

ALTERNATIF KEBIJAKAN PAJAK BUMI DAN BANGUNAN ATAS TANAH KOSONG DI PROVINSI DKI JAKARTA

Chandra Maradona dan Inayati

Universitas Indonesia, Depok Jawa Barat, Indonesia.

Email: chandra.maradona@gmail.com dan inayati.hifni01@gmail.com

Abstract

This study aims to analyze alternative tax policies on idle land in DKI Jakarta. This research approach uses descriptive qualitative methods, based on the results of interviews. The background of this writing is because all off taxpayers (company) of land and building on idle land do not take advantage of the incentives. This indicates that the tax policy on idle land is not optimal. The incentive scheme does not provide a solution for companies owning idle land, while the disincentive scheme benefits corporate taxpayers on idle land as a deduction factor in collecting income tax for corporate taxpayers who own idle land. This is because the policy formulation only uses direct orders from the governor. Obstacles experienced by corporate taxpayers who own idle land, namely not obtaining clear information on development costs and when to use idle land to build green open spaces, raises concerns that ownership of idle land rights can be transferred to the government. Efforts made by the DKI government to optimize the use of land that are left idle on protocol roads are through the governor's regulation on land and building tax for rural and urban areas. Based on the results of the analysis, the authors suggest that an alternative tax policy on idle land is by applying the best highest and used principles and increasing the accuracy of land valuations to meet green open space.

Keywords: *idle land; tax incentives; policy alternatives*

Abstract

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis alternatif kebijakan pajak atas tanah kosong di DKI Jakarta. Pendekatan penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif, bersumberkan hasil wawancara. Latar belakang penulisan ini karena semua jumlah wajib pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan badan (perusahaan) atas tanah kosong tidak memanfaatkan insentifnya. Hal ini menandakan ketidakefektifan merancang kebijakan pajak atas tanah kosong. Pada skema insentif tidak memberikan solusi bagi perusahaan pemilik tanah kosong, sedangkan skema disinsentif menguntungkan wajib pajak badan atas tanah kosong sebagai faktor pengurang dalam pemungutan pajak penghasilan wajib pajak badan (perusahaan) pemilik tanah kosong. Hal ini disebabkan karena perumusan kebijakan hanya menggunakan metode perintah langsung dari gubernur. Kendala yang dialami oleh wajib pajak badan pemilik tanah kosong yaitu tidak memperoleh kejelasan informasi biaya pembangunan dan waktu pemanfaatan tanah kosong dibangun ruang terbuka hijau memunculkan kekhawatiran kepemilikan hak tanah kosong dapat beralih pada pemerintah. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah DKI untuk

optimalisasi penggunaan lahan yang dibiarkan kosong di jalan protokol melalui peraturan gubernur tentang pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan. Berdasarkan hasil analisis, penulis menyarankan bahwa alternatif kebijakan pajak atas tanah kosong yaitu dengan cara menerapkan prinsip *best highest and used* dan meningkatkan akurasi penilaian atas tanah untuk memenuhi ruang terbuka hijau.

Kata Kunci: tanah kosong; insentif pajak; alternatif kebijakan

Corresponden Author

Email: chandra.maradona@gmail.com

Artikel dengan akses terbuka dibawah lisensi



Pendahuluan

Optimalisasi penggunaan tanah kosong di sepanjang jalan protokol di jalan M.H. Thamrin, jalan jenderal gatot subroto, jalan jenderal sudirman, jalan H.R. Rasuna said dan jalan M.T. Haryono selama ini tidak sesuai peruntukannya sebagai kawasan bisnis di ibukota. Keberadaan tanah kosong tersebut oleh perusahaan sebagai pemiliknya dihadapkan pada sulitnya perizinan membangun bangunan dari pemerintah terhadap rencana bisnis perusahaan untuk membangun tanah kosong yang dimilikinya. Menurut anies baswedan, gubernur DKI, tanah kosong tersebut telah membawa masalah sebagai sarang nyamuk sehingga diterbitkan peraturan gubernur dengan skema disinsentif dan insentif pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan bagi wajib pajak badan pemilik tanah kosong di jalan protokol di tahun 2019. Pajak atas tanah kosong bermanfaat dari perspektif perencanaan dan berpengaruh pada penggunaan lahan di kota sebagai bentuk pajak yang paling efisien dan disukai banyak ekonomi (Hass & Kopanyi, 2017). Kebijakan perundang-undangan mengenai pajak dan retribusi daerah bertujuan memperkuat *local taxing power* bagi daerah sebagai ujung tombak penyediaan layanan publik (Rosdiana, Sardjono, & Juwono, 2018).

Berdasarkan ketentuan dari peraturan gubenur terkait dengan dasar pengenaan pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan (PBB-P2) adalah nilai jual objek pajak (NJOP) yang ditetapkan oleh pemerintah DKI dengan cara penilaian menggunakan pendekatan harga pasar (*market approach*), dilihat dari penetapan NJOP tahun 2017 di kawasan zonasi jalan jenderal sudirman sebesar Rp. 73.943.000/m², kemudian pada penetapan NJOP di tahun 2019 meningkat menjadi Rp. 110.000.000/m². Kenaikannya dilihat dari selisih selama tiga tahun tersebut sebesar Rp. 36.057.000/m². Kenaikan NJOP tersebut telah berpengaruh terhadap kenaikan harga tanah. Hal ini menjadikan tanah sebagai komoditi investasi menggiurkan yang sering dimanfaatkan para spekulan tanah dengan cara membiarkan tanahnya menganggur (*unimproved land*). Dasar pemikiran pemajakan tanah *idle* agar pemiliknya layak dikenakan denda (Rosdiana et al., 2018) Pemajakan tanah kosong di kota jeddah dan damman, arab saudi telah diterapkan sejak tahun 2017 dengan pengenaan tarif pajak sebesar 2,5% dari total tanah dikenakan kepada tanah kosong dengan luas 10.000 m² atau lebih ditujukan untuk

penggunaan komersial perumahan atau perumahan dalam pertumbuhan kota telah berhasil dalam mencapai keseimbangan pertumbuhan kota dan menghilangkan aksi para spekulasi (Alzamil, 2019).

Pada tahun 2019, tanah kosong di DKI Jakarta telah terdata oleh badan pajak dan retribusi daerah DKI sebanyak 178.780 objek pajak dengan nilai PBB-P2 mencapai Rp. 1,6 triliun, realisasinya sebesar Rp. 1,1 triliun. Objek pajak PBB-P2 atas tanah kosong di jalan Jenderal Sudirman, jalan M.H. Thamrin, jalan Jenderal Gatot Subroto, jalan H.R. Rasuna Said dan jalan M.T. Haryono keberadaannya tersebar dalam 9 (sembilan) wilayah kecamatan dengan luasnya mencapai 234.419 m² dan terindikasi sebagai lahan yang dibiarkan menganggur.

Pemerintah DKI mengalami kesulitan dalam menyediakan ruang terbuka hijau dari target penambahannya sebesar 0,2 persen sebagaimana ditetapkan dalam rencana pembangunan jangka menengah daerah DKI tahun 2017-2022 dengan proyeksi anggaran mencapai Rp. 10,6 triliun, sedangkan ketersediaan ruang terbuka hijau hingga tahun 2017 hanya mencapai 4,6 persen dari 20 persen yang harus dipenuhi dalam menyediakan ruang terbuka hijau. Kondisi tersebut membutuhkan biaya yang sangat besar terhadap tuntutan pemenuhan ruang terbuka hijau sehingga pemerintah DKI memilih instrumen pajak yang ditetapkan melalui peraturan PBB-P2 berupa tanah kosong tahun 2019. Hasil pengimplementasiannya, menunjukkan dari 19 Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT) telah diperoleh pembayaran disinsentif mencapai Rp. 33,4 miliar, sedangkan insentif tidak dimanfaatkan oleh satu pun perusahaan pemilik tanah kosong sebagaimana telah ditentukan dalam pergub DKI No. 41/2019.

