

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Literatur

2.1.1. Pengetahuan Dasar Perpajakan

2.1.1.1. Definisi Pajak

Para ahli perpajakan membuat berbagai macam definisi yang tidak jauh berbeda mengenai pajak. Menurut Adriani, pajak adalah iuran masyarakat kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan umum (undang-undang) dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan. Menurut Soemitro, pajak adalah iuran rakyat kepada Kas Negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontra prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum. (Brotodihardjo, 1998, p.2),

2.1.1.2. Fungsi Pajak

Musgrave (1989) mengemukakan 3 fungsi utama dari kebijakan fiskal (kebijakan penerimaan perpajakan dan pengeluarannya) yaitu: (1) fungsi alokasi; (2) fungsi distribusi; dan (3) fungsi stabilisasi. Fungsi alokasi merupakan fungsi penyediaan barang sosial atau proses pembagian keseluruhan sumber daya alam menjadi barang pribadi dan barang sosial dan bagaimana komposisi barang sosial itu ditentukan, fungsi distribusi adalah penyesuaian terhadap distribusi pendapatan dan kekayaan masyarakat agar distribusi tersebut lebih merata dan fungsi stabilisasi adalah penggunaan kebijakan fiskal sebagai alat untuk mempertahankan kesempatan kerja yang tinggi, tingkat stabilitas ekonomi dan laju pertumbuhan ekonomi yang tepat dengan memperhitungkan segala akibatnya terhadap perdagangan dan neraca pembayaran.

Fungsi pajak sebagaimana dikutip oleh Waluyo (2007) adalah fungsi penerimaan (*budgetair*) dan fungsi mengatur (*reguler*). Sebagai sumber pendapatan negara, pajak berfungsi untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran

negara. Untuk menjalankan tugas-tugas rutin negara dan melaksanakan pembangunan, negara membutuhkan biaya. Biaya ini dapat diperoleh dari penerimaan pajak. Pemerintah juga bisa mengatur pertumbuhan ekonomi melalui kebijaksanaan pajak. Dengan fungsi mengatur, pajak bisa digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Contohnya dalam rangka menggiring penanaman modal, baik dalam negeri maupun luar negeri, diberikan berbagai macam fasilitas keringanan pajak. Dalam rangka melindungi produksi dalam negeri, pemerintah menetapkan bea masuk yang tinggi untuk produk luar negeri.

Dwifungsi pajak ini juga didukung oleh pernyataan Right dan Webber (1978) yang menyatakan bahwa selain untuk menaikkan penerimaan, kebijakan pajak dapat digunakan untuk mempengaruhi investasi melalui insentif ataupun beban yang ditimbulkannya. *Taxing power* (kekuasaan pengenaan pajak) dapat digunakan untuk memaksimalkan kesejahteraan umum seperti halnya mendukung atau tidak mendukung penggunaan tanah untuk kontrol pembangunan. Semakin banyak tujuan yang ingin dicapai, semakin banyak pula kurangnya keseragaman dalam aplikasi yang akhirnya mengesampingkan kemudahan administrasi.

Di negara berkembang seperti Indonesia, fungsi budgeter lebih dominan daripada fungsi regulasi. Hal ini disebabkan administrasi pajak belum tersusun dengan rapi dan berkorelasi dengan baik dengan administrasi kebijakan di bidang lainnya.

2.1.1.3. Pengelompokan Pajak

Pengelompokan pajak sebagaimana dikutip kembali oleh Mardiasmo (2003) dibagi menjadi tiga yaitu menurut golongannya, menurut sifatnya dan menurut lembaga pemungutnya. Menurut golongannya, pajak dikelompokkan menjadi pajak langsung dan tidak langsung. Pajak langsung adalah pajak yang harus dipikul sendiri oleh Wajib Pajak dan tidak dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain. Secara administrasi, pajak ini dikenakan secara berulang-ulang pada waktu tertentu (periodik) misalnya setiap tahun. Contoh pajak langsung ini adalah Pajak Penghasilan (PPh) dan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Sebaliknya, pajak tidak langsung adalah pajak yang pada akhirnya dapat

dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain. Secara administrasi, pajak ini tidak berkohir dan tidak dikenakan secara periodik (berulang-ulang), tetapi dikenakan hanya bila terjadi hal-hal atau peristiwa yang dikenakan pajak. Contohnya adalah Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Pajak Penjualan Barang Mewah (PPnBM). Karena langsung dibebankan pada Wajib Pajak dan tidak bisa dialihkan ke pihak lain, pajak langsung lebih mudah digunakan bila pemerintah ingin menjalankan fungsi reguler pajak untuk mencapai tujuan kebijakannya.

Menurut sifatnya, pajak dikelompokkan menjadi pajak subjektif dan pajak objektif. Pajak subjektif adalah pajak yang memperhatikan pertama-tama keadaan pribadi Wajib Pajak. Kemudian untuk menetapkan pajaknya harus ditemukan alasan-alasan yang objektif yang berhubungan dengan keadaan materialnya, yaitu daya pikulnya. Contoh pajak ini adalah Pajak Penghasilan (PPh). Hubungan antara pajak dan Wajib Pajak (Subjek Pajak) adalah langsung oleh karenanya besarnya PPh yang harus dibayar tergantung kepada daya pikulnya. Pada pajak-pajak subjektif ini keadaan pribadi Wajib Pajak sangat mempengaruhi besar kecilnya jumlah pajak yang terutang. Contohnya adalah Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) pada sistem perpajakan PPh yang jumlahnya dibedakan berdasarkan status perkawinan seseorang dan jumlah tanggungannya. Kebaikan dari pajak subjektif, pajak objektif adalah pajak yang berpangkal pada objeknya, tanpa memperhatikan keadaan diri Wajib Pajak. Contohnya adalah Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Pajak Penjualan Barang Mewah (PPnBM). Pajak subjektif dirasakan lebih adil bagi Wajib Pajak karena memperhatikan keadaan ekonomis Wajib Pajak dan tidak semata-mata hanya melihat nilai suatu Objek Pajak.

Menurut lembaga pemungutnya, pajak dikelompokkan menjadi pajak pusat dan pajak daerah. Pajak pusat adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan digunakan untuk membiayai rumah tangga negara. Contohnya di Indonesia adalah Pajak Pertambahan Nilai, Pajak Penjualan Barang Mewah, dan Bea Materai. Pajak Daerah adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dan digunakan untuk membiayai rumah tangga daerah. Pajak daerah di Indonesia terdiri dari pajak propinsi seperti Pajak Kendaraan Bermotor, Pajak Kendaraan di atas Air, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor dan pajak kabupaten/kota

seperti Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, dan Pajak Penerangan Jalan. Dengan meningkatnya desentralisasi daerah, banyak pajak pusat yang kini dialihkan menjadi pajak daerah seperti PBB Perkotaan serta Pedesaan serta Bea Penerimaan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang menjadi pajak daerah di Indonesia sejak diberlakukannya UU PDRD 2009 (Undang-Undang No. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah).

Ahmadi (2006) mengelompokkan beberapa macam pajak yang dikenakan atas tanah yaitu *Property Tax* (Pajak Kekayaan), *Transfer Tax* (Pajak Pengalihan Hak atas Tanah), dan *City Planning Tax* (Pajak Perencanaan Kota). *Property Tax* mengacu pada istilah yang digunakan Bank Dunia untuk pajak atas harta tetap seperti tanah dan bangunan. Dasar pengenaannya bisa berdasarkan nilai sewa tahunan ataupun nilai modal tanah berikut pembangunannya. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) terutama PBB Pedesaan dan Perkotaan termasuk dalam jenis pajak ini.

