

## **ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBERIAN PEMBEBASAN PAJAK BUMI DAN BANGUNAN PERDESAAN DAN PERKOTAAN DI PROVINSI DKI JAKARTA**

**Dewi Larasasti dan Achmad Lutfi**

Universitas Indonesia

Email: dewilarasasti@yahoo.com dan achmad.lutfi@ui.ac.id

### **Abstract**

*PBB-P2 exemption policy for PBB-P2 exemption for “Teachers and Education Personnel, Higher Education Education Personnel, including retirees; Veteran of the Republic of Indonesia, Independence Pioneer; Recipient of the National Hero Title; Honorary Recipient; Former President and Former Vice President, Former Governor and Former Deputy Governor; Retired Indonesian National Army / Police of the Republic of Indonesia; and Retired Civil Servants ”have been issued by the Provincial Government of DKI Jakarta since April 24, 2019. As a kind of appreciation for the struggle and service that has been given to the nation and state. The success of its policy’s implementation is need to be analyzed. Successful implementation of the Property Tax Duty Free policy can be analyzed by the content of policy and context of implementation aspects. The method used in this study is quantitative method with postpositivism or post-positivism approach. This research shows that, according to the content of policy aspect, all the policy formulations of Property tax Duty Free Policy was made by Special Capital Region of Jakarta, although the formulation remained through the field study and analysis of the conditions. From the context of implementation aspect, the implementation of Property TaxDuty Free Policy took the political and governmental condition into consideration, as well as the fragmentationof the existing authorities.*

**Keywords:** *property tax; content of the policy; the context implementation; property tax duty free.*

### **Abstrak**

Kebijakan pembebasan PBB atas Pembebasan PBB-P2 terhadap “Guru dan Tenaga Kependidikan, Dosen dan Tenaga Kependidikan Perguruan Tinggi, termasuk pensiunannya; Veteran Republik Indonesia, Perintis Kemerdekaan; Penerima Gelar Pahlawan Nasional; Penerima Tanda Kehormatan; Mantan Presiden dan Mantan Wakil Presiden, Mantan Gubernur dan Mantan Wakil Gubernur; Purnawirawan Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Republik Indonesia; dan Pensiunan Pegawai Negeri Sipil” telah dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sejak 24 April 2019. Sebagai bentuk penghargaan atas jasa-jasa perjuangan dan pengabdian yang telah diberikan kepada bangsa dan negara. Kebijakan yang telah dibuat ini perlu dianalisis keberhasilan pengimplementasiannya. Keberhasilan impelementasi dapat dilihat dari substansi kebijakan dan konteks kebijakan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kuantitatif dengan pendekatan *postpositivism* atau post-positivisme. Hasil penelitian menunjukkan, berdasarkan aspek substansi kebijakan, bahwa seluruh rumusan kebijakan pembebasan PBB dibuat oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta namun dalam penyusunannya tetap melalui kajian dan analisis kondisi lapangan. Dari aspek konteks implementasi kebijakan, implementasi kebijakan pembebasan PBB di Provinsi DKI Jakarta memperhatikan kondisi politik dan pemerintahan yang sedang berkuasa, serta fragmentasi pemegang otoritas yang ada.

**Kata Kunci:** pajak bumi dan bangunan; substansi kebijakan; konteks implementasi kebijakan; pembebasan PBB

**Corresponden Author**

Email: dewilarasasti@yahoo.com

Artikel dengan akses terbuka dibawah lisensi



## Pendahuluan

Sumber potensi pendapatan pajak daerah di Provinsi DKI Jakarta terdiri dari beberapa jenis pajak diantaranya ialah Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2), Pajak Rokok, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Parkir, Pajak Penerangan Jalan (PPJ), Pajak Reklame, Pajak Hiburan, Pajak Restoran, Pajak Hotel, Pajak Air Tanah (PAT), Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) dan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB). Berdasarkan data realisasi penerimaan pajak di Provinsi DKI Jakarta per 31 Desember 2019, tercatat penerimaan pajak daerah telah mencapai Rp. 40.300.337.741.155,- atau 90,48% atas target APBD Perubahan sebesar Rp. 44.540.000.000.000,- dengan rincian di bawah ini :

**Tabel 1**  
**Realisasi Pajak Daerah Provinsi DKI Jakarta s.d. Desember 2019**

NO	JENIS PAJAK	APBD-P	PENERIMAAN 2019 (Rp)	%
1	PKB	8.800.000.000.000	8.844.020.904.421	100,50%
2	BBNKB	5.650.000.000.000	5.403.535.434.750	95,64%
3	PBBKB	1.275.000.000.000	1.262.748.852.467	99,04%
4	PAT	110.000.000.000	125.352.113.150	113,96%
5	HOTEL	1.800.000.000.000	1.768.198.141.531	98,23%
6	RESTORAN	3.550.000.000.000	3.615.263.427.925	101,84%
7	HIBURAN	850.000.000.000	860.666.265.952	101,25%
8	REKLAME	1.050.000.000.000	1.081.128.617.233	102,96%
9	PPJ	810.000.000.000	814.112.934.989	100,51%
10	PARKIR	525.000.000.000	537.128.072.254	102,31%
11	BPHTB	9.500.000.000.000	5.735.504.432.533	60,37%
12	ROKOK	620.000.000.000	610.105.644.656	98,40%
13	PBB-P2	10.000.000.000.000	9.642.572.899.294	96,43%
<b>JUMLAH</b>		<b>44.540.000.000.000</b>	<b>40.300.337.741.155</b>	<b>90,48%</b>

*Sumber: Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Provinsi DKI Jakarta*

Sesuai dengan tabel realisasi penerimaan pajak di atas, tercatat jumlah penerimaan terbesar disumbang oleh jenis Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) yang ditargetkan sebesar Rp. 10.000.000.000.000,- telah mencapai Rp. 9.642.572.899.294,- atau sebesar 96,43%. Berikutnya disusul jenis Pajak Kendaraan

Bermotor (PKB) sebesar Rp. 8.844.020.904.421,- dan BPHTB sejumlah Rp. 5.735.504.432.533,-.

Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan dikenakan dengan mempertimbangkan bahwa bumi dan bangunan memberi keuntungan, kedudukan sosial ekonomi yang lebih baik bagi pihak yang memperoleh manfaatnya, sehingga wajar apabila sebagian manfaat yang mereka dapatkan diberikan ke Negara dengan berkontribusi pada Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan. Namun, bagi pensiunan Aparatur Sipil Negara (ASN), Pemerintah Provinsi DKI Jakarta memberikan insentif pajak melalui penerbitan Peraturan Gubernur terkait insentif pengurangan dan pembebasan PBB-P2. Hal ini telah sesuai dengan Pasal 44 Ayat 1 Perda Nomor 6 Tahun 2010 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah, dijelaskan bahwa Gubernur karena jabatannya dapat memberi insentif pembebasan pajak kepada WP atau terhadap OP, berdasarkan azas keadilan serta azas timbal balik atau azas *reciprocitas*. Pada ayat 2 dijelaskan bahwa, insentif pembebasan pajak dapat diberikan sebagian atau seluruh dari pajak terutang.

Dengan memberikan insentif pembebasan PBB-P2 kepada Aparatur Sipil Negara, diharapkan dapat mengurangi beban hidup ketika ASN tersebut telah memasuki masa pensiun. Seperti yang diujarkan oleh Sekretaris Kabinet Pramono Anung (“ASN semakin terbebani setelah memasuki masa pensiun”).