Rumusan masalah dari penelitian ini didasarkan dari latar belakang tersebut di atas, telah diuraikan bahwa optimalisasi lahan kosong di jalan protokol ibukota tidak sesuai dengan peruntukannya sebagai kawasan bisnis sehingga dipilih instrumen pajak dengan penerapan skema disinsentif dan insentif pajak atas tanah kosong atas adanya kewajiban ruang terbuka hijau yang belum dipenuhi oleh pemerintah DKI. Awal tahun 2019, luas ruang terbuka hijau di DKI hanya mencapai 14,9%, dan hanya 7% yang dikuasai oleh pemerintah DKI. Pemerintah DKI kesulitan untuk penganggaran dalam membangun ruang terbuka hijau. Instrumen pajak PBB-P2 atas tanah kosong di jalan protokol menjadi pilihan yang ditetapkan sebagai kebijakan optimalisasi lahan dalam menjalankan fungsi *regulerend* dengan didasarkan pada penetapan NJOP tahun 2019.

DKI dengan pertumbuhan kotanya dihadapkan persoalan pada penyediaan ruang terbuka hijau yang memerlukan pembiayaan yang sangat besar. Insentif pajak dapat diberikan bagi pemilik lahan kosong setelah divalidasi oleh tim khusus dari dinas kehutanan (Subarudi & Samsudin, 2012). Pertumbuhan kota Jakarta yang tidak terencana telah menimbulkan dampak antara lain adalah meningkatnya spekulasi permintaan atas kepemilikan *property* (Nasir, Buhaerah, & Nurhaedah, 2018).

Pajak atas tanah kosong di kota-kota di negara-negara berkembang belum dimanfaatkan oleh pemerintah sebagai sumber utama pendapatan asli daerahnya. Pajak ini dapat mendukung pasar tanah pada margin dibandingkan mendistorsi kekuatan pasar (Hass & Kopanyi, 2017). Kebijakan pajak tanah *idle* harus didesain dari hulu ke hilir,

mulai dari hukum pajak materiil hingga hukum pajak formal agar dapat terimplementasikan serta harus didukung dengan politik kebijakan anggaran belanja sehingga perumusan kebijakan *earmarking* menjadi sangat signifikan (Rosdiana et al., 2018).

Untuk mencapai keberhasilan implementasi kebijakan perpajakan pada perumusannya harus difokuskan pengukuran dalam memperbaiki administrasi pajak yang lebih efektif (Shome, 1995). Hal tersebut harus didukung dengan (1) kesederhanaan sistem perpajakan (*simplification of the tax system*), (2) strategi (*strategy*), dan (3) komitmen yang kuat (*a strong commitment*) memiliki keterkaitan dan saling berpengaruh dalam pengimplementasiannya terhadap lingkungan administrasi dan hukum (Bird & de Jantscher, 1992). Kebijakan pajak secara yuridis dan ekonomi harus mencakup pada tujuan, pengusulan, program dengan fungsi *budgetair* dan *regullerend* (Rahayu, 2010). Saat merumuskan kebijakan pajak terdapat beberapa model, yaitu (1) model kelembagaan yang dihasilkan dari lembaga pemerintahan; (2) model proses yang dihasilkan dari identifikasi masalah, perumusan kebijakan, dan evaluasi atas pelaksanaan kebijakan; dan (3) model inkrementalis yang dihasilkan dari kelanjutan kebijakan yang diterapkan sebelumnya dengan melakukan berbagai modifikasi (Suryani, 2016).

Pajak properti sebagai bagian dari tata kelola lahan secara luas mencakup pada kebijakan, proses, dan institusi dimana tanah, bangunan, dan sumberdaya alam dikelola. Potensi dari pajak properti dapat berkontribusi meningkatkan pendapatan daerah, bergantung pada sejumlah proses administrasi pertanahan secara spesifik, seperti pasar properti, legalitas hukum atas pendaftaran tanah, asosiasi yang menilai keakurasian properti, pengawasan penggunaan lahan (McCluskey & Plimmer, 2016). Pendekatan pemerintah dalam menilai tanah kosong di kota dapat dilakukan melalui cara: (1) menentukan letak keberadaan dan luas tanah kosong; dan (2) menentukan alasan pemilik lahan yang membiarkan tanahnya kosong. Kedua pendekatan ini dapat mempengaruhi cara pemungutan pajak atas tanah kosong dan mempengaruhi pembangunan kota secara keseluruhan (Hass & Kopanyi, 2017). Kendala lain yang perlu diperhatikan dari keberadaan tanah kosong adalah aspek legalitas dimana lahan kosong tersebut berada di kawasan sengketa atau terjadi perselisihan perebutan hak atas tanah (Rosdiana et al., 2018).

Implementasi kebijakan pajak atas tanah kosong yang diterapkan di kota Riyadh, Arab Saudi melalui pengenaan pajak nilai tanah (*land value tax*) dapat menghilangkan spekulasi di pasar tanah yang menganggur bagi para spekulan dalam menghindari pajak (Alzamil, 2019). Praktik pajak atas tanah kosong di kota Gaborone, Botswana melalui penetapan tarif pajak sebesar empat kali lipat lebih tinggi dari tanah yang berdiri bangunan, telah berhasil mencegah terjadinya aksi spekulasi sehingga mampu mendorong pembangunan kota (Mosha, 2015). Pengimplementasian pajak atas tanah kosong di Chili menerapkan tarif progresif pajak bumi dan bangunan atas lahan kosong (*vacant land*) dengan penambahan pungutan pajak sebesar 100% dari jumlah pajak terutang melalui peraturan daerah yang mensyaratkan pemilik tanah untuk

mengembangkan atau menggunakan lahan kosongnya (Tobing, Ganda C, dan Farman, 2015).

Penerapan kebijakan pajak tanah *idle* yang sedang dikaji oleh pemerintah Indonesia memiliki fungsi *regulerend*. Fungsi ini dimaksudkan untuk meningkatkan produktivitas melalui optimalisasi pemanfaatan tanah, bukan sekadar menghimpun penerimaan pajak dari masyarakat sebagai fungsi *budgetair* (Rosdiana et al., 2018). Fungsi *regulerend* diimplementasikan oleh pemerintah DKI melalui peraturan gubernur dengan skema disinsentif dan insentif pajak atas tanah kosong guna optimalisasi tanah kosong di jalan protokol yang tidak sesuai peruntukannya sebagai kawasan bisnis di ibukota. Peraturan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah harus benar-benar didasarkan pada kewenangan daerah, bersifat aspiratif, tidak duplikatif, dan secara *legal drafting* benar dan efektif bagi aparaturnya pelaksana serta masyarakat (Hidayat, 2017). Kerangka *legal drafting* diterapkan melalui metode *Roccipi* yaitu *rule, opportunity, capacity, communication, interest, process*, dan *ideology* (Seidman, Seidman, & Abeyserkere, 2001).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana alternatif kebijakan pajak atas tanah kosong dilihat dari faktor-faktor penyebab tidak dimanfaatkannya insentif pajak oleh pemilik tanah kosong. Untuk memperoleh data penelitian ini telah dilakukan observasi secara langsung berkaitan dengan permasalahan dihadapi oleh wajib pajak badan yang membiarkan lahan miliknya menganggur. Oleh karena itu, penelitian ini dapat dijadikan solusi sebagai alternatif kebijakan pajak atas tanah kosong di DKI Jakarta.

Metode Penelitian

Metode yang digunakan pada penulisan ini adalah metode kualitatif bersifat deskriptif. Jenis penelitian deskriptif digunakan oleh peneliti untuk mementingkan proses, makna dan pemahaman melalui proses induktif untuk membangun kesimpulan melalui data yang dapat diperoleh. Untuk itu, peneliti menggunakan paradigma *post-positivism* dengan menekankan pada temuan dan pembuktian teori dan konseptual dalam menggali permasalahan pajak atas tanah kosong di DKI Jakarta dimana peneliti mengambil posisi objektif dari adanya interaksi antara peneliti dengan informan di dalam menganalisis permasalahan.