Transfer Tax dikenakan apabila suatu pembayaran pajak dimaksudkan untuk mengesahkan suatu tindakan hukum. Bentuk pajak ini merupakan pajak yang hanya terutang apabila terjadi pengalihan hak atas tanah dan (atau) bangunan yang di Indonesia dikenal sebagai Bea Balik nama. Bea Balik Nama untuk peralihan hak atas tanah yang disebabkan pewarisan dikenal pula dengan *Estate Tax*, *Inheritance Tax* atau *Death Duties*. Selain itu terdapat pula pajak atas keuntungan yang diperoleh karena pengalihan harta tetap maupun harta bergerak yang sering disebut sebagai *Capital Gain Tax*. Di negara-negara berkembang, *Capital Gain Tax* atas barang tetap dimasukkan dalam peraturan pajak penghasilan. Pada beberapa negara, peraturan *Capital Gain Tax* atas barang tetap diterapkan secara tersendiri untuk mencegah spekulasi tanah. Indonesia mengenakan Pajak Penghasilan (PPh) Final atas Pengalihan atas Tanah dan Bangunan dalam peraturan khusus yang merupakan gabungan dari sistem pemungutan Pajak Penghasilan dan PBB. Tarifnya diatur dalam UU PPh (Undang-Undang No. 7 tahun 1983 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 36 tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan) pasal 4 ayat 2 namun Dasar Pengenaan Pajak-nya menggunakan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang diatur dalam UU PBB (Undang-Undang No. 12 Tahun 1985 sebagaimana telah

diubah dengan dengan UU No. 12 tahun 1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan) Pasal 6.

City Planning Tax (Pajak Perencanaan Kota) adalah suatu jenis pajak atas tanah yang hasilnya digunakan untuk menghimpun dana bagi perencanaan kota. Di Jepang, pajak ini dikenakan pada tiap-tiap tahun atas tanah dan bangunan pada areal kota yang sedang dipromosikan (*urbanization promotion areas*).

2.1.1.4. Prinsip-Prinsip Perpajakan

Waluyo (2007) mengutip empat prinsip perpajakan yang dimukakan oleh Smith, yaitu: (1) *Equality* (keadilan); (2) *Certainty* (kepastian hukum); (3) *Convenience* (kenyamanan); dan (4) *Economy* (Ekonomis).

Berdasarkan prinsip *Equality* (Keadilan), pajak yang dikenakan kepada Wajib Pajak harus sebanding dengan kemampuan membayar pajak (*ability to pay*) dan sesuai dengan manfaat yang diterima (*benefit principle*). Semakin tinggi kemampuan membayar pajak seseorang maka semakin besar porsi pajak yang dibayarkan. Selain itu, semakin besar pajak yang dibayarkan maka semakin besar manfaat yang diterima oleh pembayar pajak. Berdasarkan prinsip *Certainty* (Kepastian Hukum), penetapan pajak tidak boleh ditentukan sewenang-wenang. Ada kejelasan dan kepastian mengenai besar pajak yang terutang, kapan harus dibayar serta batas waktu pembayaran. Ketidakjelasan akan hukum pajak dapat menimbulkan kesewenangan aparat pajak dalam menentukan pajak yang terutang. Dalam prinsip *Convenience* (Kenyamanan), Wajib Pajak harus diberikan kemudahan untuk membayar di saat-saat yang tidak menyulitkannya. Wajib Pajak dapat mencicil pembayaran pajak tahunannya sehingga pada akhir tahun tanpa sadar utang pajaknya sudah terlunasi. Dalam prinsip *Economy* (Ekonomis), biaya pemungutan terhadap Wajib Pajak diharapkan seminimum mungkin demikian pula dengan beban yang dipikul Wajib Pajak. Biaya pemungutan pajak yang tinggi dan tidak sebanding dengan penerimaan pajak yang diterima Negara akan memboroskan keuangan Negara. Beban pajak yang dipikul Wajib Pajak bila terlalu besar akan menurunkan pendapatan usaha Wajib Pajak yang akhirnya menurunkan juga nilai pajak yang terutang atas pendapatan tersebut. Beban Wajib Pajak yang terlalu besar juga mendorong Wajib Pajak untuk menghindari pajak.

Sedikit berbeda dengan Smith, Stiglitz mengemukakan lima kriteria dari sistem perpajakan yang baik seperti yang dikutip oleh Sidik (2007) yaitu (1) Prinsip Efisiensi Ekonomi (Netralitas) yang mengharuskan pajak tidak boleh mengganggu alokasi sumberdaya; (2) Prinsip Kesederhanaan Administrasi yang menuntut sistem pemungutan pajak dibuat sesederhana mungkin sehingga mudah dimengerti dan menghemat biaya pemungutannya; (3) Prinsip Fleksibilitas yaitu sistem pemungutan pajak yang dapat merespon perubahan dengan cepat; (4) Prinsip Tanggung Jawab Politik yaitu pajak yang dibayar dapat dievaluasi penggunaannya; serta (5) Prinsip Keadilan yaitu besar pajak tergantung pada keadaan ekonomi Wajib Pajak dan adanya perlakuan yang sama bila Wajib Pajak dalam keadaan yang sama.

Davey sebagaimana dikutip Ismail (2005), juga memberikan beberapa kriteria umum tentang perpajakan yang hampir sama yaitu: (1) Prinsip Kecukupan dan Elastisitas yaitu penerimaan dari pajak harus cukup besar untuk membiayai anggaran dan elastis terhadap pendapatan masyarakat; (2) Prinsip Pemerataan yaitu pajak ditanggung semua golongan sesuai kemampuannya; (3) Prinsip Kelayakan Administrasi yaitu adanya fasilitas dan pegawai yang berkemampuan baik dalam menjalankan administrasi pajak; (4) Prinsip Kesepakatan Politis yaitu kebijakan pajak dapat diterima oleh masyarakat; dan yang terakhir (5) Prinsip Netralitas yaitu distorsi terhadap perekonomian yang seminimal mungkin sehingga pajak jangan sampai membebani masyarakat secara berlebihan.

Sebagai pengembangan dari asas-asas pemungutan pajak yang dikemukakan oleh Smith, Musgrave (1989) menyatakan tujuh persyaratan struktur pajak yang baik yaitu: (1) penerimaan dan Pendapatan harus ditentukan dengan tepat; (2) distribusi beban pajak harus adil, setiap orang harus dikenakan pembayaran sesuai kemampuannya; (3) yang menjadi masalah penting bukan hanya pada titik-titik mana pajak itu harus dibebankan tapi oleh siapa pada akhirnya harus ditanggung; (4) pajak yang dipilih harus sedemikian rupa untuk meminimumkan keputusan ekonomi dalam hubungannya dengan pasar efisien; (5) struktur pajak harus memudahkan kebijakan fiskal untuk mencapai stabilisasi dan pertumbuhan ekonomi; (6) sistem pajak harus menetapkan administrasi yang wajar dan tegas/pasti serta harus dipahami Wajib Pajak; dan (7) biaya

administrasi dan biaya-biaya lainnya harus serendah mungkin jika dibandingkan dengan tujuan-tujuan lainnya.

Dari pendapat keempat ahli perpajakan di atas, prinsip keadilan dan pemerataan selalu menjadi unsur yang penting dalam sistem perpajakan yang ideal. Bila prinsip keadilan dilanggar maka fungsi distribusi dari pajak untuk mempersempit kesenjangan pendapatan di masyarakat tidak dapat dipenuhi.

2.1.2. Teori Keadilan dalam Perpajakan

2.1.2.1. Teori Mengenai Prinsip Keadilan dalam Perpajakan Secara Umum

Musgrave sebagaimana dikutip oleh Boediono (2000) menyatakan bahwa sistem pajak yang adil tidaklah sederhana, struktur pajak yang rumit, selain merangsang Wajib Pajak untuk berusaha menghindari pajak (*tax avoidance*) juga merangsang penghindaran pajak secara ilegal (*tax evasion*) yang pada akhirnya akan mengurangi aspek keadilan

Zee menyatakan bahwa cara yang paling baik untuk menentukan suatu pajak adil atau tidak adalah dengan melihat pada distribusi pendapatan dari masyarakat. Suatu pajak dikatakan adil apabila berhasil menurunkan jarak kesenjangan variabel pendapatan dibandingkan dengan sebelum diberlakukannya pajak atau kenaikan pajak. Dan sebaliknya, pajak dikatakan tidak adil bila kesenjangan tersebut makin besar atau tidak terpengaruh dengan penetapan pajak atau kenaikan pajak. (Shome, 1995, p.31)

Musgrave (1989) menyatakan dua cara menganalisis kriteria keadilan dalam perpajakan yaitu pendekatan manfaat (*benefit principle*) dan kemampuan membayar (*ability-to-pay*). Prinsip manfaat (*benefit principle*) mempunyai kelebihan karena menghubungkan sisi pengeluaran dan sisi penerimaan pajak dalam kebijakan anggaran. Prinsip ini tidak dapat langsung diterapkan karena penilaian konsumen terhadap jasa-jasa publik tidak diketahui oleh pemerintah dan harus diperoleh melalui proses politik. Kelemahan lain juga karena tidak diikutsertakannya pertimbangan yang bersifat redistributif.