*“Pemerintah melihat para ASN begitu mau pensiun bukan malah bergembira, tapi menjadi beban hidup, sehingga setelah pensiun, kesehatannya semakin menurun. Padahal, usianya terbilang masih sangat produktif. Terutama ini terjadi pada pensiunan TNI, Polri.”*

Sebagai wujud penghargaan bangsa dan negara, beberapa pihak diberikan insentif pajak berupa pembebasan PBB-P2. Pihak tersebut ialah Guru dan Tenaga Kependidikan, Dosen dan Tenaga Kependidikan, Perguruan Tinggi, Veteran RI, Perintis Kemerdekaan, Pahlawan Nasional, Penerima Tanda Kehormatan, Mantan Presiden, Mantan Wakil Presiden, Mantan Gubernur, Mantan Wakil Gubernur, Purnawirawan TNI/Kepolisian Republik Indonesia dan Pensiunan Pegawai Negeri Sipil. Pihak-pihak tersebut diberikan insentif pembebasan PBB-P2 atas jasa-jasa perjuangan dan pengabdian yang telah diberikan dimana semata-mata penghasilannya diperoleh dari pensiunan maka disusun Peraturan Gubernur Nomor 42 Tahun 2019. Peraturan Gubernur tersebut merupakan peraturan yang menyempurnakan peraturan sebelumnya yaitu Pergub No. 84 Tahun 2013 sebagaimana telah diubah dengan Pergub No. 262 Tahun 2015.

Pada pasal 2 Peraturan Gubernur nomor 84 Tahun 2013 dijelaskan bahwa orang pribadi pejuang kemerdekaan, pembela kemerdekaan, penerima tanda jasa bintang gerilya/jandanya atau dudanya; Mantan Presiden dan Mantan Wakil Presiden, Mantan Gubernur dan Mantan Wakil Gubernur/janda atau dudanya dapat diberikan insentif pembebasan PBB-P2 75% dari pajak terutang. Sedangkan pada pasal yang sama dijelaskan pula untuk purnawirawan TNI/Kepolisian Republik Indonesia dan Pensiunan PNS/jandanya atau dudanya dapat diberikan insentif pembebasan PBB-P2 paling tinggi 75% dari PBB-P2 terutang.

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Gubernur 84 Tahun 2013 diubah karena adanya tambahan pihak yang berhak menerima insentif pembebasan PBB-P2 yaitu pembebasan atas veteran perdamaian, hal ini tertuang pada Pergub 262 Tahun 2015. Aturan terkait insentif pembebasan PBB-P2 yang terakhir ialah Peraturan Gubernur Nomor 42 Tahun 2019. Lahirnya Peraturan Gubernur ini dirasa sangat menguntungkan warga Jakarta, karena berbeda dengan aturan sebelumnya yang hanya memberikan insentif pembebasan sebagian PBB-P2 sebesar 75%, aturan ini membebaskan seluruhnya PBB-P2 untuk pensiunan.

Selain itu, terdapat perubahan atas pihak yang berhak menerima insentif pembebasan PBB-P2. Lebih lanjut dijelaskan pada Bab II, dijelaskan pada pasal dua, pembebasan 100% atas PBB-P2 dapat diberikan kepada wajib pajak, antara lain OP yang berprofesi sebagai Guru aktif serta Tenaga Kependidikan, Dosen aktif serta Tenaga Kependidikan Perguruan Tinggi, termasuk pensiunannya; Veteran, Perintis Kemerdekaan; Pahlawan Nasional; Penerima Tanda Kehormatan yaitu Bintang dari Presiden Republik Indonesia; Mantan Presiden serta Mantan Wakil Presiden, Mantan Gubernur serta Mantan Wakil Gubernur; orang pribadi Purnawirawan; dan/atau; orang pribadi Pensiunan PNS.

Dalam penelitian permohonan pembebasan PBB-P2, fiskus harus meneliti khususnya dalam hal pemohon yang berhak mendapatkan insentif pembebasan PBB-P2. Pada Pergub 42 Tahun 2019 Bab II Pasal 3 nomor 4 dijelaskan bahwa, Permohonan atas pembebasan PBB-P2 dimaksud hanya boleh diajukan satu permohonan untuk satu objek pajak. Sehingga pemohon yang telah mengajukan di satu objek tidak dapat mengajukan pada objek di tempat lain.

Dalam siaran pers Anies Baswedan, Gubernur DKI Jakarta, (“pembebasan PBB-P2 khusus ditujukan pada satu rumah tinggal.”)

Penelitian ini memaparkan teori serta menyajikan beberapa penelitian-penelitian yang telah ada dan relevan dengan penelitian yang diambil oleh peneliti yang dijadikan acuan. Judul penelitian ini ialah “Analisis Implementasi Kebijakan Pemberian Pembebasan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan di Provinsi DKI Jakarta”.

*Pertama*, sebagai bahan referensi ialah penelitian dengan judul “Taxes, Incentives, and Economic Growth: Assessing the Impact of Pro-business Taxes on U.S. State Economies” yang dibuat oleh Soledad Artiz Prillaman dan Kenneth J. Meier. Tujuan dari penelitian ini ialah untuk mengetahui pengaruh kebijakan pajak pada sektor bisnis terhadap perkembangan ekonomi dan pertumbuhan bisnis di Amerika Serikat. Penelitian yang digunakan oleh Soledad Artiz Prillaman dan Kenneth J. Meier bersifat deskriptif dengan pendekatan penelitian secara kuantitatif (Prillaman & Meier, 2014).

Penelitian ini menunjukkan bahwa penurunan pajak bisnis mungkin memiliki pengaruh pada lokasi bisnis. Penurunan pajak bisnis berkaitan dengan sedikitnya sektor bisnis yang keluar di suatu negara, hal ini menunjukkan bahwa sektor bisnis agak sensitif terhadap kebijakan fiskal negara. Namun, pengaruh hubungan antara sektor bisnis yang keluar dengan kebijakan pajak suatu negara relatif kecil (hanya meningkat 0,4% dibandingkan dengan insentif pajak bisnis sebesar 10%). Hal ini menyiratkan bahwa keputusan investasi bisnis lebih sensitif terhadap faktor-faktor lain. Hasil dari penelitian yang dilakukan oleh Soledad Artiz Prillaman dan Kenneth J. Meier ialah kebijakan pajak pada sektor bisnis tidak mempengaruhi perkembangan ekonomi dan pertumbuhan bisnis. Pemotongan pajak yang diberikan kepada sektor bisnis tidak berpengaruh terhadap perkembangan ekonomi.

*Kedua*, yang menjadi referensi penulis ialah penelitian dengan judul “The Basis of Property Tax Incentives Models for Green Building” yang dibuat oleh Shazmin Shareena Ab. Azis, Ibrahim Sipan, Maimunah Sapri serta Hishamuddin Mohd Ali, Tujuan dari penelitian ini ialah untuk mengeksplorasi jenis insentif pajak properti yang tersedia untuk *green building* di Amerika Serikat. Penelitian ini juga dimaksudkan untuk menentukan dasar-dasar dalam merumuskan model insentif pajak properti untuk *green building* di Amerika Serikat. Penelitian yang digunakan oleh Shazmin Shareena Ab. Azis, Ibrahim Sipan, Maimunah Sapri serta Hishamuddin Mohd Ali menggunakan data primer dan sekunder. Data primer dikumpulkan dengan menggunakan layanan surat elektronik (email). Sementara itu, data sekunder ialah kumpulan laporan dan studi sebelumnya tentang topik

yang relevan. Metode yang digunakan campuran, yang menggabungkan analisis kualitatif dan kuantitatif. (Ab. Azis, Shazmin Shareena, Ibrahim Sipan, Maimunah Sapri, 2016)

Untuk menentukan dasar-dasar dalam merumuskan model insentif pajak properti untuk *green building* peneliti menguji beberapa kriteria berdasarkan peringkat, diantaranya ialah energi dan atmosfer, efisiensi air, material dan sumber daya, inovasi, kualitas lingkungan dalam ruangan dan sistem yang berkelanjutan. Namun setelah diteliti secara keseluruhan, dari data tersebut menandakan bahwa tidak ada dasar yang spesifik atau pasti dalam merumuskan insentif pajak properti pada *green building*. Berdasarkan penelitian dinyatakan bahwa insentif pajak yang disediakan oleh pemerintah kota setempat pada *green building* telah terbukti mendorong pengembangan *green building* di Amerika Serikat.