Untuk memperoleh data primer, peneliti telah melakukan wawancara secara mendalam dengan menggunakan instrumen pedoman wawancara terhadap permasalahan kebijakan pajak PBB-P2 berupa tanah kosong di DKI Jakarta. Selama proses penelitian ini, peneliti telah melakukan wawancara kepada beberapa informan, yaitu 1) tim perumus kebijakan, 2) ahli/pakar di bidang perpajakan, dan 3) wajib pajak badan atas tanah kosong yang berlokasi di lima jalan protokol sebagaimana telah ditentukan dalam pergub No. 41/2019.

Saat proses menganalisis data, teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik komparatif konstan dengan cara membandingkan penerapan pajak atas tanah kosong yang diimplementasikan di DKI Jakarta dengan beberapa kota-kota di negara

lain guna menentukan kategorisasi penentuan basis pajak, pendefinisian pajak tanah kosong dan penentuan tingkat tarif pajak atas tanah kosong, dianalisis secara teoritis dari beberapa literatur yang bersumber pada buku-buku, dokumen, dan peraturan perundangan mengenai pajak daerah, pajak properti dan pajak atas tanah kosong, melalui teknik *legal drafting* menggunakan metode *Roccipi*, sebagai upaya peneliti dalam menemukan alternatif kebijakan pajak atas tanah kosong di DKI Jakarta.

Hasil dan Pembahasan

Berdasarkan ketentuan pasal dalam Pergub DKI No. 41/2019 pada definisi tanah kosong disebutkan dalam pasal 1 angka 13, bahwa “tanah kosong adalah hamparan tanah yang tidak dimanfaatkan atau tidak diusahakan oleh pemiliknya dan tidak terdapat bangunan tetap/permanen di atasnya, baik secara keseluruhan maupun sebagian.”

DKI No. 41/2019 pada pasal 3, disebutkan: (1) pengenaan PBB-P2 sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dikecualikan terhadap obyek pajak berupa tanah kosong; (2) terhadap tanah kosong sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku pengenaan PBB-P2 sebesar 2 (dua) kali lipat dari PBB-P2 yang terutang pada tahun berkenaan; (3) tanah kosong sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang beralamat di sepanjang: a) Jalan M.H. Thamrin, b) Jalan Jenderal Sudirman, c) Jalan H.R. Rasuna Said, d) Jalan Jenderal Gatot Subroto, dan e) Jalan M.T. Haryono. 4) dalam hal tanah kosong yang oleh wajib pajak dijadikan sebagai ruang terbuka hijau yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat umum secara cuma-cuma sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, maka berlaku pengenaan PBB-P2 sebesar 50% (lima puluh persen) dari PBB-P2 yang terutang pada tahun berkenaan; (5) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) wajib menaati ketentuan dari perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kehutanan dan pertamanan.

A. Ketidakefektifan Pengimplementasian Kebijakan Pajak atas Tanah Kosong di DKI Jakarta

Definisi tanah kosong yang ditegaskan dalam pergub DKI Nomor 41 tahun 2019 adalah tanah yang tidak memiliki bangunan, baik permanen maupun tidak permanen secara keseluruhan maupun sebagian. Definisi tanah kosong yang diformulasikan dalam aturan gubernur tersebut hanya sebagai indikasi awal sehingga mengandung multi-interpretasi, sebagaimana keterangan yang diberikan oleh ahli/pakar di bidang perpajakan, mengatakan bahwa:

“...jika melihat peta di lapangan, tanah kosong itu saja, belum menyelesaikan masalah, hanya sebagai indikasi awal, tidak bisa serta merta menyatakan tanah itu kosong, tergantung pada aspeknya, salah satunya aspek hukum karena sengketa atau kesalahan masa lalu.” (hasil wawancara dengan bapak machfud sidik, ahli/pakar perpajakan, 28 juli 2020).

Dari sisi istilah yang digunakan adalah tanah kosong adalah tidak tepat, sebagaimana keterangan yang diberikan oleh ahli/pakar di bidang perpajakan, mengatakan bahwa:

“Pengistilahan yang tepat bukan tanah kosong tetapi diistilahkan sebagai tanah *idle* yang tidak dimanfaatkan sesuai fungsi, tidak mudah dibatalkan oleh pihak-pihak yang bersifat oportunitis, memiliki kejelasan batasan unsur tanah yang tidak produktif yaitu unsur bisnis agar tidak sampai terkena pada wajib pajak individu. Analisisnya menggunakan *zoning*, peta daerah untuk sentra bisnis seperti diterapkan di negara eropa dan amerika.” (Hasil wawancara dengan bapak Hasan Rachmany, ahli/pakar perpajakan, 28 Juli 2020).

Kedua pernyataan yang diberikan oleh ahli/pakar perpajakan tersebut dapat mendeskripsikan bahwa tanah kosong yang didefinisikan hanya sebagai indikasi awal, tidak menggunakan istilah yang tepat untuk tanah kosong karena definisi tanah kosong yang disebutkan dalam pergub DKI tersebut tidak merumuskan aspek hukum, tidak merumuskan pada alasan ketidaksesuaian fungsi atas tanah kosong, tidak memiliki kejelasan batasan unsur bisnis yang melekat pada tanah yang tidak produktif, ketiadaan analisis dengan menggunakan pemetaan (*zoning*) yang berimplikasi pada multi-interpretasi dalam pengimplementasiannya.

Penentuan objek pajak yang di golongan sebagai tanah kosong menurut pergub 41 /2019 tanah kosong yang ditentukan berdasarkan lokasi keberadaan tanah kosong pada lima jalan protokol di DKI Jakarta, ditunjukkan pada tabel di bawah ini.

Tabel 1
Objek PBB-P2 Tanah Kosong di Jalan M.H. Thamrin Tahun 2019

No	Lokasi Objek Pajak	Luas Bumi	NJOP Bumi	Wajib Pajak
1	Kavling 22, Gondangdia, Menteng	4.041	442.166.220.000	Badan Hukum
2	Kavling 22, Gondangdia, Menteng	3.887	425.315.540.000	Badan Hukum
3	Kavling 10, Kebon Sirih, Menteng	8.433	922.738.860.000	Badan Hukum
4	Kavling 4, Kebon Sirih, Menteng	684	74.843.280.000	Badan Hukum
Jumlah =		17.045	1.865.063.900.000	

Sumber: BPRD DKI 2020, diolah oleh Penulis, 2020

Tabel 1 menunjukkan objek PBB-P2 berupa tanah kosong di jalan M.H. Thamrin terdapat 4 (empat) objek yang berada di kelurahan gondangdiah dan kebon sirih kecamatan menteng dengan total luas tanah kosong seluas 17.045 m², dan total nilai jual objek pajak (NJOP) bumi sebesar Rp. 1.865.063.900.000,-

Tabel 2
Objek PBB-P2 Tanah Kosong di Jalan M.T. Haryono Tahun 2019

No	Lokasi Objek Pajak	Luas Bumi	NJOP Bumi	Wajib Pajak
1	Kavling 21, Tebet Barat, Tebet	458	18.577.854.000	Badan Hukum
2	Kavling 20, Kebon Baru, Tebet	3.880	157.384.440.000	Badan Hukum
3	Kavling 1,2,3, Kebon Baru, Tebet	7.955	295.313.465.000	Badan Hukum
4	Kavling 5-6, Kebon Baru, Tebet	825	30.626.475.000	Badan Hukum
5	Kavling 4-7, Kebon Baru, Tebet	590	21.902.570.000	Perorangan
6	Kavling 26, Cawang, Kramat Jati	3.088	90.240.624.000	Badan Hukum
7	Kavling 26, Cawang, Kramat Jati	9.140	267.098.220.000	Badan Hukum
8	Cawang, Kramat Jati	5.400	157.804.200.000	Perorangan

No	Lokasi Objek Pajak	Luas Bumi	NJOP Bumi	Wajib Pajak
9	Cawang, Kramat Jati	2.649	77.411.727.000	Perorangan
10	Cawang, Kramat Jati	240	7.013.520.000	Perorangan
11	Bidara Cina, Jatinegara	2.522	73.700.406.000	Perorangan
12	Bidara Cina, Jatinegara	4.782	139.744.386.000	Perorangan
13	No. 58/59 Pancoran, Pancoran	4.075	165.294.225.000	Badan Hukum
14	No. 58/59 Pancoran, Pancoran	1.772	71.877.636.000	Badan Hukum
15	No. 58/59 Pancoran, Pancoran	1.765	71.593.695.000	Badan Hukum
Jumlah =		49.141	1.623.680.873.000	

Sumber: BPRD DKI 2020, diolah oleh Penulis, 2020.