Menurut prinsip kemampuan membayar (*ability-to-pay*), distribusi pajak harus sesuai dengan kemampuan ekonomis yang bersangkutan sesuai dengan keadilan vertikal dan horizontal. Keadilan vertikal dipenuhi dengan adanya

perlakuan pajak yang berbeda pada kemampuan ekonomi yang berbeda. Keadilan horizontal dipenuhi dengan adanya perlakuan pajak yang sama pada kemampuan ekonomi yang sama.

Prinsip keadilan vertikal diterapkan dengan adanya tarif pajak progresif pada berbagai tingkat kemampuan ekonomi Wajib Pajak. Dengan tarif progresif, semakin besar tingkat kemampuan ekonomi Wajib Pajak, semakin besar tarif pajak yang dikenakan. Prinsip ini juga sejalan dengan teori keadilan Wegner yang menyatakan bahwa pajak harus mempunyai fungsi mengatur kembali (*redistribution of income*) dengan melakukan pengenaan pajak progresif yang disalurkan kembali ke masyarakat melalui fasilitas umum (Mansury, 2009).

Berdasarkan prinsip kemampuan membayar (*ability-to-pay*) dalam teori Musgrave, Davey sebagaimana dikutip Boediono (2000) membedakan keadilan dalam perpajakan dalam 3 dimensi yaitu keadilan vertikal, keadilan horizontal dan keadilan geografikal. Maksud dari prinsip keadilan vertikal adalah adanya perlakuan pajak yang berbeda pada kemampuan ekonomi yang berbeda. Pembebanan pajak dikatakan baik bila bersifat progresif karena terjadi kenaikan beban pajak seiring dengan kenaikan pendapatan. Dan dikatakan buruk bila bersifat regresif karena terjadi penurunan beban pajak seiring dengan kenaikan pendapatan. Maksud dari prinsip keadilan horizontal adalah adanya perlakuan pajak yang sama pada kemampuan ekonomi yang sama. Apapun sumber penghasilannya, dikenakan beban pajak yang sama. Misalnya bila jumlah hasil jual petani dan gaji pegawai kantor adalah sama maka keduanya harus dikenakan pajak dengan jumlah yang sama pula. Maksud dari prinsip keadilan geografikal adalah adanya perlakuan pajak yang sama pada setiap daerah, seseorang tidak dikenakan pajak lebih besar karena tinggal di suatu tempat tertentu.

Salanie (2003) menyatakan keberatan atas konsep keadilan vertikal yang diusung selama ini yang tidak mempedulikan jenis Objek Pajak atau Subjek Pajaknya. Menurutnya, beberapa karakteristik individu dan objek yang dipajaki dapat mempengaruhi efek pajak yang diterima. Misalnya untuk penghasilan yang sama, efek pajak akan terasa berbeda antara Wajib Pajak yang lajang dengan Wajib Pajak yang menikah. Demikian pula dengan Objek Pajak berupa barang dengan permintaan elastis dengan inelastis, efek pajak akan lebih terasa pada

barang-barang inelastis seperti pangan dan papan yang merupakan kebutuhan mendasar bagi manusia. Sehingga konsep keadilan vertikal perlu mempertimbangkan karakteristik khusus tersebut.

Masih berkaitan dengan prinsip kemampuan membayar (*ability-to-pay*) yang dikemukakan Musgrave, Mansury (1996) mengungkapkan lima kriteria keadilan horizontal berkenaan dengan Objek Pajak yaitu: (1) Prinsip Definisi Penghasilan yaitu penghasilan yang dikenakan pajak memenuhi suatu definisi tentang penghasilan yang paling mencerminkan kemampuan semua Wajib Pajak untuk membayar; (2) Prinsip Globalitas yaitu prinsip yang menyatakan bahwa indeks yang dipakai untuk membandingkan kemampuan membayar Wajib Pajak yang satu dengan Wajib Pajak yang lainnya harus mencakup tambahan kemampuan secara keseluruhan darimanapun sumbernya (*global income*); (3) Prinsip *Net Income* (Penghasilan Bersih) yaitu penerimaan atau perolehan tambahan kemampuan membayar yang dipergunakan untuk membiayai upaya mendapatkan penghasilan hendaknya dikurangkan dari tambahan yang dikenakan pajak, (4) Prinsip *Personal Exemption* (Pengurangan Biaya Hidup Orang Pribadi) yaitu Wajib Pajak Orang Pribadi juga harus diperkenankan untuk dikurangkan dari Dasar Pengenaan Pajak (*tax base*) sejumlah tertentu yang digunakan untuk membiayai kehidupan pribadi dan keluarganya; (5) Prinsip *Equal Treatment For Equals* (Perlakuan Sama untuk Yang Sama) yaitu jumlah penghasilan yang sama dikenakan pajak dengan tarif yang sama tanpa membeda-bedakan jenis penghasilan

Mansury juga memberikan kriteria keadilan vertikal yaitu: (1) Prinsip *Unequal Treatment for The Unequals* (Perlakuan Beda untuk Yang Beda) yang membedakan tarif pajak adalah jumlah penghasilan ekonomis bukan karena perbedaan sumber ataupun jenis penghasilan dan (2) Prinsip Progresivitas yaitu bila jumlah penghasilan Wajib Pajak lebih besar, dia harus membayar jumlah pajak yang lebih besar dengan tarif pajak yang persentasenya lebih besar pula.

Tidak jauh berbeda dengan Mansyuri, Noregard menjelaskan empat determinan dari progresivitas yang dapat diidentifikasi antara lain: (1) pilihan dari unit pajak yang tergantung pada Subjek Pajak atau siapa saja yang dikenakan pajak. Misalnya apakah pendapatan yang diterima anak kecil atau lembaga

keagamaan termasuk dalam unit yang dipajaki atau tidak; (2) sumber pendapatan yang menjadi Objek Pajak karena komposisi pendapatan pada umumnya berubah dengan seiring berubahnya distribusi pendapatan. Biasanya, pendapatan yang berasal dari modal (*capital income*) seperti bunga, deviden, hasil sewa, selisih nilai aktiva (*capital gain*) akan bertambah persentasenya seiring dengan bertambahnya pendapatan. Sumber pendapatan yang demikian sudah sewajarnya dikeluarkan dari perhitungan pemajakan menyeluruh (*global income taxation*) dan menjadi objek pendapatan yang dikenakan pemajakan terpisah dengan tarif proporsional (*flat rate schedular taxation*). Karena pada *capital income*, penghasilan bertambah dengan naik turunnya nilai investasi aset yang dimiliki, tidak seperti penghasilan lain yang sifatnya lebih teratur dan pasti seperti gaji atau laba usaha; (3) penyisihan pajak (*tax allowance*) dan kredit pajak yang menyangkut beban apa saja yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto (*gross income*) atau pengurangan pajak yang terutang (kredit pajak) yang diberikan pada Wajib Pajak dalam keadaan tertentu; dan (4) stuktur tarif pajak (*tax schedule*) yaitu pengenaan tarif pajak dengan sistem *bracket* yaitu sistem pengenaan tarif berbeda untuk lapisan pendapatan yang berbeda. Dengan sistem progresif, semakin tinggi batas lapisan pendapatan, semakin besar tarif pajaknya. (Shome, 1995, p.130-131)

Dari determinan-determinan pajak yang dikemukakan Noregard, progresivitas tidak hanya dapat dilihat dari struktur tarif. Faktor-faktor lain seperti penyisihan pajak, pembebasan pajak, serta penentuan objek dan Subjek Pajak yang dikenakan juga mempengaruhi progresivitas. Walaupun secara umum, sistem progresivitas ini lebih diarahkan pada sistem pajak penghasilan namun juga dapat digunakan untuk sistem perpajakan lainnya seperti pajak properti.

