

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.¹ Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.² Otonomi tidak semata-mata tampak dalam penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, akan tetapi lebih jauh lagi yaitu seberapa jauh kewenangan yang dilimpahkan itu memberikan kontribusi terhadap masyarakat. Maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah berorientasi pada pembangunan. Yang dimaksud dengan pembangunan adalah pembangunan dalam arti luas, yang meliputi segala segi kehidupan dan penghidupan. Jadi pada hakikatnya otonomi daerah lebih merupakan hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.³

Penyelenggaraan otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari cukup tidaknya kemampuan daerah dalam bidang keuangan karena kemampuan keuangan merupakan salah satu indikator paling guna mengukur tingkat keberhasilan otonomi suatu daerah. Dengan kata lain, faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam meningkatkan otonominya.

¹ Azhari Aziz Samudra, *Perpajakan di Indonesia: Keuangan, Pajak dan Restribusi Daerah*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, hlm. 32.

² HAW Wijaya, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 76.

³ Azhari Aziz Samudra, *Op. Cit.*, hlm. 30.

Mengingat pentingnya posisi keuangan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka untuk dapat memiliki keuangan yang memadai pemerintah daerah harus dapat mengelola sumber-sumber keuangan yang dimiliki dengan optimal. Sumber-sumber keuangan tersebut dapat dikelompokkan ke dalam dua kelompok utama yakni: sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan sumber Pendapatan non-Asli Daerah (non-PAD). Penyelenggaraan otonomi daerah yang sehat hanya tercapai apabila sumber utama keuangan daerah guna membiayai aktivitas daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah atau paling tidak pembiayaan rutinnya ditutup oleh hasil Pendapatan Asli Daerah.⁴

Pajak daerah merupakan kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁵ Sumber pendapatan daerah meliputi tidak saja Pendapatan Asli Daerah (PAD), akan tetapi termasuk pula sumber pendapatan daerah yang berasal dari penerimaan pemerintah pusat yang dalam realisasinya dapat saja berbentuk bagi hasil penerimaan pajak dari pusat atau lainnya yang berbentuk subsidi untuk keperluan pembangunan daerah dan sebagainya.⁶

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah. Pendapatan Asli Daerah merupakan usaha daerah guna memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dari pemerintah tingkat atas (subsidi). Pada dasarnya Pendapatan Asli Daerah seyogyanya ditunjang oleh dari hasil-hasil perusahaan daerah, perusahaan pasar, pajak

⁴ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 283-284.

⁵ Mardiasmo, *Perpajakan*, CV. ANDI OFFSET, Yogyakarta, 2016, hlm. 14.

⁶ Azhari Aziz Samudra, *Op.Cit.*, hlm. 54.

reklame, pajak tontonan, redistribusi kendaraan dan kebersihan, pajak bumi dan bangunan serta usaha sah lainnya.⁷

Dasar hukum pengenaan pajak bumi dan bangunan adalah Undang-Undang No. 12 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 1994. Undang-Undang PBB berlaku mulai tanggal 1 Januari 1986. Undang-Undang itu menggantikan:

1. Ordonansi Pajak Rumah Tangga Tahun 1908.
2. Ordonansi Verponding Indonesia Tahun 1923.
3. Ordonansi Verponding Tahun 1928.
4. Ordonansi Pajak Kekayaan tahun 1932.
5. Ordonansi Pajak Jalan Tahun 1942.
6. Undang-Undang Darurat No. 11 Tahun 1957 khususnya pasal 14 huruf j, k, dan l.
7. Undang-Undang No. 11 Tahun 1959 tentang Pajak Hasil Bumi.⁸

Susunan Undang-Undang PBB sebagai bagian dari pembaruan sistem perpajakan nasional yang dimulai pada tahun 1984 adalah bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Bumi dan bangunan memberikan keuntungan dan kedudukan sosial ekonomi yang lebih bagi orang atau badan yang mempunyai suatu hak atau yang memperoleh manfaat darinya. Hasil penerimaan pajak diarahkan untuk kepentingan masyarakat darimana pajak tersebut berasal. Keikutsertaan dan kegotongroyongan rakyat dalam pembiayaan pembangunan. Sistem perpajakan harus mencerminkan kesederhanaan, mudah dimengerti, dan menjamin kepastian hukum.⁹

Pajak bumi dan bangunan sebelum tahun 2014 adalah termasuk dalam jenis pajak pusat, akan tetapi berdasarkan Undang-Undang No. 28 Tahun 2009, Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2) telah

⁷ HAW Wijaya, *Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 42.

⁸ Mardiasmo, *Op.Cit.*, hlm. 13-14.

