

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk keempat terbesar di dunia setelah Cina dengan 1.367.485.388 jiwa, India dengan 1.251.695.584 jiwa, dan Amerika Serikat 321.368.864 jiwa. Jumlah penduduk Indonesia sampai dengan Bulan Juli 2015 adalah sebanyak 255.993.674 jiwa dan terus bertambah setiap tahun (Central Intelligence Agency, 2015). Hanya dalam empat tahun yaitu dari tahun 2010 hingga tahun 2014, Indonesia telah mengalami peningkatan jumlah penduduk hampir 14 juta jiwa, yaitu dari 238,50 juta jiwa menjadi 252,20 juta jiwa (BPS-Statistics Indonesia, 2016). Jumlah penduduk Indonesia yang banyak dan terus berkembang membuat penawaran akan tempat tinggal semakin bertambah setiap tahunnya, hal ini dapat dibuktikan dengan bertambah banyaknya jumlah rumah tangga di Indonesia di setiap tahun dari tahun 2010 hingga 2014, yaitu 61,4 juta menjadi 64,8 juta (BPS-Statistics Indonesia, 2016). Pertumbuhan jumlah rumah tangga di Indonesia dapat dilihat pada tabel 1.1.

Tabel 1.1 Jumlah Rumah Tangga di Indonesia

Provinsi	Banyaknya Rumah Tangga (Ribuan Rumah Tangga)								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2013	2014
Indonesia	58.253	55.119	55.942	57.006	57.716	58.422	61.390	64.041	64.771

Sumber: diolah dari BPS-Statistics Indonesia (2016)

Berkembangnya jumlah penduduk dan bertambahnya jumlah rumah tangga Indonesia di setiap tahunnya, akan menimbulkan permintaan properti berupa rumah untuk hunian maupun tanah untuk sekedar berinvestasi dalam jumlah besar. Indonesia dengan pertumbuhan jumlah penduduk yang terus menerus bertambah membuat Wajib Pajak (WP) pada Indonesia semakin bertambah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Indonesia pada tahun 2015 mencapai Rp 1.793,6 triliun. Besarnya pendapatan dari sektor perpajakan sebesar Rp 1.201,7 triliun atau sama dengan 67% dari total pendapatan Negara Indonesia.

Menurut UU No. 28 Tahun 2007, pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pada tanggal 15 September 2009 telah disahkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 berlaku secara efektif pada tanggal 1 Januari 2010. Peraturan perundang-undangan ini membahas tentang pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2) dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang sebelumnya bersifat sentralisasi dan sekarang telah diubah menjadi desentralisasi. Adanya pengalihan PBB-P2 dan BPHTB menjadikan kegiatan proses pendataan, penilaian, penetapan, pengadministrasian, pemungutan ataupun penagihan dan pelayanan PBB-P2 akan diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten ataupun Kota. Adapun tujuan dari pengalihan pengelolaan PBB-P2 menjadi pajak daerah sesuai dengan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah:

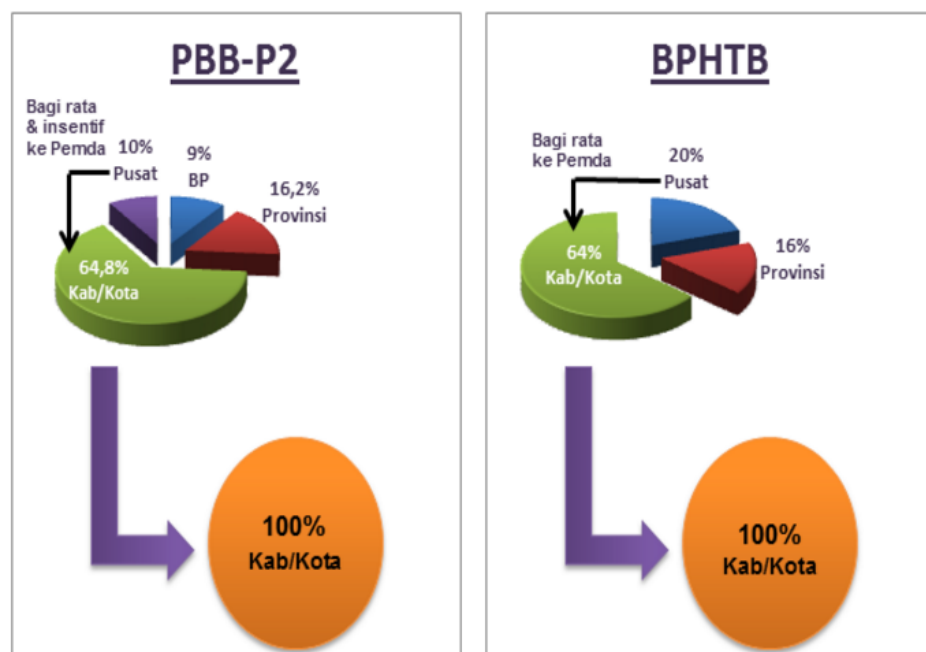
1. Meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan otonomi daerah,
2. Memberikan peluang baru kepada daerah untuk mengenakan pungutan baru (menambah jenis pajak daerah dan retribusi daerah),
3. Memberikan kewenangan yang lebih besar dalam perpajakan dan retribusi dengan memperluas basis pajak daerah,
4. Memberikan kewenangan kepada daerah dalam penetapan tarif pajak daerah, dan
5. Menyerahkan fungsi pajak sebagai instrumen penganggaran dan pengaturan pada daerah.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pengalihan pengelolaan BPHTB dilaksanakan mulai 1 Januari 2011 secara serentak di seluruh Indonesia. Berbeda dengan pengalihan pengelolaan BPHTB, pelaksanaan pengalihan pengelolaan PBB-P2 ke seluruh pemerintah daerah kabupaten/kota dimulai paling lambat 1 Januari 2014. Pada tahun 2011 Kota Surabaya merupakan kota pertama yang menerima pengalihan