2.1.2.2. Teori Mengenai Prinsip Keadilan dalam Pajak Properti

Beberapa ahli menyatakan bahwa pajak properti memberikan keadilan vertikal namun banyak juga yang menyatakan pajak properti tidak adil. Bahl dan Linn menyatakan pemajakan atas tanah dan bangunan dapat menciptakan keadilan karena rata-rata orang yang memiliki tanah adalah orang kaya dan dari pajak tersebut dapat disubsitusi untuk penyediaan tanah dan rumah serta pinjaman kredit rumah bunga ringan (Thuronyi, 1996, p. 266-267). Hal ini juga senada

dengan pernyataan Bahl dan Martinez-Vazquez (2007) yang menyatakan pajak properti dapat memberikan keadilan vertikal yang lebih besar daripada pajak lainnya di negara transisi dan berkembang. Hal ini disebabkan kepemilikan properti terkonsentrasi pada para hartawan di negara berkembang dan tuan tanah yang tidak tersentuh oleh sistem pajak penghasilan. Dengan basis kepemilikan properti yang terkonsentrasi tersebut maka pajak properti menjadi progresif dan adanya pembebasan atau pengurangan pajak bagi perumahan umum dan properti bernilai rendah menambah progresivitas tersebut.

Bird dan Slack (2003) melihat dari prinsip manfaat (*benefit principle*) yang dikemukakan Musgrave, mereka menyatakan walaupun pajak properti (pajak atas tanah dan bangunan) bukanlah retribusi yang memberi manfaat langsung namun perbedaan pajak properti seharusnya berkaitan dengan perbedaan alokasi pengeluaran jasa publik sehingga seharusnya tidak terdistorsi dengan lokasi dan pemanfaatan lahan. Wilayah yang menerima jasa publik yang baik akan menaikkan nilai pasar propertinya yang akhirnya menaikkan pula pajak propertinya. Bila pajak properti tidak berkaitan dengan pemanfaatan jasa publik, maka akan terjadi subsidi negatif yang akhirnya merusak tata pembangunan kota.

Fisher (2009) juga menyatakan bahwa pajak properti lebih progresif dibandingkan pajak lain terutama bila dibandingkan dengan pajak penjualan. Hal ini disebabkan karena sebagian besar bagian pajak properti menjadi beban bagi pemilik modal, pada umumnya wilayah yuridiksi dengan tarif pajak yang tinggi adalah wilayah dengan pendapatan per kapita yang tinggi. Selain itu, pajak properti dapat dihubungkan dengan manfaatnya (*benefit principle*) yaitu digunakan untuk membangun fasilitas publik di wilayah tersebut. Semakin besar pajak yang dibayar, pelayanan publik yang disediakan semakin baik. Tidak demikian dengan kota besar karena adanya perbedaan permintaan jasa publik antar warganya, sulit untuk mencocokkan antara jasa publik yang diterima dengan pajak yang dibayar. Bila itu manfaat yang diterima lebih kecil dari pajak yang dibayar maka pajak properti justru mendistorsi modal. Fisher juga memahami bahwa kenaikan harga properti dari tahun ke tahun menimbulkan masalah besar bagi Wajib Pajak yaitu kenaikan pajak properti namun tidak adanya kenaikan

tambahan kas dari penghasilan mereka untuk membayar pajak yang terus naik tersebut. Hal ini diperparah bila Wajib Pajak membeli rumah mereka dengan kredit jangka waktu 10-20 tahun, mereka akan menanggung beban angsuran kredit rumah dan pajak sekaligus dalam jumlah yang besar. Masalah keterbatasan likuiditas Wajib Pajak ini dapat diatasi dengan merancang sistem pembatasan dan pengurangan pajak properti.

Wilson (2003) menyatakan bahwa pajak properti atas usaha persewaan rumah terlihat seperti cukai yang regresif karena membebankan pajak pada penyewa. Lain halnya menurut Mieszkowski (1972) bila permintaan sewa elastis terhadap harga, maka beban pajak properti pun menjadi progresif. Penyewa dengan kemampuan ekonomi rendah tidak mungkin menyewa hunian dengan harga sewa mahal dan untuk menurunkan harga sewa, pemilik persewaan harus menurunkan porsi beban pajak properti yang dibebankan dalam harga sewa (Cnossen, 2003, p. 217).

Bowman dan Mikesell (1990) serta Strauss dan Sullivan (1998) menyatakan problem yang mendasar dalam pajak properti adalah pajak tersebut dikenakan atas stok bukan atas arus transaksi (bila terjadi transaksi, nilai barang yang dialihkan jelas) dan basis pajaknya berdasarkan nilai estimasi. Nilai estimasi tersebut diestimasi oleh beberapa penilai dan proses penilaian akan mempengaruhi kualitas penilaian. Penilaian yang buruk akan menyebabkan basis pajak jauh dari akurasi dan akhirnya menimbulkan ketidakadilan dan distorsi ekonomi (Payton, 2006, p.1).

Tiits (2006) menyatakan bahwa perbedaan tarif antar zona lahan tertentu dapat menyebabkan pajak properti menjadi regresif (semakin tinggi penghasilan, semakin rendah tarif pajaknya). Hal ini terlihat pada Estonia, beberapa propinsinya memberi tarif pajak yang lebih rendah pada beberapa zona (terutama lahan pertanian) namun tarif pajak menjadi regresif karena zona dengan nilai tanah yang tinggi yang dikuasai oleh orang-orang kaya mendapat tarif pajak yang rendah. Hal ini bertentangan dengan prinsip keadilan vertikal yang dinyatakan Musgrave.

2.1.3. Filosofi Pajak atas Tanah

Terdapat alasan filosofis mengapa pemajakan terhadap tanah berbeda

dengan pajak lainnya. Judowinarso dan Darwin (2006) menyatakan bahwa tanah dianggap sumber daya yang terbatas dan mempunyai fungsi sosial yang tinggi sehingga dianggap memberikan keuntungan dan kedudukan sosial ekonomi yang lebih baik bagi pemilik dan penggunanya. Tanah dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan dasar papan, sebagai sumber daya untuk mendatangkan penghasilan dan dapat juga dijadikan alat investasi yang selalu mempunyai nilai lebih bagi mereka yang menguasainya atau memilikinya.

Nasucha (1995) menjelaskan tiga aspek ekonomi tanah yang mempengaruhi kebijakan pertanahan dan pembangunan nasional dari aspek fiskal dan administrasi pertanahan, aspek ekonomi wilayah dan aspek politik ekonomi tanah. Dari sudut pandang fiskal, bumi dan bangunan telah memberikan keuntungan dan (atau) kedudukan sosial ekonomi yang lebih baik bagi orang atau badan yang memperoleh manfaat darinya. Oleh karena itu, wajar bila mereka diwajibkan memberikan sebagian manfaat atau kenikmatan yang diperolehnya kepada negara melalui pembayaran pajak. Administrasi pertanahan yang baik akan membantu pemerintah dalam memungut pajak.

Aspek ekonomi tanah dapat digunakan untuk investasi pengembangan suatu wilayah. Pengembangan wilayah dalam konteks ekonomi tanah dimaksudkan untuk menyediakan lahan dengan harga yang wajar dalam jumlah yang memadai, terkendali dan tepat waktu sehingga tidak terdapat kesenjangan dimana banyak lahan yang terlantar sedangkan banyak penduduk yang tidak bisa menggunakan lahan untuk kebutuhan hidupnya.

Aspek politik ekonomi tanah sebenarnya menginginkan struktur tanah yang kompetitif dalam bentuk persaingan yang wajar. Dalam aspek makro dan mikro, aspek politik pertanahan dapat membimbing kebijakan pertanahan memberikan kontribusi kesejahteraan ekonomi pada titik *pareto optimum* saat keuntungan yang diperoleh pemilik tanah dalam mengalihkan hak atas tanah tidak merugikan pihak lain.