⁹ Muda Markus, *Perpajakan Indonesia Suatu Pengantar*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm. 403.

diserahkan kepada kota/kabupaten.¹⁰ Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan masih dikenakan pajak pusat paling lambat sampai dengan 31 Desember 2013 atau sampai ada ketentuan Peraturan Daerah (Perda) tentang pajak bumi dan bangunan yang terkait dengan pedesaan dan perkotaan yang diberlakukan di daerah masing-masing.¹¹

Pajak bumi dan bangunan pedesaan dan perkotaan (PBB-P2) merupakan salah satu faktor pemasukan bagi pemerintah daerah yang cukup berkontribusi terhadap pendapatan daerah. Apabila pemungutan PBB-P2 meningkat, maka akan terjadi peningkatan pendapatan daerah sehingga mampu mendorong perekonomian dan pembangunan daerah tersebut.¹²

Pemerintah telah melakukan beberapa perubahan kebijakan dalam rangka mengoptimalkan besarnya penerimaan pajak sebagai sumber pendapatan asli daerah. Salah satu perubahan tersebut berkenaan dengan perpajakan daerah pada tahun 2009 yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Undang-Undang ini menggantikan Undang-Undang sebelumnya yakni Undang-Undang No. 34 Tahun 2000. Reformasi Undang-Undang ini bertujuan untuk meningkatkan kemampuan daerah dalam upaya melancarkan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah melalui Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Kebijakan ini dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas dengan memerhatikan potensi daerah.¹³

Salah satu hal yang penting dari lahirnya Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah dengan dialihkannya dua jenis pajak pusat menjadi pajak daerah. Kedua jenis pajak tersebut ialah Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Bumi dan Bangunan untuk sektor Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2).

¹⁰ Azhari Aziz Samudra, *Op. Cit.*, hlm. 260.

¹¹ Abdul Halim, dkk, *Perpajakan: Konsep, Aplikasi, Contoh, dan Studi Kasus*, Salemba Empat, Jakarta, 2014, hlm. 467.

¹² Haula Rosdiana dan Edi Slamet Irianto, *Pengantar Ilmu Pajak: Kebijakan dan Implementasi di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, Hlm. 64.

¹³ Azhari Aziz Samudra, *Op. Cit.*, hlm. 52-53.

Dalam skripsi ini, fokus pembahasan akan dipusatkan pada pelaksanaan pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan sektor Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2).

Diberlakukannya Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, berarti seluruh kewenangan dalam hal pemungutan pajak daerah sepenuhnya dialihkan kepada pemerintah daerah. Berlakunya, Undang-Undang tersebut menjadikan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan yang selanjutnya disebut PBB-P2 dari pajak pusat menjadi pajak daerah serta diharapkan mampu menjadi salah satu sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang potensial bagi setiap daerah. Kewenangan dalam kegiatan yang terkait dengan PBB-P2 menjadi milik pemerintah daerah, hal itu meliputi proses pendataan, penilaian, penetapan, pengadministrasian, pemungutan/penagihan dan pelayanan terkait PBB-P2.¹⁴

Pemerintah daerah setiap tahunnya memiliki target dalam penerimaan PBB-P2 sebagai salah satu sumber pendapatan daerah, namun terkadang realisasi penerimaan pajak tidak sesuai dengan target yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Sehingga perlu adanya strategi yang khusus untuk meningkatkan realisasi target penerimaan pajak khususnya tentang PBB-P2. Hal tersebut akan mendorong pemerintah daerah untuk lebih menggali potensi penerimaan PAD dari sektor PBB-P2 di daerahnya.¹⁵

Pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2) dari pajak pusat menjadi pajak daerah merupakan langkah tepat yang dilakukan oleh pemerintah berkenaan dengan penataan sistem perpajakan. Dengan adanya pengalihan ini, diharapkan PBB-P2 dapat meningkatkan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara. Berikut ini disajikan mengenai target dan realisasi Pajak Bumi dan

¹⁴ Ferian Dana Pradita, dkk, *Efektivitas Intensifikasi Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) serta Kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Surabaya*, PS Perpajakan, Jurusan Administrasi dan Bisnis, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, hlm. 1.

¹⁵ Erina Saputri, dkk, *Implementasi Kebijakan Pemungutan PBB-P2 di Kecamatan Galis Kabupaten Pamekasan*, Jurnal Ilmu Sosial dan Politik, ISSN. 2442-6962, Vol. 4, No. 3, 2015, hlm. 433.

Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2) di Kabupaten Jepara dalam empat tahun sejak 2014-2017:

Tabel 1.1
Target dan Realisasi Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2) Kabupaten Jepara

Tahun	Target (Rupiah)	Realisasi (Rupiah)	Presentase (%)
2014	15.000.000.000	16.339.979.409	108,9
2015	15.000.000.000	16.771.246.480	111,8
2016	16.000.000.000	19.290.782.277	120,6
2017	20.000.000.000	21.760.525.958	108,8

Sumber: Dokumen BPKAD Kabupaten Jepara, 2018

Dapat dilihat dari Tabel 1.1 di atas, bahwa presentase target dan realisasi Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2) di Kabupaten Jepara mengalami peningkatan dari tahun 2014-2016, namun mengalami penurunan pada tahun 2017 sebesar 11,8%. Mengenai hal tersebut, yang menjadi perhatian penulis adalah pada tahun 2017 dimana presentase antara target dan realisasinya paling rendah, yaitu hanya sebesar 108,8% dibandingkan tahun-tahun sebelumnya.

