

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan merupakan usaha terencana dan terarah untuk meningkatkan kesejahteraan hidup manusia yang menuntut adanya perubahan sosial budaya sebagai pendukung keberhasilannya dan menghasilkan perubahan sosial budaya. Pembangunan nasional adalah suatu harapan untuk rakyat Indonesia yang mencita-citakan Indonesia yang adil, makmur dan sejahtera baik secara moral dan spiritual.¹

Pemerintah Indonesia melakukan perubahan sistem pemerintahan dari sistem sentralisasi menjadi sistem desentralisasi. Perubahan tersebut memberikan harapan yang besar bagi bangsa Indonesia untuk menciptakan kesejahteraan. Sistem desentralisasi ini dilaksanakan dengan melalui kebijakan otonomi daerah. Adanya otonomi daerah membuat pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Pemerintah daerah melaksanakan roda pemerintahan secara mandiri, tetapi tetap melakukan kordinasi dan pengawasan dari pemerintah pusat. Diharapkan dengan otonomi daerah ini, bisa membuat pemerintah dekat dengan masyarakat. Pemerintah daerah bisa dengan cepat melakukan kebijakan-kebijakan yang dibutuhkan oleh masyarakat tanpa menunggu arahan dari pemerintah pusat. Salah satu hal yang sangat mempengaruhi jalannya pemerintahan pada otonomi daerah yaitu masalah pendanaan.

¹ Waluyo dan Wirawan BA.Ilyas, *Pengantar Perpajakan Indonesia*, Salemba Empat, Jakarta, 2000, hlm.1.

Untuk menanggulangi hal tersebut, pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan desentralisasi fiskal dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Kebijakan fiskal ini memberikan pengaruh yang signifikan dalam pengelolaan secara mandiri ketika pemerintah daerah memaksimalkan kebijakan ini mengoptimalkan pendapatan dari daerahnya sendiri. Adanya kebijakan desentralisasi fiskal membuat pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menggali dan mengoptimalkan sumber daya yang ada di daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Konsekuensi dilaksanakannya otonomi daerah ini adalah diberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuannya adalah antara lain untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Kewenangan yang lebih besar ini akan membutuhkan biaya yang begitu besar. Diharapkan dengan banyaknya biaya yang dibutuhkan ini, pemerintah daerah tidak bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat.

Pemerintah daerah diharapkan dapat mengoptimalkan sumber daya yang ada pada daerah agar tidak terlalu bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat. Salah satu langkah yang dapat diambil yaitu melalui kebijakan fiskal. Kebijakan fiskal berarti penggunaan pajak, pinjaman masyarakat, pengeluaran masyarakat oleh pemerintah untuk tujuan stabilisasi atau pembangunan. Kebijakan fiskal khususnya perpajakan bisa membantu dalam menopang otonomi daerah, maka pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang

Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD).² undang- undang ini merupakan salah satu langkah pemerintah pusat dalam membantu pelaksanaan otonomi daerah khususnya yang berkaitan dengan desentralisasi fiskal dalam bidang perpajakan. Hal itu di tunjukan dengan pengalihan pajak pusat menjadi pajak daerah, yaitu Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2), sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009.

Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 ini, maka seluruh kewenangan dalam pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Dengan demikian Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) menjadi salah satu sumber pendapatan yang sangat potensial bagi daerah (Kabupaten/Kota). Pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) ini memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah mempunyai kekuasaan penuh untuk mengelola hasil dari Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) tanpa dibagi kepada pemerintah pusat. Kebijakan ini dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, dan meningkatkan pelayanan publik serta penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu juga dengan adanya kebijakan ini diharapkan pemerintah daerah menjadi lebih mandiri dalam pembiayaannya.

Pelaksanaan kebijakan pengalihan PBB P2 tidak langsung dilakukan serentak di seluruh kabupaten/kota di Indonesia melainkan dilakukan secara bertahap. Pada tahun 2012 baru terdaftar dua kabupaten yaitu Kabupaten Bogor dan

² Penjelasan Undang-undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Kabupaten Depok dan 15 Kabupaten/Kota yang telah mendapat pengalihan atas pengelolaan PBB P2. Tahun 2013, ada 11 Kabupaten/Kota di Jawa Barat belum melaksanakan pengelolaan PBB P2³. Pada tahun 2014 seluruh kabupaten/kota di Indonesia sudah sepenuhnya melakukan pengelolaan PBB P2.