Sumardjono (2008) mengemukakan ciri khusus dari tanah yaitu sebagai benda untuk memenuhi kebutuhan hidup secara individual dan sebagai sumber daya ekonomi untuk memenuhi kebutuhan kolektif. Senada dengan aspek politik ekonomi tanah yang dikemukakan Nasucha, Sumardjono menyatakan bahwa harga

tanah harus dapat dikendalikan oleh pemerintah untuk mencapai keseimbangan antara permintaan dan penawaran tanah di masyarakat. Harga tanah yang cenderung naik menimbulkan banyak pemilik modal berspekulasi dengan membeli tanah-tanah kosong di tempat yang berpotensi menjadi pusat perdagangan dengan harapan mendapat keuntungan tinggi saat menjualnya di masa depan. Di lain pihak, kelompok masyarakat yang tidak dapat memenuhi biaya kebutuhan hidupnya terdorong untuk menjual rumah di kawasan yang harga tanahnya tinggi karena perbaikan fasilitas dan laju pembangunan yang pesat dan akan mencari rumah di daerah yang fasilitasnya lebih murah. Kedua hal ini membuat ketidakseimbangan permintaan dan penawaran tanah. Di pusat kota terdapat banyak tanah terlantar namun di pinggiran kota terlalu banyak penduduk sehingga terjadi alih fungsi sawah dan hutan menjadi pemukiman.

Sumardjono menyatakan terdapat 4 cara dalam mengendalikan harga tanah yaitu: (1) pengadaan tanah untuk kepentingan umum seperti jalan, jembatan, waduk sekolah; (2) regulasi dan pentatagunaan tanah seperti *zoning*, pembatasan wilayah, pembatasan kepemilikan tanah; (3) mengadakan *land banking* yaitu lembaga yang menyediakan, mematangkan dan menyalurkan tanah bagi yang membutuhkan; serta (4) kebijakan perpajakan dengan memberi tarif lebih tinggi bagi tanah terlantar ataupun Wajib Pajak yang memiliki luas tanah di batas maksimum kepemilikan tanah yang diatur administrasi tata kota.

Berdasarkan landasan filosofis tersebut, pajak properti sebagai salah satu dari pajak atas tanah harus dapat menjaga keseimbangan permintaan dan penawaran tanah sehingga memberikan kontribusi kesejahteraan ekonomi. Tanah merupakan sumber daya vital yang sangat dibutuhkan oleh setiap manusia dan bila kebutuhan itu tidak dapat terpenuhi dengan baik secara merata maka akan menimbulkan dampak yang besar pada pemerataan kesejahteraan suatu negara.

2.1.4. Keunggulan dan Kelemahan Pajak Properti

Bahl dan Martinez-Vazquez (2007) menyatakan bahwa yang membuat pajak properti sangat populer bagi sumber penerimaan pemerintah daerah adalah Objek Pajaknya yang berupa harta tak bergerak (tanah dan bangunan) relatif stabil untuk dijadikan Dasar Pengenaan Pajak tidak seperti transaksi bisnis ataupun

Objek Pajak harta bergerak yang nilainya fluktuatif mengikuti gejolak pasar. Dengan kepastian Dasar Pengenaan Pajak ini, pemerintah daerah dapat mendapat penerimaan yang stabil untuk membangun daerahnya terutama pada negara transisi dan berkembang

Bahl (1998) menyatakan ada beberapa alasan mengapa pajak atas tanah terutama pajak properti tidak populer antara lain: (1) pemajakan dilakukan berdasarkan kenaikan nilai kekayaan Subjek Pajak namun kenaikan nilai tersebut tidak berhubungan langsung dengan pendapatan yang diterima Subjek Pajak tersebut; (2) adanya kecenderungan penilaian yang tidak objektif (*judgmental approach*) dalam menentukan nilai perkiraan Objek Pajak (*assesment value*); dan (3) jumlah pajak yang dibayar terlalu jelas (*visible*) bagi Wajib Pajak tidak seperti pajak penghasilan atau pajak konsumsi yang nilai pembayaran pajaknya tersembunyi karena dipungut oleh pihak ketiga (Netzer, 1998, p.161-162).

Bahl juga menerangkan bahwa pajak atas tanah (terutama pajak properti) memiliki keunggulan tertentu dibandingkan pajak lain karena: (1) pajak properti merupakan potensi pendapatan yang besar terutama bagi pemerintah daerah dengan adanya desentralisasi pajak karena Objek Pajaknya tidak berpindah (*immobile*) dan nilainya terus meningkat dari masa ke masa; (2) pajak propertidapat meningkatkan keadilan vertikal terutama di negara berkembang yang lemah administrasi pajaknya karena dapat dengan mudah memajaki tuan tanah yang tidak tersentuh dengan sistem perpajakan pajak penghasilan; (3) pajak properti memenuhi keadilan dalam asas manfaat (*benefit principle*) karena beban pajak dibebankan pada penerima manfaat jasa yang diberikan pemerintah daerah setempat; (4) biaya kepatuhan pajak (*compliance cost*) rendah karena data mengenai tanah sebagai Objek Pajak yang nyata dapat diakses pemerintah, Wajib Pajak tinggal menunggu tagihannya dan membayar; dan (5) pajak properti dapat meningkatkan *tax base competition* menjadi insentif pemerintah daerah untuk menaikkan nilai Objek Pajak dengan melakukan investasi dan pembangunan di daerahnya.

McLure (1999) juga menyatakan objek tanah yang tidak bergerak, nyata dan bersifat tetap membuatnya unggul sebagai Objek Pajak karena dapat meminimalkan penghindaraan dan penyeludupan pajak serta memberi kepastian

bagi negara dalam hal penerimaan pajak yang stabil. Meskipun berpotensi besar dalam penerimaan daerah, OECD (2003) menyatakan kesulitan dalam menentukan harga tanah dan keterbatasan likuiditas menyebabkan elastisitas pajak properti terhadap kenaikan pendapatan nasional sangat kecil di mancanegara (Ehtisham & Brosio, 2004, p. 326).

2.1.5. Teori Perumusan Kebijakan Pajak Poperti

Kratovil & Werner (1983) menjelaskan sembilan langkah penting dalam pemajakan atas tanah dan bangunan (*real estate taxation*). Yang pertama adalah (1) pembuatan anggaran (*budgeting*) yaitu proses penentuan berapa banyak jumlah uang yang diperlukan untuk keuangan lembaga pemerintahan yang bersangkutan dan untuk tujuan apa; lalu (2) pembagian (*apropriation*) yaitu langkah saat lembaga yang berwenang melakukan pemajakan merumuskan hukum untuk spesifikasi jumlah yang akan dipakai untuk tiap tujuan dan sumber dananya. Setelah itu, dilakukan (3) pengenaan pajak melalui peraturan perundang-undangan kemudian (4) penaksiran nilai tanah yang dipajaki (*assesment*) berdasarkan deskripsi tanah tersebut secara resmi. Dalam menilai tanah, penilai harus memperhatikan bermacam faktor seperti harga pasar, penghasilan, depresiasi, keusangan, dan biaya reproduksi bangunan. Metode penilaian nilai tanah yang dipajaki (*assesment*) dapat seragam untuk semua jenis tanah namun dapat pula memberlakukan pengecualian (*exemption*) untuk jenis tanah tertentu. Dapat pula memberlakukan metode penilaian khusus (*special assesment*) pada properti yang memberi banyak manfaat bagi publik. Tahap berikutnya adalah (5) peninjauan ulang (*review of the assesment*). Peninjauan ini dilakukan karena penilaian tanah yang dipajaki dipengaruhi oleh banyak faktor, maka muncul banyak variasi antara nilai yang harus ditinjau ulang kesesuaiannya. Setelah itu, dilakukan (6) equalisasi yaitu menaikkan atau menurunkan nilai *assesment* untuk menyamakan nilai *assesment* di daerah lain. Hal ini untuk menghindari ketimpangan hukum antar daerah yang berweang melakukan perpajakan. Tahap berikutnya adalah (7) perhitungan pajak yang biasanya berupa tarif pajak dikalikan dengan nilai tanah yang terkena pajak (*assessed value*) setelah itu dilakukan (8) pemungutan pajak melalui pembayaran sukarela (*voluntary*

payment); dan akhirnya (9) pemungutan pajak secara paksa (*compulsory method*) bila pembayaran sukarela tidak berjalan.