*Ketiga*, ialah penelitian berjudul “Tax Incentives Effectiveness for The Innovation Activity Of Industrial Enterprises In Ukraine” yang dilakukan oleh Olena Liakhovets. Tujuan dari penelitian ini ialah untuk mengetahui hubungan antara insentif pajak dan program *Research and Development* di Ukraina. Penelitian yang digunakan oleh Olena Liakhovets bersifat deskriptif dengan pendekatan penelitian secara kuantitatif. Hasil dari penelitian ini ialah terdapat hubungan negatif antara insentif pajak dan program *Research and Development* di Ukraina, namun demikian insentif pajak tentu memiliki dampak positif atas bagian pembebasan laba yang dapat diinvestasikan kembali ke dalam produksi produk-produk inovatif, atau digunakan untuk mengkompensasi sebagian atau seluruhnya pengeluaran *Research and Development* di Ukraina. (Liakhovets, 2014)

*Keempat*, ialah penelitian dengan judul “Can land taxes foster sustainable development?” yang dibuat oleh Matthias Kalkuhl, Blanca Fernandez Milan, Gregor Schwerhoff, Michael Jakob, Maren Hahnen serta Felix Creutzig. Tujuan dari penelitian ini ialah untuk mengetahui apakah penerapan pajak tanah relevan di negara berkembang (Rwanda, Peru, Nikaragua dan Indonesia). Penelitian yang digunakan bersifat deskriptif dengan pendekatan penelitian secara kuantitatif dan kualitatif. (Kalkuhl et al., 2018)

Hasil dari penelitian ini ialah Pajak tanah merupakan sumber pendapatan pemerintah yang relevan. Pertama, kemajuan teknologi dalam menilai tanah telah sangat mengurangi biaya administrasi. Kedua, para ekonom dan pembuat kebijakan telah menyadari berbagai manfaat tambahan dari penguasaan lahan yang di-formalisasi, yang merupakan langkah awal yang diperlukan untuk menetapkan pajak tanah. Ketiga, sewa tanah, sebagai dasar untuk perpajakan, telah tumbuh secara substansial di masa lalu dan diperkirakan akan terus tumbuh. Keempat, pemerintah di negara-negara berkembang perlu memperbaiki sistem fiskal mereka untuk mengumpulkan dana domestik untuk mencapai tujuan pembangunan dan untuk mengurangi penghindaran pajak karena pergeseran kegiatan ke sektor informal.

Salah satu sumber pendapatan daerah ialah Pajak Daerah. Pajak daerah secara umum adalah pajak yang dipungut oleh daerah berdasarkan peraturan pajak yang ditetapkan oleh daerah untuk kepentingan pembiayaan rumah tangganya sebagai badan hukum publik. (Darwin, 2010)

Menurut Haula Rosdiana dan Edi Slamet Irianto, dalam pemungutan pajak asas yang tak kalah penting selain asas *equity* dan *revenue productivity* ialah asas *ease of administration*. Baik bagi petugas pajak maupun wajib pajak asas ini sangat penting. Apabila prosedur pemungutan pajak dirasa rumit maka dapat menyebabkan wajib pajak enggan untuk membayar pajak, selain itu juga rumitnya proses pemungutan pajak dapat menyulitkan fiskus dalam proses pengawasan kewajiban wajib pajak. (Haula & Irianto, 2012)

Sama seperti pajak secara umum, pada *local tax* juga mengikuti pedoman atau *guidance* dalam memungut pajak menurut Adam Smith, sebagai berikut: (Smith, 1976)

- a. Asas *Equality* atau disebut juga dengan asas kesetaraan atau keseimbangan.
- b. Asas *Certainly*, yang dimaksud disini ialah sesuai landasan hukum.
- c. Asas *Convenience of payment* atau disebut juga dengan asas ketepatan waktu.
- d. Asas *Efficiency* atau disebut juga dengan asas efisiensi atau ekonomis.

Pajak atas properti tidak bergerak, atau Pajak atas tanah dan bangunan, umumnya berupa persentase dari nilai aset dan diperhitungkan secara tahunan. Alasan utama untuk mengenakan pajak properti ialah merupakan insentif untuk penggunaan lahan yang efisien, karena merupakan *tax base* (basis pajak) yang tidak dapat ditarik dari produksi, dan merupakan sumber pendapatan otonom untuk pemerintah daerah. Filosofi dalam pemajakan atas porperti muncul karena adanya konflik yang dalam kasus tanah, dimana persediaan tanah tidak dapat diperluas (sumber daya yang terbatas) dan keberadaan tanah bukan hasil dari upaya individu. (Thuronyi, 1996). Sehingga wajar apabila sebagian kenikmatan yang diperoleh pemilik tanah, diberikan kepada Negara melalui pembayaran pajak properti.

Hal yang menjadikan tanah menjadi wajar untuk dikenakan pajak yaitu dari definisi "tanah" itu sendiri. Hak memiliki tanah tidak hanya hak atas permukaan tanah saja, tetapi juga hak udara dan hak mineral harus dipertimbangkan dalam mendefinisikan subjek pada pajak tanah. Kemudian menentukan bagaimana hal itu dinilai ketika hak-hak ini dipegang oleh pembayar pajak yang berbeda. (Thuronyi, 1996).

Joan M. Youngman menjelaskan, Pajak atas tanah dan bangunan merupakan pajak objektif, dimana dalam menentukan beban pajak, mempertimbangkan kondisi objek terlebih dahulu, kemudian baru mempertimbangkan kondisi subjek pajaknya. Akan tetapi, pada *case* khusus, dimana keadaan objek pajaknya tidak selalu menggambarkan *ability to pay* atau kemampuan membayar wajib pajak, kondisi ini menyebabkan munculnya konsep *cash poor taxpayer*.

*Cash poor tax payer* menyebabkan timbulnya kesulitan wajib pajak untuk membayar pajak. Mempertimbangkan hal ini, dalam mengenakan pajak properti sebaiknya mengakomodasi konsep keadilan (*equity*) yang dicerminkan oleh kemampuan untuk membayar (*ability to pay*) wajib pajak. Masalah pembayar pajak "*cash poor taxpayer*" patut mendapatkan perhatian khusus, karena mereka menggambarkan potensi konflik atas pertimbangan ekonomi dan politik yang berhubungan dengan struktur pajak. Pada kondisi ini, *tax incentive* menemukan tempatnya. (Thuronyi, 1996).

*Tax Exemption* merupakan bagian dari *tax incentive*. Pertimbangan netralitas ekonomi dan efisiensi administrasi merekomendasikan agar *tax exemption* hanya diberikan sesedikit mungkin. *Tax exemption* yang paling umum adalah yang diberikan pada properti yang dimiliki oleh organisasi amal. Penggunaan lahan properti penting untuk dipertimbangkan, apakah properti digunakan untuk kegiatan komersial, sehingga lahan tersebut tidak mendapatkan fasilitas pembebasan pajak (*tax exemption*). Banyak masalah praktis juga muncul berkaitan dengan status penggunaan lahan yang tidak dipergunakan untuk kegiatan amal, namun untuk tujuan lainnya (kegiatan komersial), seperti tempat parkir dan kantor administrasi. Seringkali, hal seperti itu memerlukan penentuan yang rinci untuk dipertimbangkan dalam undang-undang. Namun, *tax exemption* ini harus ditangani secara eksplisit, baik dengan keputusan ataupun dengan peraturan. (Thuronyi, 1996).

