagar mewah;
  - e. tempat olahraga;
  - f. galangan kapal, dermaga;
  - g. taman mewah;
  - h. tempat penampungan/kilang minyak, air dan gas, pipa minyak; dan
  - i. menara.
- 3) Objek Pajak yang tidak dikenakan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan adalah objek pajak yang:
  - a. digunakan oleh Pemerintah dan Daerah untuk penyelenggaraan pemerintahan;
  - b. digunakan semata-mata untuk melayani kepentingan umum di bidang ibadah, sosial, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan nasional, yang tidak dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan;
  - c. digunakan untuk kuburan, peninggalan purbakala, atau yang sejenis dengan itu;
  - d. merupakan hutan lindung, hutan suaka alam, hutan wisata, taman nasional, tanah penggembalaan yang dikuasai oleh desa, dan tanah negara yang belum dibebani suatu hak;
  - e. digunakan oleh perwakilan diplomatik dan konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik; dan

- f. digunakan oleh badan atau perwakilan lembaga internasional yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan.
- 4) Besarnya Nilai Jual Objek Pajak Tidak Kena Pajak ditetapkan paling rendah sebesar Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) untuk setiap Wajib Pajak.
- 5) Nilai Jual Objek Pajak Tidak Kena Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

#### Pasal 78

- 1) Subjek Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan adalah orang pribadi atau Badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas Bumi dan/atau memperoleh manfaat atas Bumi, dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas Bangunan.
- 2) Wajib Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan adalah orang pribadi atau Badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas Bumi dan/atau memperoleh manfaat atas Bumi, dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas Bangunan.

#### Pasal 80

- 1) Tarif Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan ditetapkan paling tinggi sebesar 0,3% (nol koma tiga persen).
- 2) Tarif Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

### **4.3 Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan di Indonesia dan di Negara lain**

Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 1985 dan direvisi dengan UU Nomor 12 Tahun 1994, Pajak Bumi dan Bangunan di Indonesia merupakan pajak pusat karena pengelolaannya diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Pusat, walaupun hasil akhirnya yang berupa penerimaan dikembalikan kepada daerah dengan prosentase yang besar. Dalam APBD, penerimaan PBB tersebut

dimasukkan dalam kelompok penerimaan bagian daerah dari bagi hasil pajak (*revenue sharing*) salah satu sumber utama penerimaan daerah.

Imbangan pembagian penerimaan PBB diatur melalui PP Nomor 16 Tahun 2000 tanggal 10 Maret 2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 82/KMK.04/2000 tanggal 21 Maret 2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, serta pasal 18 UU Nomor 12 Tahun 1994 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan, di mana berdasarkan peraturan tersebut, rincian bagian daerah dari penerimaan PBB adalah sebagai berikut :

1. Untuk Pemerintah Pusat sebesar 10%, dikembalikan lagi kepada daerah dengan rincian :
  - a. 65% dibagikan secara merata kepada seluruh Daerah Kabupaten/Kota
  - b. 35% dibagikan sebagai insentif kepada Daerah Kabupaten/Kota yang realisasi penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan sektor pedesaan dan perkotaan pada Tahun Anggaran sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan yang ditetapkan.
2. Untuk Daerah sebesar 90%, dengan rincian :
  - a. 16,2% untuk Daerah Propinsi yang bersangkutan
  - b. 64,8% untuk Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan
  - c. 9% untuk Biaya Pemungutan, yang berdasarkan ketentuan yang berlaku juga dikembalikan sebagian kepada daerah kabupaten dan kota, atas peran serta mereka dalam ikut bekerjasama untuk mengamankan upaya pemungutan penerimaan PBB.

Pajak Bumi dan Bangunan terdiri atas lima sektor yaitu: 1) Sektor Pertambangan, 2) Sektor Perhutanan, 3) Sektor Perkebunan, 4) Sektor Perdesaan, dan 5) Sektor Perkotaan. Kelima Sektor tersebut memiliki cara perhitungan yang berbeda dan berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 1994 kelima sektor tersebut merupakan Pajak Pemerintah Pusat. Pada Tahun 2009 disahkanlah UU nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang didalamnya memutuskan peralihan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan

Perkotaan yang sebelumnya merupakan pajak pusat menjadi pajak daerah (*Local Tax*).

Dapat dikatakan UU Nomor 28 Tahun 2009 telah merubah sistem pemungutan PBB dalam hal ini sektor Perdesaan dan Perkotaan. Prakteknya di negara-negara lain juga terdapat berbagai perbedaan mengenai Sistem Pajak Bumi dan Bangunan sebagai pajak pusat ataupun pajak daerah. Bird and Slack (2004) telah meneliti bagaimana negara-negara di dunia memungut PBB apakah di pungut oleh pemerintah pusat, daerah, ataupun gabungan keduanya.

1. PBB dipungut oleh Pemerintah Pusat  
Contohnya: Inggris, Latvia, Rusia, Ukraina, Nikaragua, dan Guinea.
2. PBB dipungut oleh Pemerintah Daerah  
Contohnya: Australia, Kanada, Jerman, Jepang, Hungaria, Polandia, Argentina, Kolombia, China, Piliphina, India, Thailand, Kenya, Afrika Selatan, Tunisia, dan Tanzania.
3. PBB dipungut melalui kerjasama antara Pemerintah Pusat dan Daerah  
Contohnya: Chile

Perbedaan pada negara-negara di dunia mengenai PBB bukan hanya pada siapa yang memungutnya, tapi juga dalam hal bagaimana menentukan tarif pajak (*Tax Rate*). Untuk lebih jelasnya dapat dilihat di Tabel 4.1 berikut.

**Tabel 4.1 Perbedaan Sistem Penentuan *Tax Rate* Pajak Properti di Dunia**

	Different tax by property class	Treatment of farm properties	Local discretion over tax rates
OECD			
Australia	Yes	Rates often reduced at local discretion	Yes for local tax; limits on annual increase in revenues
Canada	Yes	Assessed as farm; lower tax rates in some provinces	Yes (restrictions apply in some provinces)
Germany	Yes	Base includes machinery/livestock; no business tax	Central base rates; locally determined leverage factors
Japan	No; assessment differentiation	Assessed as agricultural if outside urban area	Nationally set standard and maximum rates
United Kingdom	Two separate taxes	Exempt	Residential tax only; tax ratios for bands set centrally
Central and Eastern Europe			
Hungary	Yes	Some exemptions	Yes, within legal limits
Latvia	No	Rural land value proportional to average cadastral value	No, but local governments can grant relief
Poland	Yes	Separate taxes on agricultural land and forests	Yes, subject to prescribed minimum and maximum rates
Russia	Yes	Tax rates are different for agricultural land	Yes, within narrow range set by senior governments
Ukraine	No	Tax rates depend on use of land and fertility	No
Latin America			
Argentina	Yes	Value based on location, area, fertility, alternative uses	Yes
Chile	No	Value in current use	No
Colombia	Yes	Assessed same as urban; tax rates must be the lowest	Yes, subject to central government limits
Mexico	Yes	Land value depends on land use; buildings on unit value of construction; sometimes lower tax rates	Yes
Nicaragua	No	Exemptions may include up to 1 hectare of land	No
Asia			
China	No	Separate tax on farm land occupation based on area	No
India	Yes	Rural similar to urban; lower rates and some exemptions	Yes, subject to state restrictions
Indonesia	No	Rural (and low-valued urban) housing mostly exempt	No, but can change valuation deduction
Philippines	No, assessment differentiation	Taxed at higher percentage of assessed value than residential	Yes, subject to minimum and maximum rates
Thailand	Yes	Lower rate for land used for annual crops	No
Africa			
Guinea	Yes	Agricultural land not taxed	No
Kenya	Yes, but rarely differentiated	If taxed, typically on the basis of area not value	Yes
South Africa	No; relief mechanisms used	Rural and agricultural properties included in tax base but not taxed	Yes
Tanzania	Yes	Rural property not taxed	Yes
Tunisia	No	Agricultural land not taxed	No

Sumber: (Bird R. M., 2004, pp. 44-45)

## **BAB 5**

### **ANALISIS FAKTOR-FAKTOR PENENTU KEBIJAKAN PENDAERAHAN PBB-PP**

Sebelum mengarah ke Faktor apa saja yang menjadi penentu pendaerahan PBB-PP, Peneliti merasa perlu memberikan sedikit latar belakang kebijakan tersebut. Hal ini menurut peneliti perlu, karena dapat dijadikan sebagai informasi penunjang bagi keberadaan faktor-faktor penentu tersebut. Pada tahap perumusan kebijakan, proses tersebut melibatkan aktivitas identifikasi dan atau merajut seperangkat alternatif kebijakan untuk mengatasi sebuah permasalahan; serta mempersempit seperangkat solusi tersebut sebagai persiapan dalam penentuan kebijakan akhir. Dengan mengetahui latar belakang dari suatu kebijakan diharapkan akan mempermudah dalam memahami hal tersebut.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, telah menyebabkan perubahan yang mendasar mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah berupa pengaturan hubungan Pusat dan Daerah, khususnya baik dalam bidang administrasi pemerintahan maupun dalam hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dalam era otonomi daerah ini, daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hal ini berarti, idealnya pelaksanaan otonomi daerah harus mampu mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, daerah menjadi lebih mandiri, yang salah satunya diindikasikan dengan meningkatnya kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) dalam hal pembiayaan daerah. Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan secara maksimal khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tentu saja dalam koridor peraturan perundang-

undangan yang berlaku, termasuk diantaranya adalah pajak daerah dan retribusi daerah yang menjadi unsur PAD yang utama.

Dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah agar dapat melaksanakan otonomi khususnya yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah, Pemerintah menetapkan berbagai kebijakan perpajakan daerah, diantaranya dengan menetapkan UU No.28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang merupakan perubahan atas UU No.34 Tahun 2000 dan UU No.18 Tahun 1997. UU No.28 Tahun 2009 yang disahkan oleh DPR pada 18 Agustus 2009 lalu diharapkan dapat lebih mendorong peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan kemandirian daerah. Hal ini seperti yang di sampaikan oleh Dian Putra dari Kementerian Keuangan:

*“kemudian seiring dengan perubahnya waktu dan seiring dengan dorongan yang keras tentang kemandirian daerah dan semakin meningkatnya pengeluaran daerah sehingga membutuhkan dana yang besar maka pada tahun 2009 inilah baru terpikirkan pada saat itu oleh DPR itu untuk menambah kapasitas fiskal daerah dengan mengesahkan UU 28 tahun 2009 tentang PDRD ”*  
(wawancara dengan Dian Putra, 19 Mei 2011)

Dalam UU tersebut, pajak daerah dan retribusi daerah menjadi salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah sehingga terdapat perluasan objek pajak daerah dan retribusi daerah serta adanya pemberian diskresi (keleluasaan) dalam penerapan tarif. Kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah untuk kemudian dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas dengan memperhatikan potensi daerah.

Mengingat begitu pentingnya peran Pajak Daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), penguatan *local taxing power* kemudian dilakukan dengan berbagai cara, antara lain: menambah jenis pajak daerah dan retribusi daerah, memperluas basis pajak daerah dan retribusi daerah yang sudah ada, mengalihkan beberapa jenis pajak pusat menjadi pajak daerah, dan memberikan diskresi (keleluasaan) kepada daerah untuk menetapkan tarif. Disamping itu, tarif maksimum beberapa jenis pajak daerah juga dinaikkan untuk memberikan ruang gerak yang lebih fleksibel bagi daerah dalam melakukan

pemungutan pajak daerah sesuai kebijakan dan kondisi daerahnya. Hal ini seperti disampaikan oleh Edy Sumantri dari Dinas Pelayanan Pajak Jakarta sebagai anggota Asosiasi Dispenda Seluruh Indonesia:

*“yang pada akhirnya memberikan daerah diskresi tariff tergantung karakteristik daerahnya selama tidak melampaui dengan apa yang disebutkan dalam undang-undang.” (wawancara dengan Edy Sumantri, 27 Mei 2011)*

UU No.28 Tahun 2009 ini paling tidak diharapkan memperbaiki 3 (tiga) hal, yaitu: penyempurnaan sistem pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah di bidang perpajakan (*local taxing empowerment*), dan peningkatan efektifitas pengawasan.

Ketiga hal tersebut diharapkan dapat berjalan secara bersamaan, sehingga upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dilakukan dengan tetap sesuai dan konsisten terhadap prinsip-prinsip perpajakan yang baik dan tepat, dan diperkenankan sanksi apabila terjadi pelanggaran. Langkah-langkah penyempurnaan kebijakan dan peraturan pajak daerah sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya dilakukan dengan menambah jenis pajak baru, yaitu Pajak Rokok, Pajak Sarang Burung Walet, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) Perdesaan dan Perkotaan, serta Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Dengan penambahan 4 jenis pajak ini, secara keseluruhan terdapat 16 jenis pajak daerah, yaitu 5 jenis pajak provinsi dan 11 jenis pajak kabupaten/kota.

Walaupun demikian, pemberlakuan pemungutan pajak baru tersebut akan dilakukan secara bertahap. BPHTB akan dilaksanakan sepenuhnya oleh daerah pada tanggal 1 Januari 2011, sedangkan Pajak Rokok dan PBB Perdesaan dan Perkotaan akan dilaksanakan sepenuhnya oleh daerah pada tanggal 1 Januari 2014. Selama masa peralihan tersebut, Pemerintah memberikan berbagai fasilitasi yang diperlukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini dinyatakan oleh Edy Sumantri dari Dinas Pelayanan Pajak Jakarta sebagai anggota Asosiasi Dispenda Seluruh Indonesia:

*“Pada waktu awal rencana diserahkan ke daerah, hampir dapat dikatakan 80-90 % daerah melakukan penolakan akibat tadi kendala ketidakmampuan mereka. Oleh karena itu dalam hal ini pemerintah pusat tidak lepas tangan begitu saja tapi diberi waktu hingga 2014. Dimaksudkan agar daerah dapat mulai belajar*

*terlebih dahulu.” (wawancara dengan Edy Sumantri, 27 Mei 2011)*

Berdasarkan pernyataan Edy Sumantri tersebut, Kebijakan Pendaerahan PBB tersebut pada awalnya sebagian besar daerah melakukan penolakan. Hal tersebut didasarkan berbagai alasan, yang secara garis besar dikarenakan ketidakmampuan pemerintah daerah. Namun, pada akhirnya kebijakan tersebut disahkan yang tercantum pada UU Nomor 28 Tahun 2009 pasal 77. Pengesahan tersebut didasarkan keputusan yang dilakukan oleh DPR dan Pemerintah. Dalam memutuskan tersebut tentunya melihat berbagai alternatif kebijakan serta didasarkan pada faktor-faktor yang mempengaruhinya.

### **5.1 Faktor Penentu Kebijakan Pendaerahan PBB-PP**

Dalam merumuskan kebijakan, diperlukan suatu proses yang panjang dan rumit. Karena kebijakan akan mempengaruhi berbagai pihak baik secara langsung ataupun tidak langsung. Salah satu dari proses panjang tersebut adalah adanya alternatif-alternatif kebijakan sebelum kebijakan diputuskan/disahkan. Keberadaan alternatif ini dimaksudkan agar dalam merumuskan suatu kebijakan, ada suatu pemahaman yang menyeluruh terkait dengan pengaruh kebijakan tersebut baik pengaruh baik ataupun pengaruh buruk. Alternatif-alternatif kebijakan tersebut berperan dalam usaha memaksimalkan pengaruh baik yang hendak dicapai dari suatu kebijakan serta meminimalisir pengaruh negatifnya. Hal tersebut dilakukan agar tercipta kebijakan yang rasional yang didasarkan pada kebijakan yang efisien, dimana rasio antara nilai yang dicapai dan nilai yang dikorbankannya adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternatif-alternatif yang lain.

Dalam hal ini peneliti telah melakukan wawancara terhadap beberapa narasumber yang merupakan bagian dari aktor-aktor perumusan kebijakan pendaerahan pajak bumi dan bangunan sektor perdesaan dan perkotaan. Aktor-aktor yang peneliti wawancarai merupakan pihak-pihak yang baik secara langsung ataupun tidak langsung memiliki kepentingan terhadap kebijakan tersebut. Para Aktor tersebut memiliki peran yang penting dalam proses perumusan kebijakan dalam hal penetapan agenda, materi kebijakan serta pandangan terhadap alternatif kebijakan. Aktor-aktor tersebut antara lain adalah:

1. Anggota DPR RI dalam hal ini Ketua Panja RUU PDRD,

2. Pemerintah dalam hal ini Kementerian Keuangan,
3. Pemerintah Daerah dalam hal ini Anggota Asosiasi Dispenda seluruh Indonesia, dan
4. Pakar dalam hal ini Akademisi dari Universitas Indonesia.