Youngman (Turonyi, 1996) menyatakan empat elemen yang harus dijelaskan dalam perumusan kebijakan pajak atas properti yaitu: (1) definisi Dasar Pengenaan Pajak (*tax base*), apakah pajak dihitung berdasarkan nilai tanah saja, nilai tanah dan bangunan, atau pajak dihitung berdasarkan wilayah; (2) identifikasi pihak yang bertanggung jawab atas pembayaran, apakah yang wajib membayar adalah pemilik, penyewa atau pihak yang memanfaatkan. (3) penentuan tarif pajak, apakah tarif tunggal untuk semua Objek Pajak dan Subjek Pajak atau ada perbedaan tarif untuk objek nilai tanah dengan bangunan atau perbedaan pajak pada Subjek Pajak yang memanfaatkan tanah untuk tempat tinggal atau untuk bisnis; serta (4) pembagian tugas administrasi dan pendapatan pajak antar level pemerintah, apakah pemungutan dilakukan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah dan apakah ada keseragaman kebijakan untuk semua daerah atau kebijakan tergantung pemerintah daerah yang bersangkutan.

Youngman juga menjelaskan bahwa desain kebijakan dapat bersifat *in rem* (hanya memperhatikan properti dan tidak mempedulikan pemiliknya) adapula yang bersifat *in personam* (memperhatikan keadaan pemilik properti). Kebijakan yang bersifat *in rem* tidak mempedulikan *ability-to-pay* (kemampuan membayar pajak) sehingga bertentangan dengan konsep progresivitas. Kebijakan *in rem* diambil atas dasar banyaknya tanah yang tak bertuan dan juga untuk menghindari pengaruh status pemilik dalam penentuan pajak.

Powers (2006) menyatakan beberapa hal yang harus diperhatikan dalam pemajakan properti. Yang pertama (1) pajak harus dipandang adil oleh pembayar pajak. Semua pembayar pajak harus diperlakukan sama dan harus diadministrasi secara lengkap dan transparan baik dalam proses pengumpulan data, penilaian, proses penentuan dan pemungutan pajak; (2) pembayar pajak harus melihat manfaat dari pajak pada kehidupan sosial mereka. Keputusan penggunaan anggaran pemerintah yang transparan akan mendorong masyarakat membayar pajak; (3) kompetisi pajak harus dieliminasi atau dikurangkan dari biaya aktual jasa publik. Bila setiap daerah berusaha berkompetisi menurunkan tarif pajak untuk menarik investasi maka sumber penerimaan pemerintah menjadi tidak pasti;

(4) biaya pajak harus dapat dijangkau oleh mayoritas masyarakat namun jumlah pajak juga harus cukup besar untuk membiayai anggaran pemerintah.; (5) harus ada koordinasi atas pertanggungjawaban pengumpulan data, penilaian, proses penentuan dan pemungutan pajak; dan yang terakhir (6) pegawai yang dipekerjakan dalam pemungutan pajak harus didukung dengan pelatihan dan peralatan yang memadai.

Huddleston (2008) menyatakan beberapa kategori penting dalam perencanaan pembuatan kebijakan pajak properti (1) perencanaan penggunaan tanah dan pembagian wilayah (*land use & zoning*); (2) persetujuan pembangunan daerah dan infrastruktur publik; (3) program revitalisasi serta pelayanan perumahan dan komunitas; (4) sumber daya alam; dan (5) pembangunan ekonomi. Pembangunan ekonomi, revitalisasi dan infrastruktur publik akan menaikkan nilai jual tanah sehingga pada akhirnya akan menaikkan pajak properti itu sendiri. Selain itu, perlu juga dipikirkan dampak pembangunan terhadap sumber daya alam dan perencanaan penggunaan tanah, jangan sampai insentif pajak untuk industri tertentu merusak lingkungan ataupun insentif pajak untuk melindungi lingkungan menghambat pembangunan.

Sidik (2000) menyatakan permasalahan pokok dalam sistem administrasi pajak properti di berbagai negara termasuk di Indonesia pada dasarnya menyangkut permasalahan (1) pengumpulan data Objek Pajak dan Subjek Pajak; (2) ketepatan hasil penilaian properti; (3) penghitungan besarnya pajak yang terutang; (4) penyampaian surat pemberitahuan pajak yang terutang (*tax-billing*), (5) pemungutan pajak; dan (6) penegakan hukum (*law enforcement*). Keenam hal tersebut harus dilaksanakan secara simultan. Di berbagai negara, khususnya negara berkembang, peningkatan pajak properti diperoleh melalui ekstensifikasi hak atas tanah dan bangunan yang belum terdaftar menjadi Objek Pajak, penilaian kembali properti dan pencairan tunggakan pajak. Ketiga kegiatan ini membutuhkan dukungan politis dari masyarakat serta penyuluhan yang intensif untuk menghindari konflik dengan Wajib Pajak di kemudian hari.

2.1.5.1 Teori Penentuan Dasar Pengenaan Pajak

Boediono (2000) menyatakan Dasar Pengenaan Pajak (*Tax Base*), dapat diterapkan pada: (1) penghasilan yang diterima, biasa merupakan penghasilan netto yang sudah dikompensasikan dengan biaya-biaya dalam memperoleh penghasilan, misalnya Pajak Penghasilan (PPH); (2) kemampuan mengkonsumsi penghasilan dengan asas daya beli, misalnya pajak penjualan, cukai, dll; (3) harta kekayaan, dengan memperhatikan kekayaan sebagai nilai kapitalisasi dari pendapatan barang-barang modal, misalnya pajak properti.

Youngman menyatakan lima cara menghitung Dasar Pengenaan Pajak untuk Pajak atas Tanah dan Bangunan yaitu berdasarkan harga pasar (*market value*), nilai barang modal (*capital value* atau *annual value*), berdasarkan penilaian pendapatan (*income based valuation*), berdasarkan wilayah (*area based*) dan berdasarkan nilai pembelian (*acquisition value*) (Thuronyi, 1996, p.267).

Berdasarkan metode harga pasar (*market value*), Dasar Pengenaan Pajak atas harga pasar tanah dan bangunan yang diestimasi lewat *zoning*. Negara berkembang memiliki kesulitan dalam mendata *market value* karena administrasi masih lemah. Dengan metode nilai barang modal (*capital value* atau *annual value*), Dasar Pengenaan Pajak atas harga pasar tanah dan bangunan dihitung dari harga sewa atau harga jual dari properti. Metode ini membutuhkan data yang akurat dan dapat dipercaya dari pasar properti yang berkembang, Akan sulit menaksir harga tanah, bila pasar properti tidak berjalan. Berdasarkan metode penilaian pendapatan (*income based valuation*), Dasar Pengenaan Pajak atas harga pasar tanah dan bangunan dihitung dari estimasi hasil produksi dari tanah. Metode ini banyak dipakai untuk Objek Pajak lahan pertanian dan pertambangan.

Dengan metode penilaian berdasarkan wilayah (*area based*), Dasar Pengenaan Pajak atas harga pasar tanah dan bangunan tidak tergantung dari nilai tanah, namun jumlah pajak tetap dibedakan atas tiap wilayah yang ditentukan. Dalam basis pajak ini terdapat ketidakadilan karena dalam wilayah yang sama, pemilik tanah dengan fasilitas bagus dan nilai jual tinggi akan membayar pajak yang sama dengan pemilik tanah dengan fasilitas seadanya dan kurang menjual. Dengan metode nilai pembelian (*acquisition value*), Dasar Pengenaan Pajak atas harga pasar tanah dan bangunan dihitung dari estimasi harga pembelian yaitu nilai

pasar tanah dengan penyesuaian inflasi. Diasumsikan orang-orang akan membeli tanah dengan menghitung pajak tanah di masa depan, sehingga pajak tanah juga dikapitalisasi dalam perhitungannya.

Bahl (2001) menjelaskan keuntungan dan kelemahan dua metode Dasar Pengenaan Pajak yang akan dipertimbangkan untuk dipakai yaitu metode total nilai properti dan metode berdasarkan wilayah (*site based*). Dalam metode total nilai properti, Dasar Pengenaan Pajaknya adalah nilai tanah, bangunan dan segala penambahan di atas tanah (*land Improvement*). Keunggulan dari metode ini adalah nilai properti yang dimiliki bisnis, tuan tanah, dan pemilik rumah mewah akan lebih tinggi daripada nilai properti pada umumnya, hal ini akan memberikan keadilan vertikal dalam pemajakan bagi negara transisi dan berkembang. Kelemahannya diperlukan administrasi data yang cukup baik atas transfer properti dan basis objektif untuk menentukan harga pasar, hal ini menjadi masalah besar bagi negara berkembang yang administrasi pertahanannya masih banyak kekurangan.