Winardi menjelaskan definisi *Tax Incentive*, yaitu perlakuan pajak yang memiliki sasaran untuk merangsang. Fungsi mengenakan pajak tidak hanya untuk fungsi pendapatan negara atau budgetair saja, tetapi juga menjadikan perekonomian menjadi lebih maju. (Winardi, 2011).

## Metode Penelitian

Pendekatan pada penelitian ini ialah pendekatan *postpositivism* atau post-positivisme. Asumsi pada pendekatan *postpositivism* mewakili bentuk penelitian tradisional, dan asumsi ini lebih mengarah pada penelitian kuantitatif dari pada penelitian kualitatif. Cara pandang ini sering disebut dengan penelitian ilmiah atau penelitian *sains*. Istilah *postpositivism* karena mewakili pemikiran setelah *positivism*, menentang gagasan tradisional tentang kebenaran absolut atas pengetahuan dan mengakui bahwa kita tidak bisa benar-benar fokus pada klaim pengetahuan kita saja, ketika mempelajari perilaku dan tindakan manusia. (Phillips, Phillips, & Burbules, 2000)

Teknik pengumpulan data dalam penelitian dilakukan dengan dua tahap, yaitu studi kepustakaan (*Library Research*) atau studi literatur dan studi lapangan (*Field Research*). Tahap pertama peneliti melakukan *Library Research*. Dimana peneliti mengkaji berbagai macam literatur yang dipilih sesuai dengan topik permasalahan penelitian (Bungin, 2015). Secara garis besar, studi literatur mencakup studi penelitian-penelitian sebelumnya, tulisan-tulisan para pakar dalam bentuk buku atau jurnal ilmiah, data relevan dari otoritas atau lembaga keuangan. Hasil studi literatur dirumuskan menjadi kerangka teori yang dipergunakan untuk menganalisis tentang bagaimana implementasi kebijakan pembebasan PBB-P2.

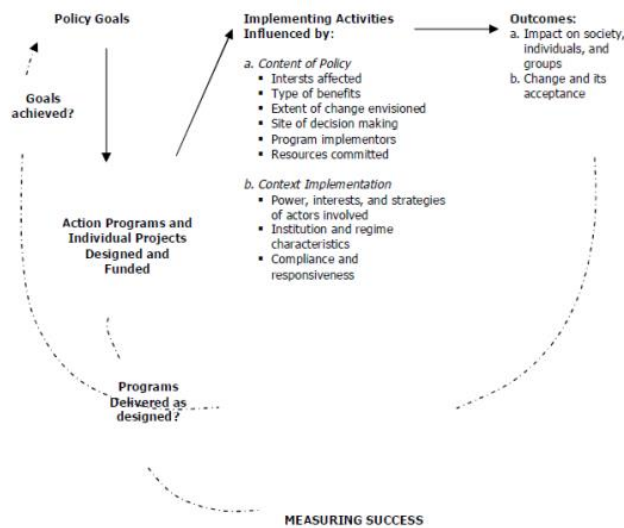
Dalam menjawab pertanyaan penelitian ini, teori relevan digunakan oleh peneliti, sehingga dapat memberi gambaran sistematis, dengan melihat keterkaitan antar variabel, untuk dapat menggambarkan fenomena alamiah. (Creswell & Creswell, 2017) Tujuan dari penelitian ini yaitu menjelaskan fenomena bagaimana implementasi kebijakan pemberian insentif pembebasan PBB-P2 di Provinsi DKI Jakarta dilihat dari sudut pandang *Content of Policy* serta *Context of Implementation* sesuai konsep yang dikemukakan oleh Grindle.

## Hasil dan Pembahasan

### A. Analisis Implementasi Kebijakan Dengan Pendekatan Merile S Grindle

Harold Laswell membuat konsep pendekatan proses (*process approach*) pada kebijakan publik yang terbagi dalam tahapan, diantaranya ialah agenda setting, formulasi, legitimasi, implementasi, evaluasi, reformasi dan terminasi. (Laswell, 1956)

Pada implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa pendekatan, salah satunya model implementasi kebijakan publik Grindle. Merile S Grindle memperkenalkan sejumlah studi kasus dalam bukunya yaitu sejauh mana rezim politik dan organisasi administrasi memiliki kekuatan untuk mengimplementasikan kebijakan. Pendekatan ini terkenal dengan istilah "Implementation as A Political and Administrative Process". Agar lebih jelas dalam memahami teori Grindle tersebut dapat dilihat pada bagan di bawah ini: (Grindle, 2017).



**Gambar 1**

**Model Implementasi Menurut Merile S Grindle**

Sumber: *"Politics and Policy Implementation in the Third World"* (Grindle, 2017)

**B. Analisis Substansi Kebijakan**

Peraturan Gubernur nomor 42 Tahun 2019 merupakan peraturan yang menyempurnakan peraturan sebelumnya yaitu Pergub No. 84 Tahun 2013 sebagaimana telah diubah dengan Pergub No. 262 Tahun 2015. Pada pasal 2 Peraturan Gubernur nomor 84 Tahun 2013 dijelaskan bahwa orang pribadi pejuang kemerdekaan, pembela kemerdekaan, penerima tanda jasa bintang gerilya/jandanya atau dudanya; Mantan Presiden dan Mantan Wakil Presiden, Mantan Gubernur dan Mantan Wakil Gubernur/janda atau dudanya dapat diberikan insentif pembebasan PBB-P2 75% dari pajak terutang. Sedangkan pada pasal yang sama dijelaskan pula untuk purnawirawan TNI/Kepolisian Republik Indonesia dan Pensiunan PNS/jandanya atau dudanya dapat diberikan insentif pembebasan PBB-P2 paling tinggi 75% dari PBB-P2 terutang.

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Gubernur 84 Tahun 2013 diubah karena adanya tambahan pihak yang berhak menerima insentif pembebasan PBB-P2 yaitu pembebasan atas veteran perdamaian, hal ini tertuang pada Pergub 262 Tahun 2015. Aturan terkait insentif pembebasan PBB-P2 yang terakhir ialah Peraturan Gubernur Nomor 42 Tahun 2019. Lahirnya Peraturan Gubernur ini dirasa sangat menguntungkan warga Jakarta, karena berbeda dengan aturan sebelumnya yang hanya memberikan insentif pembebasan sebagian PBB-P2 sebesar 75%, aturan ini membebaskan seluruhnya PBB-P2 untuk pensiunan. Selain itu, terdapat perubahan atas pihak yang berhak menerima insentif pembebasan PBB-P2. Lebih lanjut dijelaskan pada Bab II, dijelaskan pada pasal dua, pembebasan 100% atas PBB-P2 dapat diberikan kepada wajib pajak, antara lain OP yang berprofesi sebagai Guru aktif serta Tenaga Kependidikan, Dosen aktif serta Tenaga Kependidikan Perguruan Tinggi, termasuk pensiunannya; Veteran, Perintis Kemerdekaan; Pahlawan Nasional; Penerima Tanda Kehormatan yaitu Bintang dari Presiden Republik Indonesia; Mantan Presiden serta Mantan Wakil Presiden, Mantan Gubernur serta Mantan Wakil Gubernur; orang pribadi Purnawirawan; dan/atau; orang pribadi Pensiunan PNS.

