

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.7. Latar Belakang**

Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) telah disahkan pada tanggal 15 September 2009 dan mulai berlaku secara efektif pada tanggal 1 Januari 2010. Undang-undang ini menggantikan UU No. 34 Tahun 2000 dengan memberlakukan pendekatan *"closed-list"* terhadap beberapa jenis pajak dan retribusi yang dapat dikelola oleh Pemerintah Provinsi maupun Kabupaten/Kota sebagai sumber pendapatan asli daerahnya. Pemerintah Provinsi diberikan akses terhadap 5 jenis pajak, sementara Pemerintah Kota/Kabupaten diberikan akses terhadap 11 jenis pajak. Hal penting dalam UU No. 28 /2009 ini adalah dengan dimasukkannya 2 jenis pajak pusat yaitu Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Bumi dan Bangunan untuk sektor Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) sebagai pajak daerah. Ini merupakan perubahan besar dalam mendukung desentralisasi seiring dengan pemahaman umum dan pengalaman internasional yang menunjukkan bahwa pajak properti lebih baik diserahkan kepada daerah sebagai sumber pendapatan tingkat kabupaten/kota.

Hal di atas merupakan titik balik dalam pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan sektor Perdesaan dan Perkotaan. Dengan pengalihan ini maka kegiatan proses pendataan, penilaian, penetapan, pengadministrasian, pemungutan/penagihan dan pelayanan PBB-P2 akan diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota). Tujuan Pengalihan pengelolaan PBB-P2 menjadi pajak daerah sesuai dengan Undang-undang PDRD adalah: 1) meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan otonomi daerah, 2) memberikan peluang baru kepada daerah untuk mengenakan pungutan baru (menambah

jenis pajak daerah dan retribusi daerah), 3) memberikan kewenangan yang lebih besar dalam perpajakan dan retribusi dengan memperluas basis pajak daerah, 4) memberikan kewenangan kepada daerah dalam penetapan tarif pajak daerah, dan 5) menyerahkan fungsi pajak sebagai instrumen penganggaran dan pengaturan pada daerah.

Kementerian Keuangan mencatat sebanyak 75 pemerintah daerah yang belum siap mengelola Pajak Bumi dan Bangunan sektor Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) secara efektif pada 1 Januari 2014 (Republika, 29 Desember 2013). Pemerintah daerah yang telah menerbitkan peraturan daerah dan siap memungut PBB-P2 sampai 27 Desember 2013 adalah sebanyak 416 pemerintah kabupaten atau kota atau sekitar 84,76 persen dari keseluruhan 492 pemerintah daerah. perkiraan potensi penerimaan pungutan PBB-P2, berdasarkan realisasi penerimaan tahun 2011, dari 416 pemerintah daerah tersebut adalah sebesar Rp. 8,17 triliun atau 98,3 persen. Sementara potensi penerimaan dari 75 pemerintah daerah yang belum menerbitkan peraturan daerah PBB-P2 adalah Rp. 88,7 miliar atau 1,07 persen.

Pendaerahan PBB P2 menuntut setiap Kabupaten/Kota sudah mulai menyiapkan segala sesuatunya sesuai dengan arahan yang dituangkan dalam Peraturan Bersama Menteri Keuangan Nomor Negeri Nomor 213/PMK.07/2010 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 58 Tahun 2010. Dalam peraturan tersebut setiap daerah diminta menyiapkan: (1) sarana dan prasarana pendukung, (2) struktur organisasi dan tata kerja, (3) Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan SOP, (4) Kerjasama dengan pihak-pihak terkait, dan (5) Pembukaan rekening penerimaan PBB P2 pada bank yang sehat. Hal ini harus dilakukan karena PBB P2 pengelolaannya lebih cenderung pada *Official Assessment System* (berbeda dengan BPHTB yang bersifat *Self Assessment System*) dimana fiskus diberikan wewenang untuk menentukan besarnya pajak yang terhutang yaitu (1) Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang, (2) Wajib Pajak lebih bersifat pasif kecuali dalam hal melaporkan objek pajak yang dimiliki, dan (3) Utang pajak timbul setelah dikeluarkan surat ketetapan pajak oleh fiskus.