pengelolaan PBB-P2. Perlakuan pengalihan pengelolaan PBB-P2 yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya menjadi *pilot project* bagi pelaksanaan pengalihan pengelolaan penerimaan dari sektor PBB-P2 di seluruh daerah di Indonesia. Keberhasilan pemerintah Kota Surabaya dalam mengelola penerimaan dari sektor PBB-P2 dapat menjadi contoh dan acuan bagi pemerintah kabupaten/kota lainnya. Agar terciptanya kelancaran dalam pengelolaan PBB-P2, pemerintah kabupaten/kota harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut (Direktorat Jenderal Pajak, 2012):

1. Kebijakan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) agar memperhatikan konsistensi, kesinambungan dan keseimbangan antar wilayah,
2. Kebijakan tarif PBB, agar tidak menimbulkan gejolak di masyarakat,
3. Menjaga kualitas pelayanan kepada WP, dan
4. Akurasi data subjek dan objek pajak dalam Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT) tetap terjaga.

Perbandingan penerimaan PBB-P2 dan BPHTB sebelum dan setelah pengalihan dapat dilihat pada gambar 1.1.



Gambar 1.1 Perbandingan Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan, dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan Sebelum dan Setelah Pengalihan di Seluruh Indonesia

Sumber: Direktorat Jenderal Pajak (2012)

Manfaat dari dilakukannya pelaksanaan pengalihan pengelolaan PBB-P2 akan berdampak pada penerimaan PBB-P2 dan BPHTB yang sepenuhnya akan masuk ke pemerintah kabupaten ataupun pemerintah kota. Penerimaan PBB-P2 dan BPHTB yang masuk ke pemerintah daerah diharapkan mampu meningkatkan jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pada saat PBB-P2 dikelola oleh pemerintah pusat, pemerintah kabupaten ataupun pemerintah kota hanya mendapatkan bagian sebesar 64,8% dan BPHTB hanya mendapatkan 64%. Setelah pengalihan dilakukan, semua pendapatan dari sektor PBB-P2 dan BPHTB akan masuk ke dalam kas pemerintah daerah. Salah satu contoh nyata dari daerah yang mengalami kenaikan PAD selama pengalihan PBB-P2 dan BPHTB adalah kota Surabaya, sehingga dijadikan *pilot project* dari pengalihan pengelolaan PBB-P2 menjadi pajak daerah. Walikota Surabaya, Rismaharini (2010) menyatakan bahwa, pada tahun 2010 PAD kota Surabaya hanya Rp.1 Triliun. Pada tahun 2011 PAD kota Surabaya akan menjadi Rp.2 Triliun. Beliau menambahkan bahwa penyebab kenaikan PAD tersebut berasal dari PBB dan BPHTB.