Keberadaan alternatif kebijakan seperti yang disebutkan sebelumnya pasti ada disetiap perumusan suatu kebijakan, dalam hal ini termasuk pada perumusan kebijakan Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan sektor Perdesaan dan Perkotaan. Dalam menentukan alternatif-alternatif kebijakan, peran aktor perumus kebijakan menjadi sangat penting sebagai pencetus alternatif-alternatif tersebut karena proses formulasi kebijakan merupakan bidang para ahli. Beberapa alternatif tersebut adalah:

Alternatif Pertama, terkait dengan latar belakang kebijakan pendaerahan PBB-PP yang bertujuan untuk meningkatkan *Local Taxing Power*, alternatif kebijakan yang dapat dilakukan adalah (1) menciptakan pajak daerah baru, (2) menaikkan tarif pajak daerah semaksimal mungkin, dan (3) menyerahkan pajak pusat menjadi pajak daerah. Ketiga alternatif tersebut dapat dijadikan sarana untuk meningkatkan *Local Taxing Power*. Hal ini diutarakan oleh Edy Sumantri dari Dinas Pelayanan Pajak Jakarta sebagai anggota Asosiasi Dispenda Seluruh Indonesia:

*“Keberadaan alternatif kebijakan dikaitkan dengan penguatan local taxing power tadi, selain melakukan pendaerahan pajak pusat ke daerah dalam hal ini PBB-PP, ada yang lainnya yaitu seperti mengundang pajak baru bagi daerah seperti pajak restoran, pajak brung walet dsb. Kemudian untuk meningkatkan local taxing power dapat dilakukan dengan menaikkan tariff agar meningkatkan pemasukanya. Hal-hal tersebut dicantumkan pada UU 28/29 termasuk didalamnya pendaerahan BPHTB dan PBB-PP.” (wawancara dengan Edy Sumantri, 27 Mei 2011)*

Pernyataan Edy Sumantri tersebut, didukung juga oleh Dian Putra dari Kementerian Keuangan yang menyatakan bahwa:

*“hal tersebut dikembalikan lagi pada latar belakang pendaerahn PBB yaitu keinginan untuk menambah kapasitas fiskal daerah untuk mebiayai APBD yang dituangkan pada UU 28/09. Bertambahnya kapasitas fiskal daerah terkait dengan penerimaan asli daerah. Sehingga alternatif yang muncul adalah menaikkan tariff pajak setinggi-tingginya ataupun menambah jenis pajak*

*daerah baru di daerah.” (wawancara dengan Dian Putra, 19 Mei 2011)*

Keberadaan alternatif-alternatif tersebut kemudian dianalisis dari segi *cost and benefit* untuk menentukan alternatif mana yang lebih baik untuk dijadikan kebijakan. Terdapat sejumlah kriteria yang membantu dalam menentukan pemilihan terhadap alternatif kebijakan untuk dijadikan sebuah kebijakan, misalnya: kelayakannya, penerimaan secara politis, biaya, manfaat, dan lain sebagainya.

Dari segi manfaat, baik itu menciptakan jenis pajak baru, menaikkan tarif, ataupun menyerahkan pajak pusat menjadi pajak daerah akan berdampak pada meningkatnya jumlah pendapatan daerah dari sektor pajak. Namun, pajak bukan hanya berkaitan dengan pendapatan atau fungsi *Budgetair* melainkan juga harus memperhatikan fungsi pengaturan atau *Regulate*. Menciptakan pajak daerah baru dan menaikkan tarif semaksimal mungkin memiliki beberapa kendala. Menciptakan pajak baru cukup sulit dilakukan karena harus melakukan analisis terlebih dahulu dari segi potensi, wajib pajak, objek pajak, tarif, dan dasar pengenaanya. Ditambah dengan kendala kemungkinan adanya penolakan dari beberapa pihak yang akan terkena dampak dari penetapan jenis pajak baru tersebut. Sementara menaikkan semaksimal mungkin tarif pajak daerah dikhawatirkan akan menimbulkan ekonomi biaya tinggi dan juga pasti akan diikuti oleh penolakan masyarakat yang akan berdampak pada meningkatnya sikap keengganan untuk membayar pajak. Hal ini didukung oleh pernyataan dari Dian Putra dari Kementerian Keuangan yang menyatakan bahwa:

*“Alternatif menaikkan tarif bertentangan dengan fungsi pajak yaitu regulasi, karena dikhawatirkan akan menimbulkan biaya yang tinggi sehingga menghambat kemajuan daerah. Sementara menambah jenis pajak baru, sulit dilakukan karena pasti akan mendapat reaksi penolakan terutama dari swasta dan pengusaha yang pastinya akan menciptakan proses yang panjang.” (wawancara dengan Dian Putra, 19 Mei 2011)*

Pada UU Nomor 28 tahun 2009 sebagai landasan hukum dalam upaya *local taxing empowerment* sebagai latar belakang pendaerahan PBB-PP ketiga alternatif tersebut sebenarnya diadopsi untuk beberapa aspek. Misalnya, penambahan jenis pajak baru dilakukan di tingkat propinsi dan peningkatan tarif maksimal juga

dikenakan beberapa jenis pajak yang sudah ada. Sementara alternatif penyerahan pajak pusat dalam hal ini PBB-PP tepat diterapkan di tingkat kabupaten. Hal ini dijelaskan oleh Dian Putra dari Kementerian Keuangan:

*“Meskipun alternatif yg kedua dapat dilakukan di tingkat provinsi yaitu pajak rokok. Sementara di tingkat kabupaten kota alternatif yang paling mungkin adalah mengalihkan pajak pusat menjadi daerah dalam hal ini PBB. Mengapa PBB karena pada dasarnya pemerintah daerah sudah dilibatkan pada pemungutan PBB meskipun PBB pada saat itu merupakan pajak pusat, sehingga paling memungkinkan untuk dialihkan menjadi pajak daerah.”*  
(wawancara dengan Dian Putra, 19 Mei 2011)

Sementara itu, menurut Harry Azhar Azis yang merupakan Ketua Panja UU No. 28 tahun 2009 menyatakan bahwa pada saat itu DPR memberikan alternatif untuk mendaerahkan seluruh sektor PBB yaitu Perkotaan dan Perdesaan serta Pertambangan, Perkebunan, dan Perhutanan. Namun, karena didasarkan pertimbangan atas lokalitas pengadministrasian maka diputuskan hanya sektor Perdesaan dan Perkotaan saja yang di daerahkan. Sementara sektor perhutanan, pertambangan, dan perkebunan tetap menjadi pajak pusat karena pengadministrasiannya dapat lintas wilayah. Dalam hal ini menyatakan:

*“Pada saat itu yang diusulkan sebenarnya kelima-limanya yaitu pedesaan, perkotaan, perkebunan, perhutanan, dan pertambangan. Tapi yang disepakati hanya dua yaitu pedesaan dan perkotaan alasannya karena wilayah administrasi untuk pedesaan dan perkotaan itu relatif jelas dan fokus di daerah. Untuk ketiga sektor lainnya dipandang wilayah administratifnya itu lintas kota dan daerah yang berpotensi merumitkan pengadministrasiannya”*  
(wawancara dengan Harry Azhar Azis, 20 Juni 2011)

Alternatif kedua, terkait dengan pelaksanaan pemungutan pajak daerah. Pemungutan pajak daerah oleh beberapa kalangan dianggap belum berjalan secara efektif diseluruh wilayah Indonesia. Pajak daerah secara umum sampai saat ini hanya dapat menyumbang APBD daerah kurang dari 50%. Salah satu penyebabnya diyakini karena pemungutan pajak daerah selama ini belum maksimal sehingga potensi yang ada belum dinikmati 100% oleh daerah. Oleh karena itu, jika didasarkan keinginan untuk menambah jumlah pendapatan daerah dari pajak daerah dapat dilakukan juga dengan meningkatkan efektifitas

pemungutan pajak daerah yang selama ini ada. Hal ini didukung oleh pernyataan Dudung Djumhana, Akademisi dari Administrasi Pajak FISIP UI:

*“pajak daerah dan retribusi daerah itu kan ada banyak, apakah daerah sudah maksimal melakukannya, kan belum. Contohnya adalah pajak restoran, apakah sudah maksimal kan belum.”  
(wawancara dengan Dudung Djumhana, 18 Mei 2011)*

Selain itu, terkait dengan pemungutan PBB sebelum didaerahkan yang didasarkan pada UU nomor 12 tahun 1994 juga dapat dikatakan belum efektif. Lebih dari satu dasawarsa UU tersebut tidak pernah direvisi, padahal kenyataannya keadaan banyak yang berubah terutama yang terkait dengan nilai tanah dan bangunan. Sehingga diyakini jika UU tersebut dibenahi akan dapat meningkatkan efektifitas pemungutan PBB yang pasti akan menambah jumlah pendapatan daerah dari mekanisme bagi hasil pada waktu itu. Ini dapat dijadikan alternatif apabila ingin menambah pendapatan daerah, seperti yang disampaikan oleh Dudung Djumhana, Akademisi dari Administrasi Pajak FISIP UI:

*“Menurut saya UU tersebut belum efektif dilaksanakan. Menurut saya kenapa UU pajak yang lain sudah mengalami perbaharuan, kenapa UU PBB belum mengalami perubahan sejak 1994. Sehingga menurut saya kenapa tidak itu saja yang ditingkatkan daripada melakukan pendaerahan.” (wawancara dengan Dudung Djumhana, 18 Mei 2011)*

Efektifitas Pajak Daerah di Indonesia dapat dikatakan kurang, termasuk juga efektifitas PBB yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Jika alternatif kebijakan ini yang diambil maka kekuatan dari kebijakan tersebut adalah adanya manfaat yang dapat diambil yaitu prosedur lebih sederhana, karena hal tersebut fokus di daerah masing-masing. Sementara Pendaerahan PBB prosedurnya cukup rumit mulai mempersiapkan UU ditingkat Pusat dan Perda di tingkat daerah. Upaya peningkatan efektifitas pemungutan pajak daerah sebenarnya sudah diwacanakan disetiap daerah. Hanya saja hasilnya yang berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah yang lain, antara jenis pajak yang satu dengan pajak yang lain. Terkait hal itu, menurut peneliti peningkatan efektifitas pajak daerah merupakan kegiatan yang terintegrasi sehingga tidak masalah jika PBB juga masuk didalamnya. Sementara itu, terkait dengan tidak efektifnya Pemungutan PBB yang dilakukan oleh Pusat yang didasarkan pada UU Nomor 12 Tahun 2004 menurut peneliti

salah satu langkah awalnya dengan memperbaiki UU tersebut yang sudah terakomodir pada pasal 77 hingga 84 UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD. Namun, kelemahan dari alternatif kebijakan yang kedua adalah jika hanya berfokus pada jenis pajak daerah yang sudah ada maka menurut peneliti tidak ada penambahan kewenangan yang diterima oleh Pemerintah Daerah. Sebagai salah satu usaha untuk menciptakan otonomi daerah yang efektif penambahan kewenangan terutama dalam hal pendapatan daerah merupakan hal yang penting agar daerah memiliki kewenangan yang lebih luas.

Alternatif ketiga, terkait dengan masa transisi waktu pendaerahan PBB-PP yang dilakukan paling lambat 2014. Masa transisi yang maksimal kurang lebih 4 tahun setelah kebijakan pendaerahan PBB-PP dianggap kurang oleh sebagian pihak. Karena dalam masa transisi itu diharapkan segala aspek pendukung mulai dari SDM, Infrastruktur, Peraturan Daerah, dan Teknologi harus sudah dikuasai oleh daerah. Persiapan tersebut membutuhkan waktu yang lama dan bervariasi antara satu daerah dengan daerah yang lain. Berdasarkan keadaan tersebut, sebaiknya proses transisi pendaerahan tersebut bukan hanya dilakukan atas dasar waktu saja yaitu dengan memberi deadline. Tetapi sebaiknya dilakukan juga berdasarkan beberapa tahapan dilihat dari kesiapan daerah yang bersangkutan. Hal ini disampaikan oleh Dudung Djumhana, Akademisi dari Administrasi Pajak FISIP UI:

*“Alternatif lain menurut saya yaitu dapat dilakukan dengan bertahap, maksudnya adalah pengelolaan tetap dilakukan oleh pusat kemudian pilih daerah yang sudah mampu dulu baik dari segi sdm, infrastruktur, dan administrasi untuk diserahkan ke mereka. Kemudian baru daerah-daerah lain menyusul. Tapi pusat sebatas mengelola saja, uangnya tetap seluruhnya diserahkan kepada daerah. Karena batas waktu yang diberikan yaitu 4 tahun menurut saya tidak cukup untuk memastikan seluruh daerah benar-benar siap. Menurut saya minimal butuh waktu sepuluh tahun agar semua daerah dapat siap secara keseluruhan.”*  
(wawancara dengan Dudung Djumhana, 18 Mei 2011)

Alternatif kebijakan yang ketiga ini lebih mengarah pada isi dalam kebijakan Pendaerahan PBB-PP terutama dalam hal jangka waktu transisi yang diperlukan. Kekuatan dari alternatif kebijaka ini adalah jangka waktu yang lebih lama dapat menimbulkan manfaat yaitu lebih banyak waktu bagi daerah yang

merasa belum siap untuk mematangkan Perda untuk mengaturnya serta mematangkan mekanisme sistem pemungutan di daerah. Waktu transisi yang lebih lama juga dapat dimanfaatkan bagi daerah yang merasa belum siap untuk mempersiapkan SDM dan infrastruktur pendukung di daerahnya. Sementara kelemahan yang ada pada alternatif kebijakan yang ketiga adalah timbulnya masalah jika masa transisi dilakukan terlalu lama.

Yang *pertama* adalah jika masa transisi terlalu lama maka hasil yang hendak dicapai juga akan lama terwujudnya. Kebijakan Pendaerahan PBB-PP dengan berbagai macam tujuan, salah satunya adalah meningkatkan pendapatan daerah. Jika masa transisi itu lebih lama maka implementasinya juga akan lama maka usaha meningkatkan pendapatan daerah tidak akan terjadi dalam waktu dekat. Padahal peningkatan pendapatan daerah sangat penting bagi keberlangsungan Otonomi daerah. *Kedua*, jika masa transisi tersebut lebih lama maka akan menimbulkan ketidakpastian di daerah-daerah terkait dengan pemungutan PBB-PP yang terjadi akibat tidak adanya kejelasan apakah Pemda akan memungutnya atau tidak yang pada akhirnya kehilangan potensi pendapatan PBB-PP. Masalah yang *Ketiga*, adalah kemungkinan menjadi alasan bagi daerah untuk menunda-nunda proses persiapan peralihan PBB-PP.

**Tabel 5.1 Alternatif-Alternatif Kebijakan**

No	Alternatif Kebijakan	Kekuatan	Kelemahan
1	(a)Menciptakan Pajak Baru (b)Menaikan Tarif Semaksimal mungkin, dan (c)Menyerahkan Pajak Pusat kepada Daerah	Menambah Pendapatan Daerah relatif lebih cepat  Memberikan kewenangan lebih besar kepada Daerah	1. Menimbulkan penolakan berbagai Pihak terkait Jenis Pajak Baru 2. Menimbulkan ekonomi biaya tinggi 3. Proses yang panjang dan rumit
2	Meningkatkan Efektifitas Pajak Daerah Yang Sudah Ada termasuk Meningkatkan Efektifitas Pemungutan PBB yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat.	Proses yang relatif lebih sederhana.	Tidak bertambahnya kewenangan Pemda dalam memungut Pajak Daerah.
3	Menambah Jangka Waktu Transisi Pendaerahan PBB-PP	Waktu untuk mempersiapkan dan mematangkan Perda, Sistem Pemungutan, SDM, dan Infrastruktur menjadi lebih lama	1. Tujuan Pendaerahan akan tercapai lebih lama. 2. Menimbulkan ketidakpastian pemungutan PBB di Daerah. 3. Celah bagi Daerah untuk menunda-nunda proses persiapan peralihan

Sumber: Penelitian Lapangan (diolah oleh Peneliti)

Alternatif-alternatif yang telah disebutkan merupakan berbagai cara yang dapat ditempuh didasarkan pada tahap penetapan agenda (*agenda setting*) kebijakan pendaerahan PBB-PP atau secara umum pada saat perumusan UU Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Alternatif-alternatif tersebut dijadikan pembanding terhadap kebijakan pendaerahan PBB-PP. Dengan berbagai pertimbangan termasuk menilai kekuatan ataupun kelemahan berbagai alternatif tersebut, diputuskan alternatif yang dipilih adalah menyerahkan Pajak Pusat kepada Daerah dalam hal ini Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan (PBB-PP). Pemilihan alternatif tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor yang menurut Peneliti merupakan Faktor Penentu yang pada akhirnya alternatif kebijakan tersebut ditetapkan sebagai sebuah kebijakan.

