

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Pelaksanaan Desentralisasi fiskal di Indonesia bertolak dari munculnya paradigma otonomi daerah yang begitu kuat pasca reformasi pada tahun 1998. Hubungan Pemerintah Pusat Daerah menjadi isu yang hangat dan harus segera di tanggapinya oleh pemerintah. Tuntutan penyerahan kewenangan otonomi kepada daerah dibarengi dengan ancaman disintergrasi dan ancaman pemisahan dari daerah yang berpotensi secara ekonomi dan bersumber daya alam yang melimpah. Lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diikuti dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah merupakan respon cepat Pemerintahan Habibie dalam mengakomodasi tuntutan daerah. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 secara substansi memberikan landasan yang kuat tentang kebijakan desentralisasi fiskal. Pasal 6 secara khusus mengatur dana perimbangan terdiri dari Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan Penerimaan dari Sumber Daya Alam, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus.

Kebijakan keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan dampak besar, selain mengatur hubungan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten kota yang kurang optimal, berdampak pula pada ketidakstabilan politik di tingkat daerah, karena kewenangan DPRD sangat besar

sehingga dapat menjatuhkan Gubernur/Bupati/walikota. Adapun Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 berdampak pada ketimpangan daerah dan berpotensi melahirkan pemerintah daerah yang kaya raya dan daerah yang miskin.

Mengantisipasi dampak negatif yang bermunculan dari lahirnya peraturan dimaksud maka pada tahun 2004 pemerintah mengeluarkan kebijakan kompromi antara kepentingan pusat dengan daerah. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah diganti dengan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Perundangan dimaksud memberikan panduan kembali hubungan secara hierarkis antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dan dari sisi fiskal memberikan dana alokasi umum yang lebih besar kepada pemerintah daerah. Menurut Wahyudi Kumorotomo lahirnya kedua undang-undang ini menetapkan rumus yang lebih baik dalam penentuan alokasi keuangan kepada pemerintah daerah dan akan menjadi petunjuk utama bagi pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal di masa datang (Desentralisasi Fiskal, Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004, 2008:21).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan penyempurnaan melalui perubahan-perubahan yang ada dan implementasi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah telah memberikan arah mendasar mengenai penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang mengatur hubungan

pusat dan daerah dalam aspek administrasi pemerintahan maupun aspek hubungan keuangan.

Menurut Priyo Hari Adi dalam aspek hubungan keuangan pusat dan daerah, pemerintah telah mendorong daerah untuk lebih mampu dalam menggali sumber-sumber keuangan secara maksimal khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah/PAD (dalam Denden Imadudin Soleh, 2013 : 02). Lebih khusus kebijakan pemerintah meningkatkan kemampuan keuangan daerah ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 dan dirubah kembali dengan UU Nomor 28 Tahun 2009 pada tanggal 18 Agustus 2009.

Tabel 1  
Undang-Undang Tentang Pajak dan Retribusi Daerah  
Tahun 1997-2009

No	Undang-Undang	Tentang	Kewenangan
1	Undang-undang Nomor 18 tahun 1997	Pajak dan Retribusi Daerah	Memungut 11 Jenis Pajak : 4 Untuk Provinsi 7 Untuk Kabupaten
2	Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000	Perubahan Undang-Undang republic Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah	Memungut 11 Jenis Pajak : 4 Untuk Provinsi 7 Untuk Kabupaten
3	Undang-undang Nomor 28 tahun 2009	Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	Memungut 16 Jenis Pajak : 5 Untuk Provinsi 11 Untuk Kabupaten

Sumber : UU No.18/1997, UU No.33/2000, UU No.28/2009

Menurut analisis Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan RI, berlandaskan regulasi yang baru total penerimaan pajak bagi kabupaten/kota diprediksi akan meningkat jauh lebih pesat seperti dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 2  
Pajak, Retribusi, dan PAD Kabupaten/Kota Tahun 2009  
Dan Proyeksi Tahun 2010-2014

		Satuan: Rp Miliar					
No.	Pajak/Retribusi	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	Pajak Kab./Kota	4.698,56	5.579,09	14.037,55	15.222,01	16.482,47	30.555,98
2	Total Retribusi	6.153,34	6.722,24	7.291,15	7.860,05	8.428,95	8.997,85
3	Bagi Hasil Pajak Provinsi	13.903,01	19.946,80	21.882,85	23.818,89	25.754,94	31.190,98
4	PAD+Bagi Hasil Pajak Provinsi	31.300,93	39.431,73	51.032,70	55.359,67	59.762,64	79.978,66
5	PAD	17.397,92	19.484,93	29.149,85	31.540,78	34.007,70	48.787,68
6	APBD	233.383,44	253.867,74	274.352,04	294.836,34	315.320,64	335.804,94
7	PAD/APBD (%)	7,45	7,68	10,62	10,70	10,79	14,53
8	(PAD+Bagi Hasil Pj. Provinsi)/APBD (%)	13,41	15,53	18,60	18,78	18,95	23,82