Hal yang menjadi dasar pihak-pihak tersebut diberikan insentif pembebasan PBB-P2 atas jasa-jasa perjuangan dan pengabdian yang telah diberikan dimana semata-mata penghasilannya diperoleh dari gaji pensiunan. Penulis melakukan analisa pada Pergub 42 Tahun 2019 tentang Pembebasan PBB-P2 terhadap Guru aktif serta Tenaga Kependidikan, Dosen aktif serta Tenaga Kependidikan Perguruan Tinggi, termasuk



pensiunannya; Veteran, Perintis Kemerdekaan; Pahlawan Nasional; Penerima Tanda Kehormatan yaitu Bintang dari Presiden Republik Indonesia; Mantan Presiden serta Mantan Wakil Presiden, Mantan Gubernur serta Mantan Wakil Gubernur; orang pribadi Purnawirawan; dan/atau; orang pribadi Pensiunan PNS.

Penulis mencoba menganalisis sehubungan dengan perubahan kebijakan yang telah disebutkan di atas, pembebasan PBB yang semula hanya memberikan insentif pembebasan sebagian ialah sebesar 75%, Pergub 42 Tahun 2019 membebasakan seluruhnya PBB-P2 atau sebesar 100% untuk kelompok pihak yang boleh mengajukan pembebasan PBB. Berdasarkan perubahan tersebut dibuat analisis sebagai berikut:

- Seorang wajib pajak atas nama MH. Thamrin merupakan warga DKI Jakarta yang beralamat di Cawang.
- Beliau merupakan pensiunan PNS dengan jabatan terakhir adalah Kepala Sub Bagian Tata Usaha di Unit Pelayanan dan Pemungutan Pajak Daerah Jatinegara.
- Pak Thamrin memiliki gaji pensiunan PNS sebesar Rp. 5.263.661,-.
- Ia memiliki sebuah aset berupa rumah yang ia huni sebagai tempat tinggal.
- Atas rumah yang ia miliki, terutang PBB pada tahun 2019 sebesar Rp. 9.000.000,-.

Atas ilustrasi tersebut dapat dijelaskan dua kasus, diantaranya ialah:

1) Kasus yang pertama pada tahun 2018, saat Pergub 262 Tahun 2015 berlaku.

- Karena ia seorang pensiunan PNS yang merupakan pihak yang disebutkan pada Pergub 262, maka ia mengajukan pengurangan pajak tersebut.
- Atas permohonan wajib pajak tersebut, otoritas pajak daerah dalam hal ini UP3D mengabulkan dengan memberikan pengurangan pokok pajak sebesar 50% dari PBB terutang.
- Sehingga wajib pajak atas nama Bapak MH. Thamrin memiliki kewajiban PBB dengan perhitungan sebagai berikut :  
PBB terutang = Rp. 9.000.000,-  
PBB setelah wajib pajak mendapatkan SK pengurangan Pergub 262 Tahun 2015 = Rp. 9.000.000,- x 50% = Rp. 4.500.000,-.
- Dengan asumsi gaji pensiunan PNS yang ia terima sebesar Rp. 5.263.661,- habis digunakan untuk kebutuhan hidupnya, sehingga saat Surat Keputusan pengurangan pokok pajak sebesar 50% diterima maka Bapak MH. Thamrin tetap kesulitan untuk melunasi PBB nya yaitu sebesar Rp. 4.500.000,-.
- Artinya dengan kapasitas pendapatan pensiunan yang saat ini miliki sebesar Rp. 5.263.661,-, ia tetap harus membayar PBB dengan jumlah Rp. 4.500.000,- atau sebesar 85% dari pendapatan yang ia terima sebulan yang jika digunakan akan memakai hampir seluruh gajinya. Sisanya hanya sebesar Rp. 763.661,- yang tentunya tidak dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

2) Kasus yang kedua pada tahun 2019, setelah Pergub 42 Tahun 2019 berlaku.

Asumsi nilai PBB tidak mengalami kenaikan dari tahun 2018 yaitu sebesar Rp. 9.000.000,-.

- Karena ia seorang pensiunan PNS yang merupakan pihak yang disebutkan pada Pergub 42, maka ia mengajukan pembebasan pajak tersebut.
- Atas permohonan wajib pajak tersebut, otoritas pajak daerah dalam hal ini UP3D mengabulkan dengan memberikan pembebasan pokok pajak sebesar 100% atau seluruhnya dari PBB terutang.
- Sehingga wajib pajak atas nama Bapak MH. Thamrin sudah tidak perlu lagi kesulitan membayar PBB dengan ilustrasi seperti di bawah ini :

PBB terutang = Rp. 9.000.000,-.

PBB setelah wajib pajak mendapatkan SK pembebasan Pergub 42 Tahun 2019 = Rp. 9.000.000,- x 100% = Rp. 0,-.

- Dengan Pergub 42 Tahun 2019 membebaskan seluruhnya PBB-P2 atau sebesar 100%

Melihat dari segi *contents policy*, implementasi kebijakan menurut Grindle dipengaruhi oleh dimensi *Interest Affected*, *Type of Benefit*, *Extent of Change Envision*, *Site of Decision Making*, *Program Implementer* serta *Resources Committed* yang dijabarkan sebagai berikut:

### **1. Interest Affected**

Di dalam Pergub 42 melibatkan beberapa kepentingan diantaranya tertuang pada *content* atau isi kebijakan ialah kepentingannya orang pribadi yang berprofesi sebagai Guru aktif serta Tenaga Kependidikan, Dosen aktif serta Tenaga Kependidikan Perguruan Tinggi, termasuk pensiunannya; Veteran, Perintis Kemerdekaan; Pahlawan Nasional; Penerima Tanda Kehormatan yaitu Bintang dari Presiden Republik Indonesia; Mantan Presiden serta Mantan Wakil Presiden, Mantan Gubernur serta Mantan Wakil Gubernur; orang pribadi Purnawirawan; dan/atau; orang pribadi Pensiunan PNS.

Mengingat penghasilan para pihak yang mendapat pembebasan PBB umumnya hanya diperoleh semata-mata dari pendapatan pensiunan saja, maka kebijakan ini dirasa tepat diberikan kepada pihak-pihak tersebut. Hal ini pun telah sejalan dengan konsep yang dikemukakan oleh O' Sullivan, Sexton, Sheffrin. Dalam praktiknya, tidak sulit menemukan kekurangan yang ada dalam pemungutan pajak *property* termasuk PBB-P2. Salah satunya ialah kekayaan (*wealth*) tidak selalu berkaitan erat dengan pendapatan. Akibatnya, banyak pembayar pajak yang merasa bahwa pembayaran pajak properti sangat memberatkan. Ketika terdapat inflasi yang mendadak, maka akan mendistorsi hubungan antara beban pajak properti terhadap pendapatan yang diterima, sehingga menyebabkan adanya ketidakpuasan wajib pajak secara meluas. (O'sullivan, Sexton, & Sheffrin, 1995).

Apabila dilihat dari segi sumber penghasilan para pensiunan yang hanya diperoleh semata-mata dari gaji pensiunan saja, maka boleh dikatakan kebijakan ini tepat diberikan. Walaupun PBB tergolong pajak objektif, namun kondisi subjek pajak yang menanggung *tax burden* yang tidak cukup memiliki kemampuan dari segi kekayaan (*wealth*).

### **2. Type of Benefit**

Program pembebasan PBB pada Pergub 42 Tahun 2019 tentunya dirasa sangat bermanfaat bagi pihak yang menerima. Dimana seperti yang kita ketahui, umumnya penghasilannya para pensiunan semata-mata diperoleh hanya dari gaji pensiunan saja. Sehingga saat pemerintah hadir memberikan insentif pajak, maka persoalan kesulitan wajib pajak untuk membayar pajak (*Cash poor tax payer*) dapat teratasi. Secara konsep pajak Joan M. Youngman menjelaskan, Pajak atas tanah dan bangunan merupakan pajak objektif, dimana dalam menentukan beban pajak, mempertimbangkan kondisi objek terlebih dahulu, kemudian baru mempertimbangkan kondisi subjek pajaknya. Akan tetapi, pada *case* khusus, dimana keadaan objek pajaknya tidak selalu menggambarkan *ability to pay* atau

kemampuan membayar wajib pajak, kondisi ini menyebabkan munculnya konsep *cash poor taxpayer*.

