

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia diatur dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 kemudian dilengkapi oleh Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 (UU PDRD). Di Indonesia desentralisasi fiskal berawal pada tahun 2001, ketika itu terjadi peningkatan transfer ke daerah terbanyak dalam APBN (Puspita & Hamidi, 2021). Hal ini dimaknai bahwa kerangka desentralisasi fiskal dibuat dengan menitikberatkan kepada pendanaan pengeluaran, artinya dana Transfer ke Daerah (TKD) memiliki peran yang besar dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia.

Pelaksanaan desentralisasi fiskal yang telah berjalan selama dua dekade (2001-2020) dinilai belum optimal dan memerlukan beberapa penyempurnaan (Kemenkeu, 2022). Terdapat beberapa kelemahan dalam implementasi desentralisasi fiskal, yaitu hasil evaluasi yang telah dilakukan menemukan bahwa kemampuan daerah untuk mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam tiga tahun terakhir baru mencapai 24,7 persen. Belanja daerah juga belum fokus dan efisien. Pemanfaatan anggaran yang tidak efektif menyebabkan pembangunan daerah masih terbatas.

Selain permasalahan tersebut, terdapat beberapa pengaturan dalam UU PDRD yang menyebabkan tidak optimalnya pemungutan daerah. Pertama, terdapat beberapa pajak daerah yang mengalami uji materi di Mahkamah Konstitusi. Pajak tersebut adalah pajak hiburan atas pajak golf, pajak kendaraan bermotor atas alat berat dan alat besar, dan pajak penerangan jalan. Salah satu hasil dari uji materi tersebut adalah dikeluarkan putusan MK No. 15/PUU-XV/2017. Putusan tersebut menetapkan bahwa alat berat dan alat besar tidak dikenakan PKB. Alat berat dan alat besar yang dalam operasinya menggunakan roda dan motor tetapi tidak melekat secara permanen. Alat berat dan besar adalah peralatan utama dalam produksi yang hampir digunakan di seluruh sektor yang menggerakkan perekonomian, seperti sektor pertambangan, migas, pertanian, infrastruktur, dll. Para wajib pajak atas alat

berat dan alat besar sudah dibebani oleh berbagai pajak dan retribusi lain, seperti PPN, PPh, *corporate tax*, *royalti*, dan PBB. Ketika mereka dikenakan PKB dan BBNKB mengakibatkan wajib pajak alat berat dan alat besar harus menanggung *double taxation* (Mahkamah Konstitusi RI, 2017).

Kedua, dalam UU PDRD terdapat beberapa jenis pajak yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota yang memiliki karakteristik basis pajak yang sama. Pajak tersebut adalah Pajak hotel, restoran, parkir, hiburan dan penerangan jalan. Objek pajak tersebut adalah konsumen atas penggunaan barang atau jasa tertentu yang dianggap bersentuhan dengan objek PPN. Hal ini menimbulkan ketidakpastian objek pajak bagi wajib pajak di daerah. Dalam pelaksanaan UU PDRD, jika pengusaha menyelenggarakan aktivitas ekonomi yang menyangkut parkir, hotel, restoran, hiburan dan menggunakan listrik sekaligus akan dikenakan pajak atas kelima objek tersebut dan harus melaporkan lima Surat Pemberitahuan Pajak Daerah (SPTPD). Implementasi tersebut akan memunculkan biaya administrasi yang tidak sederhana bagi wajib pajak (Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2021).

Ketiga, terdapat beberapa ketentuan dalam UU PDRD yang menyebabkan tidak optimalnya keuangan daerah. Ketentuan tersebut terkait tarif pajak daerah dalam UU PDRD yang menyebabkan kendala pada pemungutan pajak daerah. Batasan tarif maksimum pada PKB dalam peraturan UU PDRD tidak membedakan antara kendaraan bermotor berbahan bakar fosil dan kendaraan bermotor berbahan bakar energi terbarukan. Hal ini tidak mendukung kebijakan *green policy* yang berusaha mengurangi emisi. Selanjutnya, pengaturan tarif BBNKB untuk kendaraan bermotor bekas yang bertarif 1% mendorong rendahnya kepatuhan wajib pajak dalam membayar BBNKB karena pemilik kendaraan bermotor bekas harus membayar pajak 1% untuk melakukan registrasi dalam proses balik nama kendaraan bermotor ke namanya sendiri. Penetapan tarif ini akan berimplikasi pada rendahnya kepatuhan masyarakat dalam membayar PKB. Hal ini bisa terjadi karena pemilik kendaraan bermotor bekas tidak sukarela membayar pajak untuk kendaraan yang tidak atas nama pribadi (Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2021).