Penyerahan Pengelolaan PBB P2 ke Pemerintah Daerah untuk Kantor Wilayah DJP Jawa Timur II telah dimulai sejak tahun 2012, yaitu Kabupaten Gresik dan Sidoarjo (mappijatim, 2 Pebruari 2013). Untuk tahun 2013 ada 4 kabupaten, yaitu Kabupaten Tuban, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Mojokerto dan Kota Mojokerto. Sedangkan untuk wilayah lainnya yaitu kabupaten Pamekasan, Bangkalan, Ngawi, Magetan, Madiun Kota dan Kabupaten Jombang serta Kabupaten Pacitan paling lambat 1 Januari 2014. Pelimpahan PBB P2 ini berpotensi menambah Pendapatan Asli Daerah karena daerah sebelumnya hanya mendapat bagian 64,8% dari total penerimaan, saat ini menjadi 100%.

Potensi di atas membawa beberapa tantangan yang harus segera diselesaikan oleh pemerintah daerah untuk mengoptimalkan penerimaan PBB P2. Pengoptimalisasian penerimaan PBB P2 tidak terlepas dari permasalahan teknis administratif, SDM, struktur organisasi, teknologi informasi dan permasalahan lainnya yang melingkupi proses pendaerahan PBB P2. Demikian juga masalah bagaimana menjaga kesinambungan penerimaan Negara (*fiscal sustainability*) dan beban pajak masyarakat. Untuk itu perlu perhatian dan persiapan serius pemerintah daerah yang akan mengelola PBB P2. Masyarakat sangat berharap jangan sampai upaya pendaerahan PBB P2 itu justru menjadi tidak produktif dan akan semakin menambah beban masyarakat dan pemda itu sendiri.

Permasalahan teknis administrasi utama yang harus diselesaikan oleh pemerintah daerah adalah penentuan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) yang selama ini menjadi salah satu sumber konflik pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Sebelum pendaerahan PBB NJOP ditentukan oleh pemerintah pusat yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan PBB melalui persetujuan Kanwil Direktorat Jenderal Pajak setempat dengan memperhatikan kondisi perkembangan wilayah dan ekonomi di daerah tersebut. Pemutakhiran NJOP biasanya dilakukan setiap tahun untuk daerah perkotaan dan tiga tahun untuk daerah pedesaan. Kadang-kadang pemutakhiran NJOP ini dilatarbelakangi oleh adanya peningkatan target

penerimaan yang memang setiap tahun selalu meningkat, akibatnya tidak dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Permasalahan pemutakhiran NJOP sedikit teratasi dengan dikeluarkannya SE Dirjen Pajak No. 6/PJ.6/1999 tentang Pelaksanaan Analisa Penentuan Zona Nilai Tanah (ZNT) dan Nilai Indikasi Rata-rata (NIR) Sebagai Dasar Penentuan NJOP tanah. Dilain pihak Pemerintah daerah merasakan NJOP yang telah ditetapkan tersebut terlalu tinggi, sehingga memberatkan wajib pajak. Apalagi jika NJOP tersebut menjadi dasar masyarakat dalam rangka ganti rugi tanah. Kondisi ini terjadi dikarenakan Pemda mempunyai ketetapan tentang harga dasar tanah di wilayahnya yang nilainya jauh lebih rendah bila dibandingkan dengan ketetapan NJOP yang telah disusun oleh Kantor Pelayanan PBB setempat. Sementara itu konflik yang terjadi dalam penentuan target sering dijumpai berbedanya target penerimaan PBB pada Kantor Pelayanan PBB dengan target yang dalam APBD.