Pada bahasan sebelumnya sudah dijelaskan mengenai keberadaan alternatif kebijakan yang muncul pada saat perumusan kebijakan pendaerahan PBB-PP. Dalam tahap perumusan kebijakan keberadaan alternatif tersebut dimaksudkan untuk memberikan berbagai pilihan dalam menyelesaikan suatu masalah yang ingin dikehendaki dari suatu kebijakan. Hingga pada akhirnya satu atau beberapa alternatif tersebut dipilih untuk dijadikan suatu kebijakan yang di dasarkan pada manfaat dan kerugiannya, peluang berhasilnya, serta tidak dapat dipungkiri dipengaruhi pada proses politis sebagai bagian dari proses perumusan suatu kebijakan. Hal-hal tersebut dapat dikatakan sebagai faktor penentu apakah suatu alternatif kebijakan diputuskan untuk menjadi suatu kebijakan atau tidak. Terkait Kebijakan Pendaerahan PBB-PP faktor penentu tersebut dapat dibagi menjadi dua yaitu faktor penghambat dan faktor pendorong.

### **5.1.1 Faktor Penghambat Pendaerahan PBB-PP**

Faktor penghambat dapat diartikan sebagai keadaan atau peristiwa yang membuat sesuatu menjadi lambat. Dalam hal ini berarti keadaan atau peristiwa yang memperlambat diputuskannya kebijakan untuk mendaerahkan Pajak Bumi dan Bangunan sektor perdesaan dan perkotaan (PBB-PP).

Keberadaan faktor penghambat dalam kebijakan tersebut dapat dilihat dari proses kebijakan yang dilakukan dalam waktu yang sangat lama. Waktu yang diperlukan mulai dari gagasan, perumusan, dan penetapan kebijakan pendaerahan

PBB-PP lebih dari tujuh tahun. Gagasan untuk mendaerahkan PBB-PP sebenarnya sudah lama diwacanakan, namun ide untuk merealisasikannya baru dimulai pada tahun 2002. Hingga pada akhirnya pada tahun 2009 wacana tersebut direalisasikan melalui UU nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Hal tersebut disampaikan oleh Dian Putra dari Kementerian Keuangan:

*“Rencana pendaerahan PBB-PP itu sebenarnya sudah lama, sekitar tahun mulai 2002. Sehingga dapat dikatakan, proses kebijakannya sudah lama, namun baru mulai disahkan pada 2009.”  
(wawancara dengan Dian Putra, 19 Mei 2011)*

Jika dilihat dari jangka waktu yang dibutuhkan tersebut, berarti dalam perumusannya dilakukan dalam dua periode kepresidenan. Hal tersebut secara langsung mempengaruhi proses tersebut. Dua periode kepresidenan berdampak pada perbedaan kebijakan baik itu ekonomi ataupun politiknya. Perbedaan tersebut terutama dalam hal kebijakan politik akan sangat mempengaruhi kebijakan dan keputusan apa saja yang diambil pada masa itu. Lamanya waktu yang diperlukan untuk memutuskan kebijakan Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan sektor Perdesaan dan Perkotaan mengindikasikan adanya faktor-faktor yang menghambatnya. Peneliti menemukan tiga faktor yang dianggap menghambat Pendaerahan PBB-PP yaitu sebagai berikut.

#### **a. Perbedaan Kebijakan Politik Pemerintah Pada Dua Periode Kepresidenan Pada saat Kebijakan Pendaerahan PBB-PP Dirumuskan**

Jangka waktu tujuh tahun yaitu antara 2002-2009 perumusan kebijakan Pendaerahan PBB-PP terjadi pada masa dua kepresidenan yaitu Megawati dan Susilo Bambang Yudhoyono. Kedua periode tersebut memiliki arah kebijakan yang berbeda terutama dalam hal otonomi daerah yang secara garis besar akan berhubungan dengan kebijakan desentralisasi fiskal.

Perbedaan arah kebijakan presiden SBY dan Megawati berkaitan dengan PBB adalah Isu pendaerahan PBB yang bergulir mulai dari 2002 yaitu pada masa Megawati yang didasarkan pada kebijakan otonomi daerah yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Hubungan

Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Karakteristik dari UU tersebut adalah diberikannya kewenangan seluas-luasnya pada Daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat. Hal tersebut membawa konsekuensi kebebasan daerah dalam mengatur sumber keuangannya sendiri, sehingga timbulah keinginan untuk menambah sumber pendapatan daerah melalui Pendaerahan PBB. Namun, pada saat ide tersebut belum rampung terjadi perubahan yang signifikan terkait dengan landasan hukum otonomi daerah pada saat itu. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 ternyata tidak berumur panjang, hal ini ditandai dengan direvisinya Undang-Undang tersebut pada tahun 2004. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 direvisi menjadi Undang-Undang No 32 Tahun 2004 sementara Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 direvisi menjadi Undang-Undang No 33 Tahun 2004. Revisi Undang-Undang yang menjadi landasan otonomi daerah tersebut menandai berakhirnya era Presiden Megawati yang digantikan oleh Presiden SBY.

Undang-Undang Nomor 32 dan 33 tahun 2004 oleh para pengamat dianggap sebagai suatu kemunduran bagi otonomi daerah di Indonesia. Para ahli melakukan perumpamaan proses desentralisasi ibarat sebagai pendulum yang berayun disatu sisi ke arah desntralisasi dan satu sisi yang lain kearah sentralisasi. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diibaratkan pendulum yang mengarah ke desentralisasi, sementara revisinya yaitu Undang-Undang No 32 Tahun 2004 diibaratkan pendulum yang mengarah ke sentralisasi. Hal tersebut ditandai dengan pengertian otonomi daerah yang berbeda pada kedua UU tersebut. Pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. Sementara pada Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Otonomi Daerah adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan kepala daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Pemerintahan Republik Indonesia.

Perbedaan yang mendasar dari kedua makna otonomi daerah berdasarkan kedua Undang-Undang adalah dihapuskannya kalimat “Kepentingan masyarakat

setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat” dari pemaknaan Otonomi Daerah sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Penghapusan kalimat tersebut akan memberikan implikasi atas kewenangan yang diserahkan kepala daerah otonom. Daerah otonom akan sangat dibatasi hanya dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan bukan pada adanya kehendak dan aspirasi dari masyarakat setempat. Padahal, secara nyata Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud adalah tidak lain Peraturan Perundang-undangan di atas Peraturan Daerah yang kewenangan pembuatannya berada pada kekuasaan Pemerintahan Pusat. Dari sinilah, terkesan bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah akan mengembalikan konsep desentralisasi sebagai konsep dasar pelaksanaan otonomi daerah menjadi sentralisasi yang justru mengkerdikan makna otonomi itu sendiri.

Pergeseran makna otonomi daerah yang mengawali era kepemimpinan SBY berdampak pada ide pendaerahan PBB yang mengalami stagnansi. Dengan arah kebijakan yang didasarkan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 yang dianggap sentralistis tersebut maka penyerahan pajak pusat menjadi daerah menjadi tidak relevan yang pada akhirnya ide tersebut tidak dijadikan prioritas pada awal kepemimpinan SBY. Selain itu masalah keuangan daerah yang diwariskan pada masa megawati terutama keberadaan Pungutan-pungutan daerah yang semena-mena akibat otonomi yang luas menjadi pertimbangan sendiri bagi pemerintah terutama terkait dengan pemberian wewenang terkait dengan keuangan daerah. Sehingga ide pendaerahan PBB tersebut merasa perlu dikaji lebih dalam lagi agar tidak menimbulkan hal serupa. Hal ini secara langsung menghambat realisasi ide pendaerahan tersebut.

Pada masa Megawati dasar perimbangan keuangan pusat-daerah didasarkan pada UU Nomor 25 tahun 1999 sementara pada periode SBY telah berlaku UU Nomor 33 tahun 2004 yang dianggap lebih menjamin adanya perbaikan pengelolaan keuangan daerah terutama dari sisi transparansi, akuntabilitas, dan kesesuaian dengan perencanaan pembangunan. Sehingga peneliti mengambil kesimpulan bahwa faktor penghambat yang *pertama* adalah kebijakan politik

pemerintah pada periode tersebut yang berbeda. Hal ini didukung seperti apa yang disampaikan oleh Dian Putra dari Kementerian Keuangan:

“Kenapa lama, hal ini dikarenakan kebijakan merupakan produk politik yang tidak dapat diprediksi.” (*wawancara dengan Dian Putra, 19 Mei 2011*)

Perbedaan arah kebijakan politik seperti yang disebutkan sebelumnya berdampak pada masuk tidaknya suatu isu kebijakan atau masalah kebijakan dalam agenda kebijakan yang akan dilakukan pemerintah. Proses masuknya isu menjadi agenda kebijakan publik pemerintah pada hakikatnya merupakan suatu proses yang "berdosis politik" sangat tinggi. Artinya proses ini sangat dipengaruhi secara kental oleh bagaimana perwujudan dari distribusi kekuasaan riil (*the real distribution of power*) yang berlangsung di suatu negara, organisasi, atau masyarakat secara keseluruhan.

Kebijakan sebagai produk politik dalam hal ini antar eksekutif dan legislatif tidak memiliki standar baku mengenai kapan maksimal suatu kebijakan harus diputuskan. Tarik ulur kepentingan selalu berperan didalamnya sehingga jika suatu kebijakan mempengaruhi kepentingan aktor-aktor yang ada secara berbeda beda akan memerlukan waktu yang lama untuk menyamakan pandangannya. Dengan perbedaan arah kebijakan pada kedua periode kepresidenan tersebut, tentu berdampak pada apakah Agenda Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan masuk pada kedua periode tersebut atau tidak ataupun jika masuk pada kedua periode tersebut, intensitas penekannya dapat berbeda.

#### **b. Penolakan Sebagian Besar Pemerintah Daerah Terkait Kebijakan Tersebut**

Faktor Penghambat yang *kedua* adalah penolakan sebagian besar daerah di Indonesia terkait pendaerahan tersebut. Daerah merupakan pihak yang mendapatkan pengaruh terbesar dari kebijakan tersebut. Pajak Bumi dan Bangunan yang selama ini merupakan pajak pusat merupakan pajak yang pengadministrasiannya cukup sulit. Sehingga apabila didaerahkan, daerah harus belajar untuk melakukannya. Administrasi disini termasuk didalamnya

mengenai Sumber Daya manusia (SDM), Infrastruktur, Teknologi, dan Peraturan Daerah. Hal ini didukung oleh pernyataan Dian Putra dari Kementerian Keuangan yang menyatakan:

*“Penghambat kedua adalah penolakan daerah dengan berbagai alasan termasuk ketidaksiapan mereka yang jelas menimbulkan pro dan kontra.” (wawancara dengan Dian Putra, 19 Mei 2011)*

Hal senada juga disampaikan oleh Dudung Djumhana, yang menyatakan:

*“kerugian pertama terkait dengan biaya, biaya pemungutan dan pendataan PBB yang sebelumnya dianggarkan oleh pusat, nanti akan sepenuhnya menjadi beban daerah. Pertanyaana adalah apakah mereka mampu menerima beban tersebut, terutama daerah daerah kecil.”(wawancara dengan Dudung Djumhana, 18 Mei 2011)*

Kedua pernyataan tersebut didukung oleh Edy Sumantri, yang menyatakan:

*“kalau faktor penghambat ya tadi penolakan dari beberapa daerah yang merasa tidak siap” (wawancara dengan Edy Sumantri, 27 Mei 2011)*

Terdapat beberapa tantangan terkait pendaerahan PBB-PP. Salah satu tantanganya adalah mengenai kapasitas SDM daerah terutama yang bertugas sebagai penilai untuk menghitung NJOP PBB. Penilai tersebut harus memiliki kualifikasi khusus yang didapat dari pendidikan dan pelatihan. Selama ini para penilai PBB merupakan tenaga pemerintah pusat. Sehingga menjadi tantangan pemerintah daerah untuk mempersiapkan para penilai tersebut. Sedangkan pendidikan dan pelatihan memerlukan waktu yang cukup lama dan biaya yang besar.

Sementara itu Harry Azhar azis menyatakan bahwa bukan hanya pemerintah daerah yang merasa tidak siap. Pemerintah pusat juga yang bertanggung jawab dalam proses transisi tersebut juga merasa kesulitan untuk melakukan transfer data ataupun transfer knowledge terkait pendaerahan PBB-PP, Azis menyatakan:

*“Selain itu juga pemerintah pusat juga merasa tidak siap sehingga memerlukan waktu untuk migrasi data dan adminstrasinya sehingga membutuhkan waktu transisi.” (wawancara dengan Harry Azhar Azis, 20 Juni 2011)*

Selain ketidaksiapan administrasi, penolakan yang dilakukan oleh sebagian daerah dilandaskan dari segi pendapatan mereka yang ditakutkan akan berkurang. Potensi berkurangnya pendapatan mereka menurut didasarkan kepada (1) ditetapkannya NJOPTKP sekurang-kurangnya Rp 10 juta, dan (2) NPOPTKP sekurang-kurangnya Rp 60 juta dan untuk hibah wasiat satu derajat dan waris diberikan NPOPTKP sekurang-kurangnya Rp 300 juta.

Selain itu, alasan berkurangnya pendapatan didasarkan pada apabila mereka memungut PBB sendiri mereka juga akan mengeluarkan biaya terkait pemungutan tersebut Dengan sistem sebelumnya dimana PBB menjadi pajak pusat Daerah tidak perlu direpotkan dengan pengadministrasian karena walalupun ikut memungut semua sistem dan infrastruktur sudah disediakan oleh pusat. Ditambah lagi dengan mekanisme bagi hasil PBB yang dapat dikatakan seratus persen kembali kepada daerah. Sehingga ada keengganan untuk melepaskan "zona nyaman" tersebut. Hal tersebut didukung oleh pernyataan Dian Putera, yang menyatakan:

*"pada saat itu sebagian besar pemda tetap menolak pendaerahan tsb mungkin hal tersebut dikarenakan mereka sudah menikmati sistem yang ada saat itu dimana pemda dapat menikmati hasil PBB tanpa harus direpotkan dalam hal mengaturnya."* (wawancara dengan Dian Putra, 19 Mei 2011)

Hal tersebut dilengkapi oleh pernyataan Edy Sumantri, yang menyatakan:

*"hampir bisa dikatakan 80-90 % daerah melakukan penolakan akibat tadi kendala ketidakmampuan mereka dan takut pendapatanya berkurang."* (wawancara dengan Edy Sumantri, 27 Mei 2011)

Penolakan tersebut juga dinyatakan oleh Harry Azhar Azis pada saat DPR melakukan dengar pendapat ke daerah-daerah, yang menyatakan:

*"Sementara beberapa daerah menolak karena mekanisme sebelumnya menguntungkan mereka."* (wawancara dengan Harry Azhar Azis, 20 Juni 2011)

Alasan lain yang menyebabkan terjadinya penolakan yang dilakukan oleh daerah adalah sanggahan terhadap tujuan terciptanya transparansi dan akuntabilitas pemungutan pajak apabila diserahkan ke daerah. Alasannya adalah meskipun selama ini PBB dan BPHTB dikelola sebagai pajak pusat, namun

dengan majunya teknologi informasi dan terbukanya iklim politik, tidak ada alasan yang cukup untuk menggugat masalah transparansi dan akuntabilitas pengelolaan ke dua jenis pajak tersebut. Semua pihak dapat dengan mudah ikut mengawasi dan mengontrol pengelolaan ke dua jenis pajak tersebut dan bagaimana distribusinya. Jika dilihat dari proses pemungutannya, pemerintah daerah telah terlibat aktif seperti pelaksanaan penyampaian SPPT PBB kepada wajib pajak, pelaksanaan penagihan yang dilakukan secara bersama-sama dengan dibentuknya tim intensifikasi penagihan PBB (yang anggotanya terdiri dari aparat pemerintah daerah dan aparat pajak). Akan tetapi peran daerah yang signifikan tersebut tidak secara otomatis bahwa daerah mampu mengelola pajak ini dengan baik seperti yang selama ini dilakukan oleh pemerintah pusat. Terkait dengan masalah tersebut, Dillinger (1992, p. vi) menyatakan bahwa tidak ada jaminan pajak property akan berjalan dengan efektif meskipun pemerintah daerah diberikan otonomi yang luas terhadap kebijakan dan administrasi pajak.

