

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Pembiayaan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan senantiasa memerlukan sumber penerimaan yang dapat diandalkan. Kebutuhan ini semakin dirasakan oleh daerah terutama sejak diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia, yaitu mulai tanggal 1 Januari 2001. Dengan adanya otonomi, daerah dipacu untuk dapat berkreasi mencari sumber penerimaan daerah yang dapat mendukung pembiayaan pengeluaran daerah. Sektor pajak merupakan pilihan yang sangat tepat, selain karena jumlahnya yang relatif stabil tetapi juga merupakan cerminan partisipasi aktif masyarakat dalam membiayai pembangunan (Lamia *et al.*, 2015).

Dengan adanya otonomi daerah, Pemerintah Daerah dipacu untuk mencari sumber-sumber pendapatan daerah yang dapat mendukung pengeluaran daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sumber pendapatan daerah terdiri dari yang pertama Pendapatan Asli Daerah yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil pajak bumi dan bangunan, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Kedua, dana perimbangan dan ketiga yaitu lain-lain pendapatan daerah yang sah, diharapkan dapat menjadi penyangga dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah. Dengan semakin banyak kebutuhan daerah dapat dibiayai oleh Pendapatan Asli Daerah maka semakin tinggi pula tingkat kualitas otonomi daerah, juga semakin mandiri dalam bidang keuangan daerahnya.

Otonomi daerah memang dapat membawa perubahan positif di daerah dalam hal kewenangan daerah untuk mengatur diri sendiri. Kewenangan ini menjadi sebuah implan karena sistem pemerintah yang sentralistik cenderung menempatkan daerah sebagai pelaku pembangunan yang tidak begitu penting atau sebagai pelaku pinggiran. Perubahan pola hubungan yang terjadi antara pusat dan daerah sejak diberlakukannya otonomi daerah memberikan implikasi yang cukup signifikan, antara lain dalam pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh daerah

otonom akibat dijalankannya desentralisasi. Kebijakan desentralisasi tersebut membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk memaksimalkan pendapatan daerah (Rasyid, 2011).

Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Pendapatan ini bersumber dari empat jenis pemasukan, seperti pajak daerah, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (Halim, 2012). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah disebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kota Bekasi adalah salah satu kota di Provinsi Jawa Barat yang pemerintah daerahnya berupaya meningkatkan kualitas daerahnya dari tahun ke tahun sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Bekasi. Adapun upaya peningkatan daerah tersebut adalah upaya untuk meningkatkan Penerimaan Pendapatan Daerah yang pada garis besarnya ditempuh dengan usaha intensifikasi yang artinya suatu usaha atau tindakan memperbesar penerimaan daerah dengan cara melakukan pemungutan yang lebih ketat dan teliti. Usaha intensifikasi ini mempunyai ciri utama yaitu usaha untuk melakukan pemungutan sepenuhnya dan dalam batas-batas yang sudah ditentukan. Langkah Pemerintah Bekasi dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah antara lain intensifikasi Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2), kedua intensifikasi tersebut diawali dengan melakukan validasi terhadap Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) PBB-P2. Selain itu dilakukan juga usaha ekstensifikasi yang artinya usaha untuk mencari dan menggali potensi sumber-sumber pendapatan daerah yang baru atau belum ada. Adapun usaha ekstensifikasinya melalui pajak parkir dan retribusi daerah, Pemerintah Bekasi akan melakukan optimalisasi penagihan pajak dan retribusi maupun penyesuaian tarif retribusi untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya (<https://independensi.com>).

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah turut serta dalam meningkatkan Pendapatan Pajak Daerah. Undang-Undang tersebut mengatur terkait dengan penambahan jenis pajak baru, perluasan basis pajak serta penetapan tarif pajak. Adapun pajak pusat yang dialihkan ke daerah berdasarkan undang-undang tersebut adalah BPHTB yang dilaksanakan mulai 1 Januari 2011 dan Pajak Bumi dan PBB-P2 dimulai paling lambat 1 Januari 2014. Tata cara pengalihan PBB-P2 sebagai pajak daerah telah diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 213/PMK.07/2010 dan Nomor 58 Tahun 2010 tentang Tahapan Persiapan Pengalihan PBB-P2 sebagai pajak daerah. Peraturan bersama tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-61/PJ/2010 tentang Tata Cara Persiapan Pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan sebagai Pajak Daerah. Dampak positif dari adanya pengalihan pajak tersebut, penerimaan BPHTB dan PBB-P2 yang semula menjadi pajak pusat yang mana pemerintah daerah hanya menerima bagi hasil pajak, saat ini hasil dari penerimaan BPHTB dan PBB-P2 sepenuhnya diterima oleh pemerintah kabupaten/kota. Hal tersebut menguntungkan bagi pemerintah daerah kota atau kabupaten yang pertumbuhan usaha propertinya tinggi, tak terkecuali kota Bekasi.