Kabupaten Kuningan pada tahun 2013 menerima pengalihan PBB P2 sebagai pajak daerah pada tahun 2013. Kepala Dinas Pendapatan Kabupaten Kuningan juga menuturkan bahwa potensi penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) di Kabupaten Kuningan sebesar Rp. 15,55 Milyar dimana angka tersebut merupakan potensi pajak yang paling besar dalam komponen pajak daerah di Kabupaten Kuningan. “Untuk itu kami berharap pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) dapat berjalan dengan optimal dan terealisasi dengan 100%, kami optimis dengan target pencapaian tersebut, mengingat bahwa Kabupaten Kuningan merupakan salah satu kabupaten tercepat dalam pelunasan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) di Provinsi Jawa Barat”.

Dian Rachmat Yanuar, Untuk potensi pajak di luar Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) Dinas Pendapatan (Dispenda) Kabupaten Kuningan memiliki *trend* positif dimana pencapaiannya melebihi target yakni 105,69% dari target sebesar Rp 120,67 Milyar.⁴ Bupati Kuningan Acep Purnama juga menuturkan bahwa sampai dengan tahun 2013 angka kemandirian

³Pikiran rakyat, “Sebelas kabupaten/kota di Jawa Barat belum mulai melakukan pengelolaan PBB P2”, <http://www.pikiran-rakyat.com/politik/2013/05/17/235199/sebelas-kabkota-belum-mulai-lakukan-pengelolaan-pbb-p2>, diunduh pada tanggal. 1 November 2016, pukul.19:53 Wib.

⁴ Humas sekda Kabupaten Kuningan “Pengelolaan PBB P2 dilaunching”, <http://humaskuningan.blogspot.co.id/2014/03/pengelolaan-pbb-p2-dilaunching.html>. Diunduh pada tanggal 1 November 2016 pukul.19:30.

keuangan Kabupaten Kuningan yang dihitung berdasarkan proporsi PAD terhadap APBD baru mencapai rata-rata sebesar 7,75%, angka tersebut merupakan angka kemandirian yang ideal, tetapi secara perlahan ada peningkatan kemandirian keuangan di Kabupaten Kuningan dimana pada tahun 2014 rasio kemandirian keuangan Kabupaten Kuningan telah mencapai 9,87% dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar Rp. 142,8 Milyar dari total Pendapatan Daerah Sebesar Rp. 1, 45 Trilyun. Pada tahun 2015 berdasarkan data yang disampaikan DISPENDA (Dinas Pendapatan Daerah) Kabupaten Kuningan, realisasi Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan yang berhasil dipungut dari wajib pajak mencapai 102%. Realisasi penerimaan PBB P2 merupakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk keseluruhan mencapai 89,31%.⁵

Pendapatan Asli Daerah pada tahun 2016 pada semester pertama teralisasi sebesar 63,00% namun ada kendala dalam beberapa SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang terkatnya masih dibawah 63,00%, sedangkan pencapaian target PAD pada semester kedua terealisasi 100% Pendapatan Asli Daerah target kinerja pada akhir bulan Desember 2016. Dalam setiap tahunnya ada berbagai potensi peningkatan 10% PAD. Sebagaimana APBD 2016 sebesar 58,06%, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari target teralisasi sebesar 59,04%. Khusus pajak daerah dari target teralisasi sebesar 74,58%, retribusi daerah dari

⁵ Radar Kuningan, “*Realisasi PBB Kabupaten Kuningan tahun 2015*”, <https://kuningankab.go.id/berita/realisasi-pbb-kabupaten-kuningan-tahun-2015-over-target>, diunduh pada tanggal 10 September 2016, pukul.17:40 Wib.

target baru teralisasi sebesar 56,90%. Sedangkan untuk pajak masih ada 17 kecamatan yang lunas PBB.⁶

Pemberlakuan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah telah terjadi perubahan paradigma cukup mendasar dalam pengelolaan pajak daerah. Pemerintah pusat telah melimpahkan kepada pemerintah daerah dituntut untuk lebih mandiri dalam membiayai pembangunan diantaranya PBB sektor Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2).