### **c. Potensi Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan yang Dianggap Kecil**

Faktor penghambat yang *ketiga* adalah potensi Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan. Menurut Dudung Djumhana, Potensi PBB keseluruhan di Indonesia diperkirakan mencapai 50 triliun. Jumlah tersebut baru dapat dimaksimalkan pada angka 27 triliun yang tertera pada APBN. Namun hanya 15-20 % dari jumlah tersebut disumbangkan dari Sektor Perdesaan dan Perkotaan. Jumlah tersebut juga penyebarannya sangat tidak merata antara kota besar contohnya Jakarta dengan kabupaten kecil contohnya Sumbawa. Tidak meratanya potensi itulah yang menyebabkan beberapa daerah mendukung sementara beberapa daerah yang lainnya menolak pendaerahan PBB-PP. Hal tersebut secara langsung menghambat proses pengesahan kebijakan pendaerahan PBB-PP. Hal ini disampaikan oleh Dian Putra dari Kementerian Keuangan yang diperoleh dalam dengar pendapat dengan daerah terkait Pendaerahan PBB-PP, Dian Putra menyatakan:

*"Faktor penghambat yang ketiga adalah potensi dari PBB terutama sektor perdesaan dan perkotaan yang dianggap sedikit."  
(wawancara dengan Dian Putra, 19 Mei 2011)*

Hal tersebut juga di dukung oleh pernyataan Edy Sumantri, yaitu:

*“Dan juga yang menghambat adalah perbedaan potensinya antara daerah besar dengan daerah yang kecil.” (wawancara dengan Edy Sumantri, 27 Mei 2011)*

Mengenai potensi PBB-PP dapat dilihat dari realisasi Penerimaan PBB-PP pada tahun 2005-2007 yang peneliti olah dari BPS pada tabel 5.1. Dari data tersebut dapat dilihat ketimpangan jumlah pendapatan PBB antara sektor pedesaan dan perkotaan yang dapat berbanding 1:6. Ketimpangan tersebut memperlihatkan perbedaan potensi antara Daerah yang memiliki karakteristik perkotaan dan dengan daerah yang memiliki karakteristik pedesaan. Selain itu, angka tersebut merupakan angka secara nasional. Berarti data tersebut merupakan data kumulatif baik daerah dengan karakter pedesaan di seluruh Indonesia ataupun daerah dengan karakter perkotaan. Dengan jumlah daerah dengan karakteristik pedesaan di Indonesia yang lebih banyak dibanding dengan daerah perkotaan maka jika dilihat secara rata-rata maka ketimpangan tersebut semakin besar. Sebagai perbandingan Potensi PBB Kota Administratif Jakarta Pusat sebagai daerah dengan karakteristik perkotaan mencapai 402 Miliar (antaranews.com), sementara potensi PBB Kabupaten Indramayu dengan karakteristik pedesaan hanya mencapai 26 miliar (poskota.co.id).

**Tabel 5.2 Realisasi Penerimaan PBB Sektor Pedesaan dan Perkotaan Tahun 2005-2007 (milyar rupiah)**

Tahun	PBB Sektor Pedesaan	Kenaikan	PBB Sektor Perkotaan	Kenaikan
2005	555,480	-	3.121,665	-
2006	606,428	10%	3.765,219	20%
2007	742,257	22%	4.339,144	15%

Sumber: Evaluasi Penerimaan PBB dan BPHTB DJPK Tahun 2006 dan 2007 (telah diolah kembali)

Kecilnya potensi PBB-PP yang terlihat, menimbulkan keraguan apakah hasil pemungutan PBB-PP dapat mendongkrak Pendapatan Asli Daerah. Sebagai sumber pajak daerah PBB-PP diharapkan dapat membantu daerah dalam membiayai kegiatan daerah. Di negara maju, *Property Tax* merupakan indikator

pemerintah lokal dalam pembiayaan infrastruktur daerah dan pelayanan publik. Jika jumlah potensi yang terlihat kecil itu disiapkan untuk pembiayaan tersebut maka tentu saja daerah enggan untuk melaksanakannya. Meskipun ada rasa optimis bahwa potensi tersebut akan naik seiring waktu, namun tetap saja kecilnya potensi tersebut menjadi salah satu faktor penghambat realisasi Pendaerahan PBB-PP. Potensi PBB-PP yang relatif kecil ini disebabkan oleh karakteristik Indonesia yang masih berkembang dicirikan salah satunya adalah tidak meratanya tingkat kemajuan antara satu daerah dengan daerah yang lainya. Potensi pajak property di negara-negara berkembang memang cukup rendah seperti yang disampaikan oleh Dillinger (1992, p. v) dalam bukunya yang berjudul "*Urban Property Tax reform Guidelines and Recommendations*" yang menyatakan bahwa kontribusi pajak properti bagi pendapatan pemerintah daerah di negara berkembang kurang dari 20 persen.

Terkait dengan potensi PBB-PP di daerah-daerah di Indonesia, Kementerian Keuangan membagi Pemda-Pemda di Indonesia kedalam tiga kelompok yang dikategorikan berdasarkan besarnya potensi PBB-PP dan BPHTB yaitu kategori Tinggi, Sedang, dan Relatif Kecil.

Kelompok pertama adalah kabupaten/kota yang memiliki potensi PBB-PP dan BPHTB yang cukup tinggi. "Kelompok ini melihat kebijakan pengalihan PBB-PP dan BPHTB sebagai peluang untuk meningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah) dan berusaha mempercepat pemungutan kedua jenis pajak tersebut. Salah satu contoh adalah Kota Surabaya yang telah melakukan berbagai persiapan untuk dapat memungut PBB-PP dan BPHTB secara bersamaan mulai tanggal 1 Januari 2011.

Kelompok kedua adalah kabupaten/ kota yang memiliki potensi PBB-PP dan BPHTB yang cukup memadai atau sedang. Kelompok ini kemungkinan masih melihat pengalihan PBB-PP dan BPHTB sebagai peluang untuk meningkatkan PAD. Namun kabupaten/kota yang masuk dalam kelompok ini tidak terlalu berambisi untuk segera melakukan pemungutan, mengingat dalam kebijakan yang ada sekarang, mereka dapat menerima Dana Bagi Hasil (DBH) PBB-PP dan BPHTB dalam jumlah cukup besar tanpa melakukan usaha-usaha khusus untuk memungutnya. Kelompok ini akan berusaha memungut PBB-PP

dan BPHTB dalam batas waktu yang ditetapkan dalam undang-undang, yaitu BPHTB mulai 1 Januari 2011 dan PBB-PP sebelum 1 Januari 2014.

Kelompok ketiga adalah kabupaten/kota yang memiliki potensi PBB-PP dan BPHTB yang kurang memadai atau relatif kecil. Pada tahap awal, daerah yang masuk dalam kelompok ini kurang bersemangat untuk memungut PBB-PP dan BPHTB karena dihadapkan pada beban kerja yang bertambah dengan hasil pajak yang kurang berimbang. Untuk PBB-PP terdapat 369 kabupaten/kota dan untuk BPHTB terdapat 182 kabupaten/kota yang masuk kategori ini. Kelompok ketiga ini merupakan kelompok mayoritas yang secara langsung menimbulkan resistensi dan menghambat terjadinya Pendaerahan PBB-PP.

#### **5.1.2.2 Faktor Pendorong Pendaerahan PBB-PP**

Jika faktor penghambat dapat diartikan sebagai sesuatu keadaan atau peristiwa yang membuat suatu menjadi lambat. Maka, Faktor pendorong dapat diartikan sebagai sesuatu keadaan atau peristiwa yang mendesak suatu keadaan tertentu. Suatu kebijakan sering kali tidak saja memiliki dampak positif semata, melainkan dapat juga memiliki dampak negatif. Kedua dampak tersebut selalu menjadi pertimbangan dalam perumusan suatu kebijakan. Selain kedua hal tersebut, ada beberapa aspek lainnya yang menjadi acuan dalam memutuskan suatu kebijakan dapat diputuskan atau tidak. Beberapa hal seperti tujuan dari kebijakan tersebut yang sifatnya mendesak, adanya kepentingan ekonomis dan politis dari suatu kebijakan, serta desakan dari perkembangan zaman dapat menjadi faktor pendorong suatu kebijakan disahkan.

Dalam merumuskan Kebijakan Pendaerahan PBB-PP ada beberapa hal yang dianggap mendesak kebijakan tersebut untuk diputuskan. Seperti halnya faktor yang menghambatnya, faktor pendorong kebijakan pendaerahan PBB-PP terdiri dari berbagai aspek. Berikut beberapa Faktor Pendorong Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan.

### a. Kemampuan DPR Untuk Memaksa dan Meyakinkan Pemerintah Untuk Mendaerahkan PBB-PP

Faktor pendorong yang *pertama*, adalah faktor politis. Faktor politis dapat diibaratkan sebagai pisau bermata dua dalam hal kebijakan pendaerahn PBB-PP. Seperti disebutkan sebelumnya, bahwa proses perumusan kebijakan pendaerahan PBB-PP memakan waktu yang lama salah satunya disebabkan pada kebijakan politik pada waktu itu. Namun, yang menentukan hingga akhirnya kebijakan tersebut juga merupakan faktor politis. Dalam hal ini peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga Legislatif pada masa itu sangat penting. Pada awalnya isu pendaerahan PBB-PP tidak dimasukan kedalam Draft Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah yang diajukan oleh Pemerintah Pusat sebagai lembaga Eksekutif yang diajukan kepada DPR. Pada saat diajukan ke DPR, DPR mengusulkan untuk memasukan Pendaerahan PBB ke dalam draft tersebut. Pada saat itu terjadi perdebatan karena Pemerintah Pusat tidak ingin menyerahkan PBB menjadi pajak daerah dengan berbagai alasan. Namun, dengan desakan DPR akhirnya Pemerintah Pusat menyetujui untuk memasukan PBB sektor Perdesaan dan Perkotaan dalam draft Undang Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Hal ini disampaikan oleh Harry Azhar Azis selaku Ketua Panja DPR pada pembahasan UU tersebut. Azis menyatakan:

*“tentang PBB-PP itu sebenarnya pada awalnya tidak ada pada rancangan usulan pemerintah. Ini diusulkan pada saat itu oleh DPR dalam hal ini partai golkar. Pada saat itu yang diusulkan sebenarnya kelima-limanya yaitu pedesaan, perkotaan, perkebunan, perhutanan, dan pertambangan. Tapi yang disepakati hanya dua yaitu pedesaan dan perkotaan.... Sedangkan faktor pendorong utama menurut saya adalah adanya paksaan atau penegasan dari DPR untuk segera menyerahkan PBB-PP menjadi pajak daerah.” (wawancara dengan Harry Azhar Azis, 20 Juni 2011)*

Pernyataan tersebut didukung oleh Dian Putra dari kementerian keuangan yang menyatakan bahwa pada saat itu Pemerintah Pusat tidak memasukan Pendaerahan PBB-PP kedalam draft UU Nomor 28 Tahun 2009 dengan pertimbangan pada

saat itu banyak daerah yang merasa kebaratan dan belum siap. Dian Putra menyatakan:

*”salah satu alasan pemerintah pada waktu itu tidak memasukan PBB pp menjadi pajak daerah pada saat itu adalah banyak penolakan dari pemerintah daerah.” (wawancara dengan Dian Putra, 19 Mei 2011)*

Berdasarkan hal diatas, ditarik kesimpulan bahwa ”hampir” saja agenda Pendaerahan PBB-PP batal dijadikan sebuah kebijakan. Hal tersebut dikarenakan Pada awalnya pemerintah pusat ingin meengakomodasi keinginan sebagian daerah yang menolak PBB-PP menjadi daerah. Namun, dengan suara bulat pada saat itu DPR berhasil ”memaksa” pemerintah untuk memasukan agenda Pendaerahan PBB-PP pada UU No.28 Tahun 2009 dengan alasan yang kuat. Sehingga akhirnya pememrintah pun setuju untuk melakukannya dan mengesahkannya bersama DPR.

Dapat dikatakan bahwa faktor politis menjadi salah satu pendorong disahkannya kebijakan Pendaerahan PBB-PP, walaupun hal tersebut tidak terlepas dari alasan-alasan lain yang melatarbelakanginya. Meskipun pada awalnya Pemerintah Pusat menolak, pada akhirnya tercapai kesepakatan dengan DPR untuk menyerahkan PBB-PP menjadi Pajak Daerah. Tanpa adanya kesepakatan antar kedua aktor perumus kebijakan tersebut, kebijakan pendaerahan PBB-PP tidak akan terjadi. Sehingga peneliti menyimpulkan bahwa faktor politis berperan penting dalam disahkannya kebijakan pendaerahan PBB-PP. Hal tersebut didukung oleh pernyataan Dian Putera dari Kementerian Keuangan yang menyatakan:

*”Sementara faktor pendorong kedua dapat dikatakan juga lebih kearah politis, karena pada waktu itu adanya kesepakatan pemerintah dan DPR dalam mendaerahkan PBB-PP sehingga kebijakan pendaerahan PBB-PP dapat dimungkinkan. (wawancara dengan Dian Putra, 19 Mei 2011)”*

Peran aktif DPR dalam berusaha merealisasikan ide Pendaerahan PBB-PP merupakan salah satu peran DPR dalam usaha mengefektifkan pemungutan dan penerimaan pajak di Indonesia. Pajak tidak menjadi monopoli tugas dari Direktorat Jenderal Pajak atau Pemerintah semata, melainkan juga pemangku kepentingan lainnya termasuk DPR. Karena bicara mengenai pajak terkait dengan

pemangku perpajakan dan sistem perpajakan. Dorongan DPR terhadap Pemerintah terkait Pendaerahan PBB-PP menjadi *Trigger* bagi pemerintah untuk melakukannya.

DPR sebagai representasi masyarakat Indonesia dituntut untuk selalu mengawasi kinerja pemerintah, terutama dalam hal kebijakan yang diambil oleh pemerintah. DPR harus berusaha semaksimal mungkin menjaga agar kebijakan yang diambil oleh Pemerintah sesuai dengan aspirasi rakyat Indonesia. Terkait dengan Pendaerahan PBB-PP, DPR sebelumnya telah melakukan kunjungan-kunjungan ke daerah untuk mengetahui pandangan daerah akan kemungkinan Pendaerahan PBB-PP. Setelah melakukan kunjungan tersebutlah DPR dapat menyimpulkan bahwa Pendaerahan PBB-PP harus dilakukan secepat mungkin. Hingga pada akhirnya DPR memasukan isu tersebut dalam Draft Undang-Undang PDRD yang diajukan oleh pemerintah yang kemudian bersama-sama mengesahkannya pada tahun 2009. Hal tersebut juga berkaitan dengan wewenang DPR yang dikutip dari [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id) sebagai berikut:

- Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama
- Membahas dan memberikan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- Menerima dan membahas usulan Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPD yang berkaitan dengan bidang otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah dan mengikut sertakan dalam pembahasannya dalam awal pembicaraan tingkat I
- Mengundang DPD untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah sebagaimana dimaksud pada wewenang ketiga, pada awal pembicaraan tingkat I

- Memperhatikan pertimbangan DPD atas Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama dalam awal pembicaraan tingkat I
- Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD
- Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama
- Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan DPD
- Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan
- Mengajukan, memberikan persetujuan, pertimbangan/konsultasi, dan pendapat
- Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat
- Melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan undang-undang

Meskipun, peran DPR yang terlihat lebih dominan dalam usaha memasukan PBB-PP menjadi pajak daerah, tetap saja pemerintah pusat ikut andil dalam mengesahkannya. Seperti yang kita ketahui bahwa sebuah UU tidak akan dibuat tanpa adanya persetujuan DPR sebagai Legislatif dan Pemerintah pusat sebagai eksekutif dalam konsep *Distribution of Power*. Tanpa adanya kemauan politis dan

kesepahaman diantara DPR dan Pemerintah Pusat, Kebijakan Pendaerahan PBB-PP tidak akan terjadi.