Tabel 2 menunjukkan objek PBB-P2 berupa tanah kosong di jalan M.T. Haryono terdapat 15 (lima belas) objek yang berada di empat kecamatan, yaitu kecamatan ebet, Kramat Jati, Jatinegara dan Pancoran dengan total luas tanah kosong seluas 49.141 m², dan total nilai jual objek pajak (NJOP) bumi sebesar Rp. 1.623.680.873.000,-.

Tabel 3
Objek PBB-P2 Tanah Kosong di Jalan Jenderal Gatot Subroto Tahun 2019

No	Lokasi Objek Pajak	Luas Bumi	NJOP Bumi	Wajib Pajak
1	Kuningan Barat, Mampang Prapatan	6.200	450.740.000.000	Perorangan
2	Kav. 38, Kuningan Barat, Mampang Prapatan	19.098	1.108.123.254.000	Badan Hukum
3	Kuningan Barat, Mampang Prapatan	22.358	1.625.426.600.000	Badan Hukum
4	Kuningan Barat, Mampang Prapatan	1.698	112.500.990.000	Badan Hukum
5	Kav. 93 No. 2 Pancoran, Pancoran	7.063	352.182.369.000	Badan Hukum
6	Kav. 93 No. 2 Pancoran, Pancoran	478	23.834.514.000	Badan Hukum
7	Kav. 29-30, Kuningan Timur, Setia Budi	9.271	786.023.193.000	Badan Hukum
8	Menteng Dalam, Tebet	221	11.019.723.000	Badan Hukum
9	Menteng Dalam, Tebet	1.481	73.847.103.000	Badan Hukum
10	Menteng Dalam, Tebet	228	11.368.764.000	Badan Hukum
11	Kav. 76, Menteng Dalam, Tebet	2.495	84.438.285.000	Badan Hukum
Jumlah =		70.591	4.639.504.795.000	

Sumber: BPRD DKI 2020, diolah oleh Penulis, 2020.

Tabel 3 menunjukkan objek PBB-P2 berupa tanah kosong yang terletak di jalan Jenderal Gatot Subroto terdapat 11 (sebelas) objek yang berada di empat kecamatan, yaitu kecamatan mampang prapatan, pancoran, setia budi dan tebet dengan total luas tanah kosong seluas 70.591 m², dan total nilai jual objek pajak (NJOP) bumi sebesar Rp. 4.639.504.795.000,-.

Tabel 4
Objek PBB-P2 Tanah Kosong di Jalan Jenderal Sudirman Tahun 2019

No	Lokasi Objek Pajak	Luas Bumi	NJOP Bumi	Wajib Pajak
1	(LOT-01), Senayan, Kebayoran Baru	16.625	1.819.107.500.000	Badan Hukum
2	Kav. 68, Senayan, Kebayoran Baru	3.651	399.492.420.000	Badan Hukum
3	Senayan, Kebayoran Baru	10.320	1.129.214.400.000	Perorangan
4	Kav.52-53/LOT, Senayan, Kebayoran Baru	256	28.011.520.000	Badan Hukum
5	72-73, Setia Budi, Setia Budi	9.296	1.017.168.320.000	Badan Hukum
6	73, Setia Budi, Setia Budi	400	43.768.000.000	Badan Hukum
7	74, Setia Budi, Setia Budi	4.648	508.584.160.000	Badan Hukum
8	40-41, Benhil, Tanah Abang	8.088	884.988.960.000	Badan Hukum
9	34-35, Karet Tengsin, Tanah Abang	6.983	764.079.860.000	Badan Hukum
10	Karet Tengsin, Tanah Abang (belakang)	7.309	799.750.780.000	Badan Hukum
Jumlah =		67.576	7.394.165.920.000	

Sumber: BPRD DKI 2020, diolah oleh Penulis, 2020.

Tabel 4 menunjukkan objek PBB-P2 berupa tanah kosong di jalan Jenderal Sudirman terdapat 10 (sepuluh) objek yang berada di tiga kecamatan, yaitu kecamatan Kebayoran Baru, Setia Budi, dan Tanah Abang dengan total luas tanah kosong seluas 67.576 km², dan total nilai jual objek pajak (NJOP) bumi sebesar Rp. 7.394.165.920.000,-.

Tabel 5
Objek PBB-P2 Tanah Kosong di Jalan H.R. Rasuna Said Tahun 2019

No	Lokasi Objek Pajak	Luas Bumi	NJOP Bumi	Wajib Pajak
1	Blok X/1, Kuningan Timur, Setia Budi	11.968	870.073.600.000	Badan Hukum
2	X1/04, Kuningan Timur, Setia Budi	4.270	310.429.000.000	Perorangan
3	Setia Budi, Setia Budi	5.294	126.309.169.000	Badan Hukum
4	Kav. 3,4, Kuningan Timur, Setia Budi	4.330	314.791.000.000	Badan Hukum
5	Kav. 3,4, Kuningan Timur, Setia Budi	4.195	304.976.500.000	Badan Hukum
Jumlah =		30.057	1.926.579.269.000	

Sumber: BPRD DKI 2020, diolah oleh Penulis, 2020.

Tabel 5 menunjukkan objek PBB-P2 berupa tanah kosong di jalan H.R. Rasuna Said terdapat 5 (lima) objek yang berada di Kecamatan Setia Budi terletak di dua kelurahan yaitu kelurahan Kuningan Timur, dan Setia Budi dengan total luas tanah kosong seluas 67.576 m², dan total nilai jual objek pajak (NJOP) Bumi sebesar Rp. 7.394.165.920.000,-.

Penentuan objek pajak hanya berdasarkan lokasi keberadaan tanah kosong menunjukkan ketidakjelasan sasaran yang dituju dari kebijakan sehingga dalam mengimplementasikannya dapat memunculkan ketidakadilan, berdasarkan keterangan yang diberikan oleh ahli/pakar di bidang perpajakan mengatakan bahwa:

“...dilihat dari implementasinya dari adanya tanah kosong, begitu ada masalah, *enforcement*, tanah yang tadinya kosong malah dibangun rumah, dibangun bangunan supaya tidak memenuhi syarat tanah kosong. Implementasinya tidak mudah dan pada

akhirnya tidak adil. Yang mau dituju itu sebenarnya tanah kosong milik *developer* yang dikosongkan sebagai unsur spekulasi.” (hasil wawancara dengan bapak Hasan Rachmany, ahli/pakar perpajakan, 28 Juli 2020).

Untuk menentukan basis pajak dengan menggunakan nilai jual objek pajak di perkotaan memiliki banyak isu yang dinamis sehingga perlu digunakan teknik khusus yang mendukung keakurasian data, berdasarkan keterangan yang diberikan oleh ahli/pakar di bidang perpajakan, mengatakan bahwa:

“... untuk menentukan *tax base*, NJOP untuk isu-isu perkotaan itu sangat dinamis. Landasannya sudah ada, seperti *market*, *cost*, kemudian teknik-teknik dan sebagainya, belum lagi mengenai akurasi datanya. Walaupun pemda DKI meyakini datanya telah akurat.” (Hasil wawancara dengan bapak Machfud Sidik, ahli/pakar perpajakan, 28 Juli 2020).

Kedua pernyataan yang diberikan oleh ahli/pakar di bidang perpajakan tersebut dapat mendeskripsikan bahwa basis pajak atas tanah kosong yang ditentukan hanya berdasarkan lokasi memiliki ketidakjelasan sasaran kebijakan yang dituju dapat berdampak adanya ketidakadilan bagi pemilik tanah kosong yang tidak termasuk unsur spekulasi sehingga diperlukan perbaikan untuk menentukan basis pajak atas tanah kosong sesuai dengan kriteria yang dituju dari kebijakan dengan menggunakan teknik khusus yang mendukung keakurasian data pada penetapan nilai jual objek pajak di kota yang memiliki isu dinamis.

