

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.7 Latar Belakang

Sistem otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang diterapkan Indonesia sejak tahun 2004 mengharuskan pemerintah untuk menyerahkan beberapa urusan untuk diselesaikan oleh pemerintah daerah. Salah satu urusan yang diserahkan wewenangnya kepada pemerintah daerah adalah pemungutan pajak. Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah terdiri dari 7 (tujuh) jenis pajak. Pada tahun 2009, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 yang mengatur tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dalam undang-undang tersebut, ada tambahan 3 (tiga) jenis pajak yang dapat dipungut oleh pemerintah daerah yaitu Pajak Sarang Burung Walet; Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2); dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan (BPHTB). Diantara tiga jenis pajak yang baru disahkan undang-undang menjadi pajak daerah pada tahun 2009, hanya BPHTB dan PBB-P2 yang memiliki potensi penerimaan pemajakan yang cukup besar.

Menurut Wirasatya, dan Made (2012), ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan telah membawa perubahan mendasar dalam tata pemerintahan dan pengelolaan keuangan daerah, dimana dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah dituntut untuk lebih mandiri dalam melaksanakan pembangunan.

Menurut Wijaya (2014), melalui penerapan otonomi daerah, maka pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menggali potensi daerahnya

masing-masing. Dampaknya bagi pemerintah daerah sangat besar dalam tata kelola pemerintahan dan pengelolaan keuangan daerah.

Menurut Hutomo (2014), pemerintah secara konsisten berupaya memperkuat dan menyempurnakan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal untuk mendukung tercapainya peningkatan layanan publik di daerah. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah adalah dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD). Pengalihan PBB-P2 menjadi pajak daerah merupakan salah satu cara memberdayakan pemerintah daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pengalihan pajak tersebut akan memberikan tambahan PAD dari sektor pajak daerah. Pajak daerah dan retribusi daerah menjadi sumber acuan dalam menggali PAD yang relevan untuk mencukupi pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Semakin tinggi PAD menunjukkan tingginya tingkat kemandirian suatu daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 dijelaskan bahwa PBB-P2 menjadi tanggungjawab kabupaten/kota sepenuhnya pada awal tahun 2014. Dalam jangka waktu 2009-2013 merupakan masa tahapan peralihan pengelolaan PBB-P2. Sedangkan BPHTB telah menjadi tanggung jawab kabupaten/kota pada awal tahun 2011. Sehingga masa tahapan peralihan pengelolaan BPHTB hanya satu tahun dan jangka waktunya lebih cepat dari pada jangka waktu peralihan PBB-P2.

Menurut Baladraf (2015), sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD), pemerintah daerah harus segera bersiap diri menghadapi tantangan pengelolaan pos-pos pajak

yang sebelumnya di kelola pemerintah pusat untuk diserahkan ke daerah, khususnya pos Pajak Bumi dan Bangunan sektor Perdesaan dan Perkotaan atau yang lebih populer istilah PBB-P2.

Menurut Lestari (2014), pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan dari pajak pusat menjadi pajak daerah dapat mempengaruhi pendapatan daerah. Hal tersebut dikarenakan daerah hanya mendapatkan dana bagi hasil dari pajak pusat sebelum adanya pengalihan PBB-P2. Sebelum adanya pengalihan pajak PBB ke daerah, PBB dikelola oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah kabupaten/kota hanya menerima pendapatan dari PBB dengan proporsi tertentu yaitu 64,8% untuk pemerintah kabupaten/kota. Sementara itu pemerintah provinsi menerima sebesar 16,20% dan pemerintah pusat menerima sebesar 10%, dan hasil penerimaan pusat ini akan diberikan ke daerah dalam bentuk dana pembangunan. Pemerintah menetapkan biaya pemungutan sebesar 9%. Setelah adanya pengalihan PBB-P2 dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, maka kabupaten/kota menerima pendapatan sebesar 100%.

Terhitung pada awal tahun 2014, pengalihan PBB-P2 telah dilakukan secara efektif oleh 492 kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Dengan diterbitkannya UU PDRD Nomor 28 tahun 2009, ada pengalihan pengelolaan dan pemungutan PBB dari Direktorat Jenderal Pajak ke pemerintah daerah sehingga sumber pajak daerah menjadi bertambah.

Selain pengalihan PBB-P2, pengalihan BPHTB dari pajak pusat ke pajak daerah memiliki dasar pemikiran secara konseptual. Menurut Kementerian Keuangan RI Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2011), dasar pemikiran mengenai kebijakan pengalihan BPHTB tersebut adalah BPHTB memenuhi

kriteria dan prinsip-prinsip pajak daerah yang baik seperti: objek pajaknya terdapat di daerah (*local origin*), objek pajak tidak berpindah-pindah (*immovable*), dan terdapat hubungan erat antara pembayar pajak dan pihak yang menikmati hasil pajak tersebut (*the benefit-tax link principle*). Adanya pengalihan pengelolaan PBB-P2 dan BPHTB, maka kegiatan proses pendataan, penilaian, penetapan, pengadministrasian, pemungutan/penagihan dan pelayanan PBB-P2 dan BPHTB akan diselenggarakan oleh pemerintah daerah (kabupaten/kota).