#### **b. Secara Teoritis PBB (*Property Tax*) Lebih Sesuai Menjadi Pajak Daerah**

Selain faktor politis, yang mendorong kebijakan pendaerahan PBB-PP juga bersifat teoritis. Teori tentang Pajak Tanah dan Property menyatakan bahwa Pajak Tanah dan Property dilihat dari lokalitas objeknya, lebih sesuai diterapkan di tingkat lokal. Salah satu alasan utama Pajak Bumi dan Bangunan lebih sesuai dipungut oleh daerah karena Bumi/Tanah dan Bangunan bersifat tidak bergerak sehingga tidak dapat dialihkan pajaknya. Jadi faktor pendorong yang *kedua* adalah secara teoritis Pajak Bumi dan Bangunan dalam hal ini sektor perdesaan dan perkotaan lebih sesuai dipungut oleh pemerintah lokal.

Objek Pajak Bumi dan Bangunan Bumi dan/atau Bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau Badan. Dilihat dari objeknya, objek PBB memiliki sifat immobilitas yaitu hanya berada ditempat tersebut tanpa dapat dipindahkan. Sehingga dapat dikatakan objeknya hanya berada diwilayah yang bersangkutan yang akan memudahkan dalam menilainya adalah pemerintah yang berada diwilayah yang bersangkutan atau pemerintah daerah. Hal ini disampaikan oleh Dudung Djumhana yang menyatakan:

*“dilihat dari alasan pendaerahannya karena secara teoritis objeknya berada di daerah dan tidak bergerak” (wawancara dengan Dudung Djumhana, 18 Mei 2011)*

Pernyataan tersebut juga didukung oleh pernyataan Edy Sumantri, menurutnya karena dasar penilaian PBB adalah Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) dari Objek Pajak yang berupa tanah dan bangunan yang melekat di daerah. Dikarenakan melekat di daerah maka yang lebih mengetahui nilainya secara pasti adalah orang daerah. Sumantri menyatakan:

*“Pertama-tama kita perlu ketahui dulu bahwa dasar pengenaan pajak PBB adalah nilai jual objek pajaknya atau NJOP. Objek pajaknya dapat bumi ataupun bangunan. Sehingga secara teori PBB merupakan pajak daerah. Karena yang tau nilai jual pajaknya kan orang daerah. Oleh karena itu jenis pajak ini*

*merupakan murni pajak daerah karena objek pajaknya melekat di daerah” (wawancara dengan Edy Sumantri, 27 Mei 2011)*

Disebutkan sebelumnya bahwa pada awalnya Pemerintah Pusat tidak memasukan pendaerahan PBB-PP didalam draft UU PDRD karena didasarkan adanya penolakan beberapa daerah. Meskipun demikian, Pemerintah Pusat sebenarnya menyadari bahwa secara teoritis PBB lebih tepat dipungut oleh pemerintah daerah. Hal ini disampaikan oleh Dian Putera dari Kementerian Keuangan yang menyatakan:

*“Selama ini pajak tersebut merupakan pajak pusat walaupun sebenarnya secara teori sebenarnya dilihat dari lokalisasi objek pajak, tidak bergerak itu lebih sesuai menjadi pajak daerah yaitu bumi dan bangunan” (wawancara dengan Dian Putra, 19 Mei 2011)*

Alasan lain mengapa Pajak Bumi dan Bangunan sesuai sebagai pajak daerah, yaitu karena adanya hubungan antara pelayanan publik yang disediakan oleh Pemerintah Daerah yang menambah nilai dari bumi/tanah dan bangunan. Hal tersebut didasarkan pada asas manfaat yang ada pada PBB. Asas manfaat didasarkan pada pendapatan Pajak Bumi dan Bangunan yang digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah lokal, misalnya untuk membiayai pemadam kebakaran, jalan, taman, dan lainnya yang sebenarnya memberi manfaat kepada pemilik tanah dan bangunan itu sendiri dikarenakan fasilitas tersebut meningkatkan nilai property yang mereka miliki. Selain itu, PBB atau pajak properti memiliki daya tarik bagi pemerintah lokal karena memberikan akses yang luas bagi pemerintah lokal terhadap *Tax Base* (Dillinger, 1992, p. V).

Pemilihan sektor PBB yang didaerahkan yaitu perdesaan dan perkotaan juga didasari beberapa alasan yang terkait dengan teori tentang Pajak Properti. Sebagaimana diketahui bahwa PBB yang dikelola oleh pemerintah pusat terbagi atas 5 (lima) sektor yaitu Sektor Perdesaan, Perkotaan, Perkebunan, Perhutanan/Kehutanan, dan Pertambangan. Namun dari ke 5 sektor tersebut, berdasarkan UU PDRD, yang dilimpahkan pengelolaannya kepada pemerintah daerah hanya PBB sektor Perdesaan dan Perkotaan saja (disingkat PBB-PP) dan BPHTB. Berdasarkan analisis penulis ada beberapa hal yang menjadikan PBB

sektor Perdesaan dan Perkotaan saja yang dilimpahkan pengelolaannya kepada pemerintah daerah yaitu:

1. Objek PBB-PP dan BPHTB tersebut lokasinya berada di suatu daerah kabupaten/kota, dan aparat pemerintah daerah jelas lebih mengetahui dan lebih memahami karakteristik dari objek dan subjeknya sehingga kecil kemungkinan wajib pajak dapat menghindar dari kewajiban perpajakannya;
2. Lokasi objek PBB sektor Perkebunan, Perhutanan, dan Pertambangan dapat bersifat lintas batas kabupaten dalam arti objek tersebut kemungkinan besar berada di dalam lebih dari satu kabupaten sehingga perlu koordinasi yang lebih intensif dalam menentukan NJOP perbatasan antar kabupaten yang bersangkutan. Koordinasi dapat tidak berjalan efektif apabila timbul sentiment kedaerahan, sehingga dapat menimbulkan ketidakharmonisan penentuan NJOP daerah yang berbatasan;
3. Objek PBB-PP terdiri dari berjuta-juta objek yang tersebar diseluruh wilayah Republik Indonesia dengan berbagai permasalahan yang cukup menyita perhatian pengelola PBB-PP tersebut, dengan kata lain pemerintah pusat ingin lebih berkonsentrasi dalam pemenuhan target penerimaan pajak pusat tanpa dibebani hal-hal yang mungkin sepele yang ditimbulkan oleh PBB-PP.

**c. *Best Practices* Pada Negara-Negara di Dunia yang Mayoritas Menerapkan Pajak Properti di Tingkat Lokal**

Jika dilihat dari secara teoritis lebih sesuai menjadi pajak daerah, maka dapat dipastikan akan berdampak pada prakteknya diseluruh dunia dimana Pajak Properti atau PBB dalam konteks Indonesia lebih banyak diterapkan di daerah. Meskipun tidak seluruh negara mengadopsi Pajak Properti dipungut di daerah tapi sebagian besar pemungutan Pajak Properti dilakukan oleh pemerintah ditingkat lokal. Hal ini disampaikan oleh dudung djumhana yang menyatakan:

“Dari yang saya ketahui sebagian besar sudah menjadi pajak daerah, tapi masih ada yang tetap menjadi pajak pusat. Hal ini didasarkan pada kesiapan daerah-daerah di negara yang bersangkutan. Di negara-negara yang daerahnya relative sudah maju, PBB menjadi pajak daerah. Sementara negara dengan daerah yang masih kurang maju, PBB tetap menjadi pajak pusat.”  
(wawancara dengan Dudung Djumhana, 18 Mei 2011)

Untuk lebih jelas melihat bagaimana kebijakan negara-negara di dunia terkait Pajak bumi dan bangunan atau *Property Tax* dapat dilihat pada Tabel 5.3.

**Tabel 5.3 Perbandingan Kebijakan Pajak Bumi dan Bangunan (Property Tax) di Negara- Negara di Dunia**

Negara	Pembuat Aturan	Karakter Data	Data Penelitian	Penilaian	Adm & Pemungutan	Tarif
Australia						
Rates	R	R	R	R	L	L
Land Tax	R	R	R	R	R	R
Kanada	C	R/L	R/L	R/L	R/L	R/L
Chili	C	C	C	C	C, R, Bank	C
Denmark	C	C	C(L);L(B)	C&L	L	C&L
Indonesia	C	C&L	C	C	C,L, Bank	C
Jepang	C	L	L	C&L	L	C&L
Korea	C	L	C	L	R&L	C
Swedia	C	C	C	C	C	C
UK						
Business Rate	C	R/L	R/L	R/L	L	C
Council Tax	C	R/L	R/L	R/L	L	L
US	R	L	R/L	R/L	R/L	R/L

Keterangan: C=Central (pusat), R=Regional (Provinsi), L=Local (Daerah)

Sumber: Broadway. Dkk, 1994 (dalam Priandana, 2009)

Berdasarkan hal tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa faktor pendorong *ketiga* dari pendaerahan PBB-PP adalah kenyataan di dunia internasional yang sebagian besar menerapkan PBB atau *Property Tax* pada pemerintah di tingkat lokal. Penerapan di dunia internasional tersebut di dasarkan pada teori tentang *Property Tax* dan kebijakan negara yang bersangkutan. Dengan melihat contoh sukses negara-negara yang menerapkan PBB di tingkat lokal, aktor perumus kebijakan di indonesia ingin mengadopsinya dengan mendaerahkan PBB-PP yang sebelumnya pajak pusat menjadi pajak daerah. Hal ini disampaikan oleh Harry Azhar Azis:

*“karena best practice-nya seperti itu di dunia internasional. Tentang pajak-pajak tanah dan bangunan di dunia internasional merupakan local tax sehingga berada di daerah.” (wawancara dengan Harry Azhar Azis, 20 Juni 2011)*

Hal senada juga disampaikan oleh Edy Sumantri, yang berpendapat bahwa jika melihat negara-negara lain menerapkan PBB di tingkat lokal mengapa di Indonesia tetap dipertahankan menjadi pajak pusat. Sumantri menyatakan:

*“kenyataannya di negara-negara lain PBB merupakan pajak daerah atau local tax jadi kenapa tetap berada di pusat.” (wawancara dengan Edy Sumantri, 27 Mei 2011)*

Pajak Bumi dan Bangunan (*property tax*) yang dipungut ditingkat lokal pada negara-negara di dunia, terutama di negara maju, merupakan salah satu sumber pendapatan utama pemerintah lokal yang bersangkutan. Hal itu dikarenakan nilai *property tax* yang sangat jelas atau real karena didasarkan pada kebendaan yang tidak bergerak. Hal tersebut memudahkan pemerintah lokal untuk memprediksi pendapatan yang diterima dari pajak atas tanah dan bangunan tersebut dari tahun ke tahun. Karena mudah diprediksi, pemerintah daerah setempat dapat dengan mudah merencanakan akan dipakai untuk apa pendanaan tersebut. Terutama dalam membiayai pelayanan publik seperti pelayanan jalan, kebersihan, dan taman di daerah itu.

Penerapan *property tax* di tingkat lokal yang dilakukan oleh berbagai negara di dunia juga berkaitan dengan bagaimana desentralisasi di negara yang bersangkutan. Kelly (dalam Bird, 2004 p. 127) menyatakan bahwa penerapan pajak properti di suatu negara menjadi indikator bagaimana desentralisasi itu berjalan di suatu negara. Berdasarkan tabel 5.1, negara-negara yang menerapkan pajak *property* ditingkat lokal merupakan negara-negara yang memiliki tingkat desentralisasi yang luas seperti Amerika Serikat, Kanada, Jepang, dan Korea. Sementara di negara-negara berkembang dengan tingkat desentralisasi yang masih sempit atau dapat dikatakan sentralistik, pajak *property* diterapkan oleh pemerintah pusat (Bird, 2004, p. 13):

Oleh karena itu, berdasarkan apa yang telah dilakukan oleh banyak negara maju di dunia yang menerapkan pajak properti atau dalam konteks Indonesia Pajak Bumi dan Bangunan ditingkat lokal demi mendukung desentralisasi,

kebijakan Pendaerahan PBB-PP dilakukan sebagai langkah awal untuk mendukung desentralisasi di Indonesia. Sebenarnya tidak ada patokan *level* pemerintahan mana yang dapat dikatakan tepat dalam pemungutan pajak property baik itu pusat atau daerah. Namun, jika pajak properti tersebut ditujukan untuk membiayai pelayanan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah maka *level* pemerintahan yang tepat adalah yang mencerminkan pilihan masyarakat di tingkat lokal (Dillinger, 1992, p. 5).

#### **d. Semangat *Local Taxing Empowerment* demi Peningkatan Kapasitas Fiskal Pemerintah Daerah agar Terciptanya Kemandirian**

Faktor pendorong selanjutnya yang *keempat*, yaitu terkait dengan tujuan dari kebijakan pendaerahan PBB-PP atau lebih luas lagi dapat dikatakan sebagai tujuan dari disahkannya Undang Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Tujuan berlakunya UU tersebut dikutip dari [www.bppk.depkeu.go.id](http://www.bppk.depkeu.go.id) (2010) adalah:

1. Memberikan kewenangan yang lebih besar kepada Pemerintah Daerah dalam memungut pajak dan retribusi daerah seiring dengan semakin besarnya tanggung jawab Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.
2. Peningkatan akuntabilitas daerah dalam memberikan pelayanan dan penyelenggaraan pemerintahan dan untuk memperkuat otonomi daerah.
3. Peningkatan kepastian bagi dunia usaha terkait jenis-jenis pungutan daerah dan sekaligus memperkuat dasar hukum pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah.

Pendaerahan PBB terkait erat dengan tujuan pertama dan kedua dari UU No 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Penyerahan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan berdampak pada bertambahnya wewenang pemerintah daerah terutama dalam hal memungut pajak. Bertambahnya wewenang tersebut diharapkan dapat meningkatkan pendapatan daerah dari sektor pajak. Ditambah dengan dasar teori yang menyebutkan PBB atau *property tax* dengan karakteristiknya lebih sesuai dipungut oleh pemerintah

daerah sehingga akan lebih efektif dibandingkan dipungut oleh pemerintah pusat. Efektifitas yang meningkat terjadi karena menjadi bagian dari pajak daerah, Pemda akan fokus dalam memungutnya. Karena pada saat dipungut oleh Pusat, diduga terjadi inefektifitas karena Pusat tidak memprioritaskannya akibat secara sistem pusat tidak mendapatkan bagian apapun dari pemungutannya (Dillinger, 1992, p. 30). Dengan pemungutan yang dilakukan oleh daerah, sebagai salah satu prioritas sumber pendapatan daerah maka diharapkan akan terjadi peningkatan pendapatan asli daerah dari sektor pajak.