Berdasarkan penentuan tingkat tarif pajak atas tanah kosong sebagaimana disebutkan dalam pergub DKI No. 41/2019 pada pasal 3, sebagai berikut: (1) Pengenaan PBB-P2 sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dikecualikan terhadap obyek pajak berupa tanah kosong; (2) Terhadap tanah kosong sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku pengenaan PBB-P2 sebesar 2 (dua) kali lipat dari PBB-P2 yang terutang pada tahun berkenaan; (3) Tanah Kosong sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang beralamat di sepanjang: a) Jalan M.H. Thamrin, b) Jalan Jenderal Sudirman, c) Jalan H.R. Rasuna Said, d) Jalan Jenderal Gatot Subroto, dan e) Jalan M.T. Haryono. 4) Dalam hal tanah kosong yang oleh wajib pajak dijadikan sebagai ruang terbuka hijau yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat umum secara cuma-cuma sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, maka berlaku pengenaan PBB-P2 sebesar 50% (lima puluh persen) dari PBB-P2 yang terutang pada tahun berkenaan; (5) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) wajib menaati ketentuan dari perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kehutanan dan pertamanan.

Pembebanan disinsentif pajak atas tanah kosong tersebut tidak diperbolehkan menambahkan beban diluar undang-undang, berdasarkan keterangan yang diberikan oleh ahli/pakar di bidang perpajakan, mengatakan bahwa:

“Pajak secara *best practice*, tidak boleh menambah beban diluar undang-undang. Kalau dari konsep ekonomi tidak salah. Usul saya untuk tarifnya itu 0,6%. PBB kita itu *on average* diluar pertambangan, perhutanan, perkebunan (P3), itu *tax rate*-nya cuma 0,2% seluruh indonesia. Di negara maju, seperti amerika serikat,

kanada, perancis, tarifnya 3%, berarti indonesia itu seper limabelas nya masih dapat kita tingkatkan. Tetapi kalau dinaikkan sedikit saja, maka rakyat menjadi “ramai” karena solusinya tidak utuh.” (hasil wawancara dengan bapak Machfud Sidik, ahli/pakar perpajakan, 28 Juli 2020).

Formulasi penentuan tingkat tarif pajak atas tanah kosong dengan skema insentif dan disinsentif tidak memiliki manfaat dan tidak efektif, berdasarkan keterangan yang diberikan oleh ahli/pakar di bidang perpajakan, mengatakan bahwa:

“... tidak adanya manfaatnya dengan adanya pengurangan atau insentif dalam pergub tersebut, apalagi dengan 200% malah makin senang, disitu ada pengurangan penghasilan bruto dalam pengurangan PBB maka mereka akan untung dua kali lipat di PPh. Di PPh tarifnya tinggi. Semakin besar PBB, maka semakin untung PPh-nya. Kalau mau merumuskan sesuatu tetapi tidak lengkap pengetahuannya, tidak mengetahui hubungannya kemana, bisa-bisa hambar...” (hasil wawancara dengan bapak Hasan Rachmany, ahli/pakar perpajakan, 28 Juli 2020).

Kedua pernyataan yang diberikan oleh ahli/pakar di bidang perpajakan tersebut dapat mendeskripsikan bahwa penentuan tingkat tarif pajak atas tanah kosong dengan skema disinsentif dan insentif secara praktik perpajakan yang terbaik adalah tidak boleh melanggar aturan perundang-undangan. Pembebanan disinsentif pajak atas tanah kosong menjadi solusi yang tidak utuh karena didalam merumuskannya tidak memiliki pengetahuan secara lengkap terkait perpajakan, khususnya pada disinsentif pajak atas tanah kosong menjadi faktor pengurang penghasilan bruto di PPh badan (perusahaan) pemilik tanah kosong sehingga mereka diuntungkan. Penentuan disinsentif dan insentif tersebut pada akhirnya tidak bermanfaat dan tidak efektif.

Pada tataran implementasi kebijakan dari peraturan gubernur DKI mengenai PBB-P2 berupa tanah kosong bagi wajib pajak badan (perusahaan) pemilik tanah kosong di jalan protokol di tahun 2019, peneliti telah menggali permasalahan yang dihadapi oleh wajib pajak badan (perusahaan) tersebut sehingga dapat diperoleh keterangan sebagai berikut.

Keterangan yang diberikan oleh PT. Global award infinity, pemilik tanah kosong di jalan Jenderal Gatot Subroto, memberikan keterangan dengan mengatakan bahwa:

“Kalau atas nama award global infinity sebenarnya baru di tahun 2018. Untuk perencanaan kita akan membangun apartemen sudah direncanakan dan sedang tahap realisasi... Program pemerintah selalu kita dukung tetapi perlakuan khusus itu saja tadi, kalau memang tujuannya untuk RTH, kenapa tidak berbentuk realisasi saja sekalian jadi implikasinya bukan pada pajaknya. Kenapa tidak didorong dari aspek lain selain pajak. Kalau memang lahan kosongnya sudah direncanakan untuk pembangunan yang lain kenapa diotak atik, kenapa tidak ambil lahan yang lain yang belum ada perencanaan.” (hasil wawancara dengan bapak Said, General Affair Manager, 28 Juli 2020).

Keterangan yang diberikan oleh PT. Harapan jaya bumi pertiwi, pemilik tanah kosong di jalan Jenderal Gatot Subroto, mengatakan bahwa: “Tanah tersebut kita miliki sejak 2004, kita biarkan kosong karena memang perusahaan belum ada dana untuk membangun. Selama ini, kita cari-cari investor untuk kerjasama namun sampai sekarang belum ada yang *deal*.” (hasil wawancara dengan bapak Bayu, General Affair Manager, 28 Juli 2020).

Keterangan yang diberikan oleh PT TCP internusa, pemilik tanah kosong di jalan H.R. Rasuna Said, mengatakan bahwa: “perusahaan membeli tanah tersebut tahun 2015 dan sampai saat ini masih terus dirundingkan *planning* atas tanah tersebut mau dibangun apa. Saat ini kita sedang menggali informasi mengenai tata ruang dan perizinan untuk menentukan *best using* untuk tanah tersebut.” (hasil wawancara dengan ibu Yanti, staf General Affair, 28 Juli 2020).

Keterangan yang diberikan oleh PT. Metropolitan *development*, pemilik tanah kosong di jalan M.T. Haryono, mengatakan bahwa: “tanah dimiliki sejak 2009, tahun 2011 sebenarnya kita bikin *siteplan* untuk dijadikan apartement, sudah sempat dibuat tiang pancang tetapi karena perizinan dan AMDAL jadinya berhenti. Harusnya pemerintah menggali dulu masalahnya kenapa tanah itu kosong. Kita bukan nggak mau pengurangan tapi tanah kita dijadikan RTH (ruang terbuka hijau) jangka panjang, kita mau bangun susah jadinya.” (hasil wawancara dengan bapak Ardi, staf umum, 28 Juli 2020).

Berdasarkan keterangan yang telah diberikan oleh para wajib pajak badan (perusahaan) pemilik tanah kosong di jalan protokol tersebut dapat mendeskripsikan bahwa implementasi kebijakan PBB-P2 berupa tanah kosong di tahun 2019 mengandung multi-interpretasi terhadap definisi tanah kosong bagi perusahaan karena tidak mempertimbangkan aspek bisnis yang direncanakan oleh perusahaan untuk membangun tanah kosong miliknya terhadap adanya kesulitan perizinan sehingga skema insentif tidak memberikan solusi disebabkan ketidakjelasan petunjuk dan proses pembangunan tanah kosong untuk dijadikan ruang terbuka hijau dalam menjalankan fungsi *regullerend* sebagai tujuan dari kebijakan tersebut.