*Cash poor tax payer* menyebabkan timbulnya kesulitan wajib pajak untuk membayar pajak. Mempertimbangkan hal ini, dalam mengenakan pajak properti sebaiknya mengakomodasi konsep keadilan (*equity*) yang dicerminkan oleh kemampuan untuk membayar (*ability to pay*) wajib pajak. Masalah pembayar pajak "*cash poor taxpayer*" patut mendapatkan perhatian khusus, karena mereka menggambarkan potensi konflik atas pertimbangan ekonomi dan politik yang berhubungan dengan struktur pajak. Pada kondisi ini, *tax incentive* menemukan tempatnya (Thuronyi, 1996).

Hal lain yang dapat menjadi persoalan implementasi. Dalam penelitian permohonan pembebasan PBB-P2, fiskus harus meneliti secara administrasi khususnya dalam hal pemohon yang berhak mendapatkan insentif pembebasan PBB-P2. Pada Pergub 42 Tahun 2019 Bab II Pasal 3 nomor 4 dijelaskan bahwa, Permohonan atas pembebasan PBB-P2 dimaksud hanya boleh diajukan satu permohonan untuk satu objek pajak. Sehingga pemohon yang telah mengajukan di satu objek tidak dapat mengajukan pada objek di tempat lain.

Pada siaran pers Anies Baswedan, Gubernur DKI Jakarta juga seirama dengan substansi pada kebijakan pembebasan PBB, ("pembebasan PBB-P2 khusus ditujukan pada satu rumah tinggal.")

"*PBB gratis bagi warga kehormatan hanya untuk rumah pertama yang ditinggali. Jika mereka memiliki rumah kedua tetap dikenakan pajak,*"

Pada Pergub 42 Tahun 2019 terdapat klausul yang menjabarkan hanya membebaskan PBB hanya untuk satu objek. Berbeda dengan Pergub sebelumnya yaitu Pergub 84 tahun 2013 dan Pergub 262 tahun 2015 yang memungkinkan wajib pajak untuk mengajukan lebih dari satu objek dengan persentase 75%. Sebetulnya pemberian insentif ini sendiri tepat diberikan, yang notabene dapat dikatakan penghasilannya hanya penghasilan yang pasif saja. Namun pada implementasinya ditemukan wajib pajak yang memiliki harta banyak, sehingga apabila Pergub 262 tahun 2015 tetap diterapkan dapat kehilangan tujuannya. Sehingga dapat disimpulkan bahwa atas perubahan kebijakan penentuan lebih dari satu objek menjadi hanya satu objek merupakan opsi yang paling *reasonable* dilakukan oleh Pemprov DKI, mengingat kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah tentunya dengan berbagai pertimbangan yang paling tepat.

### **3. Extent of Change Envision**

Kebijakan pajak merupakan instrumen yang dapat digunakan tidak hanya untuk kepentingan *Revenue Productivity* saja. Kebijakan pajak merupakan instrument yang dapat digunakan untuk berbagai tujuan yang dicanangkan pemerintah salah satunya ialah Pergub 42 Tahun 2019. Jika dilihat dari sisi penerimaan pajak secara jangka pendek tentunya berkurang, namun dalam kondisi tertentu pemerintah harus hadir di masyarakat dalam hal ini Pemprov memberikan pembebasan PBB sebagai wujud keberpihakan Pemprov terhadap veteran, purnawirawan, guru dan lain sebagainya. Dengan adanya keberpihakan tersebut pihak-pihak itu diharapkan memiliki rasa dihormati, menjadi teladan bagi masyarakat.

Pergub 42 Tahun 2019 telah sejalan dengan konsep fungsi pemerintah menurut R.A. Musgrave dalam bukunya *Public Finance: A Study of Public*

*Economic, 1959* mengungkap fungsi dari suatu pemerintahan yang meliputi 3 hal diantaranya ialah *Allocation Branch, Distribution Branch dan Stabilization Branch*. Apabila dikaitkan dengan Kebijakan fiskal memiliki beberapa fungsi strategis, salah satunya ialah *Stabilization Branch*, artinya kebijakan fiskal juga berfungsi menciptakan stabilitas perekonomian dengan cara di antaranya, meningkatkan kesempatan kerja serta mengatur harga agar menjadi stabil. Jika perekonomian berjalan dengan stabil, maka pertumbuhan ekonomi semakin meningkat. Tujuan menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat merupakan pondasi dari fungsi stabilitas kebijakan fiskal. (Musgrave, 1959)

Dengan adanya penjabaran di atas dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Provinsi DKI Jakarta telah menjalankan fungsinya dengan sangat baik. Dimana dalam mengatasi kesulitan ekonomi, pemerintah hadir dalam bentuk pemberian insentif PBB. Insentif PBB ini tidak hanya untuk golongan menengah ke bawah dengan membebaskan PBB yang NJOP di bawah 1 Milyar, tetapi juga pemerintah hadir kepada sekelompok golongan untuk mengatasi permasalahan ekonomi. Karena dalam pemungutan pajak tidak semata-mata berdasarkan dari sisi kewajiban beban yang ditanggung oleh wajib pajak saja, tetapi juga ada hal-hal yang bisa dikaitkan dengan sisi jasa dan penghargaan wajib pajaknya, dari sisi keadilan pengenaannya pun, baik nanti pengurangan, pembebasan maupun keringanan juga terdapat ruang untuk kondisi tertentu subjek pajak atau wajib pajak. Derajat perubahan yang diharapkan ialah pemerintah dapat membantu perekonomian masyarakat, karena jika perekonomian berjalan dengan stabil, maka pertumbuhan ekonomi semakin meningkat dan diharapkan daya beli masyarakat menjadi meningkat.

#### **4. Site of Decision Making**

Lokasi pengambilan keputusan telah tertuang pada *content* kebijakan Pergub 42 tahun 2019, pada bab III tentang tata cara penyelesaian permohonan pembebasan PBB-P2 pada pasal 5 ayat 1 tertuang bahwa UPPRD dalam hal ini merupakan otoritas pajak dapat melakukan penelitian lapangan untuk menguji kebenaran atas keadaan WP maupun OP. Selanjutnya ayat 2 menyebutkan terkait hasil penelitian dimaksud, maka petugas membuat BA (Berita Acara) dan LHP (Laporan Hasil Penelitian) dimana BA tersebut ditandatangani oleh WP. Atas rangkaian penelitian administrasi serta penelitian lapangan yang telah dijelaskan terdapat tenggat waktunya ialah paling lama 30 hari kerja sejak permohonan diterima lengkap. Untuk SK pembebasan diterbitkan oleh Kepala UPPRD paling lama 2 bulan WP mengajukan permohonan.

Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa hal yang dijelaskan pada pasal tersebut di atas telah selaras dengan konsep asas pemungutan pajak menurut Adam Smith salah satunya ialah Asas *Certainty*, semua pungutan pajak harus *certain* berdasarkan peraturan. Dimana pada Pergub 42 tahun 2019 sudah tertera jelas letak pengambilan keputusan berada pada Kepala UPPRD, yaitu pada pasal 7 “Kepala UPPRD dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) bulan sejak diterimanya permohonan memberikan Keputusan Pembebasan PBB-P2.”