Keempat, bagian kabupaten/kota atas pajak provinsi disalurkan melalui mekanisme bagi hasil. Dalam pelaksanaan bagi hasil pajak provinsi terdapat keterlambatan penerimaan bagian untuk kabupaten dan kota. Keterlambatan ini disebabkan penyaluran dana bagi hasil dilakukan secara periodik dan tergantung kepada peraturan gubernur dari daerah otonom (BPK, 2019).

Kelima, kewenangan perpajakan daerah dalam UU PDRD belum bisa optimal dalam mendukung kegiatan ekonomi daerah. Kewenangan pemerintah daerah dalam hal pajak dan retribusi daerah masih terbatas. Keterbatasan tersebut terkait dalam basis pajak kabupaten dan kota dan tidak adanya kewenangan penetapan tarif pajak oleh pemerintah provinsi. Keterbatasan basis pajak dalam UU PDRD menyebabkan pemerintah daerah kesulitan dalam memenuhi kebutuhan pengeluaran sehingga daerah ketergantungan dengan dana perimbangan dari pemerintah pusat. Adanya fenomena ini menyebabkan lemahnya pemerintah daerah dalam mengalokasikan anggaran dan masyarakat daerah tidak menyadari adanya beban pajak dan retribusi yang harus mereka bayar (Penjelasan UU PDRD).

Dalam rangka memperkuat pelaksanaan desentralisasi fiskal dan mengoptimalkan sinergi keuangan antara pemerintah pusat dan daerah maka diterbitkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2022 (UU HKPD) sebagai pengganti dari UU PDRD. Dalam UU HKPD, terdapat kebijakan yang bertujuan untuk mengurangi ketergantungan daerah otonom akan dana transfer dari APBN. Adanya *local taxing power* yang menjadi salah satu fokus UU HKPD diharapkan dapat meningkatkan kontribusi pajak dan retribusi untuk peningkatan pendapatan daerah (Kemenangan, 2022). Dalam perkembangannya, pajak daerah selalu berkembang dan menjadi sumber pendapatan terbesar dalam PAD. Artinya pajak daerah memainkan peran yang penting dalam tumbuhnya PAD. Hal ini dapat terjadi karena dalam pengelolaan pajak daerah memungkinkan pemerintah daerah memiliki keleluasaan dalam pemungutan dan pengelolaannya. (Puspita & Hamidi, 2021)

Penguatan *local taxing power* dalam UU HKPD dilakukan dengan melakukan beberapa perubahan dan penyesuaian dalam penetapan ketentuan baru mengenai pajak daerah. Ketentuan tersebut berupa restrukturisasi beberapa jenis pajak, penyesuaian dan perubahan tarif juga dilakukan untuk meningkatkan

efisiensi dan efektivitas pemungutan pajak. Selain itu, perubahan objek pajak yang dilakukan untuk memperluas sinergi pemungutan. Penerapan skema opsen sebagai ganti dana bagi hasil juga dilakukan untuk meningkatkan pendapatan daerah (Anggoro et al., 2023). Dengan demikian, adanya perubahan ketentuan ini mendorong pemerintah daerah untuk melakukan penyesuaian atas keuangan daerah yang telah berlaku sebelumnya.