Dilihat dari penerapan skema insentif pajak atas tanah kosong melalui peraturan gubernur mengenai PBB-P2 berupa tanah kosong yang diberikan bagi wajib pajak badan (perusahaan) pemilik tanah kosong di jalan protokol di tahun 2019, peneliti telah menggali permasalahan yang dihadapi oleh wajib pajak badan (perusahaan) tersebut sehingga dapat diperoleh keterangan sebagai berikut.

Keterangan yang diberikan oleh PT. Harapan jaya bumi pertiwi, pemilik tanah kosong di jalan Jenderal Gatot Subroto, mengatakan bahwa: “kita pernah menanyakan informasi pengurangan ke kantor UPDRD namun tidak memperoleh jawaban yang jelas, kita tidak tahu RTH seperti apa yang dimaksud, berapa lama tanah kita harus dijadikan RTH dan bagaimana proses pembuatan RTH nya apakah biaya dibebankan kepada kita juga untuk pembuatannya dan perawatannya.” (hasil wawancara dengan bapak Bayu, General Affair Manager, 28 Juli 2020).

Keterangan yang diberikan oleh PT TCP Internusa, pemilik tanah kosong di jalan H.R. Rasuna Said, mengatakan bahwa: “manajemen memutuskan untuk tidak memberikan lahan untuk dijadikan ruang terbuka hijau karena khawatir tanah tersebut akan dikuasai pemerintah dalam waktu lama.” (hasil wawancara dengan ibu Yanti, staf General Affair, 28 Juli 2020).

Keterangan yang diberikan oleh PT. Global award infinity, pemilik tanah kosong di jalan Jenderal Gatot Subroto, mengatakan bahwa: “kalau di lokasi tanah kosong yang sama, kita ada kekhawatiran akan menjadi hak milik selamanya untuk kepentingan umum. Jadi dalam prosesnya juga kita mengerjakan hal itu. Sudah diparimeter juga, untuk dibangun di tahun depan.” (hasil wawancara dengan bapak Said, General Affair Manager, 28 Juli 2020).

Berdasarkan keterangan yang telah diberikan oleh para wajib pajak badan (perusahaan) pemilik tanah kosong di jalan protokol tersebut dapat mendeskripsikan bahwa skema insentif pajak atas tanah kosong tidak dimanfaatkan oleh perusahaan pemilik tanah kosong tersebut disebabkan karena ketidakjelasan sasaran tujuan dari kebijakan menggunakan instrumen pajak dalam membangun ruang terbuka hijau mengandung ketidakpastian hukum dari adanya ketidakjelasan informasi mengenai prosedur pembiayaan dan jangka waktu pemanfaatan tanah kosong berpotensi adanya pengambil-alihan hak atas tanah kosong oleh pemerintah.

Jika ditinjau dari formulasi kebijakan pajak atas tanah kosong yang diberlakukan melalui pergub DKI No. 41/2019 tidak tepat dalam memformulasikan penentuan basis pajak hanya didasarkan lokasi keberadaan tanah kosong, definisi tanah kosong yang mengandung multi-interpretasi karena tidak memenuhi kriteria dalam mendefinisikan tanah *idle* dalam mempertimbangkan unsur bisnis yang melekat pada tanah yang tidak produktif, dan penentuan tingkat tarif melalui skema insentif dan disinsentif pajak atas tanah kosong tidak bermanfaat dan tidak efektif karena solusi yang diberikan tidak utuh dan tidak memiliki pengetahuan yang lengkap tentang perpajakan sehingga berdampak pada tataran implementasi kebijakan dari pergub DKI tersebut tidak optimal dalam menjalankan fungsi *regullerend* disebabkan tidak ada kejelasan sasaran yang dituju dari kebijakan pajak atas tanah kosong tersebut.

B. Alternatif Kebijakan Pajak atas Tanah Kosong Ditinjau dari *Legal Drafting*

Kebijakan pajak atas tanah kosong yang diberlakukan melalui pergub nomor 41/2019 ditetapkan didasarkan pada beberapa landasan hukum yaitu undang-undang nomor 29/2007 tentang pemerintahan provinsi DKI jakarta sebagai ibukota negara kesatuan republik indonesia, undang-undang nomor 28//2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah, undang-undang Nomor 1/2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman, undang-undang nomor 9/2015 tentang pemerintahan daerah, peraturan pemerintah nomor 5/2016 tentang ketentuan umum dan tata cara pemungutan pajak daerah, peraturan daerah nomor 6/2010 tentang ketentuan umum pajak daerah,

peraturan daerah nomor 16/2011 tentang PBB-P2, dan peraturan gubernur nomor 37/2019 tentang penetapan NJOP PBB-P2 Tahun 2019.

Dalam hal ketentuan sebagaimana yang diatur dalam pasal 3 dari pergub DKI nomor 41/2019 pada pasal 4 disebutkan dinyatakan berlaku sampai dengan tanggal 31 desember 2019. Pada ketentuan penutup dari pasal 5 dinyatakan bahwa peraturan ini berlaku sejak tanggal diundangkan pada tanggal 12 April 2019, dan berlaku surut terhitung sejak 1 Januari 2019.

Pemberlakuan kebijakan pajak atas tanah kosong di DKI jakarta yang telah dirumuskan oleh tim perumus pergub DKI nomor 41/2019 terkandung adanya perilaku bermasalah pada objek tanah kosong yang berada di sepanjang jalan protokol yang ditentukan dalam peraturan tersebut untuk diberikan pengenaan pajak atas tanah kosong melalui pemberian insentif dan disinsentif pada pengenaan PBB-P2 Tahun 2019.

Secara hierarki peraturan perundang-undangan di dalam penyusunan kebijakan pajak atas tanah kosong yang ditetapkan dalam pergub DKI nomor 41/2019 telah mengikuti definisi terhadap objek PBB-P2 dan dasar pengenaan PBB-P2 adalah NJOP PBB-P2 yang telah ditetapkan melalui pergub nomor 37/2019. Permasalahan substantif atas desain kebijakan pajak atas tanah kosong yang dikenakan sebagai objek PBB-P2 dilihat dari pendefinisian tanah kosong.

Jika ditinjau dari teori *legal drafting* melalui metode *Roccipi* yang dikembangkan oleh (Seidman et al., 2001), dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. *Rule*, ditinjau dari definisi tanah kosong yang disebutkan dalam pergub DKI No 41/2019 mengandung kerancuan atau ketidakjelasan sasaran tujuan kebijakan dalam memberikan kepastian hukum bagi perusahaan pemilik tanah kosong di kawasan jalan protokol yang tidak mampu bekerja secara efektif untuk kepentingan kelompok sasaran kebijakan yaitu wajib pajak badan (perusahaan) pemilik tanah kosong sehingga regulasi tersebut tidak optimal dalam menjalankan fungsi *regullerend* untuk memenuhi kebutuhan ruang terbuka hijau di kawasan bisnis ibukota.
2. *Opportunity*, ditinjau dari lingkungan kebijakan pajak atas tanah kosong di DKI tidak memberikan kesempatan bagi wajib pajak badan (perusahaan) pemilik tanah kosong oleh pemerintah dalam memberikan kemudahan perizinan untuk membangun tanah kosong milik perusahaan sehingga skema pembebanan disinsentif dan keringan insentif pajak atas tanah kosong tidak efektif dan tidak bermanfaat karena tidak sesuai dengan perencanaan bisnis oleh perusahaan atas kepemilikan tanah kosong tersebut.
3. *Capacity*, ditinjau dari perilaku pelaku kebijakan yaitu wajib pajak badan (perusahaan) tidak dapat memahami maksud dan tujuan dari ketentuan pergub DKI No. 41/2019 sebagai akibat dari ketiadaan aspek perencanaan bisnis dan tidak digalinya permasalahan kesulitan perizinan bagi perusahaan pemilik tanah kosong yang diformulasikan dalam regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah

menyebabkan perilaku pelaku kebijakan tidak dapat mengikuti aturan kebijakan tersebut berdampak tidak optimalnya pelaksanaan fungsi *regullerend*.