Dengan bertambahnya jumlah pendapatan dari sektor pajak diharapkan daerah memiliki kapasitas fiskal yang lebih besar untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini didukung oleh pernyataan Dudung Djumhana yang menyatakan:

*“Selain itu juga karena berkaitan dengan peningkatan kapasitas fiskal daerah dari sektor PBB dengan mendekatkan jangkauan orang daerah, karena lebih mudah dijangkau diharapkan dapat mengoptimalkan penerimaan dan pendataan, potensi PBB-PP diharapkan dapat ditingkatkan apabila hal tersebut dilkakukan oleh daerah yang lebih muda menjangkaunya.” (wawancara dengan Dudung Djumhana, 18 Mei 2011)*

Peningkatan Kapasitas Fiskal yang ingin dicapai diharapkan dapat membawa Pemerintah Daerah di Indonesia menjadi lebih mandiri. Mandiri dalam hal membiayai pemerintahan terutama terkait dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Kemandirian Daerah merupakan salah satu prinsip penting yang ingin dicapai dalam rangka otonomi daerah. Penyerahan PBB-PP yang sebelumnya merupakan pajak pusat dan bagi hasilnya diserahkan kepada daerah merupakan salah satu langkah untuk mendorong terciptanya kemandirian tersebut. Pemerintah daerah dipancing untuk berusaha sendiri mendapatkan pendapatan daerah dari PBB tanpa bergantung dari dana dari pemerintah pusat. Alasan tersebut didukung dari pernyataan Edy Sumantri yang menyatakan:

*”Faktor pendorong yang kedua adalah pemikiran baik dari pusat ataupun dpr sebagai langkah menambah kemampuan keuangan daerah, dan yang ketiga adalah keinginan agar daerah menjadi lebih mandiri.” (wawancara dengan Edy Sumantri, 27 Mei 2011)*

Pernyataan Edy Sumantri tersebut didukung oleh pernyataan dari pihak Pemerintah Pusat dalam hal ini Dian Putra dari Kementerian Keuangan, serta dari pihak DPR dalam hal ini Harry Azhar Aziz. Dian Putra menyatakan:

*“Sedangkan faktor pendukung yang pertama adalah semangat desentralisasi fiskal untuk meningkatkan kapasitas fiskal dan kemandirian daerah.” (wawancara dengan Dian Putra, 19 Mei 2011)*

Sementara itu, Harry Azhar Azis menyatakan:

*“Ya, jelas sekali hal itu akan menguatkan pajak daerah. Karena potensi PBB pada tahun 2010 mencapai 30 triliun. Untuk sektor perdesaan dan perkotaan saja potensinya mencapai 15 triliun ditambah dengan bphtb sekitar 6 triliun jadi total 21 triliun. Ini akan meningkatkan kapasitas fiskal daerah sehingga mereka menjadi mandiri.” (wawancara dengan Harry Azhar Azis, 20 Juni 2011)*

Local Taxing Empowerment merupakan bagian dari usaha untuk menciptakan desentralisasi fiskal dalam konteks otonomi daerah. Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia telah memasuki tahun ke-10 dan telah membawa pengaruh yang besar bagi pelaksanaan pembangunan daerah dan pengembangan perekonomian daerah. Kebijakan tersebut dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang keduanya telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Pelaksanaan kebijakan tersebut merupakan jawaban atas tuntutan reformasi yang terjadi pada tahun 1998. Pemberian otonomi luas kepada daerah disertai dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal pada hakekatnya diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penerapan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal juga dilatarbelakangi pengalaman bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistis di bidang pelayanan sektor publik di Indonesia ternyata mengakibatkan rendahnya akuntabilitas, lambatnya proses pembangunan infrastruktur, menurunnya *rate of return* pada proyek-proyek sektor publik, serta terhambatnya pengembangan institusi di daerah (Kementerian Keuangan, 2010, p. 4). Hal ini terjadi karena Pemerintah menghadapi kondisi demografis dan geografis yang sangat kompleks. Oleh karena itu, penerapan kebijakan otonomi daerah yang diiringi dengan kebijakan desentralisasi fiskal diharapkan dapat membantu Pemerintah untuk memberikan pelayanan sampai pada tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat lokal.

Dari sisi pembagian sumber-sumber pendapatan, peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan upaya yang perlu dilakukan dalam rangka meningkatkan akuntabilitas daerah dalam pengelolaan keuangannya. Dalam kaitan ini dilakukan sinkronisasi antara sistem perpajakan nasional dengan sistem perpajakan daerah. Sumber-sumber pendapatan yang memenuhi kriteria pungutan Pusat ditetapkan sebagai objek pajak Pusat dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Sedangkan sumber-sumber pendapatan yang memenuhi kriteria pungutan Daerah ditetapkan sebagai objek pajak daerah dan retribusi daerah. Berdasarkan hal tersebut Pajak Bumi dan Bangunan sektor Perdesaan dan Perkotaan dimasukkan sebagai kriteria yang pas untuk dijadikan Pajak Daerah dengan pertimbangan untuk memberikan wewenang yang lebih besar terhadap daerah untuk memperoleh pendapatan. Sehingga daerah dapat memberikan pelayanan lebih baik.

Terkait dengan penambahan kapasitas fiskal daerah yang akan ditimbulkan oleh pendaerahan PBB-PP, Machfud Siddik melakukan estimasi pengaruh pendaerahan PBB-PP terhadap pendapatan daerah terkait dengan proporsinya terhadap Pendapatan dan Pengeluaran Nasional pada tahun 2003 yang dapat dilihat pada Tabel 5.4.

**Tabel 5.4 Sub-National Shares of Total National and Expenditures, Including Estimated Effects of Transfers of PBB, BPHTB, and Share of PPH to Become Kabupaten and Kota Government Revenues**

Countries	Sub-National Revenue as a Percentage of Total National Revenue	Sub-National Expenditure as a Percentage of Total National Expenditure
Developing Countries 1990s	9.27	13.78
Transition Countries 1990s	16.59	26.12
OECD Countries 1990s	19.13	32.41
Republic of Indonesia 1989/90	4.69	16.62
Republic of Indonesia 1994/95	6.11	22.97
Republic of Indonesia 2003	5.95	35.25
Republic of Indonesia 2003*	9.17	35.25

\*Didasarkan pada estimasi pendaerahan PBB-PP, BPHTB, dan Pajak Penghasilan Pribadi

Sumber: Siddik (2004)

Berdasarkan tabel 5.2, dapat dilihat pada 2003 jauh sebelum Pendaerahan PBB-PP disahkan, diestimasikan akan meningkatkan persentase pendapatan daerah terhadap pendapatan nasional yang sebelumnya hanya 5.95 persen menjadi 9.17 persen. Meskipun jumlah tersebut sudah termasuk estimasi pendaerahan sebagian dari PPH, namun tetap saja menggambarkan positifnya pengaruh pendaerahan PBB-PP terhadap kenaikan pendapatan daerah. Estimasi tersebut dilakukan pada 2004 yang tentunya akan meningkat secara drastis pada tahun-tahun berikutnya akibat kenaikan nilai properti yaitu bumi dan bangunan. Selain itu, peningkatan akan terjadi yang disebabkan oleh meningkatnya efektifitas pemungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah karena salah satu alasan kecilnya pendapatan pajak dari PBB adalah masalah pengadministrasiannya (Bird, 2004, p. 14).

Hal tersebut menjadi salah satu faktor pendorong yang pada akhirnya ide pendaerahan PBB-PP disahkan pada tahun 2009 lalu dengan harapan naiknya pendapatan daerah.

Setelah berbagai penjelasan diatas apat disimpulkan, terkait dengan faktor penghambat dan pendorong dalam kebijakan pendaerahan PBB-PP didasarkan berbagai hal baik yang sifatnya politis, teknis, ataupun teoritis. Untuk lebih memudahkan peneliti akan memberikan perbandingan singkat dalam tabel 5.5 yang berisi apa saja yang menjadi faktor pendorong dan apa saja yang menjadi faktor penghambat Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan.

**Tabel 5.5 Faktor Penghambat dan Pendorong Kebijakan Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan (PBB-PP)**

No	Faktor Penghambat	Faktor Pendorong
1	Perbedaan Kebijakan Politik Pemerintah Pada Dua Periode Kepresidenan Pada saat Kebijakan Pendaerahan PBB-PP Dirumuskan	Kemampuan DPR Untuk Memaksa dan Meyakinkan Pemerintah Untuk Mendaerahkan PBB-PP
2	Penolakan Sebagian Besar Pemerintah Daerah Terkait Kebijakan Tersebut	Secara Teoritis PBB ( <i>Property Tax</i> ) Lebih Sesuai Menjadi Pajak daerah
3	Potensi PBB-PP yang dianggap Kecil	<i>Best Practices</i> pada Negara-Negara di Dunia yang Mayoritas Menerapkan PBB di Tingkat Lokal
4	-	Semangat <i>Local Taxing Empowerment</i> demi peningkatan kapasitas fiskal pemerintah Daerah agar terciptanya kemandirian

Sumber: Penelitian Lapangan (diolah oleh Peneliti)

## 5.2 *Cost And Benefit Analysis Kebijakan Pendaerahan PBB-PP*

Untuk mengetahui Keterkaitan antara Faktor Penghambat dan Faktor Pendorong sebagai faktor penentu kebijakan pendaerahan PBB-PP, peneliti melakukan analisis manfaat dan kerugian dari kebijakan tersebut. Analisis tersebut dilakukan dengan melakukan wawancara terhadap berbagai Aktor perumus kebijakan Pendaerahan PBB-PP mengenai pandangan mereka terhadap kemungkinan manfaat yang timbul serta kerugiannya pada saat kebijakan tersebut disahkan.

### 5.2.1 *Kerugian (Cost)*

bahwa yang menjadi kerugian dari kebijakan pendaerahan adalah timbulnya biaya pada proses peralihan tersebut. Biaya tersebut terutama akan membebani daerah. Hal tersebut terkait dengan hal-hal yang harus mereka penuhi agar dapat memungut PBB dengan baik. Mereka akan memerlukan biaya untuk melatih SDM daerah agar dapat melakukan proses pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan sektor Perdesaan dan Perkotaan. Biaya juga akan mereka keluarkan untuk menyiapkan infrastruktur penunjang. Biaya yang tidak sedikit mereka perlukan juga untuk menyiapkan teknologi informasi terkait dengan pendataan PBB-PP. Biaya-biaya tersebut adalah biaya awal yang mereka perlukan dalam proses transisi yang meliputi peralatan, peraturan, pembiayaan, dan personil.

Peralatan yang harus dipersiapkan meliputi perangkat lunak dan perangkat keras. Perangkat lunak merupakan sistem aplikasi yang selama ini telah dioperasikan oleh Direktorat Jenderal Pajak dalam mengelola PBB yang terdiri dari sistem aplikasi *oracle*, Daftar Biaya Komponen Bangunan (DBKB), Bank Data Nilai Pasar Properti (BDNPP), Sistem Manajemen Informasi Objek Pajak (Sismiop), dan lain-lain. Sedangkan perangkat keras merupakan peralatan-peralatan yang dipergunakan untuk menunjang pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan yang terdiri dari *High Speed Printer*, *Scanner* dan *Plotter*, Komputer dan *Printer*, *Global Positioning System (GPS)*, *Distometer*, *Theodolit*, *File Storage*, *Digital Camera*, dan lain-lain.

Di bidang peraturan, maka harus dipersiapkan beberapa peraturan daerah yang berkenaan dengan pelaksanaan pekerjaan PBB PP dan BPHTB yang

menyangkut pendataan, penilaian/penentuan NJOP, pencetakan SPPT/STTS/DHKP, penerbitan salinan SPPT/Surat Keterangan NJOP, penetapan pajak (NJOPTKP, NPOPTKP, ketentuan minimal, dan lain-lain), administrasi penerimaan, pemungutan dan tempat pembayaran, penagihan, tunggakan, pemeriksaan/penelitian, pengurangan dan keberatan, dan lain-lain.

Di bidang pembiayaan, jelas merupakan suatu investasi awal yang tidak sedikit yang meliputi pendataan dan penilaian objek dan subjek PBB PP dalam rangka pembentukan basis data, pengadaan barang (formulir SPPT/STTS, dll), peralatan, honorarium tim (petugas pungut, dll.), pelatihan SDM, biaya administrasi, pencetakan data keluaran, dan lain-lain.

Di bidang personil, pemerintah daerah harus menyiapkan personil yang bertugas sebagai pendata atau *surveyor*, penilai (*valuer*), *operator console* dan *operator data entry*, administrasi pemungutan, pemungut, penagih/juru sita, pendistribusi SPPT, dan lain-lain.

Terkait biaya yang akan ditanggung oleh Pemerintah Daerah dalam masa Transisi, selanjutnya Pemerintah Daerah juga harus menanggung biaya pemungutan sebagai konsekuensi pemungutan yang sepenuhnya dilakukan oleh daerah. Biaya pemungutan tersebut kemungkinan akan lebih besar daripada pendapatan yang akan diperoleh, terutama bagi daerah-daerah yang kurang maju. Hal tersebut dapat saja memaksa mereka memilih untuk tidak memungut PBB, yang berdampak pada BPHTB yang jelas akan merugikan mereka. Hal ini mengutip *Cost and Benefit analysis* yang dilakukan oleh Harry Azhar Azis yang menyatakan:

*"Dari segi kerugian, jelas bagi daerah2 yang belum berkembang tentu akan berdampak pada timbulnya biaya pemungutan yang dapat lebih besar daripada penerimaannya, sehingga mereka dapat saja memilih untuk tidak memungut PBB yang pasti akan merugikan mereka." (wawancara dengan Harry Azhar Azis, 20 Juni 2011)*

Mekanisme sebelumnya dalam PBB yang menerapkan sistem bagi hasil oleh pemerintah pusat, yaitu hasil PBB sebesar 90% menjadi milik daerah dengan rincian 16,2% untuk Provinsi dan 64,8% untuk kabupaten dan kota. Sedangkan 9% lainnya dialokasikan menjadi biaya pungut. Pemerintah pusat mendapatkan 10%

dari hasil PBB tersebut yang semuanya akan dikembalikan ke daerah dengan rincian 65% dibagikan secara merata kepada seluruh daerah di Indonesia dan 35% dibagikan kepada daerah sebagai insentif bagi daerah yang realisasi PBB di daerah tersebut mencapai/melampaui rencana penerimaan yang ditetapkan. Berdasarkan hal tersebut, Daerah-daerah kecil akan memperoleh tambahan dari 65% dari jatah pusat yang diberikan secara merata. Dengan pemungutan yang dilakukan sendiri dan hasilnya dinikmati sendiri oleh daerah maka daerah-daerah kecil yang realisasi pendapatan PBB nya kecil tidak dapat lagi menikmati "kue" dari pusat tersebut. Hal ini mengutip *Cost and Benefit analysis* yang dilakukan oleh Dudung Djumhana yang menyatakan:

*“Kerugian pertama terkait dengan biaya, biaya pemungutan dan pendataan PBB yang sebelumnya dianggarkan oleh pusat, nanti akan sepenuhnya menjadi beban daerah. Pertanyaan adalah apakah mereka mampu menerima beban tersebut, terutama daerah-daerah kecil. Sehingga kemungkinan akan lebih besar biaya dibandingkan pemasukan bagi daerah-daerah kecil tersebut.”*  
(wawancara dengan Dudung Djumhana, 18 Mei 2011)

Sementara bagi Pemerintah Pusat kerugian hanya terdapat pada pengurangan pemasukan dari PBB-PP yang sebenarnya tidak masalah karena sejatinya pemasukan tersebut juga akan dikembalikan kembali. Hal ini mengutip *Cost and Benefit analysis* yang dilakukan Dian Putra yang lebih menekankan kepada berkurangnya jumlah penerimaan pajak pusat yang jumlahnya tidak signifikan. Dian Putra menyatakan:

*“Masalah cost yang dihadapi, dalam hal ini bagi pemerintah pusat tidak ada yang signifikan hanya saja memang akan berdampak pada berkurangnya jumlah penerimaan pajak pusat.”*  
(wawancara dengan Dian Putra, 19 Mei 2011)

Untuk lebih jelasnya peneliti dapat memberikan gambaran dari data yang dihimpun dari Kementerian Keuangan. Pada tahun 2006 dari total sekitar 14 triliun penghasilan PBB nasional, 90% dari total tersebut yaitu Rp 12.740.461.688.070 merupakan bagian daerah. Sementara 10% bagian tersebut yaitu Rp 1.022.382.728.055 merupakan bagian Pemerintah Pusat. Jumlah yang diterima oleh Pemerintah Pusat tersebut juga akan dibagikan kepada daerah.

### 5.2.2 Manfaat (*Benefit*)

Sementara manfaat yang akan timbul atas kebijakan tersebut didasarkan pendapat narasumber, yang utama adalah pendaerahan PBB-PP akan menambah pendapatan daerah dari pajak daerah. Terutama bagi daerah-daerah yang sudah maju dengan potensi PBB-PP yang cukup besar akan menjadi berkah bagi mereka. Dengan memungut sendiri, proses pemungutan akan berjalan lebih efektif. Proses pendataan juga lebih akurat sehingga NJOP sesuai dengan harga jual yang real. Pemerintah daerah lebih mengetahui tentang objek PBB-PP yang ada di daerahnya karena kedekatan lokasi. Hal tersebut membawa keuntungan terkait apabila terjadi perubahan pada objek karena perangkat daerah akan lebih tanggap. Kedekatan jangkauan tersebut memungkinkan daerah untuk mengalih potensi PBB-PP di daerah agar lebih baik. Selain itu dengan landasan hukum pemungutan PBB-PP yang berupa Perda di daerah masing-masing diharapkan dapat lebih mewakili aspirasi masyarakat baik itu terkait dengan tarifnya, NJOP, ataupun NJOP TKP yang akan diputuskan. Selain itu Perda PBB-PP diharapkan dapat menyesuaikan dengan karakteristik di daerah yang bersangkutan. Hal ini diperjelas dengan *Cost and Benefit analysis* yang dilakukan oleh Dudung Djumhana dan Edy sumantri. Dudung Jumhana berpandangan bahwa manfaat dapat maksimal apabila daerah melaksanakannya secara optimal. Djumhana menyatakan:

*“Sementara keuntungan bagi daerah terkait dengan bertambahnya pendapatan daerah akan tergantung bagaimana daerah melaksanakannya. Apabila dilakukan dengan optimal saya optimis akan menambah pendapatan daerah karena kembali lagi tadi potensi pbb yang cukup besar di masa depan.” (wawancara dengan Dudung Djumhana, 18 Mei 2011)*

Sementara itu, manfaat yang diutarakan oleh Edy Sumantri mengarah kepada terciptanya kemandirian daerah. Sumantri menyatakan:

*“Pendaerahan ini akan bermanfaat bagi kemandirian daerah, seperti orang yang diberi pancing untuk mencari ikan, bukan diberi ikanya terus menerus.” (wawancara dengan Edy Sumantri, 27 Mei 2011)*

PBB sektor pedesaan dan perkotaan merupakan salah satu penerimaan yang cukup potensial dalam kerangka Pendapatan Asli Daerah. Untuk menggarapnya, setiap pemda seyogyanya mempunyai *database* yang cukup lengkap mengenai bumi dan bangunan di daerah masing-masing. Hal ini sudah barang tentu didukung oleh data tanah yang dikeluarkan oleh kantor pertanahan setempat ditambah data bangunan yang tersedia di masing-masing dinas pekerjaan umum. Jadi yang paling tahu tentang kondisi bumi dan bangunan adalah daerah. Oleh karena itu pengalihan ini merupakan hal yang logis mengingat Pemerintah Pusat tidak mempunyai data selengkap Pemda.