Pada penelitian sebelumnya oleh Kosasih, *et al.* (2012), dilakukan pengamatan pada Kabupaten Karawang yang sudah mulai memberlakukan pengalihan pengelolaan BPHTB ke pemerintah daerah pada tanggal 1 Januari 2012. Tercatat selama periode pengamatan dalam Laporan Anggaran dan Realisasi Pendapatan Kabupaten Karawang Tahun 2012 sampai dengan Bulan Agustus 2012, penerimaan BPHTB mencapai 362,30% dari yang dianggarkan sebesar Rp 45.000.000.000,- dengan realisasi Rp 163.036.150.027,-. PAD yang menjadi target Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang pada saat itu adalah Rp 273.255.186.007, namun dengan nilai realisasi sebesar Rp 331.785.375.181. Pemberlakuan pengalihan pengelolaan BPHTB oleh Kabupaten Karawang membuat PAD yang dihasilkan lebih tinggi. Kontribusi BPHTB pada PAD Kabupaten Karawang mencapai 121,43%, yang secara tidak langsung BPHTB menyumbang hampir setengah dari total PAD, yaitu sebesar 49,13%.

Pada penelitian lainnya Mujiyati, *et al.* (2015) yang mengevaluasi penerimaan PBB pada saat pengalihan pengelolaan PBB dilakukan di Kabupaten Sukoharjo. Penelitian Mujiyati, *et al.* (2015) membahas mengenai peningkatan penerimaan PBB setelah diberlakukannya Undang-Undang Pajak Daerah dan

Retribusi Daerah (PDRD) dan efektivitas komposisi penerimaan PBB setelah diberlakukannya Undang-Undang PDRD. Penelitian oleh Mujiyati, *et al.* (2015) menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Hasil dari penelitian oleh Mujiyati, *et al.* (2015) adalah tingkat penerimaan pertumbuhan mengalami penurunan, karena tarif yang diberikan pemerintah daerah lebih kecil daripada tarif yang diberikan oleh pemerintah pusat. Hasil lainnya yang didapat mengenai efektivitas pada penerimaan PBB adalah kurang efektif.

Penelitian oleh Wijaya, *et al.* (2014) bermaksud untuk mengetahui pengaruh BPHTB terhadap Pendapatan Daerah sebelum dan setelah desentralisasi, pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Pendapatan Daerah sebelum dan setelah desentralisasi, pengaruh BPHTB terhadap PAD setelah desentralisasi, tingkat penerimaan BPHTB setelah desentralisasi, tingkat penerimaan DBH setelah desentralisasi, dan kontribusi PAD terhadap Pendapatan Daerah setelah desentralisasi BPHTB. Penelitian oleh Wijaya *et al.* (2014) menggunakan metode kuantitatif kemudian diperjelas dan diperdalam dengan metode kualitatif. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa BPHTB hanya berpengaruh signifikan terhadap Pendapatan Daerah sebelum desentralisasi, DBH hanya berpengaruh terhadap Pendapatan Daerah sebelum desentralisasi, BPHTB tidak berpengaruh signifikan terhadap PAD, setelah desentralisasi BPHTB mengalami penurunan penerimaan, DBH setelah desentralisasi mengalami kenaikan, dan kontribusi PAD terhadap Pendapatan Daerah setelah desentralisasi masih rendah. Adanya penurunan pada saat setelah desentralisasi BPHTB dilakukan adalah terdapat realisasi yang tidak sesuai dengan anggaran yang ditetapkan. Terdapat BPHTB beberapa bulan yang tidak tercatat dan terserap secara maksimal.

Penelitian terdahulu yang telah dilakukan mengenai desentralisasi PBB ataupun BPHTB pada umumnya memiliki tujuan untuk mengukur efektivitas pada pengalihan pengelolaan PBB ataupun BPHTB setelah menjadi pajak daerah. Indonesia merupakan negara yang sedang berkembang. Daerah-daerah seperti Kabupaten dan Kota membutuhkan pemasukan yang maksimal demi mendukung pembangunan daerah. Banyaknya jumlah masyarakat yang tersebar di seluruh Indonesia secara tidak langsung menuntut peraturan dan pelayanan pajak yang

handal. Peraturan dan pelayanan pajak yang handal akan membuat peraturan yang dibuat pemerintah tentang pengalihan pengelolaan PBB-P2 maupun BPHTB efektif dan sepenuhnya akan berdampak terhadap PAD. Contoh nyata seperti pada yang terjadi di Kota Surabaya. Kota Surabaya melakukan pengalihan pengelolaan BPHTB dan PBB-P2 secara efektif pada 1 Januari 2011, dan kenaikan PAD Kota Surabaya mencapai dua kali lipat, yaitu dari Rp 1,04 triliun menjadi Rp 2,04 triliun (Kabarbisnis, 2010).