Kota Bekasi berada di wilayah yang strategis. Hal ini bisa dilihat dari wilayahnya yang berbatasan langsung dengan kota metropolitan DKI Jakarta. Kota berjuluk Kota Patriot ini juga merupakan kota satelit serta kota pengimbang dan pendukung administratif bagi Provinsi DKI Jakarta. Selama ini Kota Bekasi dikenal sebagai kota otonom yang kegiatan ekonominya ditunjang secara dominan oleh kegiatan perindustrian, seperti industri tekstil, industri pembuatan pengolahan dan industri pembuatan barang dari logam. Selain itu, Kota Bekasi juga dikenal kemajuannya di sektor properti, terutama perumahan. Seiring dengan semakin berkembangnya usaha perumahan, maka transaksi jual beli tanah dan bangunan akan semakin meningkat. Peningkatan usaha perumahan dan transaksi jual beli perumahan ini secara otomatis akan berpengaruh terhadap meningkatnya penerimaan BPHTB dan PBB-P2.

Sesuai Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2019 tentang Pajak Daerah, Pemerintah Kota Bekasi mengelola 9 (sembilan) jenis pajak daerah. Berikut ini adalah gambaran mengenai realisasi pajak daerah Kota Bekasi tahun anggaran 2014-2018.

**Tabel 1.1.**  
**Realisasi Pajak Daerah Kota Bekasi Tahun 2014-2018**  
**(Dalam Jutaan Rupiah)**

No	Pajak Daerah	Tahun				
		2014	2015	2016	2017	2018
1	Hotel	Rp 9.223	Rp15.954	Rp24.671	Rp27.090	Rp28.966
2	Restoran	Rp122.424	Rp156.226	Rp199.427	Rp232.057	Rp272.605
3	Hiburan	Rp23.851	Rp29.243	Rp40.048	Rp50.306	Rp42.422
4	Reklame	Rp29.283	Rp33.028	Rp34.970	Rp34.552	Rp38.251
5	PPJ	Rp195.623	Rp237.096	Rp247.425	Rp272.038	Rp289.873
6	Parkir	Rp16.826	Rp21.205	Rp27.796	Rp31.505	Rp33.785
7	Air Tanah	Rp2.524	Rp10.255	Rp12.111	Rp10.640	Rp10.456
8	PBB P2	Rp170.914	Rp217.084	Rp254.273	Rp290.461	Rp409.234
9	BPHTB	Rp275.102	Rp310.133	Rp300.225	Rp444.913	Rp454.256
JUMLAH		Rp854.770	Rp1.030.224	Rp1.140.946	Rp1.393.562	Rp1.579.848

Sumber : Badan Pendapatan Daerah (bapenda) Kota Bekasi, 2019 (data diolah kembali)

Berdasarkan tabel 1.1. menunjukkan penerimaan pajak daerah Kota Bekasi periode lima tahun terakhir yaitu tahun 2014 sampai 2018 selalu mengalami kenaikan dari tahun 2014 sebesar Rp 845.770.000, tahun 2015 sebesar Rp 1.030.224.000, tahun 2016 sebesar Rp 1.140.946.000, tahun 2017 sebesar Rp 1.393.562.000 dan tahun 2018 sebesar Rp 1.579.848.000. Tabel diatas juga menunjukkan bahwa dari sembilan komponen pajak daerah yang perolehannya paling besar dan kontribusinya besar terhadap pendapatan asli daerah yaitu pajak BPHTB dan PBB-P2 menjadi pajak yang memiliki tingkat pertumbuhan terbesar kedua. Total pertumbuhan pajak BPHTB selama periode tahun 2014-2018 sebesar 150% atau 30% per tahunnya. Gambaran selengkapnya total pertumbuhan dan rata-rata pertumbuhan penerimaan pajak daerah Kota Bekasi selama tahun 2014-2018 dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