Terdapat beberapa ketentuan baru dalam UU HKPD untuk meningkatkan *local taxing power* dan memaksimalkan pendapatan asli daerah. Pertama, perluasan basis pajak dan adanya pajak baru. Penerapan jenis pajak baru dalam peraturan UU HKPD, yaitu penerapan opsen PKB dan opsen BBNKB untuk menjadi kewenangan tambahan bagi kabupaten dan kota. Penerapan opsen MBLB untuk kewenangan provinsi. Penerapan opsen adalah bentuk solusi yang ditawarkan oleh UU HKPD untuk mengatasi keterlambatan penerimaan bagian kabupaten dan kota atas penerimaan pajak provinsi yang selama ini dibagi hasilkan. Penetapan Opsen untuk PKB dan BBNKB adalah skema untuk pengganti dana bagi hasil yang berlaku sebelumnya. Kedua, memperbaiki pengaturan mengenai tarif perpajakan daerah untuk mengoptimalkan pemungutan. Ketiga, penghapusan alat berat dan alat besar dari objek PKB dan menjadikan alat berat dan alat besar sebagai objek PAB. Keempat, menyederhanakan jenis pajak daerah yang basis pajaknya adalah konsumsi atas barang dan jasa tertentu menjadi satu jenis pajak yaitu PBJT, tujuannya adalah untuk melindungi wajib pajak dari *double taxing* dan mengurangi biaya administrasi. Dengan demikian, melalui penguatan *local taxing power* dan beberapa kebijakan baru dalam UU HKPD diharapkan dapat mempertajam desentralisasi fiskal dan mendorong kemandirian daerah (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2022).

Banyaknya perubahan dan penyesuaian terkait pajak daerah dalam UU HKPD, PKB merupakan pajak daerah yang mengalami banyak perubahan dan penyesuaian (Pradita Agustina et al., 2022). Perubahan ketentuan terkait pajak PKB ditampilkan pada Tabel 1.1. Penyesuaian dan perubahan ketentuan terkait pajak PKB disebabkan karena pada peraturan sebelumnya KUPD (Ketentuan Umum Pajak Daerah) belum diatur secara detail, upaya perpajakan belum diatur secara optimal serta banyaknya perda terkait pajak daerah tetapi pengawasan dari pemerintah pusat

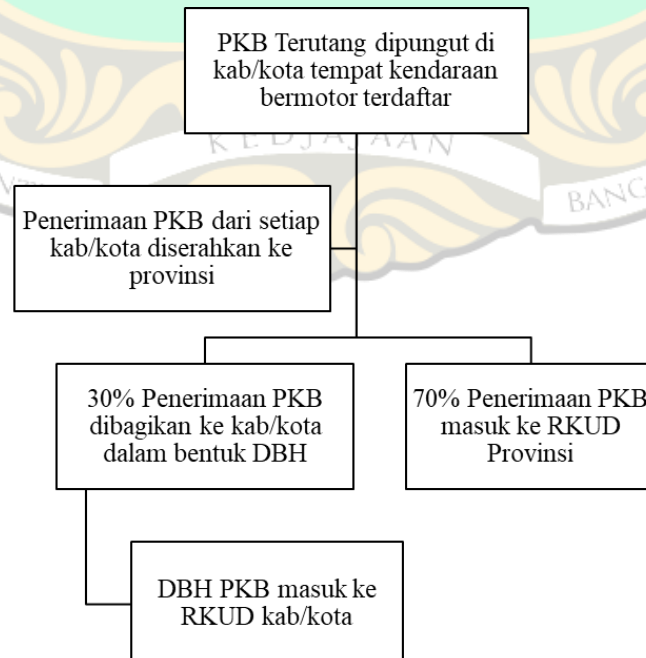
kurang efektif dan tidak fokus (Kemenkeu, 2023). Artinya bersama pengaturan lama pengelolaan PKB belum dalam kondisi ideal. Di dalam pengaturan baru, kondisi ideal pemungutan pajak daerah yang ingin dicapai adalah kemudahan administrasi dan fokus pada kepatuhan wajib pajak.

Tabel 1. 1 Perubahan Ketentuan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB)

Perubahan	UU PDRD	UU HKPD
Tarif	1% - 2%	1% - 1,2%
Distribusi Hasil Penerimaan	Skema Bagi Hasil	Skema Opsen
Objek pajak	Alat berat dan alat besar dihitung sebagai objek PKB	Alat berat dan alat besar tidak dihitung sebagai objek PKB

Sumber: UU PDRD dan UU HKPD (diolah)