Bagi Pemda dengan karakteristik daerah perkotaan atau sudah maju, bertambahnya pendapatan daerah dari sektor pajak akan berlangsung dengan relatif cepat. Sementara bagi Pemda dengan karakteristik daerah yang kurang maju maka manfaat tersebut akan dirasakan relatif lebih lambat. Hal tersebut didasarkan pada perbedaan potensi PBB-PP di daerah yang bersangkutan. Namun, tetap saja ada manfaat bagi daerah-daerah dengan potensi PBB-PP yang kurang tersebut yaitu bertambahnya kewenangan dalam memungut pajak yang berarti otonomi yang diberikan oleh Pusat kepada Daerah semakin luas.

Manfaat selanjutnya adalah bagi Pemerintah Pusat, yang dapat lebih fokus untuk memungut pajak lain seperti PPH ataupun PPN. Karena selama ini Pemungutan PBB yang berada di KPP milik pemerintah pusat dengan kerumitan perhitungannya sedikit mengganggu konsentrasi dalam memungut jenis pajak lainnya. Dengan pendaerahan tersebut, seperti ada beban yang dilepaskan sehingga Pusat akan lebih fokus pada jenis pajak lainnya. Sehingga diharapkan pemungutan pajak yang lain selain PBB-PP tersebut dapat lebih dioptimalkan. Hal ini mengutip *Cost and Benefit analysis* yang dilakukan oleh Dudung Djumhana yang menyatakan:

*“Keuntungan jelas akan diterima oleh pusat, karena pusat bisa lebih fokus untuk memungut pajak pusat lain tanpa harus mengurus PBB.” (wawancara dengan Dudung Djumhana, 18 Mei 2011)*

Terkait dengan manfaat yang diterima pusat, Edy Sumantri dari Asosiasi Dispenda Seluruh Indonesia menyatakan bahwa dengan berkurangnya pajak yang mereka atur, Pemerintah dapat fokus di jenis pajak yang lain.

*selain itu manfaat dari pendaerahan ini bagi pemerintah pusat mereka akan lebih fokus untuk mengerjakan pajak lain. .”(wawancara dengan Edy Sumantri, 27 Mei 2011)*

Keuntungan lainnya bagi Pemerintah Pusat adalah dalam jangka panjang diharapkan akan berkurangnya ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana transfer dari pusat. Hal ini didasarkan pada harapan akan bertambahnya kapasitas fiskal daerah akibat bertambahnya pendapatan dari sektor pajak. Manfaat tersebut akan nyata terlihat bagi daerah-daerah dengan potensi PBB-PP yang tinggi. Hal ini mengutip *Cost and Benefit analysis* yang dilakukan oleh Dian Putra yang menyinggung masalah kemandirian daerah yang menyatakan:

*“Sementara benefit bagi pemerintah pusat adalah daerah menjadi tidak tergantung lagi dengan dana transfer dari pemerintah pusat sehingga daerah menjadi lebih mandiri” (wawancara dengan Dian Putra, 19 Mei 2011)*

Daerah dengan potensi PBB-PP tinggi akan semakin mandiri dari bantuan Pusat, mereka bisa menggunakan hasil yang didapat dari pemungutan PBB-PP untuk membiayai jalanya pemerintahan di daerah terutama dalam penyediaan pelayanan publik. Namun, bagi daerah-daerah terutama daerah dengan potensi PBB-PP yang sangat rendah, ketergantungan terhadap bantuan pusat dapat semakin meninggi. Hal tersebut dikarenakan bagi daerah-daerah dengan potensi PBB-PP sangat kecil kemungkinan besar akan memilih tidak memungut PBB. Hal ini berdampak pada berkurangnya pendapatan mereka yang sebelumnya mendapatkan bagi hasil PBB, setelah didaerahkan mereka tidak lagi dapat menikmatinya akibat tidak mampu untuk memungutnya. Meskipun begitu, tetap saja Pendaerahan PBB-PP merupakan langkah awal untuk menciptakan kemandirian daerah.

Kemandirian tersebut diawali dengan terjadinya efektifitas proses dalam hal pengadministrasian PBB yang sepenuhnya dilakukan oleh daerah. Sebelumnya PBB dipungut oleh Pusat yang dibantu oleh Daerah kemudian dananya dikumpulkan di pusat. Setelah masuk APBN pemerintah Pusat, dana hasil pemungutan tersebut dikembalikan kembali seluruhnya ke daerah sebagai bagi hasil pajak PBB. Hal tersebut tidak efektif sehingga alangkah baiknya jika proses tersebut di sederhanakan, sehingga langsung dipungut oleh daerah dan untuk

daerah itu sendiri hasilnya. Pendaerahan akan berdampak pada pemotongan prosedur sehingga menjadi lebih cepat untuk dapat dimanfaatkan oleh daerah. Hal ini dikatakan oleh Harry Azhar Azis yang menyatakan:

*”Dari segi manfaat, Ini kan sebelumnya merupakan pajak pusat yang diambil oleh pusat tapi melalui tenaga-tenaga daerah, kemudian hasilnya masuk ke APBN, setelah masuk ke APBN dialokasikan kembali ke daerah. Jadi ada proses yang panjang yang tidak efektif, kenapa tidak kita potong saja proses tersebut langsung ke daerah tanpa harus ke pusat terlebih dahulu.” (wawancara dengan Harry Azhar Azis, 20 Juni 2011)*

Berkaitan dengan *Cost And Benefit Analysis* terhadap kebijakan Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan sektor Perdesaan dan Perkotaan, peneliti merasa optimis setelah dijalankan akan berjalan dengan baik. Hal tersebut didasarkan bahwa kerugian yang timbul akibat pendaerahan terjadi hanya sebagai konsekuensi proses transisi PBB-PP dari pajak pusat menjadi pajak daerah. Timbulnya biaya yang membebani Pemerintah Daerah dalam proses transisi tersebut dapat dikatakan sebagai investasi jangka panjang yang kemudian dapat dipetik hasilnya setelah pemungutan PBB-PP mulai dilaksanakan sepenuhnya daerah. Hal ini disampaikan oleh Dudung Djumhana yang menyatakan:

*“Apabila dilakukan dengan optimal saya optimis akan menambah pendapatan daerah karena kembali lagi tadi Potensi PBB yang cukup besar di masa depan” (wawancara dengan Dudung Djumhana, 18 Mei 2011)*

Rasa optimis yang disampaikan oleh Dudung Djumhana akan dampak pendaerahan PBB-PP merupakan prediksi bahwa pada akhirnya setelah daerah berinvestasi mereka akan menikmati hasilnya juga. Pernyataan tersebut juga didukung oleh pernyataan Edy Sumantri, yang menyatakan:

*”Menurut saya akan berjalan dengan baik, beberapa daerah yang menolak pada akhirnya seiring berjalanya waktu akan melaksanakannya juga karena dipaksa sampai 2014 harus sudah melaksanakannya. Setelah melaksanakannya saya yakin akhirnya mereka akan menikmati manfaatnya.” (wawancara dengan Edy Sumantri, 27 Mei 2011)*

Sementara itu, perwakilan DPR Harry Azhar Azis berpandangan bahwa manfaat kebijakan tersebut berawal dari semakin efektifnya prosedur yang harus dilakukan dalam proses bagi hasil PBB-PP yang terkait dengan APBN. Sehingga prosesnya lebih cepat yang meminimalisir terjadinya penyelewangan. Azis menyatakan:

*“Dengan kata lain pendaerahan ini langsung memotong APBN demi meningkatnya PAD dengan lebih efektif dan birokrasi yang lebih ramping. Sehingga saya optimis kebijakan ini akan berhasil.”*

Namun demikian, tetap saja proses transisi memiliki peran yang sangat menentukan keberhasilan Pemungutan PBB-PP yang akan dilakukan oleh daerah. Disini peran Pemerintah Pusat dalam mengusahakan proses transisi yang baik menjadi perhatian khusus. Pemerintah Pusat tidak dapat lepas tangan begitu saja terkait penyerahan PBB-PP. Hal ini disampaikan oleh Dudung Djumhana, yang menyatakan:

*“Yang paling penting adalah Pemerintah Pusat cek ulang kesiapan daerah yang bersangkutan. Contoh ambil Jakarta, apabila mereka menyatakan siap kita cek sejauh mana kesiapan mereka. Hal ini dapat dilakuakn dengan menggunakan perangkat pajak pusat yang berada di daerah-daerah untuk monitoring kesiapan daerah-daerah yang bersangkutan.” (wawancara dengan Dudung Djumhana, 18 Mei 2011)*

Peran Pemerintah dalam mengawal proses transisi, diawasi oleh DPR karena hal tersebut sangat mempengaruhi keberhasilan Pendaerahan PBB-PP. hal tersebut disampaikan oleh Harry Azhar Azis, yang menyatakan:

*“harapan saya peran pemerintah dalam masa transisi pendaerahan untuk melakukan sosialisasi, pelatihan dan pendidikan harus berjalan dengan baik agar daerah mampu mengembanya.” (wawancara dengan Harry Azhar Azis, 20 Juni 2011)*

Hal tersebut sejalan dengan apa yang telah dilakukan oleh pemerintah pusat terkait dengan proses sosialisasi, edukasi, dan advokasi. Proses sosialisasi terkait dengan banyaknya daerah yang masih belum paham mengenai tata cara pemungutan PBB mulai dari pendataan, penerbitan SPT, hingga masalah banding dan kadaluarsa. Edukasi dilakukan terutama terhadap SDM yang ada didaerah agar siap melakukan pemungutan. Sedangkan Advokasi berkaitan dengan

pendampingan perumusan Perda agar sesuai dengan Undang-Undang. Hal tersebut didukung oleh pernyataan Dian Putra yang menyatakan:

*”Pemerintah memfokuskan pada persiapan peralihan tersebut. karena banyak daerah yang masih kurang informasi mengenai peralihan tersebut maka pemerintah melakukan sosialisasi ke daerah-daerah sekaligus melakukan pelatihan-pelatihan terkait peralihan PBB itu. Sosialisasi dan pelatihan tersebut juga dibarengi dengan melakukan monitoring kesiapan daerah, dalam hal ini pemerintah menyebarkan kuesioner kepada perangkat daerah terkait kesiapan mereka.” (wawancara dengan Dian Putra, 19 Mei 2011)*

Hal tersebut didukung juga oleh Edy Sumantri, yang menyatakan:

*“Jadi pemerintah pusat sebelumnya telah melakukan proses sosialisasi, edukasi, dan advokasi. Karena proses tersebut butuh waktu, makanya dikasih waktu sampai 2014. Setelah diputuskan pemerintah pusat tidak lepas tangan, tetap memberikan bantuan dalam proses pembelajaran dan transfer knowledge.” (wawancara dengan Edy Sumantri, 27 Mei 2011)*

Berdasarkan hal-hal tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa aktor-aktor Perumus Kebijakan Pendaerahan PBB-PP telah melakukan kajian secara seksama terhadap *Cost and Benefit Analysis* dari kebijakan tersebut dengan hasil bahwa kebijakan yang akan diputuskan akan memiliki dampak positif. Mengenai dampak negatif yang muncul juga sudah diperkirakan dan dianggap akan berkurang seiring berjalanya kebijakan tersebut dimasa depan.

## **BAB 6** **PENUTUP**

### **6.1 Simpulan**

Berdasarkan Analisis Faktor-Faktor Penentu Kebijakan Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Faktor Penentu Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan dapat dibagi menjadi dua yaitu Faktor Penghambat dan Faktor pendorong. Faktor Penghambat yang memperlambat diputuskannya kebijakan untuk mendaerahkan Pajak Bumi dan Bangunan sektor perdesaan dan perkotaan (PBB-PP). Faktor Penghambat Kebijakan Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan sektor Perdesaan dan Perkotaan terdiri atas: (1) Perbedaan kebijakan politik pemerintah pada dua periode kepresidenan pada saat kebijakan pendaerahan PBB-PP dirumuskan, (2) Penolakan Sebagian Besar Pemerintah Daerah Terkait Kebijakan tersebut, (3) Potensi PBB-PP yang dianggap Kecil. Sedangkan Faktor Pendorong yang mendesak diputuskannya kebijakan mendaerahkan Pajak Bumi dan Bangunan sektor perdesaan dan perkotaan (PBB-PP). Faktor Pendorong Kebijakan Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan terdiri atas: (1) Kemampuan DPR Untuk Memaksa dan Meyakinkan Pemerintah Untuk Mendaerahkan PBB-PP, (2) Secara Teoritis PBB (*Property Tax*) lebih sesuai menjadi pajak daerah, (3) *Best Practices* pada Negara-Negara di Dunia yang Mayoritas Menerapkan PBB di Tingkat Lokal, (4) Semangat *Local Taxing Empowerment* demi

peningkatan kapasitas fiskal pemerintah Daerah agar terciptanya kemandirian.

2. Cost and Benefit Analysis dari Kebijakan Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan adalah: Kerugian (*cost*) terdiri dari atas: a) Timbulnya biaya yang membebani Pemerintah Daerah terutama dalam proses transisi pendaerahan PBB, b) Timbulnya biaya pungut yang membebani Pemerintah Daerah sebagai konsekuensi penyerahan pemungutan PBB-PP secara penuh oleh daerah yang berpotensi mengurangi pendapatan PBB daerah yang bersangkutan, dan c) Daerah dengan potensi PBB-PP rendah yang memutuskan tidak memungutnya akan kehilangan pendapatan dari PBB. Sementara Manfaat (*Benefit*) terdiri atas: a) Menambah pendapatan daerah dari sektor pajak daerah, b) Memperkuat Kapasitas Fiskal Daerah sehingga daerah menjadi lebih mandiri, c) Pemerintah Pusat menjadi lebih fokus untuk mengoptimalkan jenis pajak pusat yang lain, d) Dalam jangka panjang akan mengurangi ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap dana transfer dari pusat, dan e) Penyederhanaan sistem dan proses administrasi pemungutan PBB yang langsung ke Daerah tanpa harus ke Pusat terlebih dahulu.

## 6.2 Rekomendasi

Berdasarkan data dan fakta yang peneliti dapatkan selama penelitian, terutama berkaitan dengan kerugian (*cost*) yang mungkin timbul dari kebijakan Pendaerahan PBB-PP, berikut adalah rekomendasi yang dapat peneliti berikan:

1. Biaya yang timbul dalam proses transisi pendaerahan PBB akan menjadi disinsentif bagi Pemda untuk secepatnya mempersiapkan diri untuk pendaerahan tersebut. Oleh karena itu, Pemerintah Pusat harus memberikan bantuan terkait biaya tersebut terutama bagi daerah dengan potensi PBB-PP yang tidak terlalu besar. Mekanisme bantuan dapat dilakukan dengan memberikan dana transfer bisa berupa Dana Alokasi

Khusus (DAK) ataupun juga dapat dilakukan dengan meminjamkan fasilitas Pemerintah Pusat yang ada di daerah untuk digunakan oleh daerah.

