

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah Penelitian

1.1.1 Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah telah disahkan pada tanggal 15 September 2009 dan mulai berlaku secara efektif pada tanggal 1 Januari 2010. Undang-undang ini menggantikan Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 dengan memberlakukan pendekatan *closed-list* terhadap beberapa jenis pajak dan retribusi yang dapat dikelola oleh pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota sebagai sumber pendapatan asli daerahnya. Pemerintah provinsi memberikan akses terhadap lima jenis pajak, sementara pemerintah kabupaten/kota diberikan akses terhadap 11 jenis pajak. Hal penting dalam UU No. 28 Tahun 2009 ini adalah dimasukkannya dua jenis pajak pusat yaitu Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) serta Pajak Bumi dan Bangunan untuk sektor Perkotaan dan Perdesaan (PBB-P2) sebagai pajak daerah yang berarti pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat dari suatu negara berdaulat kepada pemerintah pada tingkat subnasional, seperti tingkat regional, lokal, atau negara bagian yang sering disebut dengan devolusi. Ini merupakan perubahan besar dalam mendukung desentralisasi seiring dengan pemahaman umum dan pengalaman internasional yang menunjukkan bahwa pajak property lebih baik diserahkan kepada daerah sebagai sumber pendapatan tingkat kabupaten/kota.

Pelaksanaan pengalihan BPHTB dari pajak pusat menjadi pajak daerah telah berjalan lebih dari satu tahun, dimana sebagian besar daerah sudah melakukan pemungutan sejak tanggal 1 Januari 2011. Sebagaimana halnya dengan pajak daerah lainnya, pemungutan BPHTB hanya dapat dilakukan setelah adanya Peraturan Daerah (Perda). Perda tentang BPHTB merupakan dasar hukum yang mengatur kebijakan BPHTB di suatu daerah

yang mencakup objek, subjek dan wajib pajak, tarif, dasar pengenaan, dan ketentuan lain yang diperlukan untuk pemungutan BPHTB sesuai dengan kondisi masyarakat dan karakteristik daerah masing-masing.

Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK), tanggal 20 April 2012 diketahui terdapat 474 daerah atau 96.3% dari jumlah daerah yang telah menetapkan Perda BPHTB. Kelompok daerah ini memiliki potensi BPHTB sekitar 99.991% dari total penerimaan BPHTB sekitar 0.009% dari total penerimaan BPHTB tahun 2010. Dengan demikian, 18 daerah yang belum menetapkan Perda tersebut dipastikan akan kehilangan potensi penerimaan BPHTB sekitar Rp733,8 juta rupiah. Dari keseluruhan daerah yang telah melakukan pemungutan BPHTB Tahun 2011, sebagian daerah bahkan sudah langsung mampu melampaui besaran penerimaan BPHTB Tahun 2010. Sebaliknya, sebagian lainnya mengumpulkan lebih rendah dalam pelaksanaan pengalihan BPHTB sangat bervariasi. Terdapat daerah yang kemampuannya sangat tinggi, dimana daerah-daerah dalam katagori ini bahkan mampu meningkatkan penerimaan BPHTB tahun 2011 lebih dari 500% penerimaan BPHTB tahun 2010. Namun, masih cukup banyak daerah yang belum mampu melaksanakan pengalihan tersebut dengan baik, ditunjukkan oleh penerimaan BPHTB yang menurun bahkan lebih dari 50% BPHTB tahun 2010.

Dalam pelaksanaan pengalihan suatu jenis pajak, selalu terdapat sejumlah kendala dan hambatan, terlebih-lebih apabila jenis pajak tersebut merupakan jenis pajak baru bagi daerah seperti BPHTB. Dalam proses pengalihan BPHTB, akan terdapat beberapa kendala baik yang bersumber dari kekurangsiapan pemerintah daerah, kondisi di lapangan, dan lain-lain. Kendala yang timbul perlu mendapat penanganan segera dan dicarikan pemecahannya untuk kelancaran pemungutan pajak daerah.

Selanjutnya UU No. 28 Tahun 2009 memperkuat kemandirian daerah dalam membiayai pembangunan di daerah. Pengesahan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD) ini sangat strategis dan mendasar karena terdapat perubahan kebijakan yang cukup fundamental

dalam penataan kembali hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Undang-undang yang baru ini mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2010.