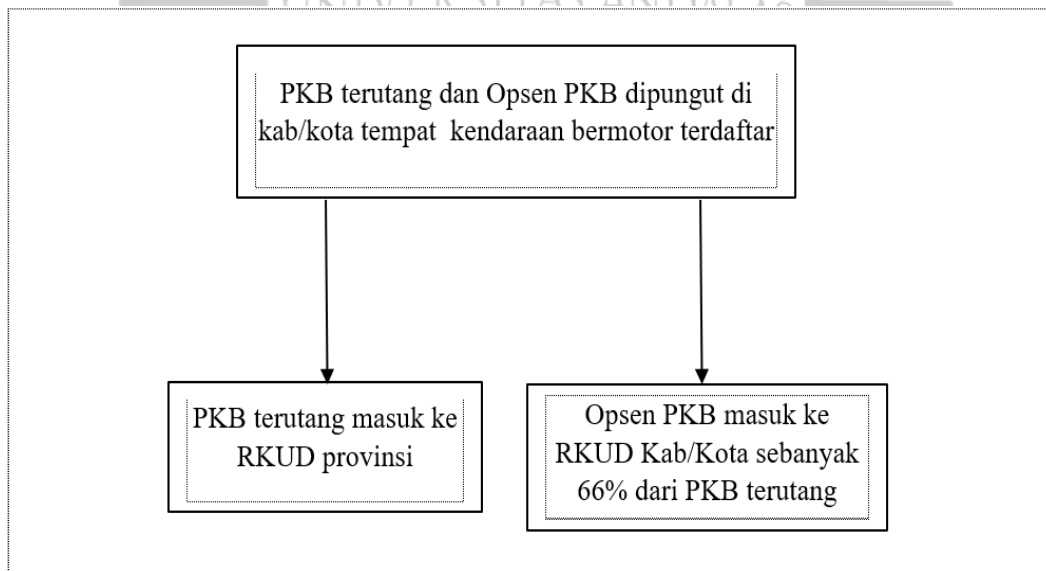
Penyesuaian ketentuan PKB pada Tabel 1.1 yaitu mengenai penurunan tarif PKB, perubahan teknis distribusi hasil penerimaan PKB dan objek PKB. Penurunan Tarif PKB dalam UU HKPD bertujuan untuk mengakomodasi pemberlakuan Opsen PKB untuk menggantikan Dana Bagi Hasil PKB dari provinsi ke kabupaten/kota (Penjelasan UU tentang HKPD). Perbedaan skema bagi hasil dan opsen PKB dijelaskan pada Gambar 1.1 dan Gambar 1.2.



Gambar 1. 1 Alur skema bagi hasil dalam UU PDRD

Sumber: diolah penulis dari Naskah Akademik RUU HKPD

Gambar.1.1 menggambarkan alur mekanisme untuk sistem Dana Bagi Hasil (DBH) yang berlaku dalam UU PDRD. Pertama, PKB terutang akan dipungut pada kantor Samsat yang ada di kab/kota tempat kendaraan bermotor terdaftar. Selanjutnya penerimaan PKB akan masuk ke kas provinsi. Setelah terkumpul di provinsi, penerimaan PKB untuk kabupaten dan kota akan dibagi secara periodik ke kab/kota yang ada sebanyak 30% dari penerimaan PKB.



Gambar 1. 2 Alur skema opsen PKB dalam UU HKPD

Sumber: diolah penulis dari Naskah Akademik RUU HKPD

Gambar.1.2 menggambarkan skema Opsen PKB. PKB terutang akan dipungut secara bersamaan dengan opsen PKB kepada wajib pajak di kab/kota tempat kendaraan bermotor terdaftar. Jumlah yang harus ditagih ke wajib pajak adalah sebanyak PKB terutang ditambah opsen PKB. Penerimaan dari Opsen PKB masuk ke RKUD kab/kota tempat PKB dipungut. Sedangkan penerimaan dari PKB akan masuk ke RKUD provinsi.

Perubahan ketentuan PKB di dalam UU HKPD tentunya akan berimplikasi pada sistem pengelolaan pajak di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Adanya perubahan dalam sistem pengelolaan PKB juga mendorong terjadinya perubahan pada penerimaan PKB di tingkat kabupaten dan kota. Pemerintahan Sumatera barat sebagai salah satu daerah otonom di Indonesia juga melakukan penyesuaian atas lahirnya UU HKPD. Dalam rangka penyelarasan pengelolaan keuangan daerah