**Tabel 1.2.**  
**Pertumbuhan Pajak Daerah Terhadap PAD Kota Bekasi**  
**Tahun 2014-2018**

No	Pajak Daerah	Tahun					Total Pertumbuhan	Rata-Rata Pertumbuhan
		2014	2015	2016	2017	2018		
1	Hotel	1%	2%	2%	2%	2%	9%	2%
2	Restoran	14%	15%	18%	17%	17%	81%	16%
3	Hiburan	3%	3%	4%	4%	3%	17%	3%
4	Reklame	4%	3%	3%	2%	2%	14%	3%
5	PPJ	23%	23%	22%	19%	18%	105%	21%
6	Parkir	2%	2%	2%	2%	2%	10%	2%
7	Air Tanah	0%	1%	1%	1%	1%	4%	1%
8	PBB P2	20%	21%	22%	21%	26%	110%	22%
9	BPHTB	33%	30%	26%	32%	29%	150%	30%
JUMLAH		100%	100%	100%	100%	100%	500%	100%

Sumber: Badan Pendapatan Daerah (bapenda) Kota Bekasi, 2019 (data diolah kembali)

Tabel diatas menunjukkan, BPHTB dan PBB-P2 berkontribusi sebesar 55% dari total penerimaan pajak daerah pada tahun 2018, sedangkan pajak lainnya memberikan kontribusi yang tidak terlalu dominan terhadap pendapatan pajak daerah. Tingginya kontribusi kedua pajak tersebut menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi Kota Bekasi didominasi oleh sektor properti, namun belum diimbangi oleh sektor lainnya. Hal tersebut menunjukkan perlunya dilakukan pengkajian guna mengetahui penyebab terjadinya dominasi pajak BPHTB dan PBB-P2 terhadap pendapatan pajak daerah.

Sejak dilimpahkannya kewenangan pengelolaan BPHTB dan PBB-P2 menjadi pajak daerah Kota Bekasi pada tanggal 1 Februari 2011 dan tanggal 1 Januari tahun 2013, pertumbuhan penerimaan pajak daerah Kota Bekasi selalu meningkat (Kartini, 2012). Efektivitas penerimaan BPHTB dan PBB-P2 dapat diketahui dengan cara membandingkan realisasi penerimaan dengan target yang telah ditetapkan, yang mana targetnya berdasarkan potensi riil. Untuk mengetahui lebih jelas mengenai perkembangan penerimaan BPHTB dan PBB-P2 Kota Bekasi (dalam persentase dan kenaikan/penurunan) tahun 2014-2018 dapat dilihat dari tabel berikut ini.

**Tabel 1.3.**  
**Perkembangan Penerimaan BPHTB Dan PBB-P2 Kota Bekasi**  
**Tahun 2014-2018**  
**(Dalam Persentase Dan Selisih)**

Tahun	BPHTB		PBB-P2	
	Persentase Perbandingan Target Dan Realisasi	Kenaikan (Penurunan)	Persentase Perbandingan Target Dan Realisasi	Kenaikan (Penurunan)
2014	103%	Rp 8.304.347.180	92%	(Rp 14.122.427.073)
2015	106%	Rp 16.156.643.264	99%	(Rp 1.936.505.857)
2016	96%	(Rp 14.125.072.789)	101%	Rp 2.528.420.800
2017	117%	Rp 63.174.226.674	102%	Rp 4.878.410.936
2018	114%	Rp 54.044.309.296	120%	Rp 68.734.138.973

Sumber: Badan Pendapatan Daerah (bapenda) Kota Bekasi, 2019 (data diolah kembali)