Dalam metode Dasar Pengenaan Pajak berdasarkan wilayah (*site based*), Dasar Pengenaan Pajak atas harga pasar tanah dan bangunan tidak tergantung dari nilai tanah, namun jumlah pajak tetap dibedakan atas tiap wilayah yang ditentukan. Keuntungan dari metode ini adalah efisiensi penggunaan tanah perkotaan karena perbaikan dan penambahan bangunan tidak mempengaruhi jumlah pajak; dan kesederhanaan administrasi karena tidak perlu mendata harga properti satu persatu. Metode ini memiliki kelemahan yaitu sulit menilai harga jual dalam suatu wilayah terutama bila dalam satu wilayah ada banyak tipe bangunan. Selain itu, pemerintah tidak bisa memajaki penambahan yang bersifat mewah (*luxury improvement*) yang merupakan potensi besar bagi pendapatan daerah.

Bell & Bowman (2006) menyatakan bahwa pajak properti berdasarkan wilayah (*area based property tax*) dapat dilakukan bila ketidakserdiaan data dan biaya yang diperlukan untuk menentukan nilai jual tanah dan properti dalam pemajakan properti berdasarkan harga pasar (*market value based property tax*). Model pemajakan ini juga lebih mudah dimengerti bagi masyarakat yang tidak memikirkan nilai tanah dan properti pada saat menjual atau membelinya. Sistem

perpajakan properti berdasarkan harga pasar lebih condong pada prinsip keadilan terutama pada saat terjadi pembangunan pasar properti.

Sidik (2000) menjelaskan tentang formula KPPBB (Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan) dalam menghitung NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) sebagai Dasar Pengenaan Pajak untuk PBB (Pajak Bumi dan Bangunan) yaitu:

$$NJOP = (LT \times NIR) + \sum(VKB-BKB) - Depr.....(1)$$

Dimana:

NJOP = Nilai Jual Objek Pajak

LT = Luas tanah

NIR = nilai indikasi rata-rata dalam 1 zona nilai tanah per meter persegi

VKB = volume komponen bangunan

BKB = biaya komponen bangunan per unit

Depr = penyusutan

Melihat pada persamaan (1), penentuan Dasar Pengenaan Pajak untuk pajak properti di Indonesia (PBB) menggabungkan metode harga pasar (*market value*) dan nilai pembelian (*acquisiton value*). Metode harga pasar digunakan untuk menilai tanah dan metode harag pembelian digunakan untuk menilai bangunan. Penjumlahan kedua nilai ini akan menghasilkan NJOP sebagai Dasar Pengenaan Pajak untuk PBB.

Sidik juga membuktikan dalam penelitiannya terhadap model penilaian properti untuk administrasi PBB bahwa terdapat 3 variabel kunci yang terkait dengan nilai tanah yaitu jarak dari pusat kota (CBD), luas tanah dan kenyamanan lingkungan. Semakin besar nilai ketiga variabel tersebut maka semakin tinggi nilai tanahnya. Terdapat pula 5 variabel kunci yang terkait dengan nilai bangunan yaitu luas bangunan, jumlah kamar tidur, koefisien luas bangunan (KLB), daya listrik dan umur efektif bangunan. Selain umur efektif bangunan, semakin besar nilai variabel maka semakin besar nilai bangunannya sedangkan untuk variabel umur efektif bangunan, makin tua umur suatu bangunan maka semakin menyebabkan nilai bangunan menjadi rendah. Terdapat pula variabel bebas lain yang cukup kuat mempengaruhi variasi nilai tanah yaitu kelas jalan, akses ke pusat keramaian, daerah bebas banjir dan status hak atas tanah (bersertifikat atau tidak bersertifikat) yang berkorelasi positif dengan kenaikan nilai tanah.

2.1.5.2. Teori Penentuan Tarif Pajak

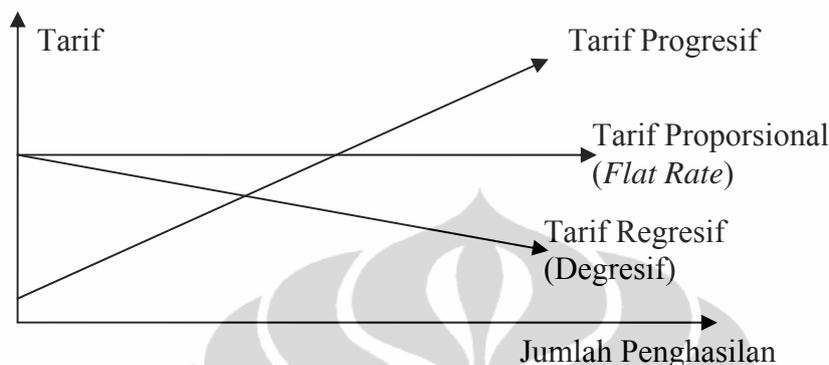
Mansury mendefinisikan tarif pajak sebagai tarif yang harus dibayar dan biasanya merupakan persentase yang diterapkan atas penghasilan netto. Presentasi tarif pajak dapat dibedakan menjadi: (1) tarif marginal; yang didefinisikan sebagai tarif yang berlaku untuk suatu dasar kenaikan pajak. dan (2) tarif efektif; yang merefleksikan besarnya persentase pajak yang berlaku atau yang harus diterapkan atas Dasar Pengenaan Pajak tertentu (Santoso, 2007, p.99)

Santoso (2007) juga menjelaskan 3 tarif pajak atas dasar persentase: yaitu tarif pajak progresif, proporsional (*flat rate*) dan regresif (degresif). Pada dasarnya tarif pajak progresif, persentasenya meningkat apabila jumlah penghasilan yang menjadi Objek Pajak bertambah besar. Keutamaan dari sistem tarif ini adalah terdapatnya rasa keadilan karena mereka yang berpenghasilan lebih tinggi dikenakan beban pajak yang lebih besar. Sistem ini juga berdampak positif pada orientasi penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sistem ini mempunyai kelemahan karena dapat menciptakan perilaku penghindaran pajak dan tidak merangsang produktivitas masyarakat untuk berpenghasilan besar. Tarif pajak regresif merupakan kebalikan dari tarif progresif, persentasenya menurun apabila jumlah penghasilan yang menjadi Objek Pajak bertambah besar. Sistem ini memaksa Wajib Pajak dengan penghasilan rendah untuk membayar pajak lebih besar. Sistem ini digunakan untuk merangsang orang bekerja lebih keras untuk mendapatkan penghasilan yang lebih besar. Tarif pajak proporsional (*flat rate*) menggunakan persentase tetap untuk setiap jumlah penghasilan yang menjadi Objek Pajaknya. Oleh karenanya, sistem ini memiliki keutamaan dalam hal kesederhanaan dan mudah diaplikasikan. Secara ringkas, ketiga jenis struktur pajak dapat dijelaskan pada Gambar 2.1.

Stotsky dan Yucelik menyatakan bahwa tarif pajak properti dapat menggunakan tarif tetap maupun tarif progresif atas nilai perkiraan Objek Pajak. Tarif tunggal memiliki kelebihan dalam hal kesederhanaan administrasi dan menghindari kolusi dengan pihak fiskus untuk menghindari pajak. Tarif pajak efektif seringkali berada di bawah tarif marjinal karena nilai perkiraan Objek

Pajak berada di bawah nilai wajar dari harga pasar Objek Pajak (Shome, 1995, p.185).