berdasarkan ketentuan terbaru dalam UU HKPD, Provinsi Sumatera Barat mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Berdasarkan Peraturan Daerah terbaru, tarif PKB di Provinsi Sumatera Barat telah mengalami perubahan. Sebelumnya tarif PKB di Sumatera Barat sebesar 1,65%, namun akibat adanya peraturan baru, tarif PKB di Provinsi Sumatera Barat turun menjadi 1,05%. Hal ini juga diikuti dengan berubahnya mekanisme dalam mendistribusikan hasil penerimaan PKB. Mengikuti perubahan UU HKPD, hasil penerimaan PKB yang sebelumnya didistribusikan ke kabupaten/kota dengan mekanisme bagi hasil akan diubah dengan penerapan mekanisme opsen. Berdasarkan Pasal 187 UU HKPD perubahan ketentuan terkait PKB mulai berlaku pada tahun 2025.

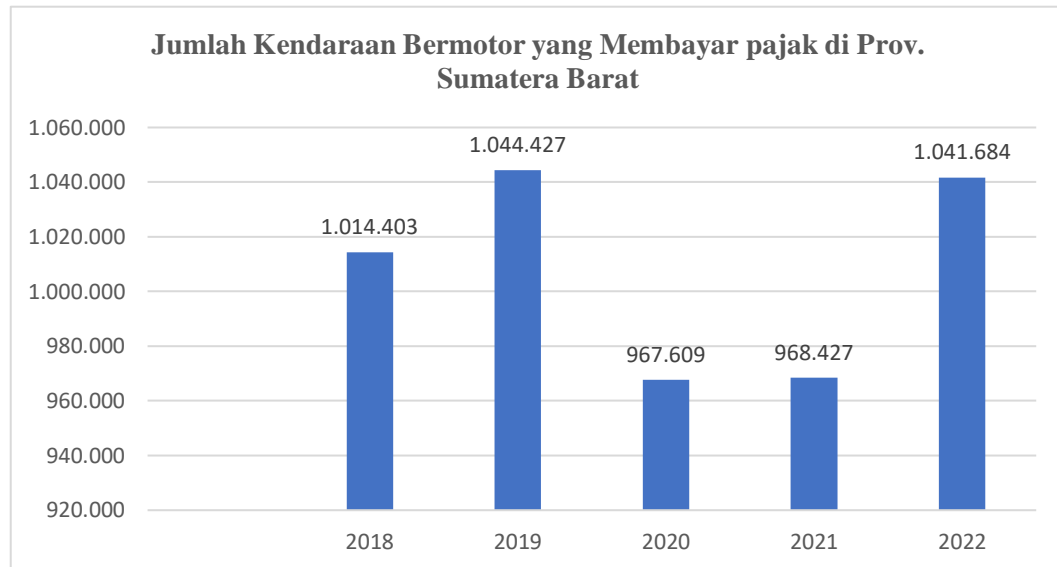


Gambar 1. 3 Perkembangan Realisasi Pajak Daerah Provinsi Sumatera Barat tahun 2018-2022

Sumber: BAPENDA Provinsi Sumatera Barat (diolah)

Gambar 1.3 memperlihatkan perkembangan realisasi pajak daerah di Provinsi Sumatera Barat. Dari gambar tersebut terlihat bahwa penerimaan pajak Provinsi Sumatera Barat dari tahun 2018-2022 didominasi oleh pajak PKB. Pada tahun 2022 terjadi peningkatan realisasi pajak PKB. Pada tahun 2021 realisasi PKB

sebesar 753 Miliar Rupiah dan naik pada tahun 2022 menjadi 853 Miliar Rupiah. Adanya peningkatan realisasi PKB pada tahun 2022 ternyata didorong oleh adanya peningkatan jumlah kendaraan bermotor yang membayar pajak, dapat dilihat pada



Gambar 1.4. Penurunan realisasi PKB tahun 2020 ternyata diikuti oleh rendahnya jumlah kendaraan bermotor yang membayar pajak.

Gambar 1.4 Jumlah Kendaraan Bermotor yang Membayar Pajak di Prov. Sumatera Barat
Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS), 2023

Dari Gambar 1.3 sebelumnya dapat ditarik kesimpulan bahwa sebelum berlakunya UU HKPD penerimaan pajak di Sumatera Barat sudah didominasi oleh PKB. Gambar 1.3 dan Gambar 1.4 menunjukkan bahwa peningkatan realisasi PKB selalu diikuti dengan peningkatan jumlah kendaraan bermotor yang membayar pajak, dan juga penurunan realisasi PKB diikuti dengan penurunan jumlah kendaraan bermotor yang membayar pajak. Dengan demikian, PKB adalah pajak potensial yang belum tergarap secara maksimal di Provinsi Sumatera Barat.