#### **5. Program Implementer**

Pelaksana program pada kebijakan pembebasan ini ialah UP3D, hal tersebut jelas tertuang pada Pergub 42 tahun 2019 bab III tentang tata cara penyelesaian

permohonan pembebasan PBB-P2 pada pasal 4, pasal 5, pasal 6, pasal 7 dan juga pasal 8. Dari mulai penelitian administrasi, penelitian lapangan, sampai dengan akhirnya Surat Keputusan Pembebasan PBB diterbitkan. Rangkaian proses tersebut berada di UP3D masing-masing kecamatan.

Sehubungan dengan berlakunya Pergub 42 Tahun 2019 tentunya menuntut petugas pajak untuk lebih jeli dalam meneliti permohonan pembebasan PBB-P2. Dalam melaksanakan penelitian formal dan material tersebut terdapat beberapa kendala yang dihadapi oleh petugas pajak, salah satunya ialah aturan ini dapat dimanfaatkan oleh pihak yang tidak berhak mendapatkan insentif pembebasan PBB-P2. Petugas pajak dituntut untuk lebih jeli dalam melaksanakan penelitian baik formal maupun material, sehingga menghasilkan keputusan yang tepat apakah wajib pajak layak dibebaskan membayar PBB-P2, sehingga Pemerintah tidak dirugikan dalam hal potensi penerimaan.

Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa hal yang dijelaskan pada *content* kebijakan pada Pergub 42 tahun 2019 telah selaras dengan konsep asas pemungutan pajak menurut Adam Smith salah satunya ialah Asas *Certainty*, semua pungutan pajak harus *certain* berdasarkan peraturan. Dimana pada Pergub 42 tahun 2019 sudah tertera jelas dari mulai penelitian administrasi, penelitian lapangan, sampai dengan akhirnya Surat Keputusan Pembebasan PBB diterbitkan yang semuanya dirinci pada bab III tentang tata cara penyelesaian permohonan pembebasan PBB-P2 pada pasal 4, pasal 5, pasal 6, pasal 7 dan juga pasal 8.

## 6. Resources Committed

Persoalan berikutnya terkait substansi atau *content* kebijakan Pergub 42 Tahun 2019. Aturan ini tidak secara jelas menyebut bahwa dimana pihak yang dapat memanfaatkan program pembebasan PBB itu berdomisili yang umumnya dapat dilihat dari KTP pemohon. Adapun pada *content* kebijakan disebutkan pada Bab II Pasal 3 ayat 2 menjelaskan lampiran persyaratan pembebasan PBB-P2 yang telah termaktub diantaranya ialah salah satunya fotokopi KTP pemohon. Sehingga kondisi ini memungkinkan jika ada WP yang punya objek di DKI Jakarta tetapi domisili KTP di luar DKI Jakarta ada semacam celah untuk mengajukan. Padahal Pergub ini dari Pemprov DKI Jakarta, tentunya diperuntukkan untuk masyarakat DKI Jakarta.

Dalam menanggapi permasalahan ini, Dr. Inayati. M.Si selaku Akademisi mengatakan bahwa:

*“Ketika pemerintah memberikan insentif maka dalam jangka pendek ada forgone revenue atau penerimaan berkurang. Ketika penerimaan berkurang pemerintah akan terpaksa mengurangi services. Artinya kan insentif itu berpotensi untuk menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat atau pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Maka menjadi tidak pas ketika masyarakat di suatu wilayah berkorban untuk kepentingan orang lain yang tidak berdomisili di wilayah tersebut. Makanya ada negara-negara yang sangat berhati-hati ketika memberikan insentif, mereka tidak akan membiarkan yang bukan warga negaranya menikmati insentif. Karena bagi mereka itu pengorbanan warga negara mereka, kenapa harus dinikmati oleh orang yang bukan warga negaranya. Jadi sebaiknya insentif itu diberikan untuk mereka yang berdomisili atau mereka yang menjadi penduduk di suatu wilayah. Karena tadi mereka mendapatkan privilege, tapi mereka bukan penduduk yang ada disitu.”*

(Wawancara dengan Ibu Dr. Inayati. M.Si selaku Akademisi).

Hal ini pun tidak selaras dengan prinsip yang dijabarkan O' Sullivan, Sexton, Sheffrin yaitu dijelaskan pajak properti juga berfungsi memenuhi *benefit principle*. Pendapatan pajak properti digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah daerah pada sektor keamanan/kepolisian, perlindungan kebakaran, pembangunan jalan-jalan, taman, dan sebagainya, yang menguntungkan pemilik properti pada daerah tersebut dan dapat meningkatkan nilai properti mereka (O'sullivan et al., 1995).

Dari penjabaran di atas kita dapat ambil kesimpulan bahwa terdapat celah pada *content* kebijakan Pergub 42 tahun 2019, yakni pasal 3 ayat 2 yang menjelaskan lampiran persyaratan pembebasan PBB-P2 yang tidak menjelaskan bahwa pemohon harus berdomisili di DKI, dengan dibuktikan lampiran KTP DKI. Padahal idealnya yang mendapatkan *privilege* atas insentif di suatu daerah adalah mereka yang berdomisili atau mereka yang menjadi penduduk di suatu wilayah tersebut.

### C. Analisis Context Kebijakan

Dari segi *Context of Policy*, implementasi kebijakan menurut Grindle dipengaruhi oleh dimensi *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved*, berikutnya ada *Institution and Regime Characteristic*, kemudian yang terakhir ialah *Compliance and Responsiveness*. Untuk dapat menggambarkan implementasi kebijakan Pergub 42 Tahun 2019 dijabarkan sebagai berikut:

#### 1. *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved*

Pada pelaksanaan atau implementasi program pembebasan PBB-P2 pada Pergub Nomor 42 Tahun 2019 ini Pemerintah Provinsi DKI Jakarta telah menjalankan berbagai strategi demi tercapainya tujuan dari Pergub ini, salah satunya dengan strategi penyebaran informasi melalui kegiatan sosialisasi.

Strategi dalam hal penyebaran informasi pembebasan PBB yang telah diupayakan oleh Bapenda cukup berhasil atas upaya penyebaran informasi melalui berbagai jaringan baik *online* di sosial media maupun, *offline* melalui RT RW. Sehingga ketika penyebaran informasi telah baik maka program ataupun kebijakan dapat berjalan dengan baik pula. Maka faktor yang dapat *men-support* berhasilnya suatu implementasi kebijakan sesuai konsep yang dikemukakan oleh Grindle ialah suksesnya suatu kebijakan yang diimplementasikan, apabila suatu kekuatan politik merasa berkepentingan atas suatu program, maka kekuatan politik melakukan penyusunan strategi sehingga dapat memenangkan persaingan pada implementasi sehingga kekuatan politik tersebut dapat menikmati hasilnya, dalam hal ini antusiasme masyarakat dalam mengajukan permohonan pembebasan PBB.

#### 2. *Institution and Regime Characteristic*

Sebelum Pergub 42 Tahun 2019 yang lahir pada era kepemimpinan Bapak Gubernur Anies Baswedan, sebelumnya pembebasan PBB untuk pemberian apresiasi jasa-jasa kepada pihak yang berdedikasi untuk bangsa dan negara juga telah dicanangkan oleh pemimpin yang menjabat sebelumnya. Sebelumnya sudah ada Pergub 84 Tahun 2013 serta Pergub 262 Tahun 2015 yang intinya sama. Sehingga dapat dikatakan karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa memiliki kesamaan pandangan yaitu menghargai jasa-jasa kelompok pihak tersebut.