Dasar yang merupakan acuan dari pelaksanaan otonomi daerah adalah Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 8.⁷ Pelaksanaan otonomi daerah berpedoman juga pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.⁸ Kemudian didukung dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan keuangan daerah.⁹ Bahwa yang dimaksud kedua undang-undang ini adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka peningkatan pendapatan daerah peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

Pemerintah pusat terus mengkaji dan berupaya untuk meningkatkan fiskal daerah dengan mengkaji basis-basis pajak yang cukup potensial dan secara kriteria tepat untuk dijadikan pajak daerah dan retribusi daerah guna mengatasi ketimpangan yang ada. Berdasarkan hal tersebut, wacana, rencana, agenda untuk menyerahkan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sebagai salah satu basis pajak

⁶Rakyat Cirebon “*Penerimaan Pajak Pendapatan Asli Daerah 2016 kab.Kuningan*”, www.rakyatcirebon.co.id, diunduh pada tanggal.30 Oktober 2016, pukul.17:52Wib.

⁷ Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 8.

⁸UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁹ UU No.33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan keuangan pusat dan keuangan daerah.

daerah merupakan upaya yang tepat untuk meningkatkan *taxing power* daerah. Pajak bumi dan Bangunan (PBB) tidak memiliki mobilitas tinggi sehingga memudahkan Pemda untuk memungutnya.

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonomi daerah adalah terletak pada kemampuan keuangan daerah. Daerah otonomi harus memiliki kemampuan, kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya. Ketergantungan kepada pemerintah pusat harus seminimal mungkin sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai syarat mendasar dalam pemerintahan negara.¹⁰

Terlaksananya pembangunan nasional maka diperlukan sarana dan prasarana yang cukup memadai bukan hanya mengeni desentralisasi, penyerahan ataupun pelimpahan kewenangan semata, tetapi salah satunya adalah tersedianya dana yang cukup untuk pembiayaan semua kegiatan tersebut. Berbicara masalah dana atau biaya, pembangunan daerah pada dasarnya didukung oleh tiga kelompok sumber dana yaitu dana yang berasal dari:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)
2. Alokasi dari pusat
3. Dana melalui investasi swasta

¹⁰ Koswara E., "Paradigma Baru Otonomi Daerah yang Berorientasi Kepentingan Rakyat", dalam Jurnal Widyapraja, Tahun XXIV. No.34, Jakarta.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pembiayaan yang paling penting dimana komponen utamanya adalah penerimaan yang berasal dari komponen pajak daerah dan retribusi daerah. Pajak daerah berdasarkan UU No.28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah 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.¹¹ Berdasarkan UU No.28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah pemungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikannya oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) menurut Undang-Undang No.33 Tahun 2004 adalah.¹²

1. Pajak Daerah
2. Retribusi Daerah
3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan
4. Lain-lain PAD yang sah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi faktor yang sangat penting dimana PAD akan menjadi sumber dana dari daerah sendiri. Namun demikian, realitas menunjukkan bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah yang tinggi sebesar 20%.

¹¹ UU No.28 Tahun 2009 dan penjelasan UU NO.28 Tahun 2009, tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

¹² Undang-undang 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka dapat dirumuskan masalah yaitu:

1. Bagaimanakah pelaksanaan pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Kuningan?
2. Apa faktor penghambat terhadap Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Kuningan Jawa Barat?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Kuningan?
2. Untuk mengetahui faktor penghambat terhadap Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Kuningan Jawa Barat?

D. Manfaat Penelitian

A. Secara Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan hukum pemerintahan daerah pada khususnya

B. Secara Praktis

- a. Dapat digunakan pemerintah sebagai rujukan dalam membuat kebijakan mengenai pemerintahan daerah, khususnya mengenai peran PBB-P2 dalam meningkatkan PAD.
- b. Bagi pemerintah daerah, yakni Pemerintah Kabupaten Kuningan Provinsi Jawa Barat, penelitian ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan dalam pengelolaan peran PBB-P2 dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.