

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar belakang

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya desentralisasi, diharapkan peran daerah dalam mendukung perekonomian nasional menjadi semakin besar, karena kondisi perekonomian dan globalisasi cenderung menuntut adanya peran aktif dari pemerintahan daerah untuk lebih banyak menggali potensi daerahnya, serta memainkan peranan yang lebih besar dalam merangsang aktifitas ekonomi daerah.

Dalam merangsang aktifitas ekonomi daerah kebijakan desentralisasi fiskal yang merupakan salah satu tipe desentralisasi ini sangat dibutuhkan oleh daerah.

Untuk mendukung penyelenggaraan desentralisasi fiskal tersebut, perlu diatur perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggung jawab yang jelas antar susunan pemerintahan seperti yang dituangkan dalam Undang-Undang Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang

diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Desentralisasi fiskal menurut Kumorotomo (2008:1) diartikan sebagai penyerahan sebagian dari tanggungjawab fiskal atau keuangan Negara dari pemerintah pusat kepada jenjang Pemerintahan di bawahnya (propinsi, kabupaten atau kota).

Desentralisasi fiskal telah membawa perubahan terhadap hubungan keuangan pusat dan daerah,terkait dengan tujuan desentralisasi fiskal itu sendiri yaitu perbaikan efisiensi ekonomi, perbaikan akuntabilitas, peningkatan mobilitas dana, dan keadilan .

Desentralisasi fiskal juga bertujuan untuk mempercepat pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antardaerah, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien dan responsif terhadap kebutuhan, potensi maupun karakteristik di daerah masing-masing. Hal ini ditempuh melalui peningkatan hak dan tanggung jawab Pemerintah Daerah untuk mengelola rumah tangganya sendiri. (Richard M.Bird dalam Haris, 2007:278).

Pembangunan daerah perlu senantiasa ditingkatkan agar laju pertumbuhan antar daerah serta laju pertumbuhan antara wilayah perdesaan dan perkotaan semakin seimbang dan serasi sehingga pelaksanaan pembangunan serta hasil-hasilnya merata. Dalam rangka menunjang Pembangunan daerah, Pemerintah Daerah membutuhkan biaya pembangunan yang dapat diperoleh dari berbagai sumber melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan milik daerah yang dipisahkan, serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Salah satu aspek penunjang keberhasilan pencapaian tujuan pembangunan selain dari aspek sumber daya manusia, sumber daya alam, dan sumber daya lainnya adalah ketersediaan dana pembangunan baik yang diperoleh dari sumber-sumber pajak maupun non pajak. Pembiayaan kebutuhan daerah yang selalu meningkat setiap tahunnya yang selama ini masih sebagian besar dibiayai dari dana transfer Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus dari pemerintah pusat dianggap kurang mencerminkan bentuk kemandirian daerah.

Sesuai Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 yang diperbaharui dengan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD), pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

Dengan diterbitkannya Undang-undang No. 28/2009, pemerintah daerah mempunyai tambahan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) baru yang berasal dari pajak daerah, sehingga jenis pajak kabupaten/kota bertambah dari 7 menjadi 11 jenis pajak. Penambahan pos pajak dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1. Perbedaan Jenis Pajak Kabupaten/Kota pada UU No. 34/2000 dengan Undang-undang No. 28/2009

UU No. 34/2000	UU No. 28/2009
1. Pajak Hotel 2. Pajak Restoran 3. Pajak Hiburan 4. Pajak Reklame 5. Pajak Penerangan Jalan 6. Pajak Parkir 7. Pajak Pengambilan Bahan Galian golongan C	1. Pajak Hotel 2. Pajak Restoran 3. Pajak Hiburan 4. Pajak Reklame 5. Pajak Penerangan Jalan 6. Pajak Parkir 7. Pajak Mineral Bukan Logam & Batuan 8. Pajak Air Tanah (pengalihan dari provinsi) 9. Pajak Sarang Burung Walet (baru) 10. PBB Pedesaan & Perkotaan (baru) 11. Bea Perolehan Hak Atas Tanah & Bangunan (baru)

Sumber : Materi Pengalihan PBB-P2 dan BPHTB sebagai Pajak Daerah. Dirjen Pajak, 2011