Dapat dibayangkan, adanya perubahan sistem perpajakan melalui UU HKPD, maka diproyeksikan akan ada perubahan penerimaan untuk kabupaten dan kota atas bagian PKB. Hal ini bisa saja terjadi karena setiap kabupaten dan kota di Sumatera Barat memiliki jumlah kendaraan bermotor yang berbeda. Berlakunya perubahan tarif dan skema opsen PKB di Sumatera Barat diproyeksikan akan menguntungkan kabupaten dan kota yang terdapat banyak jumlah kendaraan bermotor terdaftar dan merugikan kabupaten/kota yang memiliki sedikit jumlah

kendaraan bermotor terdaftar. Dengan demikian, perubahan ketentuan terkait PKB dalam UU HKPD ini apakah mampu memaksimalkan potensi PKB dan meningkatkan penerimaan PKB di level provinsi dan kabupaten/kota.

Dalam Naskah Akademik RUU HKPD, DJPK telah melakukan simulasi perbandingan penerimaan pajak daerah antara UU PDRD dengan UU HKPD. Hasil dari simulasi tersebut menunjukkan bahwa penerimaan PKB dengan penyesuaian tarif untuk mengakomodasi opsen PKB mengalami penurunan sebesar 20,43%. Hasil simulasi DJPK pada penerimaan opsen PKB akan masuk ke kas pemerintahan kab/kota sebesar 11.535 Miliar Rupiah. Kesimpulannya, penerimaan kabupaten dan kota mengalami peningkatan, tetapi penerimaan provinsi mengalami penurunan (Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2021).

Penelitian Sirait (2023) melihat implikasi UU HKPD terhadap kemandirian daerah. Telah dilakukan simulasi perhitungan PKB dengan pengaturan dalam UU PDRD dan dibandingkan dengan hasil perhitungan dalam UU HKPD. Penelitian tersebut menemukan bahwa penerimaan PKB bagi kabupaten/kota setelah berlakunya UU HKPD akan lebih tinggi dibandingkan penerimaan ketika UU PDRD berlaku. Namun, penerimaan PKB untuk pemerintah provinsi mengalami penurunan ketika UU HKPD berlaku.

Berdasarkan latar belakang di atas, diperlukan kajian ilmiah terkait perhitungan dan simulasi yang dapat mencerminkan pengaturan baru dalam Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 2022 terhadap penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) di Provinsi Sumatera Barat dan pemberlakuan Opsen PKB di Kabupaten/Kota Sumatera Barat untuk masa mendatang. Oleh karena itu, penulis lakukan penelitian dengan judul **“Proyeksi Penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) di Sumatera Barat dengan Berlakunya UU HKPD”** dengan tujuan untuk melihat dan menganalisis perubahan penerimaan PKB di provinsi tersebut dan mengetahui bagaimana perubahan penerimaan kabupaten/kota di Sumatera Barat dengan adanya skema opsen PKB. Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan metode analisis kuantitatif deskriptif dan simulasi untuk menganalisis data terkait penerimaan PKB sebelum dan sesudah perubahan UU, serta membandingkan hasilnya dengan data simulasi penerimaan daerah sebelum dan sesudah pemberlakuan Opsen PKB. Hasil penelitian ini diharapkan dapat

memberikan kontribusi pada pengembangan kebijakan publik yang lebih efektif melalui penerimaan PKB di Sumatera Barat.

1.2 Rumusan Masalah

Permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana proyeksi penerimaan PKB di Provinsi Sumatera Barat dengan berlakunya UU HKPD pada tahun 2025?
2. Bagaimana proyeksi penerimaan kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Barat dengan berlakunya Opsen PKB pada tahun 2025?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menggambarkan proyeksi penerimaan pajak PKB di Provinsi Sumatera Barat dengan berlakunya UU HKPD.
2. Untuk menggambarkan proyeksi penerimaan Kabupaten dan Kota atas PKB dengan berlakunya skema Opsen PKB.