Berdasarkan tabel 1.3. menunjukkan bahwa pada tahun 2016, realisasi penerimaan BPHTB tidak melampaui 100% dan tidak mencapai target yang telah ditetapkan. Begitupula dengan penerimaan PBB-P2 pada tahun 2014 dan 2015 juga tidak mencapai target yang telah ditetapkan, capaian kinerjanya hanya 92% dan 99%. Dengan tidak tercapainya target penerimaan BPHTB dan PBB-P2 tersebut mengidentifikasikan bahwa apakah administrasi pemungutan BPHTB dan PBB-P2 di Kota Bekasi belum dilakukan secara optimal sehingga realisasi penerimaan BPHTB dan PBB-P2 di Kota Bekasi masih belum dapat mencapai target yang telah ditetapkan. Terdapat pula indikasi lainnya bahwa apakah target yang telah ditetapkan terlalu tinggi dengan tidak melihat potensi riil sektor BPHTB dan PBB-P2 yang ada pada tahun tersebut sehingga pencapaian target tidak terlaksana dengan baik. Padahal target yang ditetapkan oleh pemerintah kota seperti yang diungkapkan oleh Sekertaris Daerah Kota Bekasi Rayendra Sukarmadji telah disusun berdasarkan potensi pajak yang bisa diraih eksekutif ([www.google.com](http://www.google.com)).

Terkait dengan pencapaian target BPHTB dan PBB-P2 yang fluktuatif, walaupun kontribusi dari kedua pajak tersebut yang paling dominan terhadap pendapatan pajak daerah. Hal ini juga menimbulkan pertanyaan apakah dalam prakteknya target dan/atau realisasi penerimaan tersebut sudah atau belum menggambarkan potensi riil sektor BPHTB dan PBB-P2 di Kota Bekasi. Terdapat pula pertanyaan apakah upaya pemerintah kota dalam usaha intensifikasi dan ekstensifikasi BPHTB dan PBB-P2 sudah maksimal atau belum dalam meningkatkan PAD Kota Bekasi. Hal ini menjadi penting karena jenis-jenis pajak

terebut menyumbang sebagian besar pendapatan pajak daerah. Permasalahan-permasalahan tersebut memunculkan ketertarikan peneliti untuk membahasnya lebih lanjut dalam bentuk skripsi yang berjudul “Analisis Efektivitas dan Kontribusi BPHTB dan PBB-P2 Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Bekasi Tahun 2014-2018”.

### **1.2. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana tingkat efektivitas penerimaan BPHTB dan PBB-P2 di Kota Bekasi tahun 2014-2018?
2. Bagaimana kontribusi BPHTB dan PBB-P2 terhadap pendapatan asli daerah (PAD) Kota Bekasi tahun 2014-2018?
3. Berapa besar target dan realisasi pendapatan asli daerah (PAD) di Kota Bekasi tahun 2014-2018?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Menganalisis tingkat efektivitas penerimaan BPHTB dan PBB-P2 di Kota Bekasi tahun 2014-2018.
2. Menganalisis kontribusi BPHTB dan PBB-P2 terhadap pendapatan asli daerah (PAD) Kota Bekasi tahun 2014-2018.
3. Menganalisis besarnya target dan realisasi pendapatan asli daerah (PAD) di Kota Bekasi tahun 2014-2018.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan oleh peneliti dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan bagi penelitian dan dapat memberikan manfaat sebagai bahan referensi dalam pengembangan ilmu ekonomi pada umumnya, mengenai efektivitas dan kontribusi penerimaan BPHTB dan PBB-P2 terhadap PAD.

2. Bagi Pemerintah Kota Bekasi

- a. Sebagai bahan masukan bagi para pengambil keputusan untuk merumuskan kebijakan strategis untuk meningkatkan realisasi pajak daerah Kota Bekasi.
- b. Diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Pemerintah Kota Bekasi dan Badan Pendapatan Daerah Kota Bekasi dalam menerapkan kebijakan dalam rangka meningkatkan realisasi penerimaan BPHTB dan PBB-P2, agar pendapatan daerah tersebut terus meningkat melalui penggalian potensi daerah dengan menambah dan mengembangkan jenis-jenis pajak daerah yang sesuai dengan kepentingan daerah tersebut.

3. Bagi Masyarakat (Umum)

Sebagai bahan informasi bagi para pembaca maupun sebagai bahan referensi atau objek penelitian yang sama, khususnya tentang efektivitas dan kontribusi BPHTB dan PBB-P2 dalam meningkatkan PAD Kota Bekasi.