Menurut Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan, tujuan penerbitan undang-undang tersebut adalah dalam rangka memperbaiki kewenangan pemungutan. Strategi yang ditempuh difokuskan pada penetapan jenis-jenis pungutan daerah dengan kebijakan yang disebut “*closed list*”. Praktek kebijakan ini adalah daerah hanya diperkenankan untuk memungut jenis pajak dan retribusi yang tercantum dalam UU No. 28 Tahun 2009. Dengan demikian, dapat dihindari potensi konflik tata usaha negara yang timbul dari penerbitan beraneka ragam peraturan daerah yang ditujukan untuk meningkatkan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang tidak sesuai.

Tujuan lainnya adalah memperkuat kemampuan pajak daerah (*local taxing power*), meningkatkan efektivitas pengawasan, dan memperbaiki sistem pengelolaan. *Local taxing power* dijalankan dengan meliputi kebijakan perluasan obyek, menambah jenis, menaikkan tarif maksimum, serta diskresi batas minimum dan maksimum dalam tarif pajak. Untuk meningkatkan sistem pengawasan dilakukan pengawasan secara preventif dan korektif serta menegakkan sanksi administratif maupun substantif. Adapun untuk memperbaiki sistem pengelolaan dilakukan peningkatan kualitas penggunaan hasil pajak daerah berupa perbaikan bagi hasil pajak provinsi ke kabupaten/kota, mempertegas *earmarking*, dan memperbaiki sistem insentif pemungutan yang didasarkan pada pencapaian kinerja tertentu.

Seluruh tujuan strategi dan kebijakan yang termaktub dalam UU No. 28 Tahun 2009 pada dasarnya diarahkan untuk memperbaiki distribusi perpajakan negara, belanja negara, struktur dan proporsi komponen-komponen. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), serta proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Berdasarkan data dari Dinas Pelayanan Pajak Provinsi DKI Jakarta, total sumbangan pendapatan PBB-P2 dan BPHTB pada Pemerintah Provinsi

DKI Jakarta sampai dengan tahun 2012 untuk BPHTB Rp6.100.100.860.907 dan PBB-P2 adalah senilai Rp3.897.153.388.217. Hal ini merupakan jumlah yang sangat material sebagai penyumbang PAD. Secara umum, kecenderungan pendapatan PBB-P2 dan BPHTB pada Pemerintah Provinsi (Pemprov) DKI Jakarta bertambah. Namun, memerlukan pendalaman bahwa potensi BPHTB Provinsi DKI Jakarta lebih tinggi dari realisasi saat ini jika Pemprov DKI mengetahui resiko-resiko pengalihan BPHTB dan memetakan titik-titik krisis hambatannya. Hal tersebut dapat dijelaskan dengan pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Provinsi DKI Jakarta Tahun 2012 sektor konstruksi sebesar 11,4 % dan sektor *real estate* sebesar 27,4%.

PDRB atas dasar harga berlaku Provinsi DKI Jakarta pada triwulan II/2011 adalah sebesar Rp239,7 triliun, sedangkan triwulan I/2011 sebesar Rp233,1 triliun, atau terjadi peningkatan sebesar Rp6,6 triliun. Sedangkan berdasarkan harga konstan 2000, PDRB triwulan II/2011 mencapai Rp104,2 triliun dan triwulan I/2011 adalah Rp102,2 triliun. Selama triwulan II/2011, berdasarkan PDRB atas dasar harga berlaku, sektor ekonomi yang menghasilkan nilai tambah bruto produk barang dan jasa terbesar adalah sektor keuangan *real estate*-jasa perusahaan sebesar Rp66,1 triliun. Dengan kata lain, potensi penerimaan BPHTB yang cukup besar atas sektor *real estate* ini sebesar Rp66,1 triliun.

Perubahan pola penerimaan BPHTB setelah dialihkan kepada Pemprov DKI Jakarta memerlukan langkah-langkah antisipatif sehingga dapat diyakini penerimaan tersebut telah sesuai dengan yang seharusnya.

1.1.2 Perumusan Masalah Pokok

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dijelaskan, maka penelitian ini memfokuskan permasalahan pada :

DAMPAK DEVOLUSI BPHTB ATAS PENERAPAN UU NO. 28
TAHUN 2009 TERHADAP PENDAPATAN ASLI DAERAH
PROVINSI DKI JAKARTA

Dengan rumusan masalah :

Bagaimana dampak devolusi BPHTB atas penerapan UU No. 28 Tahun 2009 terhadap Pendapatan Asli Daerah Provinsi DKI Jakarta

1.1.3 Spesifikasi Masalah Pokok

Berdasarkan rumusan masalah penelitian di atas, maka spesifikasi masalah pokok dirumuskan menjadi beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut.