Kementerian Keuangan mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 150/PMK.03/2010 tanggal 27 Agustus 2010 tentang Klasifikasi dan Penetapan Nilai Jual Objek Pajak sebagai Dasar Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan untuk mengatasi konflik di atas. Berdasarkan ketentuan ini, Klasifikasi NJOP Bumi sektor P2 dibagi menjadi 100 Klas, dengan nilai Klas tertinggi yaitu Klas 001 dengan NJOP sebesar Rp. 68.545.000/m<sup>2</sup> dan nilai Klas terendah yaitu Klas 100 dengan NJOP sebesar Rp. 140/m<sup>2</sup>. Sedangkan Klasifikasi NJOP Bangunan sektor P2 menurut ketentuan ini dibagi menjadi 40 Klas, dengan nilai Klas tertinggi yaitu Klas 001 dengan NJOP sebesar Rp. 15.250.000/m<sup>2</sup> dan nilai Klas terendah yaitu Klas 40 dengan NJOP sebesar Rp 50.000/m<sup>2</sup>. Tentunya setelah menjadi pajak daerah apabila masih menginginkan metode perhitungan NJOP yang sama, ketentuan klasifikasi NJOP ini menjadi tidak berlaku lagi dan pemda perlu melakukan replikasi aturan tersebut kedalam peraturan Bupati/Walikota.

Uraian di atas menunjukkan kompleksitas permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah kabupaten/kota dalam rangka pendaerahan PBB P2 yang harus dilaksanakan sejak 1 Januari 2014. Oleh karena itu pemerintah kabupaten/kota harus menerapkan desain kebijakan tertentu yang mampu mengoptimalisasikan

penerimaan PBB P2. Desain kebijakan yang tepat akan memungkinkan tercapainya *fiscal sustainability* dalam pembiayaan kegiatan pembangunan di provinsi Jawa Timur untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

#### **1.8. Perumusan Masalah.**

Pada penelitian ini, perumusan masalah penelitian adalah:

- a) Bagaimana kinerja PBB P2 pada tahun terakhir?
- b) Permasalahan apa saja yang dihadapi Pemda dalam pemungutan PBB P2?
- c) Kekuatan apa saja yang dapat dijadikan daya dukung optimalisasi pemungutan PBB P2?
- d) Bagaimana desain kebijakan Optimalisasi Pungutan PBB P2 ?.

#### **1.9. Tujuan.**

Tujuan dari penelitian ini adalah:

- a) Untuk mengetahui kinerja PBB P2 pada tahun terakhir.
- b) Untuk mengetahui permasalahan apa saja yang dihadapi Pemda dalam pemungutan PBB P2.
- c) Untuk mengetahui kekuatan apa saja yang dapat dijadikan daya dukung optimalisasi pemungutan PBB P2.
- d) Menyusun desain kebijakan optimalisasi pemungutan PBB P2.

#### **1.10. Manfaat Penelitian**

Hasil yang diharapkan dari kegiatan ini adalah :

- a) Tersusunnya penilaian kinerja PBB P2 pada tahun terakhir?
- b) Teridentifikasinya permasalahan pemungutan PBB P2?
- c) Teridentifikasinya kekuatan yang dapat dijadikan daya dukung optimalisasi pemungutan PBB P2?
- d) Tersusunnya desain kebijakan optimalisasi pemungutan PBB P2 ?.