Tabel 2. Perbandingan PBB pada Undang-undang PBB dengan Undang-Undang PDRD

	UU PBB	UU PDRD
Subjek	Orang atau Badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi, dan atau memperoleh manfaat atas bumi, dan atau memiliki, menguasai dan atau memanfaatkan atas bangunan (Pasal 4 ayat 1)	Sama (Pasal 78 ayat 1 & 2)
Objek	Bumi dan atau bangunan (Pasal 2)	Bumi dan atau bangunan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan dan pertambangan (Pasal 77 ayat 1)
Tarif	0,5% (Pasal 5)	Paling tinggi 0,3% (pasal 80)
NJKP	20% s.d. 100% (Pasal 6) (PP 25/2002 ditetapkan sebesar 20% atau 40%)	Tidak digunakan
NJOP TKP	Setinggi-tingginya Rp.12 Juta (Pasal 3 ayat 3)	Paling rendah Rp10 Juta (Pasal 77 ayat 4)
PBB Terutang	Tarif x NJKP x (NJOP-NJOPTKP) (Pasal 7)	Tarif x (NJOP-NJOPTKP) (Pasal 81)

Sumber: Materi Pengalihan PBB-P2 dan BPHTB sebagai Pajak Daerah. Dirjen Pajak, 2011.

Merujuk pada Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD), Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan Perkotaan (PBB-P2) yang selama ini menjadi pajak pusat diserahkan pengelolaannya kepada Pemerintah Daerah dan menjadi Pajak Kabupaten atau Kota.

Pengalihan pengelolaan PBB-P2 antara lain dimaksudkan untuk memperkuat Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan untuk lebih mengoptimalkan pemungutan PBB-P2 karena Pemerintah Daerah dianggap lebih memahami kondisi objek pajak dan subjek pajak di wilayahnya, serta lebih mendekatkan pelayanan kepada wajib pajak. PBB-P2 ialah pajak yang dipungut berdasarkan atas kepemilikan, penguasaan dan pemanfaatan bumi dan bangunan.

Undang-undang nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD), ada 2 jenis pajak pusat yang pengelolaannya akan dialihkan ke pemerintah kabupaten atau kota yaitu bea perolehan hak atas tanah dan bangunan/BPHTB sejak tahun 2011 dan pajak bumi dan bangunan pedesaan dan perkotaan/PBB-P2 akan dialihkan paling lambat 2014. Namun ada 17 kabupaten kota yang sudah siap mengelola PBB-P2 tersebut ditahun 2012 dan di tahun 2013, termasuk Kota Metro. Dengan kebijakan pengalihan PBB-P2 ini, penerimaan PBB-P2 100% masuk ke kas pemerintah kabupaten atau kota sehingga diharapkan Pemerintah Daerah memanfaatkannya dengan optimal agar mampu meningkatkan jumlah pendapatan asli daerah.

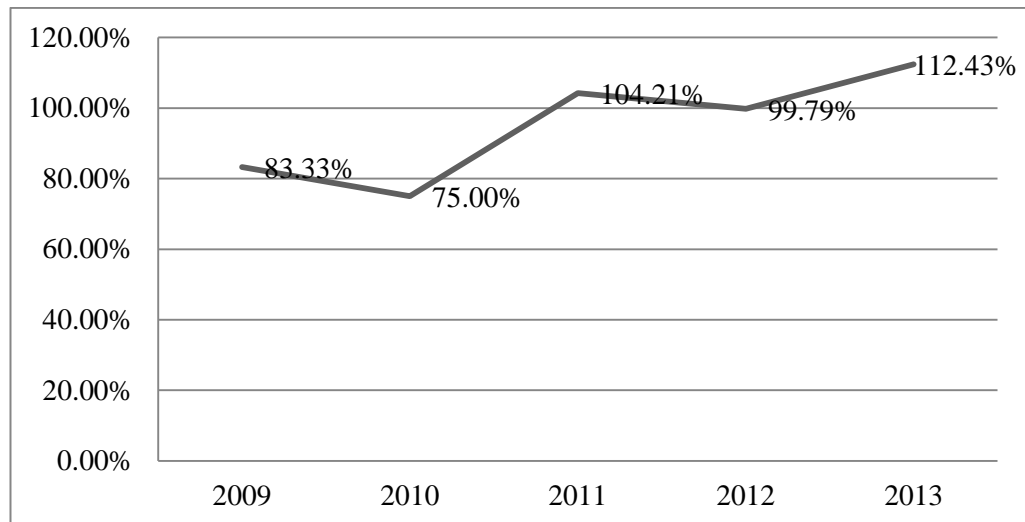
Pada saat PBB-P2 dikelola oleh pemerintah pusat, pemerintah kabupaten atau kota hanya mendapatkan bagian sebesar 64,8%. Berdasarkan hal tersebut, PBB-P2 ini merupakan pajak daerah yang berpotensi besar bagi daerah kabupaten atau kota. Dengan luas wilayah Kota Metro 68,74 km<sup>2</sup>, jika pelimpahan PBB-P2 ini dikelola dengan optimal akan meningkatkan Pendapatan Daerah Kota Metro dan juga berperan dalam pembangunan daerah.