1. Bagaimana dampak dari devolusi BPHTB sebelum dan setelah diserahkan kepada Provinsi DKI Jakarta terhadap pendapatan asli daerah?
2. Bagaimana prosedur pemungutan BPHTB yang dilakukan oleh Provinsi DKI Jakarta?
3. Apa kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam melakukan pengalihan BPHTB?

1.2 Kerangka Teori

1.2.1 Identifikasi Variabel Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif dan komparatif atas variabel Bea Perolehan Hak Tanah dan Bangunan dan variabel Pendapatan Asli Daerah sebagai variabel bebas.

Variabel mandiri BPHTB akan berpengaruh terhadap PAD variabel bebas. Kedua variabel tersebut memiliki sub-sub variabel antara lain subjek pajak, objek pajak, sistem pemungutan, dasar pengenaan pajak, jumlah penduduk, dan pertumbuhan ekonomi. Sedangkan cara mengukur PAD ditentukan oleh tingkat pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB). Secara teoritis, faktor-faktor yang memengaruhi pertumbuhan ekonomi yaitu :

1. Sumber Daya Manusia (SDM);
2. Sumber Daya Alam (SDA);
3. Ilmu pengetahuan dan teknologi;
4. Budaya; dan
5. Sumber daya modal.

1.2.2 Uraian Konseptual tentang Variabel

a. Objek Pajak

Objek pajak adalah perolehan atas tanah dan bangunan. Perolehan hak atas tanah dan bangunan meliputi pemindahan hak dan pemberian hak baru. Pemindahan hak ini karena jual beli, tukar menukar, hibah, hibah wasiat, waris, pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya, pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan, penunjukkan pembeli dalam lelang, pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap, penggabungan usaha, peleburan usaha, pemekaran usaha, dan hadiah. Selain itu, pemberian hak baru dapat karena kelanjutan pelepasan hak dan di luar pelepasan hak.

Jenis hak yang diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) meliputi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai. Sedangkan jenis hak yang diatur dalam UU rumah susun adalah hak milik atas satuan rumah susun dan pengelolaan.

b. Dasar Pengenaan Pajak

Dasar Pengenaan Pajak (DPP) adalah Nilai Perolehan Objek Pajak (NPOP). Secara umum NPOP dibagi menjadi tiga dasar, yaitu :

1. Harga transaksi, meliputi jual beli dan penunjukkan pembeli dalam lelang;
2. Nilai pasar, meliputi tukar menukar, hibah, pemberian hak baru, hibah wasiat, waris, pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya, pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan, peralihan hak karena putusan hakim yang tetap, pemberian hak baru, penggabungan usaha, peleburan usaha, pemekaran usaha, dan hadiah; dan
3. Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) PBB, apabila NPOP tidak diketahui atau lebih rendah dari NJOP PBB.

c. Jumlah Penduduk

Banyaknya jumlah penduduk di suatu daerah dianggap berpengaruh positif pada pemerintahan tanah dan bangunan. Sehingga semakin tinggi pertumbuhan jumlah penduduk di suatu daerah maka diperkirakan permintaan akan tanah dan bangunan di daerah tersebut juga akan meningkat. Pada akhirnya permintaan yang meningkat tersebut akan mendorong meningkatnya transaksi tanah dan bangunan, yang berarti mendorong penerimaan BPHTB.

d. Pertumbuhan Ekonomi Daerah

Pertumbuhan ekonomi daerah menggambarkan kemajuan pembangunan ekonomi di daerah tersebut. Semakin tinggi pertumbuhan ekonomi daerah, maka penerimaan BPHTB berpotensi akan semakin besar.

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengidentifikasi permasalahan dan kendala yang dihadapi oleh daerah dalam melakukan pengalihan BPHTB; dan
2. Mengevaluasi dampak pemungutan BPHTB oleh daerah terhadap PAD.

1.3.2 Manfaat Penelitian

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dari berbagai pihak, khususnya :

1. Peneliti

Sebagai bahan masukan bagi penulis di dalam menambah khasanah ilmu pengetahuan dan mengembangkan wawasan mengenai perpajakan, khususnya pajak daerah.

2. Pemerintah

Sebagai bahan dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan daerah terkait dengan pemungutan BPHTB, agar kapasitas fiskal pemerintah daerah mengalami kenaikan.

3. Referensi

Sebagai bahan referensi bagi peneliti-peneliti lainnya di dalam mengembangkan dan memperluas penelitian.