#### **1.11. Ruang Lingkup.**

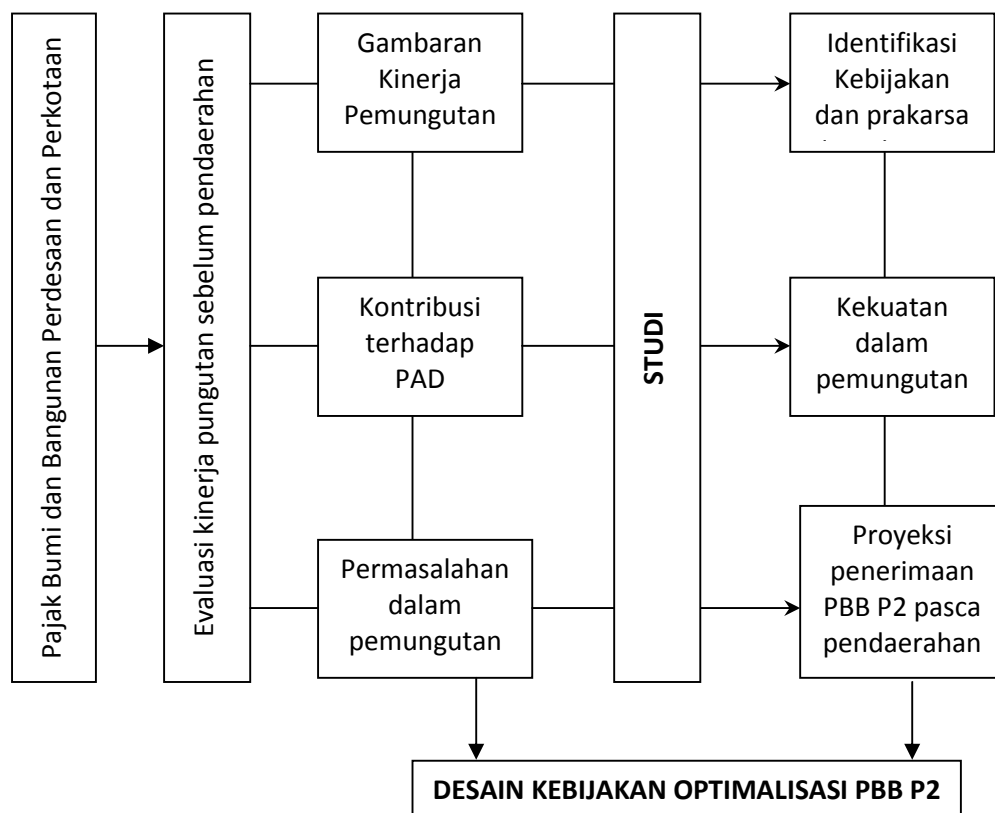
Penelitian ini berusaha untuk menyusun desain kebijakan optimalisasi penerimaan PBB P2 pasca pendaerahan. Penyusunan desain tersebut membutuhkan evaluasi yang mendalam terhadap hasil kinerja pemungutan PBB

P2 sebelum pendaerahan. Hasil evaluasi tersebut merupakan input utama untuk mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan tugas pemungutan PBB P2, sekaligus sebagai sumber informasi pengidentifikasian kekuatan yang dimiliki pemerintah Kabupaten/Kota. Uraian ini merupakan ruang lingkup yang akan dilaksanakan dalam kegiatan penelitian ini.

### 1.12. Kerangka Konsep Penelitian

Pendaerahan PBB P2 selain merupakan desentralisasi kebijakan dalam rangka penerapan otonomi daerah juga bertujuan utama untuk mengurangi ketergantungan fiskal daerah dengan meningkatkan sumber-sumber penerimaan pendapatan asli daerah dalam pembiayaan pembangunan di daerah. Posisi strategis pajak sebagai sumber utama pembangunan ini memberikan konsekuensi penyusunan kebijakan perpajakan yang efektif di daerah untuk menjaga kontinuitas penerimaannya.

Gambar 1.1. Kerangka Konsep Penelitian



Oleh karena itu, pendaerahan PBB P2 merupakan tantangan sekaligus peluang bagi pemerintah daerah dalam menyusun desain kebijakan perpajakan yang sesuai dengan kondisi dan potensi pajak di daerah tersebut, sehingga kerangka konsep yang diterapkan dalam penelitian ini dapat digambarkan pada gambar di bawah ini.

Penelitian ini diawali dengan menganalisis kinerja pemungutan PBB P2 sebelum pendaerah. Analisis tersebut akan memungkinkan peneliti untuk menemukan gambaran kinerja pemungutan, permasalahan yang dihadapi dalam melakukan pemungutan dan kontribusi PBB P2 terhadap PAD. Informasi ini selanjutnya menjadi bahan untuk mengidentifikasi prakarsa daerah, kekuatan yang dimiliki dalam melakukan pemungutan dan melakukan proyeksi penerimaan PBB P2. Komprehensifitas implementasi hasil analisis akan memungkinkan peneliti untuk menyusun desain kebijakan optimalisasi PBB P2.