Menurut Prima (2013), sebagai penentu kemandirian keuangan suatu daerah tidak terlepas dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Implementasi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal membawa konsekuensi pada kemandirian daerah dalam mengoptimalkan penerimaan daerahnya. Penerimaan daerah perlu di optimalkan agar pemerintah daerah dapat secara mandiri menunjang pembiayaan dan pembangunan di daerah.

Pajak daerah merupakan salah satu sumber penerimaan daerah dalam bentuk PAD. Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapat imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menurut Halim (2008), suatu daerah dianggap mampu melaksanakan otonomi apabila: (1) daerah memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk mengelola pemerintahan; (2) tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pemerintah pusat relatif rendah. Tingkat ketergantungan daerah

dipengaruhi oleh potensi serta sumberdaya yang terdapat di daerah otonom, dimana karakteristik masing-masing daerah mempengaruhi potensi serta sumber daya yang terdapat di dalamnya.

Sebagaimana halnya dengan pajak daerah lainnya, pemungutan PBB-P2 dan BPHTB hanya dapat dilakukan setelah adanya Peraturan Daerah (Perda). Perda tersebut akan menjadi dasar hukum untuk mengatur kebijakan BPHTB dan PBB-P2 di suatu daerah yang mencakup objek, subjek, dan wajib pajak, tarif, dasar pengenaan, dan ketentuan lain yang diperlukan untuk pemungutan sesuai dengan kondisi masyarakat dan karakteristik daerah masing-masing.

Adanya pengalihan pemungutan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah akan menimbulkan efek bagi PAD kabupaten/kota. Menurut Nadhia (2013) hal tersebut dikarenakan pemungutan dan pengalokasian PBB yang sebelumnya dilakukan oleh pemerintah pusat dibuat agar ada keseragaman dan keadilan dalam perpajakan. Selain itu, pemerintah pusat bertindak sebagai pengatur agar pemerintah daerah tidak memutuskan PBB atas kemauannya sendiri.

Pada skema Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dapat dilihat bahwa penerimaan pajak memiliki kontribusi terhadap pendapatan negara secara keseluruhan. Maka dari itu, adanya penerimaan pajak daerah juga akan mempengaruhi jumlah penerimaan PAD. Apabila Pajak Daerah di suatu daerah meningkat, maka penerimaan PAD di daerah tersebut juga akan meningkat. Sehingga, jika pajak daerah mendapatkan tambahan aspek pemajakan, maka hal tersebut akan menambah jenis pajak yang dapat dipungut dan akan berpengaruh terhadap tingkat penerimaan PAD.

Penelitian ini adalah terusan dari penelitian sebelumnya tentang kontribusi BPHTB. Penelitian ini berusaha untuk menyelidiki apakah setelah hak pemungutan BPHTB dan PBB-P2 dialihkan ke daerah menyebabkan adanya peningkatan fiskal di daerah. Selain itu, penelitian ini juga berusaha menyelidiki apakah terdapat perbedaan peningkatan fiskal antar daerah setelah BPHTB dan PBB-P2 menjadi pajak daerah yang menyebabkan ketimpangan fiskal di daerah tersebut. Penelitian ini lebih difokuskan terhadap pajak daerah dan PAD yang diterima oleh pemerintah di wilayah Sumatera dan Jawa. Selain itu, penelitian ini dipusatkan pada anggaran PAD kabupaten/kota di wilayah tersebut. Akan tetapi, dalam penelitian ini kabupaten/kota yang berada pada Provinsi DKI Jakarta dikecualikan sebagai objek penelitian.

Pada penelitian-penelitian sebelumnya data yang diolah data BPHTB pada kabupaten/kota di seluruh Indonesia sedangkan penelitian ini meneliti data BPHTB dan PBB-P2 pada kabupaten/kota di wilayah Sumatera dan Jawa. Hal tersebut dilakukan agar data memiliki kesamaan karakteristik dan relevan apabila dilakukan perbandingan. Penelitian ini dilakukan agar dapat melengkapi temuan dan saran dari penelitian-penelitian sebelumnya. Penelitian ini mengadopsi pendekatan *Paired Samples T-Test* dan pengukuran Indeks Williamson sebagai cara untuk mengukur ketimpangan fiskal. Diharapkan hasil penelitian ini memberikan informasi yang berguna bagi otoritas pajak dan memiliki implikasi untuk pengembangan kebijakan pajak.

Atas dasar latar belakang inilah maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang diberi judul **“Analisis Pengaruh Desentralisasi Pemungutan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan (BPHTB) dan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten/Kota di Sumatera dan Jawa”**.