Kotamadya Denpasar merupakan salah satu dari 105 Kabupaten atau Kota yang menerapkan pengalihan pengelolaan PBB-P2 pada tahun 2013 bersama dengan Kota Banda Aceh, Provinsi DKI Jakarta, dan Kota Malang, dan pengalihan BPHTB pada tahun 2011. Kota Denpasar merupakan ibukota dari Provinsi Bali yang merupakan salah satu tujuan pariwisata, tujuan berkarir, maupun bertempat tinggal di Indonesia. Bali memiliki beragam budaya, keindahan alam, dan masyarakat yang menjaga dengan baik tradisi turun temurun yang dapat menarik perhatian baik turis lokal maupun mancanegara. Biaya kehidupan yang masih cukup terjangkau apabila dilihat dari sisi Upah Minimum Kabupaten atau Kota (UMK) Kota Denpasar yaitu Rp 2.007.000,- menjadi daya tarik tersendiri bagi masyarakat untuk dapat bertempat tinggal dan menjalani kehidupan di Kota Denpasar, Bali. Adanya faktor-faktor tersebut dapat dibuktikan dengan jumlah kepadatan penduduk Kota Denpasar yang terus meningkat di setiap tahunnya. Dalam jangka waktu lima tahun, yaitu dari tahun 2010 hingga 2014 kepadatan penduduk Kota Denpasar meningkat dari 6.210/km² menjadi 6.759/km² (Badan Pusat Statistik Kota Denpasar, 2016). Jumlah kepadatan penduduk Kota Denpasar pada tahun 2014 dapat dilihat pada tabel 1.2.

Tabel 1.2 Jumlah Rumah Tangga, Rata-rata Penduduk dan Kepadatan Penduduk di Kota Denpasar Tahun 2014

Rata-Rata Penduduk				
Tahun	Jumlah	Per Rumah Tangga	Per Desa	Kepadatan Penduduk (Per Km2)
2010		3	18.339	6.210
2011		3	18.858	6.346
2012		3	19.277	6.487
2013		3	19.679	6.622
2014		3	20.083	6.759

Sumber: diolah dari Badan Pusat Statistik Kota Denpasar (2016)

Kota Denpasar sebagai ibukota dari Provinsi Bali memiliki PAD yang besar jumlahnya dan terus meningkat setiap tahunnya. PAD yang besar dan terus meningkat setiap tahun dikarenakan banyaknya penerimaan pajak daerah oleh Kota Denpasar terkait pajak Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Bahkan sebelum menerapkan peraturan baru secara sepenuhnya oleh pemerintah, Kota Denpasar mampu melampaui target dan meningkatkan PAD sampai dengan Rp 352 miliar pada tahun 2012, yaitu meningkat Rp 65 miliar dari tahun 2011 (Antara Bali, 2012). PAD yang dapat melampaui target pada Kota Denpasar berasal dari retribusi IMB, pajak hotel, pajak restoran, pajak papan iklan, dan pajak papan reklame.

Benchmarking adalah suatu proses terus-menerus yang sistematis untuk membandingkan efisiensi dan efektivitas kinerja dalam ukuran produktivitas, kualitas, dan praktek-praktek dengan perusahaan-perusahaan dan organisasi-organisasi yang telah menunjukkan keunggulannya (Karlöf & Ösblom, 1997). Untuk membandingkan efektivitas dari pengalihan pengelolaan PBB-P2 dan BPHTB pada PAD Kota Denpasar, tidak dapat dilakukan hanya dengan melakukan penelitian secara mendalam kepada instansi terkait, yaitu Dinas Pendapatan Kota Denpasar. Dibutuhkan instansi lain yang terkait, yaitu Dinas Pendapatan lain dari kota yang lain, seperti Kota yang sedang berkembang seperti Denpasar. Dengan membandingkan dan melakukan *benchmarking* antara Dinas Pendapatan Kota Denpasar dan Dinas Pendapatan di kota lain, akan diperoleh data dan informasi mengenai kelebihan dan kekurangan dari Dinas Pendapatan Kota Denpasar terkait pengalihan pengelolaan PBB-P2 dan BPHTB.