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan, 2010

Tahun 2009 total pajak berjumlah Rp 4,70 triliun, tahun 2014 diproyeksikan menjadi Rp 30,55 triliun, terjadi peningkatan sebanyak Rp 25,85 triliun atau 550 persen. Total penerimaan retribusi, terjadi peningkatan dari Rp.6,15 triliun pada tahun 2009 menjadi Rp 9,00 triliun pada tahun 2014 atau diproyeksikan peningkatan total retribusi sebanyak Rp 2,85 triliun atau 46,34 persen. Peningkatan PAD kabupaten/ kota terhadap APBD kabupaten/kota akan mencapai hampir dua kali lipat, yaitu dari 7,45 persen pada tahun 2009 menjadi 14,53 persen pada tahun 2014.

Menurut Roberto Akyuwen bahwa kemandirian fiskal kabupaten/kota masih relatif rendah, meskipun cenderung meningkat, untuk itu diperlukan upaya-

upaya strategis dalam rangka mengakselerasi kontribusi PAD terhadap APBD (Roberto Akyuwen, Balai Diklat Keuangan Yogyakarta, 2009).

Lahirnya UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mendapat tanggapan beragam dari akademisi dan praktisi di daerah. Namun sepakat menyangsikan lahirnya perundangan ini akan berdampak signifikan terhadap peningkatan kemampuan keuangan daerah. Berikut tabel respon daerah terhadap kebijakan pendaerahan pajak dan retribusi daerah.

Tabel 3  
Respon Daerah di Indonesia Terhadap  
Berlakunya UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah  
dan Retribusi Daerah

No	Nama Daerah	Respon
1	Kabupaten Gorontalo Utara	Sebagai daerah baru hasil pemekaran, SDM pengelola perpajakan belum siap.
2	Kabupaten Kutai Kartanegara	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perluasan kewenangan yang setengah hati, diasumsikan tidak memberi kemungkinan bagi daerah memperluas jenis pajak dan retribusi yang khas bagi daerah.</li> <li>2. Biaya koleksi yang tinggi diperkirakan juga akan membebani daerah, karena skala ekonomi yang relatif rendah.</li> </ol>
3	Kota Ambon dan Provinsi Maluku	Justru akan mengakibatkan ksenjangan kemampuan fiskal
4	Papua	Tidak akan mampu menerapkan
5	NTT	Tidak akan mampu menerapkan

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan., 2010

Dari tabel diatas dapat disimpulkan bahwa undang-undang ini bagi kabupaten/kota kecil yang tersebar di luar Pulau Jawa belum menguntungkan. Dengan tegas disebutkan bahwa kabupaten/kota kecil di Papua, Maluku, dan Nusa Tenggara Timur (NTT) tidak akan mampu secara efektif menerapkan UU No. 28 Tahun 2009. Meskipun mendapat tanggapan beragam dan negative namun karena

peraturan adalah bersifat mengatur dan harus dilaksanakan maka Pemerintah di Daerah seluruh Indonesia tetap harus menyiapkan pelaksanaannya.

Selanjutnya berdasar UU No. 28 Tahun 2009 Pemerintah Daerah diberikan kewenangan tambahan dalam pengelolaan pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan dari pusat menjadi pajak daerah kabupaten/kota. Ketentuan pasal 2 ayat (2) huruf j Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyebutkan bahwa pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan merupakan salah satu jenis pajak yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Selanjutnya dalam penjelasan disebutkan bahwa paling lambat 31 Desember 2013 daerah harus melaksanakan peralihan pengelolaan pajak dimaksud. Untuk menindaklanjuti ketentuan UU No.28/2009 maka terbitlah Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 213/PMK.07/2010 dan Nomor 58 Tahun 2010 tentang Tahapan Persiapan Pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan sebagai Pajak Daerah.

Pengalihan PBB P2 diawali tahapan sosialisasi yang dilaksanakan secara bertahap oleh Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Kementrian Keuangan di seluruh kabupaten/kota di Indonesia dimulai tahun 2011 pada 160 Kabupaten/Kota, tahun 2012 pelaksanaan sosialisasi pada 150 kabupaten/kota. Sedangkan sisanya akan dilaksanakan pada tahun 2013. Tahapan selanjutnya yakni penyerahan pengelolaan kepada 123 daerah dari 492 daerah yang berhak memungut PBB-P2 pada tahun 2013 dan untuk 369 daerah akan dilaksanakan

pada tahun 2014 ini. (sumber : Workshop Pengalihan PBB-P2 menjadi Pajak Daerah, 19-20 November 2013 di Jakarta).