Hal ini dijabarkan pada siaran pers oleh Anies Baswedan, Gubernur DKI Jakarta dinyatakan bahwa:

*“Kita ingin agar penghargaan kepada para pendidik ini kita berikan untuk membuktikan bahwa bangsa ini bangsa yang bisa menghargai pada orang-orang yang berjasa. Jakarta memulai, kami ingin agar mereka menjadi warga terhormat, menjadi teladan. Dan kita berharap di Jakarta kita merasakan keadilan. Karena itu pembebasan PBB bukan hanya yang 1 Milyar, tapi justru menjangkau mereka-mereka yang berjasa, baik berjasa di masa perjuangan kemerdekaan, karena itulah kita merasakan di Ibu kota ini. Yang kedua mereka yang berjasa ketika mengabdikan sebagai abdi negara dan mereka yang mencerdaskan kehidupan bangsa sehingga kita bisa maju seperti sekarang ini.”*

Dengan penjelasan di atas didapat simpulan yang bisa kita ambil yaitu karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa pada Pemprov DKI Jakarta memiliki kesamaan pandangan dengan rezim sebelumnya yaitu memberikan apresiasi dalam bentuk insentif pajak kepada veteran, purnawirawan, guru dan lain sebagainya. Sehingga pemerintah dapat membuktikan bahwa bangsa ini adalah bangsa yang bisa menghargai orang-orang yang berjasa kepada bangsa dan negara.

### **3. Compliance and Responsiveness**

Secara substansi atau isi kebijakan Pergub 42 Tahun 2019 tidak terdapat penjelasan mengenai peruntukan penggunaan objek PBB-P2. Sehingga belum dijelaskan pemilik yang berhak mendapatkan insentif pembebasan PBB-P2, apakah objek merupakan hunian yang dipergunakan untuk rumah tinggal atau dimanfaatkan untuk kegiatan komersial. Pada saat implementasinya hal ini mengakibatkan terdapat beberapa wajib pajak yang tetap mencoba mengajukan permohonan pembebasan PBB-P2, padahal dalam objek pajak digunakan untuk usaha restoran, disewakan untuk mini market dan lain sebagainya.

Sementara pada siaran pers oleh Anies Baswedan, Gubernur DKI Jakarta dinyatakan bahwa:

*“...Selama rumahnya tidak dipakai untuk kegiatan komersial, tetapi dipakai untuk kehidupannya maka itu (PBB-P2) dibebaskan.”*

Namun dapat dikatakan keseluruhan implementasi kebijakan pada Pergub 42 tahun 2019, adapun kondisi yang sifatnya perbedaan persepsi ditanggapi dengan *responsive* oleh fiskus, baik di tingkat pusat atau Badan maupun di tingkat wilayah. Berikut hasil wawancara dengan narasumber penulis:

*Di tahun 2019 BPK hasil auditnya tidak pernah menyentuh di permasalahan Pergub 42, sehingga kita berasumsi pelaksanaannya juga sudah sesuai dengan aturan.*

(Wawancara Bapak Dhika Setyadi, SH, M.T., Bidang Peraturan dan Pelayanan Hukum Pajak Daerah Badan Pendapatan Daerah Provinsi DKI Jakarta).

Pada penjelasan di atas dapat diambil simpulan bahwa walaupun tidak ada payung hukum yang jelas atas aturan peruntukan penggunaan objek PBB-P2 apakah untuk hunian atau tempat usaha, pada saat implementasinya petugas pajak selaku program implementor tetap dapat merespon dengan baik, dari tingkat kepatuhan dan respon dari pelaksana dibuktikan di tahun 2019 hasil audit BPK tidak pernah menyentuh di permasalahan Pergub 42, sehingga dapat diasumsikan pelaksanaannya juga sudah sesuai dengan aturan.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan tinjauan implementasi kebijakan nomor 42 Tahun 2019 tentang pembebasan PBB yang dilakukan atas aspek *content* dan *context* disimpulkan bahwa kebijakan ini masih relevan untuk dijalankan dengan perbaikan, diantaranya ialah pada dimensi *Resources Committed*. Perbaikan yang diperlukan terutama dalam hal kesiapan dalam merancang kebijakan. Secara substansi kebijakan, masih terdapat celah pada *content* kebijakan Pergub 42 tahun 2019, yakni pada Bab II Pasal 3 ayat 2 yang menjelaskan lampiran persyaratan pembebasan PBB-P2 yang disebutkan yakni “Fotokopi KTP pemohon”. Pasal tersebut tidak menjelaskan bahwa pemohon harus berdomisili di DKI, dengan dibuktikan lampiran KTP DKI. Padahal idealnya yang mendapatkan *privilege* atas insentif di suatu daerah adalah mereka yang berdomisili atau mereka yang menjadi penduduk di suatu wilayah tersebut.

Sehingga alternatif perbaikan kebijakan yang dapat dilakukan ialah menambah klausa “dimiliki dan dihuni sebagai rumah tinggal”, agar lebih menunjukkan keadilan perpajakan. Karena dengan kondisi saat ini masih terbuka bagi pemohon yang tinggal di luar DKI atau tidak berdomisili di DKI. Sedangkan Pergub ini kan diterbitkan oleh Pemprov DKI, secara logika umum untuk penduduk DKI,

Mengingat ketika pemerintah memberikan insentif maka dalam jangka pendek terdapat *forgone revenue* atau penerimaan berkurang. Ketika penerimaan berkurang pemerintah akan terpaksa mengurangi *services*. Artinya insentif berpotensi untuk menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat atau pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Maka menjadi tidak pas ketika masyarakat di suatu wilayah berkorban untuk kepentingan orang lain yang tidak berdomisili di wilayah tersebut. Karena bagi mereka itu adalah bentuk pengorbanan warga negara mereka, tidak pas ketika dinikmati oleh orang yang bukan warga negaranya.



## BIBLIOGRAFI

- Ab. Azis, Shazmin Shareena, Ibrahim Sipan, Maimunah Sapri, Hishamuddin Mohd Ali. (2016). *The Basis of Property Tax Incentives Models for Green Building*. Centre for Real Estate Studies, *Faculty of Geoinformation & Real Estate, Universiti Teknologi Malaysia; Innovation, Development Sustainability, and Economic Growth*.
- Bungin, Burhan. (2015). *Metodologi Penelitian Kuantitatif, Edisi Kedua*. Jakarta : Kencana Prenada.
- Creswell, John W., & Creswell, J. David. (2017). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage publications.
- Darwin. (2010). *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Grindle, Merilee S. (2017). *Politics and policy implementation in the Third World* (Vol. 4880). Newyork: Princeton University Press.
- Haula, Rosdiana, & Irianto, Edi Slamet. (2012). *Pengantar Ilmu Pajak Kebijakan dan Implementasi di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Kalkuhl, Matthias, Milan, Blanca Fernandez, Schwerhoff, Gregor, Jakob, Michael, Hahnen, Maren, & Creutzig, Felix. (2018). Can land taxes foster sustainable development? An assessment of fiscal, distributional and implementation issues. *Land Use Policy*, 78, 338–352.
- Liakhovets, Olena. (2014). Tax Incentives Effectiveness for the Innovation Activity of Industrial Enterprises in Ukraine. *Economics & Sociology*, 7(1), 72–84.
- O'sullivan, Arthur, Sexton, Terri A., & Sheffrin, Steven M. (1995). *Property taxes and tax revolts: The legacy of Proposition 13*. Cambridge University Press.
- Phillips, Denis Charles, Phillips, Denis Charles, & Burbules, Nicholas C. (2000). *Postpositivism and educational research*. Rowman & Littlefield.
- Prillaman, Soledad Artiz, & Meier, Kenneth J. (2014). Taxes, incentives, and economic growth: Assessing the impact of pro-business taxes on US state economies. *The Journal of Politics*, 76(2), 364–379.
- Smith, Adam. (1976). *The Wealth of Nation*. Oxford: Clarendon Press.
- Thuronyi, Victor. (1996). *Tax Law Design and Drafting*. United Sates of America: International Monetary Fund.
- Winardi. (2011). *Kamus Ekonomi*. Bandung : Mandar Maju.