Kota Denpasar telah menerapkan peraturan pemerintah mengenai pengalihan pengelolaan BPHTB pada tahun 2011 dan PBB-P2 pada tahun 2013. Menurut penelitian terdahulu, dampak dari pengalihan PBB-P2 dan BPHTB sangat berdampak bagi PAD kabupaten ataupun kota di Indonesia. Adanya peningkatan PAD yang cukup besar pada Kota Denpasar tanpa memberikan transparansi yang jelas kepada masyarakat mengenai efektivitas pengalihan pengelolaan PBB-P2 dan BPHTB, dan dengan melakukan perbandingan antara Dinas Pendapatan inilah yang mendasari penelitian yang berjudul “Analisis Pengalihan Pengelolaan PBB-P2 dan BPHTB pada PAD Kota Denpasar”.

1.2 Fokus Penelitian

Penelitian ini berfokus pada pengalihan pengelolaan PBB-P2 dan BPHTB dari sentralisasi menjadi desentralisasi, dan efektivitas penerapan peraturan pengalihan pengelolaan PBB-P2 dan BPHTB pada PAD Kota Denpasar. Analisis akan dilakukan pada hasil penelitian, mengenai seberapa besar dampak yang ditimbulkan dan efektivitas dari pengalihan pengelolaan PBB-P2 dan BPHTB.

1.3 Batasan Penelitian

Batasan penelitian pada penelitian ini terbatas pada hal-hal terkait efektivitas pengalihan pengelolaan, dan pelaksanaan PBB-P2 dan BPHTB yang berdampak pada PAD Kota Denpasar. Observasi yang dilakukan pada penelitian ini terbatas hanya pada keadaan dan kegiatan yang dilakukan subjek penelitian pada Dinas Pendapatan Kota Denpasar.

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui efektivitas Pemerintah Kota Denpasar melaksanakan pengalihan pengelolaan PBB-P2 dan BPHTB sehingga dapat berdampak pada PAD Kota Denpasar, karena Kota Denpasar sebagai kota tujuan pariwisata telah mendapatkan kontribusi pajak daerah yang tinggi dan meningkat di setiap tahunnya pada saat belum melakukan pengalihan pengelolaan.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoritis

Adapun manfaat teoritis yang didapat dari penelitian ini adalah:

1. Pengembangan keilmuan. Diharapkan penelitian ini dapat menjadi acuan dalam membuat analisis pada kasus yang serupa.
2. Penelitian selanjutnya. Diharapkan penelitian ini dapat menjadi referensi dalam mengambil kesimpulan dari analisis yang telah dirumuskan.

1.5.2 Manfaat Empiris

Adapun manfaat empiris yang didapat dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat untuk Pemerintah Kota Denpasar adalah untuk mengetahui efektivitas pengalihan pengelolaan PBB-P2 dan BPHTB pada PAD Kota Denpasar.
2. Manfaat untuk Masyarakat Kota Denpasar adalah untuk mengetahui pentingnya membayar pajak PBB-P2 dan BPHTB yang berdampak pada PAD Kota Denpasar dan pembangunan Kota Denpasar.

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan proposal penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini secara mendalam menjelaskan mengenai pemilihan judul, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan teori-teori yang berhubungan dengan topik yang dibahas dalam penelitian ini. Bab ini berisi teori dan konsep yang diambil dari berbagai sumber yang diolah dan menjadi dasar bagi penulis untuk mendukung penelitian ini. Uraian teori dapat memberikan landasan ilmiah tentang perumusan metode, arah penelitian dan pemecahan masalah.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang metode yang digunakan dalam penelitian, antara lain jenis penelitian, subjek dan objek penelitian, metode pengumpulan data, uji keabsahan data dan metode analisis data pada penelitian ini.

BAB IV Bab ini menjelaskan secara mendalam tentang gambaran umum objek penelitian, yaitu Dinas Pendapatan Kota Denpasar. Gambaran umum yang dimaksud adalah sejarah perusahaan, visi dan misi perusahaan, dan struktur organisasi perusahaan. Bab ini juga menjelaskan analisis

data dan pembahasan pokok pada penelitian ini, yaitu mengenai efektivitas dari desentralisasi PBB-P2 dan BPHTB pada PAD Kota Denpasar. Analisis efektivitas lebih lanjut ditunjang dengan penerapan *benchmarking* dengan satu daerah di Indonesia, yaitu Kota Bandung. Uraian analisis dan pembahasan adalah untuk menjawab *research question* dari penelitian ini.

BAB V Bab ini menjelaskan dan menyimpulkan keseluruhan isi dari penelitian dari bab I sampai dengan bab V. Terdapat pula implikasi teoritis dan empiris yang terdapat pada penelitian ini yang bertujuan untuk berguna di kemudian hari kepada pihak-pihak terkait. Rekomendasi penelitian terdapat pada sub bab terakhir pada bab ini.