4. *Communication*, ditinjau dari sosialisasi yang diberikan oleh petugas pajak dalam mengimplementasikan pergub DKI No. 41/2019 tidak terjalin komunikasi yang efektif antar instansi pemerintah daerah yaitu badan pajak dan retribusi daerah DKI dengan unit pelayanan pajak daerah dalam menangani pelaksanaan fungsi *regullerend* untuk pemenuhan kebutuhan ruang terbuka hijau sehingga terdapat ketidakjelasan informasi mengenai prosedur pembangunan dan jangka waktu pemanfaatan tanah kosong berdampak pada skema insentif tidak dimanfaatkan oleh wajib pajak badan (perusahaan) pemilik tanah kosong di jalan protokol tersebut.
5. *Interest*, ditinjau dari sasaran tujuan kebijakan pajak atas tanah kosong melalui pergub DKI No. 41/2019 sebagai kebijakan administrasi negara yang digunakan melalui perintah langsung dari gubernur tidak efektif dalam mencapai kepentingan pembangunan kawasan hijau di sepanjang jalan protokol disebabkan tidak mempertimbangkan kepentingan atas tanah kosong yang dimiliki oleh wajib pajak badan (perusahaan) memunculkan ketidakpastian hukum dalam mengambil alih hak atas tanah kosong yang dimanfaatkan oleh pemerintah sebagai ruang terbuka hijau untuk kepentingan publik.
6. *Process*, ditinjau dari ketentuan insentif sebesar 50% bagi pemilik tanah kosong untuk dibangun ruang terbuka hijau tidak terdapat kepastian hukum dari proses pembangunan dan jangka waktu pemanfaatan tanah kosong milik perusahaan sehingga wajib pajak badan (perusahaan) pemilik tanah kosong di jalan protokol tidak bersedia untuk dibangun ruang terbuka hijau karena dapat menghambat proses bisnis yang telah direncanakan oleh perusahaan atas kepemilikan tanah kosong tersebut.
7. *Ideologi*, ditinjau dari nilai dan sikap yang berpengaruh kuat atas lahirnya kebijakan pajak atas tanah kosong di DKI tidak mencerminkan adanya inovasi kebijakan dengan melakukan teknik analisis perpajakan dengan menentukan batasan tanah kosong yang tidak produktif dari unsur bisnis, tidak memiliki pengetahuan yang lengkap tentang perpajakan yang hanya didasarkan pada momentum ketepatan waktu atas penetapan NJOP PBB-P2 tahun 2019 yang melahikan skema disinsentif dan insentif pajak atas tanah kosong pada akhirnya tidak bermanfaat dan tidak efektif.

Pendefinisian tanah kosong yang memberikan beban kepada wajib pajak badan tersebut dinilai belum dapat memastikan bahwa regulasi yang ditetapkan melalui pergub DKI nomor 41/2019 dapat bekerja secara efektif untuk kepentingan publik sebagaimana keterangan yang telah diperoleh peneliti melalui hasil wawancara dengan informan wajib pajak badan (perusahaan) yang memiliki tanah kosong di jalan protokol dan keterangan yang diberikan oleh informan ahli/pakar perpajakan dalam penelitian ini dapat dinilai adanya ketidakjelasan atau kerancuan dalam penyusunan kata-kata yang merumuskan sebagai kebijakan pajak atas tanah kosong pada pergub DKI nomor 41/2019 dilihat dari kepentingan pemilik tanah kosong

dimana kebijakan tersebut hanya didasari pada aspek kebijakan yang bersifat teknokratis tetapi tidak mempertimbangkan pada aspek ekonomi dari sisi perencanaan atas pemanfaatan tanah yang dibiarkan kosong oleh pemiliknya, dan aspek hukum dalam kasus sengketa tanah yang dibiarkan kosong.

Kondisi kekhawatiran tersebut sejalan dengan pendapat yang dikatakan (Hass & Kopanyi, 2017) sebagai faktor pembeda dari tanah kosong di perkotaan adalah tanah tersebut disimpan sebagai bentuk spekulasi karena investasi masa depan yang diantisipasi oleh pemerintah. Lebih lanjut, (Hass & Kopanyi, 2017) mengatakan bahwa di dalam menerapkan kebijakan pajak atas tanah kosong harus menggunakan pendekatan pada nilai tanah, yaitu pendekatan letak dimana tanah kosong itu berada dan berapa luasnya, serta menentukan alasan pemilik lahan membiarkan tanahnya kosong.

Apabila kebijakan pajak atas tanah kosong yang ditetapkan oleh pemerintah DKI digunakan sebagai instrumen untuk mengejar spekulasi guna mengubah perilaku investasi atas pengembangan lahan guna mendorong pemilik tanah kosong untuk membangun ruang terbuka hijau, dapat mencontoh praktik kebijakan pajak atas tanah kosong di beberapa negara lain, seperti di cili, atas lahan yang tidak digunakan (lahan kosong/vacan land) dikenakan tambahan pungutan pajak sebesar 100% dari jumlah PBB terutang. Sementara di porto, alegre, brazil, pemerintah kota mengidentifikasi 120 lahan kosong, kemudian diterbitkan peraturan daerah yang mensyaratkan pemilik tanah untuk mengembangkan atau menggunakan lahan kosongnya agar tidak terkena tarif progresif PBB (Tobing, Ganda C, dan Farman, 2015).

Pemberlakuan kebijakan pajak atas tanah kosong di DKI didalam proses perumusannya menekan penegakan hukum dalam menjalankan fungsi *regulerrend* pada tanah yang tidak sesuai peruntukannya, zonasinya, perencanaan maka dikenakan pembebanan pajak PBB-P2 serta pembatasan objek PBB-P2 berupa tanah kosong yang dikenakan pajak, berdasarkan keterangan yang diberikan oleh salang seorang tim perumusan kebijakan, mengatakan bahwa:

“Pak Gubernur memiliki kuasa untuk membentuk suatu aturan sesuai dengan kebutuhan daerahnya dalam rangka penggalan potensi atau penegakan hukum. Dari hal ini kita tekankan yaitu penegakan hukum atau dalam istilah pajak disebut *regulerrend*. Ini pertama kali PBB dari banyak pergub PBB yang bersifat fungsi fiskal. Pergub ini pertama kali memiliki fungsi *regulerrend* cukup keras yaitu bagi tanah-tanah yang tidak memiliki atau yang tidak dilaksanakan dengan fungsi sesuai dengan peruntukannya, zonasinya, perencanaannya, akan dikenakan beban. Dari hal itulah diusulkan dikenakan pembebanan pak gubernur memang melihat *timing* yang tepat untuk meluncurkan skema tersebut karena bersamaan dengan PBB tanah kosong untuk orang pribadi ini memang tidak dikenakan dua kali lipat. Dari situlah pola disinsentif yang memang diinginkan pak gubernur supaya apa? Selain masyarakat yang notabene memiliki aset tanah yang tidak terlalu besar, tidak terlalu banyak jangan sampai terkena (disinsentif). Kenapa tujuannya kepada perusahaan? Karena perusahaan ini adalah kumpulan dari banyak individu yang mana diharapkan

ketika izin beroperasinya mereka diberikan, kemudian mereka memiliki modal yang kuat, itu tidak hanya sekadar sebagai “penimbun aset.” (hasil wawancara dengan bapak Dikka, tim perumus pergub DKI No. 41/2019, 28 Juli 2020).

Apabila merujuk pada teori ekonomi modern yang menempatkan pajak nilai tanah netral berinvestasi sekarang atau menunggu untuk berinvestasi di masa depan memunculkan dua asumsi didasari oleh akses keuangan yang cukup bagi pemilik tanah saat ini untuk menutupi pajak tanah kosong dan waktu pembangunan, nilai kena pajak tanah harus independen dengan menggunakan prinsip “*highest and best use*”, yaitu penggunaan yang menguntungkan sehubungan dengan zonasi dan kendala pemerintah atau hukum lainnya dalam pengembangannya (Dye & England, 2010).