Kebijakan terkait dengan PBB-P2 ditetapkan oleh pemerintah daerah, daerah dapat tidak memungut pajak daerah apabila potensi yang dimiliki tidak memadai dan juga disesuaikan dengan kebijakan daerah. Seluruh penerimaan dari sektor PBB-P2 menjadi Pendapatan Asli Daerah, daerah bertanggung jawab sepenuhnya atas pemungutan PBB-P2 baik secara legal, teknik operasional dan pemanfaatannya, serta masyarakat daerah dapat terlibat dalam proses perumusan kebijakan PBB-P2 dan dapat mengontrol penggunaan penerimaannya. Namun pada kenyataannya pengelolaan pajak oleh pemerintah daerah sampai saat ini belum maksimal, berikut ini penerimaan pajak bumi dan bangunan berdasarkan target dan realisasi per tahun:

Tabel 3. Data Pokok Ketetapan dan Realisasi Pajak Bumi dan Bangunan Kota Metro Tahun Anggaran 2009-2013 (dalam rupiah)

<b>Tahun</b>	<b>Pokok Ketetapan PBB</b>	<b>Realisasi</b>	<b>Tingkat Pencapaian</b>
2009	3.899.501.037	3.249.594.070	83,33%
2010	3.473.620.967	2.605.215.723	75,00%
2011	3.629.235.184	3.782.201.977	104,21%
2012	3.915.742.233	3.907.567.177	99,79%
2013	2.855.143.568	3.210.039.452	112,43%

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kota Metro tahun 2014



Gambar 1. Persentase Realisasi Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2) di Kota Metro

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kota Metro tahun 2014 (diolah Penulis)

Tabel 4. Data Pokok Ketetapan dan Persentase Target Dibanding Tahun Sebelumnya Pajak Bumi dan Bangunan Kota Metro Tahun Anggaran 2009-2013 (dalam rupiah)

Tahun	Pokok Ketetapan PBB	Persentase Target Dibanding Tahun Sebelumnya
<b>2009</b>	3.899.501.037	-
<b>2010</b>	3.473.620.967	89,08%
<b>2011</b>	3.629.235.184	104,48%
<b>2012</b>	3.915.742.233	107,89%
<b>2013</b>	2.855.143.568	72,91%

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kota Metro tahun 2014

Berdasarkan Tabel diatas diketahui bahwa realisasi penerimaan PBB Kota Metro tahun 2013 mencapai Rp.3,21 miliar dari target Rp.2,85 miliar atau 112%, namun dapat dilihat dari Tabel 1.4 di atas, apabila target tahun 2013 dibandingkan



dengan tahun 2012 hanya sebesar 72,91%, disini terlihat bahwa Pemerintah Kota Metro masih ragu-ragu dalam menetapkan target penerimaan setelah adanya pengalihan PBB-P2. Target yang dipatok terlalu jauh turun dibandingkan ketika pengelolaan PBB-P2 masih ditangan pemerintah pusat. Begitu pula dengan penerimaan pajak tahun 2013 bila dibandingkan dengan tahun 2012 hanya sebesar 82,15%. Ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Metro masih belum optimal dalam mengelola PBB-P2. Padahal objek dan subjek pajak yang diwajibkan membayar dari tahun ke tahun seharusnya makin banyak seiring dengan berkembangnya Kota Metro.

Masih belum optimalnya penerimaan PBB tersebut antara lain karena terkendala pada administrasi di lapangan, selain itu jatuh tempo pembayaran yang berbeda menjadi salah satu kendala lainnya. Untuk mengoptimalkan penerimaan PBB tersebut pemerintah kota Metro telah melakukan banyak persiapan yang cukup panjang, salah satunya adalah mempersiapkan pembayaran PBB-P2 secara online dengan menggandeng salah satu bank di Lampung.