Tabel 4  
Tahapan Pengalihan Pengelolaan PBB Perdesaan dan Perkotaan  
Secara Nasional

No	Nama Daerah Kab/Kota	Propinsi	Pelaksanaan Sosialisasi	Penyerahan & Pengelolaan
1	Kota Surabaya	Jawa Timur	-	Telah diserahkan Pengelolaan PBB-P2 Desember 2010
2	Kabupaten Ponorogo	Jawa Timur	8 Januari 2013	10 Januari 2013
3	Bupati Indragiri Hilir	Riau	6 Maret 2013	Mulai Januari 2014
4	Kabupaten Minahasa Tenggara (Mitra)	Sulut	27 Maret 2013	Hingga April 2014 belum penyerahan
5	Kab. Kerinci	Sumbar	3 April 2012	1 Januari 2014
6	Kabupaten Buton	Sulawesi Tenggara	3 April 2013	1 Januari 2014
7	Kotamadya Langsa	Aceh	24 April 2013	1 Januari 2014
8	Lampung Barat	Lampung	23 Mei 2013	31 Desember 2014
9	Kabupaten Pekalongan	Jawa Tengah	19 Juli 2013	3 Januari 2013, Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah, 2013 Siap mengelola PBB-P2
10	Pemkot Lubuglinggau	Sumsel	Kamis, 14 November 2013	Akan dilaksanakan Paling lambat 1 Januari 2014
11	Pemerintah Kota Tomohon Manado	Sulut	19 Nov 2013	1 Januari 2014
12	Kota Payakumbuh	Sumbar	11 Desember 2013	1 Januari 2013
13	Pemda Asmat	Papua	12 Desember 2013	1 Januari 2014

Sumber Data : Dirjen Perimbangan Keuangan, Depkeu RI

Adapun transisi pengalihan pengelolaan PBB-P2 menjadi Pajak Daerah oleh Pemerintah Kabupaten Sleman dimulai dari tahun 2009 hingga tahun 2012 dan lahirnya Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan merupakan regulasi yang sangat penting dalam tahapan pengalihan pajak PBB P2. Peraturan Daerah

tersebut selanjutnya digunakan sebagai landasan pelaksanaan pendaerahan pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan sehingga tahun 2013 seluruh mekanisme pemungutan pajak PBB-P2 telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman.

Dampak positif pemberian kewenangan perpajakan ini adalah seluruh hasil penerimaan pajak PBB Perdesaan dan Perkotaan yang dulu dibagi dengan pemerintah Pusat dan Propinsi menjadi hak Pemerintah Kabupaten Sleman. Meskipun demikian selain dampak positif dan harapan yang prospektif dipastikan dalam pelaksanaan pengelolaan pajak bumi dan bangunan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman mengalami banyak kendala dan permasalahan yang harus dihadapi baik ditingkat kabupaten, kecamatan, desa hingga tingkat padukuhan. Berikut penulis sajikan data ketetapan dan realisasi pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan (PBB-P2) dari tahun 2008 hingga tahun 2013 di Kabupaten Sleman.

Tabel 5  
Ketetapan Pajak dan Realisasi PBB-P2  
se Kabupaten Sleman Tahun 2008-2014

No	Tahun	Ketetapan Pajak & Realisasi		
		Ketetapan Pajak	Realisasi	%
1	2008	55.570.072.440	36.307.936.523	65,34 %
2	2009	53.166.865.170	37.439.792.322	70,42%
3	2010	58.361.035.097	38.361.829.927	65,73%
4	2011	57.384.751.922	39.339.738.167	68,55%
5	2012	67.994.194.434	46.754.235.247	68,76%
6	2013	71.077.989.720	50.853.406.748	71,55%
7	2014	74.842.375.803	-	-

Sumber Data: Target dan Realisasi Dipenda Kab. Sleman tahun 2008-2014



Tahun 2013 merupakan tahun pertama transisi pelaksanaan pengelolaan pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan di Kabupaten Sleman. Tabel 5 menunjukkan bahwa realisasi pajak tahun 2008-2013 belum mencapai target. Khusus Tahun 2013 sebagai tahun pertama pendaerahan pajak, capaiannya Rp.50.853.406.748 dari ketetapan sebesar Rp. 71.077.989.720 atau 71,55%.