2. Timbulnya biaya pungut PBB-PP yang membebani Pemda merupakan konsekuensi yang diterima oleh Pemda terkait pendaerahan PBB-PP. Oleh karena itu Pemda harus melakukan analisis terhadap munculnya biaya pungut tersebut, serta mencari cara untuk meminimalisir biaya pungut tersebut sehingga pada akhirnya tidak terjadi dimana biaya yang timbul lebih besar daripada pendapatan. Hal ini dapat dilakukan dengan menyusun rencana strategis dalam menciptakan efisiensi dan efektifitas pemungutan PBB-PP di daerah yang bersangkutan. Peran Pemerintah Pusat dalam membantu Pemerintah Daerah akan sangat dibutuhkan pada proses ini, karena sudah sekian lama PBB dipungut oleh Pemerintah Pusat. Dengan terjadinya *transfer knowledge* terkait pemungutan PBB-PP oleh Pusat kepada Daerah diharapkan pemungutan yang dilakukan oleh Daerah dapat seefektif dan seefisien mungkin.
3. Daerah dengan potensi PBB-PP yang tidak terlalu besar merupakan salah satu kendala yang menyebabkan Kebijakan Pendaerahan PBB-PP tertunda-tunda. Setelah pada akhirnya kebijakan tersebut disahkan masalah ini tidak begitu saja hilang, terutama berkaitan dengan kemungkinan daerah-daerah tersebut memilih untuk tidak memungut PBB-PP. Oleh karena itu, sebaiknya diberikan alternatif lain oleh Pemerintah Pusat yaitu dengan memberikan dispensasi yaitu tidak semua fungsi administrasi pemungutan PBB-PP diserahkan kepada daerah-daerah tersebut. Misalnya kepada daerah-daerah dengan potensi PBB-PP yang kecil hanya diberikan kewenangan untuk menentukan tarif PBB-PP semata, sementara fungsi yang lain seperti pemungutan dan pengumpulan data bisa dilakukan oleh Pemerintah Pusat ataupun bisa dilakukan kerjasama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Anderson, J. E. (2006). *Public Policy Making*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Bird, R. M. (2004). *International Handbook of Land and Property Taxation*. Massachusetts: Edward Edgar Publishing.
- Bird, R. M. (2000). *Subnational Revenues: Realities and Prospect. Fiscal Relations and Local Financial Management*. Almaty, Kazakhtan: The World Bank Institute.
- BPPK Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2008). *Pajak Bumi dan Bangunan*. Jakarta: Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Kementerian Keuangan RI.
- Chalid, P. (2005). *Keuangan Daerah, Investasi, dan Desentralisasi*. Jakarta: Kemitraan.
- Creswell, J. W. (1994). *Research Design: Qualitative & Quantitatif Approaches*. California: SAGE Publication.
- Darwin. (2009). *Pajak Bumi dan Bangunan dalam Tataran Praktis*. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Devas, N. (1989). *Keuangan Pemerintah Indonesia*. Jakarta: UI-Press.
- Dillinger, W. (1992). *Urban Property Tax Reform Guidelines and Recomendations*. Washington, DC: The World Bank.
- Dye, T. R. (2005). *Understanding Public Policy, 11th edition*. New Jersey: Prentice hall.
- Fischer, F. G. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. Boca Raton: CRC Press.
- Islamy, M. I. (1991). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Kaho, J. R. (2001). *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Beberapa Faktoryang Mempengaruhi Penyelenggaraanya)*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2010) *Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah*. Jakarta: Kementerian Keuangan RI.
- Koentjaraningrat. (1991). *Metode-metode penelitian masyarakat*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Newman, W. L. (2006). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches, 6th Edition*. New York: Pearson Education.
- Nugroho, R. (2007). *Analisis Kebijakan*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- O'Sullivan, A. T. (1995). *Property Taxes and Tax Revolts: The Legacy of Proposition 13*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Patton, M. Q. (2006). *Metode Evaluasi Kualitatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Prasetyo, B. (2005). *Metode Penelitian Kualitatif: Teori dan Aplikasi*. Jakarta: Raja Grafindo Pustaka.
- Rosdiana, H. (2005). *Perpajakan : Teori dan Aplikasi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Siddik, M. (2004). Fiscal Decentralization: A Policy Agenda For Indonesia. In K. K. Badan Analisis Fiskal, *Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep, dan Implementasi* (p. 384). Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Soemitro, H. R. (1986). *Asas dan Dasar Perpajakan 1*. Bandung: PT. Eresco.
- Sugiyono. (2005). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta
- Wahab, A. (1997). *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Zain, M. (2008). *Manajemen Perpajakan*. Jakarta: Salemba Empat.

#### **Jurnal, Makalah, Hasil Penelitian dan Artikel:**

- Bird, R. M. (1999). *Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment*. Washington: Working Paper of the International Monetary Fund.
- Bird, R. M. (2008). *Tax Assignment Revisited*. Institute for International Business Working Paper No.17, 2.
- Cahyat, A. (2005). *Perubahan Perundang-undangan Keuangan Daerah Tahun 2004*. Governance Brief, 1-8.
- Kusumangtyas, D.R. (2007). *Pengaruh Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan Terhadap Tax Effort Pajak daerah: Simulasi Kabupaten/Kota di Indonesia 2001-2003*. Skripsi, FE Universitas Indonesia: Tidak diterbitkan.

- Lutfi, A. (2006). *Penyempurnaan Administrasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah : Suatu upaya dalam optimalisasi penerimaan PAD*. Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi : Bisnis & Birokrasi, Volume XIV, Nomor 1, 3.
- Priandana, H.B. (2009). *Keberadaan Pajak Bumi dan Bangunan Sebagai Pajak Pusat Dalam Era Otonomi Daerah*. Tesis, Pascasarjana Universitas Diponegoro: Tidak diterbitkan.
- Rider, M. and Martinez-Vazquez, J. (2008). *The Assignment of the Property Tax: Should Developing Countries Follow the Conventional Wisdom?*. International Studies Working Paper No 08-21. Atlanta: Georgia State University.
- Supriyanto, H. (2010). *Peluang dan Tantangan Pengalihan PBB PP dan BPHTB*. *Tabloid Dwi mingguan Indonesian Tax Review*, pp. 37-43.
- Sutopo, A. (1999). *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Tingkat Keberhasilan Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Kabupaten Temanggung Jawa Tengah*. Tesis, Pascasarjana Universitas Indonesia: Tidak diterbitkan.
- Wirahman, H. (2008). *Analisis Rumusan Kebijakan fasilitas pajak Penghasilan Untuk Penanaman Modal di Bidang-Bidang Usaha Tertentu dan atau di Daerah-Daerah tertentu (Catatan Kritis atas Peraturan Pemerintah No.62 Tahun 2008)*. Skripsi, FISIP Universitas Indonesia: Tidak diterbitkan.

**Websites:**

- [http://www.batamtoday.com/detail\\_berita.php?id=1195](http://www.batamtoday.com/detail_berita.php?id=1195) diunduh pada 2 Maret 2011 pada pukul 14.20 WIB.
- <http://www.ortax.org/ortax/?mod=berita&page=show&id=10253&q=realisasi&hl m=9#> diunduh pada 2 Maret 2011 pada pukul 15.00 WIB.
- [http://www.pajak.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=157:de finisi&catid=101:pbb](http://www.pajak.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=157:de finisi&catid=101:pbb) diunduh pada 2 Maret 2011 pada pukul 16.15 WIB.
- <http://www.sinarharapan.co.id/cetak/berita/read/pengalihan-jadi-pajak-daerah-pemda-belum-siap-kelola-pbb-dan-bphtb/> diunduh pada 5 Maret 2011 pada pukul 13.00 WIB.
- <http://www.bppk.depkeu.go.id/webpajak/index.php/wawasan-ilmiah/artikel/1084-teknik-penyusunan-peraturan-daerah-sesuai-uu-pdrd> diunduh pada 8 Juni 2011 pada pukul 14.15 WIB.

**Perundangan, Peraturan dan Sumber Lainnya:**

Republik Indonesia. *Undang-Undang No.28 Tahun 2009 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah*. Lembaran Negara RI Tahun 2009 No. 130.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang No 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Lembaran Negara RI Tahun 2004 No. 126.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah*. Lembaran Negara RI Tahun 2004 No. 125.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah*. Lembaran Negara RI Tahun 1999 No. 60.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Lembaran Negara RI Tahun 1999 No. 72.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang No.12 Tahun 1994 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan*. Lembaran Negara RI Tahun 1994 No. 62.

Kementerian Keuangan RI. *Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-35/PJ/2007 Tentang Evaluasi Penerimaan PBB dan BPHTB Tahun Anggaran 2006*.

\_\_\_\_\_. *Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-38/PJ/2008 Tentang Evaluasi Penerimaan PBB dan BPHTB Tahun Anggaran 2007*.

## LAMPIRAN

### Pedoman Wawancara Mendalam:

#### 1. Pertanyaan Umum

- Pendapat umum tentang Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).
- Pendapat umum tentang Pajak Bumi dan Bangunan sektor Perdesaan dan Perkotaan (PBB-PP).
- Pendapat mengenai UU No.12 tahun 1994 tentang PBB.
- Pendapat mengenai UU No. 28 tahun 2009 tentang PDRD.
- Pendapat mengenai pendaerahan PBB-PP.
- Pendapat mengenai pemungutan PBB sebelum UU No. 28 tahun 2009 tentang PDRD.
- Harapan mengenai pemungutan PBB setelah berlakunya UU No. 28 tahun 2009.

#### 2. Pertanyaan yang ditujukan kepada anggota/mantan anggota DPR

- Proses perumusan kebijakan pendaerahan PBB-PP di tingkat DPR (legislatif).
- Pendapat mengenai hal yang melatarbelakangi pendaerahan PBB-PP.
- Hal-hal yang muncul pada saat *agenda setting* perumusan kebijakan pendaerahan PBB-PP.
- Aktor-aktor yang terlibat pada saat *agenda setting* perumusan kebijakan pendaerahan PBB-PP.
- Alternatif-alternatif kebijakan yang muncul pada perumusan kebijakan pendaerahan PBB-PP.
- Cost and Benefit analysis terhadap alternatif-alternatif kebijakan yang muncul.
- Faktor penghambat kebijakan pendaerahan PBB-PP.
- Faktor pendorong kebijakan pendaerahan PBB-PP.

### **3. Pertanyaan yang ditujukan kepada pemerintah (Kementerian Keuangan)**

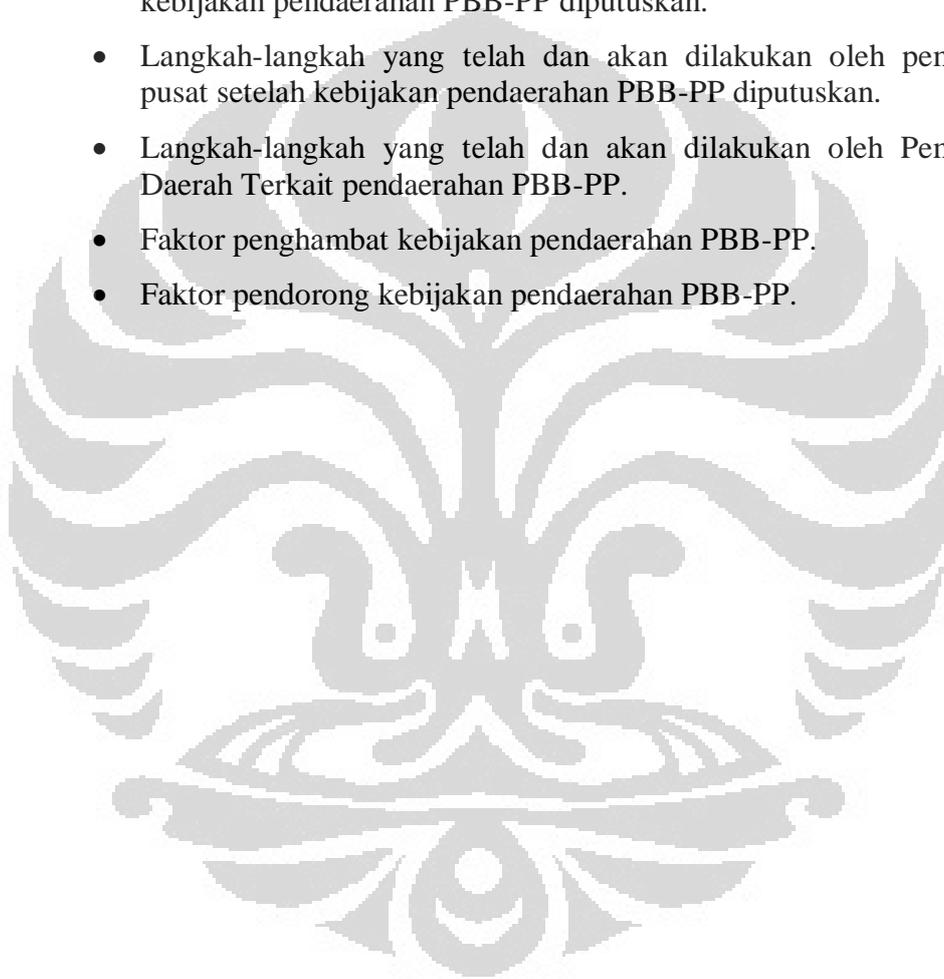
- Hal yang melatarbelakangi Pendaerahan PBB-PP
- Keterlibatan Pemerintah Daerah dalam proses perumusan kebijakan pendaerahan PBB-PP.
- Pandangan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat pada saat itu pada rencana kebijakan pendaerahan PBB-PP.
- Potensi PBB-PP.
- Langkah-langkah yang telah dilakukan pada saat rencana kebijakan pendaerahan PBB-PP mulai digulirkan.
- Langkah-langkah yang akan dilakukan setelah kebijakan pendaerahan PBB-PP diputuskan.
- Keberadaan alternative kebijakan yang lain.
- Cost and Benefit analysis dari kebijakan pendaerahan PBB-PP.
- Faktor penghambat kebijakan pendaerahan PBB-PP.
- Faktor pendorong kebijakan pendaerahan PBB-PP.
- Keterkaitan pendaerahan PBB-PP dengan keuangan daerah dan desentralisasi fiskal.

### **4. Pertanyaan yang ditujukan kepada Akademisi/Ahli**

- Pandangan mengenai Pelaksanaan Pemungutan PBB (Property Tax) di negara-negara lain.
- Pandangan mengenai Pelaksanaan Pemungutan PBB di Indonesia.
- Potensi Property Tax secara umum.
- Potensi Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan (PBB-PP) di Indonesia.
- Keterkaitan Pendaerahan PBB-PP dengan keuangan daerah dan desentralisasi fiskal.
- Keberadaan alternative kebijakan yang lain.
- Langkah-langkah yang harus dilakukan sebelum kebijakan pendaerahan PBB-PP diputuskan.
- Langkah-langkah yang harus dilakukan sesudah kebijakan pendaerahan PBB-PP diputuskan.
- Cost and Benefit analysis dari kebijakan pendaerahan PBB-PP di Indonesia.

## 5. Pertanyaan yang diajukan kepada Anggota Asosiasi Dispenda Seluruh Indonesia

- Pelaksanaan pemungutan PBB-PP di daerah selama ini.
- Keterlibatan Asosiasi Dispenda seluruh Indonesia dalam Perumusan Kebijakan Pendaerahan PBB-PP.
- Keberadaan alternative lain.
- Cost and benefit analysis dari berbagai alternative tersebut.
- Langkah-langkah yang telah dilakukan pemerintah pusat sebelum kebijakan pendaerahan PBB-PP diputuskan.
- Langkah-langkah yang telah dan akan dilakukan oleh pemerintah pusat setelah kebijakan pendaerahan PBB-PP diputuskan.
- Langkah-langkah yang telah dan akan dilakukan oleh Pemerintah Daerah Terkait pendaerahan PBB-PP.
- Faktor penghambat kebijakan pendaerahan PBB-PP.
- Faktor pendorong kebijakan pendaerahan PBB-PP.



**DAFTAR RIWAYAT HIDUP**

Nama : Imam Baihaqi Lukman  
Tempat dan Tanggal Lahir : Cirebon, 19 Oktober 1987  
Alamat : Desa Pegagan Lor RT 03 RW 03,  
Kapetakan, Kabupaten Cirebon  
Nomor Telepon, Surat Elektronik : 085780709911, [ibaihaq@yahoo.com](mailto:ibaihaq@yahoo.com),  
[baihaqingham@gmail.com](mailto:baihaqingham@gmail.com)  
Nama Orang Tua Ayah : Nur Afidin bin Sutardjo  
Ibu : Karmila

**Riwayat Pendidikan Formal:**

SD : SDN Pegagan Kidul 2 Kabupaten Cirebon  
SMP : SMP N 05 Kota Cirebon  
SMA : SMA N 01 Kota Cirebon