Potensi penerimaan daerah dari sektor PBB-P2 di Kota Metro cukup besar, sehingga diharapkan dengan adanya kewenangan penuh Pemerintah Daerah dapat mengoptimalkan PBB-P2 ini. Peran PBB-P2 dalam mewujudkan perekonomian serta untuk membangun daerah sangat potensial sehingga diperlukan suatu kesadaran baik pihak Pemerintah Daerah maupun wajib pajak. PBB-P2 dalam hal ini juga dapat merangsang pertumbuhan dan pemberdayaan daerah, dengan hasil yang didapatkan dari PBB-P2 besar ketika dikembalikan ke daerah dapat dimanfaatkan dengan baik dan sesuai keinginan rakyat dalam rangka

kesejahteraan masyarakat. Pendapatan Daerah memiliki peranan penting dalam rangka pembiayaan pembangunan di daerah.

Berdasarkan pada potensi yang dimiliki masing-masing daerah, peningkatan dalam penerimaan Pendapatan Daerah ini akan dapat meningkatkan kemampuan keuangan daerah. Pemerintah Daerah membutuhkan pajak daerah untuk melaksanakan pembangunan di berbagai sektor. Selama ini pembangunan juga terus berjalan dikarenakan pembayaran pajak yang dilakukan masyarakat.

Pembangunan dan pengelolaan pajak merupakan tanggung jawab Pemerintah Daerah terutama berkaitan dengan penyediaan infrastruktur atau prasarana daerah.

Dengan demikian baik buruknya kinerja dalam pelaksanaan pembangunan sangat bergantung dari konsistensi dan implementasi pengelolaan pajak khususnya PBB-P2 yang merupakan kewenangan Pemerintah Daerah. Tercapainya target penerimaan pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan (PBB-P2) akan ditentukan oleh sejauh mana usaha yang dilakukan pemerintah daerah, dalam hal ini yang berwenang dalam pengalihan PBB-P2 bukan lagi Kantor Pelayanan Pajak melainkan Dinas Pendapatan Kota Metro.

Jika pengalihan ini dilaksanakan dengan cara intensif dan baik maka apa yang diharapkan dapat terwujud. Sebaliknya apabila tidak dilakukan secara intensif atau kurang mendapatkan perhatian dalam mengelola pajak tersebut, maka penerimaan PBB-P2 tidak akan tercapai sebagaimana yang diharapkan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa terdapat tiga hal yang menjadi alasan penulis tertarik untuk meneliti lebih dalam mengenai dampak kebijakan pengalihan pengelolaan PBB P-2 di Kota Metro yaitu sebagai berikut :

1. Ketergantungan Kota Metro terhadap Pendapatan Pajak Bumi dan Bangunan sebagai penyusun komponen PAD masih tinggi. Hal ini terlihat dari data tahun 2013 tentang proporsi PBB-P2 dalam PAD yang mencapai angka 6,22%.
2. Belum optimalnya penerimaan PBB-P2 setelah pengelolaan dialihkan ke Pemerintah Daerah Kota Metro.
3. Pemerintah Daerah Kota Metro telah menyusun Peraturan Daerah No.02 tahun 2012 tentang Pengalihan PBB-P2 Kota Metro yang mengatur kebijakan pengalihan pengelolaan PBB-P2.
4. Kota Metro termasuk kota yang paling siap di Propinsi Lampung dalam menerapkan kebijakan pengalihan pengelolaan PBB-P2 karena telah didukung oleh SDM dan teknologi informasi yang memadai. Hal ini terlihat dari tingkat persiapan para aparat pelaksana di Dinas Pendapatan Kota Metro serta Pemerintah Daerah yang telah bekerjasama dengan Bank Lampung untuk mendukung kemudahan pembayaran PBB-P2.

Oleh karena itu, penulis akan melakukan analisis lebih mendalam melalui skripsi yang berjudul “Analisis Kebijakan Pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2) di Kota Metro”.