Tolok ukur keberhasilan dari kebijakan pajak atas tanah kosong di DKI hanya didasarkan dari kesediaan pemilik tanah kosong untuk dibangun ruang terbuka hijau, berdasarkan keterangan yang diberikan oleh salah seorang tim perumus kebijakan, mengatakan bahwa: “ukuran keberhasilannya pada dimanfaatkannya atau adanya perubahan fungsi dari lahan kosong tersebut. Apabila perusahaan yang memiliki lahan kosong maka diharapkan dapat dimanfaatkan untuk dijadikan RTH terlebih dulu. Dari situ maka perusahaan dapat menggugurkan definisi tanah kosong. Setelah tanah kosong dinyatakan gugur maka ketetapan pembebanan dua kali lipat akan kembali pada ketetapan yang normal. Tetapi kalau ternyata perusahaan mampu mewujudkan RTH yang sesuai dengan standarnya, maka diberikan lagi insentif... Jadi sebenarnya tujuannya bukan pada *revenue*, tetapi lebih pada arah *regullerend*.” (hasil wawancara dengan bapak Dikka, tim perumus pergub DKI No. 41/2019, 28 Juli 2020).

Dalam implementasinya, wajib pajak PBB-P2 yang bersedia tanah kosong miliknya untuk dibangun ruang terbuka hijau masih harus berkoordinasi dengan dinas kehutanan DKI dimana terdapat pertentangan antara badan pajak daerah dan retribusi daerah DKI jakarta dengan dinas kehutanan DKI jakarta dalam hal teknis pembangunan dan pembiayaan RTH , berdasarkan keterangan yang diberikan oleh salah seorang tim perumus kebijakan, mengatakan bahwa:

“di dinas kehutanan, kenapa ini tidak dikatakan *aplicated*, karena dinas kehutanan waktu itu memiliki “formulasi yang berbeda” yang tidak sesuai dengan pergub... kemauan dari dinas kehutanan adalah untuk ketetapan dua kali lipat berapa, katakanlah dua miliar, kalau mereka akan membikin RTH maka ketetapannya menjadi normal, jadi satu miliar. Dinas kehutanan menginginkan satu miliar yang dibayarkan untuk pajak untuk tujuan membangun RTH. Dari hal itu, kita selaku SKPD di bidang keuangan, sempat berpikir ini akan susah dilaksanakan. Mengapa? Apa bedanya, duit yang mereka mau bayarkan malah dimasukkan untuk membayar RTH. Hal ini yang membuat kita tidak terima di rapat pembahasan. Akhirnya kami disini tidak memiliki acuan, maka dari kami memformulasikan dari Bahasa kita dulu, sepanjang definisi tanah kosong ini bisa gugur, maka kembali ke

100%.” (hasil wawancara dengan bapak Dikka, tim perumus pergub DKI No. 41/2019, 28 Juli 2020).

Dari pernyataan tersebut dapat menunjukkan perumusan kebijakan pajak atas tanah kosong yang dikenakan bagi wajib pajak badan (perusahaan) di jalan protokol di DKI adalah tidak mempraktikkan *legal drafting* dengan benar dan efektif bagi aparaturnya pelaksana dan kelompok sasaran yang dituju sehingga kebijakan pajak atas tanah kosong di DKI Jakarta menjadi tidak bermanfaat dan tidak efektif dalam menjalankan fungsi *regullerend* guna memenuhi kebutuhan ruang terbuka hijau di kawasan bisnis ibukota. Untuk itu diperlukan alternatif kebijakan melalui inovasi dengan menerapkan prinsip *best highest and used* dengan mempertimbangkan alasan perusahaan pemilik tanah yang membiarkan tanahnya menganggur, meningkatkan pengetahuan perpajakan secara lengkap agar dapat melahirkan kebijakan perpajakan secara utuh dengan meningkatkan akurasi penilaian atas tanah kosong berdasarkan fungsi yang terbaik atas keberadaan tanah kosong di kawasan bisnis ibukota yang memiliki isu dinamis terhadap kesulitan perizinan membangun bangunan atas tanah kosong tersebut agar dapat optimal dalam mencapai sasaran tujuan dari kebijakan pajak atas tanah kosong di DKI.

Kesimpulan

Kebijakan pajak atas tanah kosong melalui pergub DKI No. 41/2019 ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan pajak daerah yang berlaku, namun di dalam memformulasikan untuk merumuskan basis pajak, definisi tanah kosong dan tingkat tarif pajak atas tanah kosong tidak menerapkan *legal drafting* melalui metode *Roccipi* dengan benar dan efektif bagi aparaturnya pelaksana dan kelompok sasaran kebijakan. Ketidakefektifan memformulasikan pajak atas tanah kosong berdampak tidak optimalnya melaksanakan fungsi *regullerend* karena tidak satupun wajib pajak badan (perusahaan) pemilik tanah kosong memanfaatkan insentif karena ketidakpastian hukum dari ketidakjelasan prosedur pembangunan dan jangka waktu pemanfaatan tanah kosong dibangun ruang terbuka hijau untuk kepentingan publik. Untuk itu, alternatif kebijakan pajak atas tanah kosong yang dapat menjadi solusi dalam menjalankan fungsi *regullerend* adalah inovasi dengan menerapkan prinsip *best highest and used*, mempertimbangkan alasan perusahaan pemilik tanah yang membiarkan tanahnya menganggur, meningkatkan pengetahuan perpajakan secara lengkap, dan meningkatkan keakurasian penilaian atas tanah kosong yang memiliki isu dinamis terhadap kesulitan perizinan membangun bangunan atas tanah kosong di DKI Jakarta.

BIBLIOGRAFI

- Alzamil, Najla. (2019). The Economic Impacts of the Idle Land Tax on the City of Riyadh Land Prices Disertation. *Washington DC: Howard University*.
- Bird, Richard Miller, & de Jantscher, Milka Casanegra. (1992). *Improving tax administration in developing countries* (Vol. 19). International Monetary Fund Washington DC.
- Dye, Richard F., & England, Richard W. (2010). *Assessing the theory and practice of land value taxation*. Lincoln Institute of Land Policy Cambridge, MA.
- Hass, A., & Kopanyi, Mihaly. (2017). Taxation of Vacant Urban Land: From Theory to Practice. *International Growth Center, London School of Economic and Political Science: London, UK*.
- Hidayat, Nanang Al. (2017). Implementasi Legal Drafting dalam Proses Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/kota (Studi pada Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Dprd) Kabupaten Bungo). *Serambi Hukum*, 11(01), 69–95.
- McCluskey, W. J., & Plimmer, F. A. S. (2016). Property Taxation for Developing Economies. *FIG Report*.
- Mosha, Aloysius Clemence. (2015). Urban agriculture in Botswana. *Commonwealth Journal of Local Governance*, 48–67.
- Nasir, Muhammad, Buhaerah, Mr, & Nurhaedah, Ms. (2018). The Integrated Critical Thinking Learning Model of Islamic Values. *2018 3rd International Conference on Education, Sports, Arts and Management Engineering (ICESAME 2018)*, 124–127. Atlantis Press.
- Rahayu, Siti Kurnia. (2010). *Perpajakan Indonesia: konsep dan aspek formal*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Rosdiana, Haula, Sardjono, Lucas Filberto, & Juwono, Vishnu. (2018). *Kebijakan pajak atas idle land: peluang dan tantangan [sumber elektronik]*.
- Seidman, Ann, Seidman, Robert B., & Abeyserkere, Nalin. (2001). Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis. *Sebuah Panduan Untuk Membuat Rancangan Undang-Undang*, (Jakarta, *Elips Edisi Ke 2*, 2002).
- Shome, P. (1995). *Tax Policy Handbook*. Washington: International Monetary Fund.
- Subarudi, Subarudi, & Samsuedin, Ismayadi. (2012). Kajian Kebijakan Hutan Kota: Studi Kasus di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI). *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 29199.

Suryani, Dini. (2016). Melihat Relasi Daerah Dan Negara Tahun 1950-An Dengan Membongkar Narasi Besar Sejarah. *Jurnal Penelitian Politik*, 9(2), 9.

Tobing, Ganda C, dan Farman, Gallantrino. (2015). Kemanakah Arah Kebijakan PBB di Indonesia. *Majalah Inside Tax*.