Tabel 6  
Ketetapan Pajak dan Realisasi PBB-P2 Seluruh Kecamatan  
di Kabupaten Sleman  
Tahun 2013

No	Kecamatan	Ketetapan Pajak & Realisasi		
		Ketetapan Pajak	Realisasi	%
1	Gamping	5.555.313.387	3.629.509.311	65,33
2	Godean	2.204.729.859	1.476.142.110	66,95
3	Moyudan	740.045.254	577.863.996	78,08
4	Minggir	926.603.011	686.984.679	74,14
5	Seyegan	810.175.248	701.884.581	86,63
6	Mlati	8.672.274.685	6.222.972.975	71,76
7	Depok	26.906.885.412	18.367.834.020	68,26
8	Berbah	1.313.388.589	908.998.518	69,21
9	Prambanan	891.450.832	775.643.643	87,01
10	Kalasan	3.649.012.042	2.577.371.792	70,63
11	Ngemplak	2.839.583.110	2.073.726.495	73,03
12	Ngaglik	8.278.923.407	5.859.158.881	70,77
13	Sleman	3.530.434.964	2.960.395.050	83,85
14	Tempel	1.707.281.264	1.310.510.333	76,76
15	Turi	1.004.217.392	915.331.151	91,15
16	Pakem	1.456.250.863	1.239.426.074	85,11
17	Cangkringan	608.540.222	554.408.537	91,10
		71.077.989.720	50.853.406.748	71,55

Sumber Data: Dipenda Kab. Sleman tahun 2013

Dari tabel 6 diatas, dapat diketahui bahwa realisasi pajak Kecamatan Gamping tahun 2013 belum mencapai target. Tahun 2013 sebagai tahun pertama

pendaerahan PBB P2 baru mencapai Rp. 3.629.509.311 dari ketetapan sebesar Rp.5.555.313.387 atau 65,33%. Selanjutnya apabila dibandingkan dengan kecamatan lain realisasi PBB P2 di kecamatan Gamping adalah paling rendah (peringkat terendah dari 17 kecamatan). Kondisi ini menjadi menarik diteliti, untuk mengetahui kendala dan permasalahan yang terjadi di lapangan.

Berdasar proses pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan serta data-data target dan realisasi yang ada di tingkat kabupaten dan kecamatan dalam pengelolaan pajak di Kabupaten Sleman maka menjadi sangat menarik untuk diteliti. Atas dasar kertertarikan inilah tesis ini akan meneliti transisi pengelolaan pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan di Pemerintah Kabupaten Sleman oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Sleman. Selanjutnya untuk memperdalam penulisan, penulis akan meneliti pelaksanaan pendaerahan pajak dimaksud pada di tingkat bawah yakni di Kecamatan Gamping yang meliputi 5 Desa.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang meliputi sejarah, proses pengalihan, kemudian data-data target dan realisasi dalam pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan maka terdapat permasalahan utama yang kami angkat untuk dikupas lebih lanjut yakni :

1. Bagaimanakah pendaerahan pajak di Pemerintah Kabupaten Sleman berdasar Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ?

2. Bagaimanakah transisi pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan di Kabupaten Sleman tahun 2009-2013 sebagai tindak lanjut pelaksanaan pendaerahan pajak yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ?
3. Bagaimanakah implementasi pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan di Kabupaten Sleman tahun 2009-2013 sebagai tindak lanjut pelaksanaan pendaerahan pajak yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ?
4. Bagaimanakah gambaran sebelum dan sesudah transisi pengelolaan PBB P2 dari aspek regulasi, struktur dan tata kerja, SDM, anggaran/keuangan, peralatan, data, kerja sama, administrasi, dan sistem pengelolaannya ?

### **1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

- 1) Mengkaji proses pendaerahan pajak di Pemerintah Kabupaten Sleman berdasar Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- 2) Mengkaji proses transisi pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan yang semula kewenangan Pusat menjadi kewenangan Kabupaten Sleman tahun 2009-2012.
- 3) Mengkaji implementasi kewenangan pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan di masa transisi tahun 2012-2013.
- 4) Mengkaji gambaran sebelum dan sesudah transisi pengelolaan PBB P2 dari aspek regulasi, struktur, tata kerja, SDM, anggaran/keuangan, peralatan, data, kerja sama. administrasi, dan sistem pengelolaannya.

## **2. Manfaat Penelitian**

- 1) Memberikan gambaran proses pendaerahan pajak di Pemerintah Kabupaten Sleman berdasar Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- 2) Memberikan gambaran proses transisi pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan yang semula kewenangan Pusat menjadi kewenangan Kabupaten Sleman tahun 2009-2012.
- 3) Memberikan gambaran implementasi kewenangan pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan di masa transisi 2012-2013.
- 4) Memberikan gambaran sebelum dan sesudah transisi pengelolaan PBB P2 dari aspek regulasi, struktur dan tata kerja, SDM, anggaran/keuangan, peralatan, data, dan kerja sama.
- 5) Memberikan sumbangan pemikiran kepada pemangku kepentingan “stakeholder” di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sleman dalam proses pendaerahan pajak, proses transisi dan masa implementasi kewenangan pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan ditemukan potensi, hambatan dan permasalahan di tingkat kabupaten, kecamatan, pemerintah desa hingga padukuhan. Sumbangan pemikiran dimaksud dapat digunakan sebagai dasar pembuatan kebijakan lebih lanjut dalam pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan di Kabupaten Sleman.