### **1.8 Rumusan Masalah**

Dari pemaparan latar belakang di atas, adapun rumusan masalah yang dapat peneliti ambil yaitu:

1. Bagaimana pengaruh penerimaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan (BPHTB) dan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) terhadap derajat desentralisasi fiskal sebelum dan sesudah dikalkulasikan dalam penerimaan pajak daerah di Sumatera dan Jawa ?
2. Bagaimana sebaran derajat desentralisasi fiskal kabupaten/kota sebelum dan sesudah BPHTB dan PBB-P2 dikalkulasikan dalam penerimaan pajak daerah di Sumatera dan Jawa ?
3. Bagaimana ketimpangan fiskal kabupaten/kota sebelum dan sesudah BPHTB dan PBB-P2 dikalkulasikan dalam penerimaan pajak daerah di Sumatera dan Jawa ?

### **1.9 Tujuan Penelitian**

Dari pemaparan latar belakang dan perumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Untuk menguji pengaruh empiris Bea Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan (BPHTB) dan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan

Perkotaan (PBB-P2) terhadap derajat desentralisasi fiskal sebelum dan sesudah dikalkulasikan dalam pajak daerah di Sumatera dan Jawa.

2. Untuk melihat sebaran derajat desentralisasi fiskal kabupaten/kota sebelum dan sesudah BPHTB dan PBB-P2 dikalkulasikan dalam pajak daerah di Sumatera dan Jawa.
3. Untuk mendeteksi ketimpangan fiskal kabupaten/kota sebelum dan sesudah BPHTB dan PBB-P2 dikalkulasikan dalam penerimaan pajak daerah di Sumatera dan Jawa.

### **1.10 Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian terkait pengalihan pemungutan BPHTB dan PBB-P2 ke daerah terhadap peningkatan PAD diharapkan dapat memberikan manfaat baik kepada pihak-pihak yang terkait, di antaranya:

1. Manfaat Akademis
  - a. Bagi penulis, penelitian ini diharapkan menjadi sarana bagi penulis untuk menambah pengetahuan dan meningkatkan kemampuan analisis terkait aspek PAD di bidang perpajakan.
  - b. Bagi pembaca atau peneliti selanjutnya, sebagai bahan informasi dan referensi untuk penelitian-penelitian selanjutnya.
2. Manfaat Praktis
  - a. Bagi Direktorat Jenderal Pajak, diharapkan dapat memberikan informasi yang berguna bagi pemerintah dan memiliki implikasi untuk pengembangan kebijakan pajak.



- b. Bagi Pemerintah kabupaten/kota, diharapkan dapat bermanfaat dalam mengoptimalkan pajak daerah untuk meningkatkan kemandirian keuangan daerah.

### **1.11 Batasan Masalah**

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah tingkat pajak daerah sesudah BPHTB dan PBB-P2 menjadi pajak daerah serta pengaruhnya terhadap tingkat PAD kabupaten/kota. Tingkat PAD dan pajak daerah dibagi ke dalam dua wilayah yaitu Sumatera dan Jawa. Selain itu, pada wilayah Jawa, Provinsi DKI Jakarta dikecualikan dalam penelitian. Hal tersebut dilakukan agar mendapatkan pembandingan yang objektif antar kedua wilayah tersebut.

Dalam penelitian ini, peneliti tidak menggunakan data realisasi penerimaan melainkan menggunakan data anggaran kabupaten/kota karena data tersebut masih dalam proses pengolahan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk).

### **1.12 Sistematika Penulisan**

Untuk lebih mempermudah dan dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai isi dari skripsi ini, pembahasan dilakukan secara komprehensif dan sistematis meliputi:

Bab I: Pendahuluan

Bab ini menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan masalah, dan sistematika penulisan.

## Bab II: Landasan Teori

Bab ini berisi tentang landasan teori, review penelitian terdahulu, hipotesis, dan kerangka teoritis. Pada landasan teori menguraikan teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu mengenai otonomi daerah, desentralisasi fiskal, Pendapatan Asli Daerah (PAD), teori Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, dan teori Bea Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan.

## Bab III: Metode Penelitian

Bab ini menjelaskan desain penelitian; variabel dan pengukuran; populasi, dan sampel; data dan metode pengumpulan data; dan metode analisis.

## Bab IV: Analisis dan Pembahasan

Bab ini membahas analisis pengolahan data serta pembahasannya yang merupakan interpretasi dari hasil pengolahan data tersebut. Interpretasi hasil penelitian ini akan memberikan jawaban atas permasalahan dari penelitian ini.

## Bab V: Penutup

Bab ini merupakan bagian penutup yang berisi tentang kesimpulan dari hasil penelitian secara keseluruhan serta keterbatasan dari penelitian yang dilakukan dan juga saran-saran untuk referensi penelitian selanjutnya.