## **B. Rumusan Masalah**

Secara garis besar pokok masalah yang akan dianalisis dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana dampak penerimaan PBB-P2 sesudah pelaksanaan kebijakan pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) di Kota Metro
2. Bagaimana Implementasi pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) di Kota Metro

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui dan menganalisis dampak penerimaan PBB-P2 sesudah pelaksanaan kebijakan pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) di Kota Metro.
2. Mengetahui dan menganalisis implementasi pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) di Kota Metro

## **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pemerintah daerah, eksekutif dan legislatif, terutama dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan daerah terkait dengan pemungutan PBB-P2 agar kapasitas fiskal pemerintah daerah terus mengalami peningkatan dan juga diharapkan dapat memberikan informasi bagi berbagai pihak yang berkepentingan yang di jabarkan sebagai berikut :

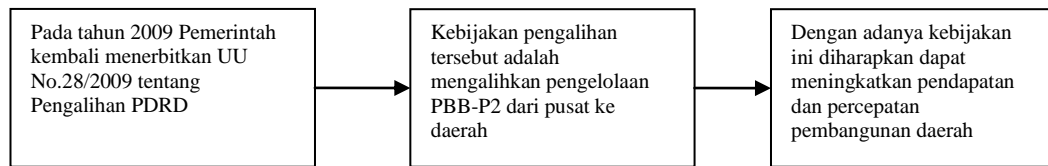
1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi yang bermanfaat bagi pihak yang terkait dalam mengambil kebijakan.
2. Hasil penelitian ini diharapkan sebagai tambahan informasi bagi pembaca pada umumnya dan bagi mahasiswa pada khususnya.
3. Bagi penulis, hasil penelitian ini dapat menambah wawasan tentang masalah yang diteliti sehingga dapat memperoleh gambaran yang lebih jelas mengenai keselarasan antara fakta dan dasar teori yang digunakan didalam penelitian.

#### **E. Kerangka Pemikiran**

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada awal tahun 1997 dan mencapai puncaknya tahun 1998, mendorong keinginan pemerintah pusat untuk menyerahkan sebagian wewenang pengelolaan keuangan kepada daerah dengan harapan agar dapat membiayai kegiatan pembangunan dan pelayanan masyarakat sesuai dengan kemampuan keuangan sendiri. Oleh karena itu diterbitkanlah kebijakan otonomi daerah, sebagaimana diatur dalam Undang – Undang No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang – Undang No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang diberlakukan sejak 1 Januari 2001.

Tidak hanya berhenti di situ saja, pemerintah kembali mendorong pendapatan keuangan daerah dengan memberlakukan pengalihan PBB-P2 dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam UU 28 Tahun 2009 dengan

harapan dapat mempercepat proses pembangunan daerah.



Gambar 2. Kerangka Pemikiran

## F. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang Lingkup penelitian merupakan hal yang penting dalam penelitian kualitatif karena sangat berhubungan dengan data yang akan dikumpulkan, informasi yang relevan dengan penelitian dan mereduksi masalah – masalah yang mungkin timbul selama penelitian. Mengingat pentingnya batasan penelitian tersebut maka yang difokuskan dalam penelitian ini adalah :

1. Latar belakang atau alasan Pemerintah Pusat menerapkan kebijakan pengalihan pengelolaan PBB-P2 dari pusat ke daerah
2. Implementasi pengelolaan PBB-P2 oleh Pemerintah Daerah Kota Metro
3. Data yang digunakan adalah data realisasi dan target penerimaan PBB dan pendapatan asli daerah selama lima tahun terakhir yaitu periode tahun 2009 sampai dengan tahun 2013 di Kota Metro.

## **G. Sistematika Penulisan**

Dalam penulisan skripsi ini dibagi menjadi lima bagian, yang masing-masing terdiri atas :

### **I PENDAHULUAN**

Yang terdiri atas latar belakang, permasalahan, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka pemikiran, hipotesis, ruang lingkup penelitian, sistematika penulisan.

### **II LANDASAN TEORI**

Pada bagian ini berisi uraian tentang landasan teori dan bahasan - bahasan penelitian sebelumnya yang relevan dengan penelitian.

### **III METODE PENELITIAN**

Pada bagian ini berisi metode penelitian jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, dan metode analisis data., model analisis, dan gambaran umum.

### **IV HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pada bagian ini berisi uraian tentang hasil yang diperoleh dalam penelitian dan pembahasannya yang meliputi analisis data kuantitatif dan analisis deskriptif serta pembahasannya.

### **V KESIMPULAN DAN SARAN**

Berisikan simpulan dari keseluruhan isi tulisan ini dan saran yang diajukan berdasarkan analisis hasil penelitian dan pembahasan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN-LAMPIRAN**