Mengenai hal tersebut kebijakan pengalihan PBB-P2 dari pusat ke daerah dinilai sudah tepat, namun yang menjadi perhatian penting selanjutnya adalah bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan. Sehingga yang menjadi pertanyaan selanjutnya adalah “mampukah pemerintah daerah mengimplementasikan pemungutan PBB-P2 dengan efektif?”. Hal tersebut menjadi perhatian penting dikarenakan dalam pelaksanaan seringkali dijumpai sejumlah kendala dan hambatan, sehingga mengakibatkan pelaksanaan pemungutan pajak menjadi kurang efektif dan berdampak pada penerimaan pajak yang kurang optimal. Oleh karena itu, agar pelaksanaan pemungutan PBB-P2 dapat berjalan efektif, maka dibutuhkan kesiapan dan kesungguhan oleh BPKAD Kabupaten Jepara selaku pelaksana pemungutan PBB-P2.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka untuk mengetahui tingkat keberhasilan pelaksanaan pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2) oleh BPKAD Kabupaten Jepara sesudah adanya pengalihan dari pajak pusat menjadi pajak daerah, perlu dilakukan sebuah penelitian. Salah satu cara untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan pemungutan PBB-P2 adalah dengan menghitung efektivitas pemungutan PBB-P2. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan sebuah penelitian dengan judul **Analisis Efektivitas Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2) Sesudah Pengalihan dari Pusat ke Daerah (Studi Kasus di BPKAD Kabupaten Jepara).**

B. Fokus Penelitian

Agar penelitian ini tidak terlalu meluas pembahasannya dan tanpa mengurangi tujuan penelitian, maka peneliti hanya membatasi permasalahan terkait dengan analisis efektivitas pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) oleh BPKAD Kabupaten Jepara sesudah adanya pengalihan dari pajak pusat menjadi pajak daerah.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2) di BPKAD Kabupaten Jepara?
2. Bagaimana efektivitas pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2) sesudah pengalihan pajak dari pusat ke daerah di Kabupaten Jepara?
3. Apa saja upaya yang dilakukan oleh BPKAD Kabupaten Jepara dalam mengatasi berbagai kendala untuk meningkatkan efektivitas pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2) di Kabupaten Jepara?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, tujuan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2) di BPKAD Kabupaten Jepara.
2. Untuk mengetahui efektivitas pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2) sesudah pengalihan pajak dari pusat ke daerah Kabupaten Jepara.
3. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh BPKAD Kabupaten Jepara dalam rangka meningkatkan efektivitas pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB P2) di Kabupaten Jepara.

E. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini dilakukan dengan harapan dapat memberikan beberapa manfaat, antara lain:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Menambah pengetahuan mengenai perpajakan.
 - b. Untuk kemajuan sistem perpajakan di Indonesia khususnya pajak daerah.
2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pemerintah daerah, eksekutif dan legislatif, terutama dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan daerah terkait dengan pemungutan PBB-P2, agar dapat mengoptimalkan besarnya penerimaan pajak daerah sebagai upaya untuk melancarkan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah daerah.

F. Sistematika Penulisan Skripsi

Adapun sistematika penulisan skripsi penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagian Awal

Dalam bagian ini terdiri dari halaman judul, halaman nota persetujuan pembimbing, halaman pengesahan, halaman motto, halaman persembahan, halaman kata pengantar, abstraksi, halaman daftar isi, halaman daftar tabel, dan halaman daftar gambar.

2. Bagian Isi

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, fokus penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Bab ini berisi tentang kajian-kajian pustaka dari penulisan skripsi yang meliputi uraian teoritis yang berhubungan dengan masalah penelitian yang dilakukan, dimana di dalamnya terdapat kajian mengenai konsep pajak, efektivitas pajak, hasil penelitian terdahulu, dan kerangka berfikir.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisi tentang jenis dan pendekatan penelitian, sumber data, lokasi penelitian, teknik pengumpulan data, uji keabsahan data, dan analisis data.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Bab ini berisi tentang hasil pengamatan dan pembahasan yang terdiri dari gambaran umum objek penelitian, deskripsi data penelitian, dan metode analisis dari data penelitian.

BAB V : PENUTUP

Bab ini berisi tentang kesimpulan, saran, dan penutup.

3. Bagian Akhir

Dalam bagian ini berisi tentang daftar pustaka, daftar riwayat pendidikan, dan lampiran-lampiran.