Gambar 2.1. Grafik Hubungan antara Tarif pajak dan Jumlah Penghasilan oleh Santoso (2007)



Minnesota Taxpayer Association (MTA) membuat pendekatan dalam menghitung tarif efektif pajak properti dengan menggunakan 5 komponen yang penting (Bell dan Kirschner, 2008, p.12):

- a. Harga pasar yang sebenarnya (TMV= Total Market Value)
- b. Rasio penilaian atau rasio nilai jual secara lokal (SR= *Sales Ratio*)
- c. Tarif pengelompokan berdasarkan Undang-Undang untuk menentukan bagian penilaian yang terkena pajak (CR= *Classification Rate*)
- d. Tarif total pajak properti lokal (TR= *Total Rate*)
- e. Kredit pajak properti yang memungkinkan (C= *Credit*)

Dengan demikian jumlah pajak properti netto tiap pengelompokan properti dapat dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Pajak Properti Netto} = \text{TMV} \times \text{SR} \times \text{CR} \times \text{TR} - \text{C} \dots \dots \dots (2)$$

Dengan membagi Pajak Properti Netto dengan total harga pasar maka dapat dihitung tarif pajak efektif yang sebenarnya yaitu tarif yang benar-benar mencerminkan beban pajak yang ditanggung Wajib Pajak. Tarif pajak efektif ini dapat dipakai acuan untuk menilai apakah tarif yang ditentukan Undang-Undang sudah sesuai dengan cara membandingkan dengan tarif pajak efektif daerah lain atau membandingkan tarif efektif antar Subjek Pajak yang berbeda (misalnya untuk pemilik rumah pribadi atau bisnis).

Bird dan Slack (2003) menyatakan tarif pajak properti dapat dikenakan sama untuk semua jenis Objek Pajak (tarif tunggal atau *flat rate*) ataupun

berbeda-beda tiap jenis penggunaannya (*variable tax rate*). Perbedaan tarif biasanya digunakan pemerintah untuk tujuan pengauran penggunaan lahan. Pada umumnya di berbagai negara, lahan pertanian dan rumah pribadi mendapatkan tarif pajak properti yang lebih rendah dibanding tarif untuk penggunaan lahan lainnya terutama yang digunakan untuk tujuan komersial seperti perkantoran, bank, pertokoan, pabrik, dsb. Tarif lebih rendah untuk rumah pribadi sering dikritik lebih bersifat politis karena seharusnya keluarga yang tinggal di apartemen atau usaha persewaan seharusnya mendapat beban pajak yang lebih murah. Tarif untuk pertanian dirancang lebih rendah untuk melindungi lahan pertanian dari perluasan daerah urban.

2.1.5.3. Pembebasan Pajak (*Exemption*) dan Pembatasan Pajak Properti (*Property Tax Limitation*)

Youngman menyatakan pembebasan pajak (*exemption*) dalam sistem perpajakan properti dipengaruhi oleh faktor ekonomi, legal dan politik. Provisi tersebut mencerminkan manfaat sosial dari subsidi atas pemilik atau pengguna properti tersebut. Hal yang harus diperhatikan dalam pembebasan pajak (*exemption*) adalah netralitas ekonomi dan efisiensi administrasi. Wajib Pajak yang mengajukan permohonan pembebasan pajak diharuskan mengisi dokumentasi khusus atas status propertinya (Thuronyi, 1996, p.281)

Yucelik menyatakan bahwa kebanyakan sistem perpajakan properti membebaskan pajak dari properti yang dimiliki pemerintah, pemerintah daerah, acara amal, institusi keagamaan dan kedutaan besar. Perlakuan khusus biasanya ditujukan untuk mengurangi biaya dari properti yang digunakan untuk proyek investasi publik seperti sistem irigasi, jalan baru atau proyek perbaikan kota (Shome, 1995, p. 187).

Sehubungan dengan pembatasan pajak (*Property Tax Limitation*), Youngman (2007) menyatakan bahwa pembatasan atau pengurangan kewajiban pajak properti adalah wajar karena (i) kenaikan harga sewa sulit diprediksi; (ii) sangat nyata (tidak tersembunyi seperti pajak yang dipungut pihak lain); dan (iii) tidak berhubungan dengan ketersediaan kas. Pengurangan pajak dapat menggunakan berbagai bentuk dan setiap pendekatan dapat menimbulkan

ketidakpuasan pada Wajib Pajak. Pembatasan Nilai Objek Pajak Kena Pajak misalnya tidak akan berpengaruh bila tarif pajak dinaikkan, begitu pula sebaliknya, pembatasan tarif pajak bila Nilai Objek Pajak Kena Pajak dinaikkan. Kelonggaran sistem harus diperketat agar tidak mengorbankan penerimaan pajak karena adanya kenaikan pengeluaran untuk fasilitas publik (di Amerika Serikat, pajak properti digunakan untuk fasilitas publik lokal). Penerimaan pajak yang rendah akan berdampak pada penyediaan fasilitas yang kurang baik. Konsuekensi lain dari pembatasan pajak properti adalah kurangnya transparansi serta akan terdapat banyak gugatan atas keputusan otoritas pajak dalam mengurangi pajak properti.

Fisher (2009) menyatakan ada 2 cara efektif untuk mengatasi masalah likuiditas (*ability-to-pay*) karena kenaikan pajak properti melebihi uang tunai yang dimiliki Wajib Pajak. Alternatif pertama adalah dengan menyediakan kredit pajak properti yang tidak melebihi batas penghasilan tertentu (*circuit breaker*). Sistem ini merupakan integrasi antara sistem administrasi pajak properti dengan pajak penghasilan. Bila data mengenai penghasilan Wajib Pajak sudah memadai maka sistem ini akan mudah dilaksanakan namun bila sebaliknya akan sulit untuk diterapkan. Tujuan dari sistem ini adalah mengkonversi *capital gain* yang belum terealisasi ke dalam penghasilan saat ini yang dapat digunakan untuk membayar pajak properti tanpa harus menjual properti tersebut. Alternatif lain adalah dengan memberikan keringanan Wajib Pajak untuk menunda pembayaran pajak properti sampai dengan properti terjual atau pada jangka waktu tertentu. Utang pajak tersebut disesuaikan dengan tingkat suku bunga kredit pinjaman rumah (*home equity loan credit*).

Chapman (2007) menjelaskan mengenai sistem *circuit breaker* lebih panjang lebar. Kata "*circuit breaker*" secara etimologi berarti sekering yang berfungsi melindungi listrik rumah dari kelebihan arus listrik yang dapat menyebabkan korslet. Sesuai dengan pengertian etimologinya, sistem *circuit breaker* dalam pajak properti melindungi pemilik tempat tinggal dari beban pajak properti yang melebihi penghasilannya. Sebagian persentase dari penghasilan Wajib Pajak dapat menjadi kredit pajak pengurang pajak properti. Banyak negara bagian di Amerika Serikat telah mengadopsi sistem ini untuk menghindari

ketidakdilan vertikal dalam pajak properti. Terdapat banyak cara dalam merancang sistem *circuit breaker*, tidak hanya berupa kredit pajak tapi juga pembebasan pajak, yang terpenting rancangan kebijakan tersebut harus efektif melindungi pemilik rumah dari tagihan pajak properti yang di luar kemampuannya namun tetap memberikan celah pemerintah lokal dalam menggarap pendapatan daerah. Fasilitas *circuit breaker* di Amerika Serikat biasanya diberikan pada manula, penyandang cacat, keluarga berpenghasilan menengah ke bawah.

Kenyon (2008) juga berpendapat bahwa sistem *circuit breaker* ini sangat bagus untuk menghindari kelebihan pembebanan pajak properti karena penghasilan merupakan ukuran yang bagus untuk kemampuan membayar (*ability-to-pay*). Dalam studi kasus yang diteliti Kenyon tentang pelaksanaan sistem *circuit breaker* pada Negara Bagian Amerika Serikat antara lain Maine, Michigan dan New Jersey, kebijakan fasilitas pajak ini mengatur kriteria subjektif siapa saja yang berhak menikmati fasilitas *circuit breaker*, batasan penghasilan Wajib Pajak yang berhak menikmati fasilitas tersebut, persentase kredit pajak properti serta maksimum fasilitas kredit pajak yang diberikan. Misalnya di Michigan, semua Wajib Pajak yang memiliki rumah dan penyewa berhak atas fasilitas *circuit breaker*, batasan penghasilan Wajib Pajak yang berhak menikmati fasilitas adalah \$82.650 dan maksimum kredit pajak adalah \$1.200, lalu kredit pajak properti yang diberikan 6,52% dari penghasilan Wajib Pajak. Maka bila Wajib Pajak memiliki penghasilan \$40.000, Wajib Pajak berhak mengkreditkan pajak properti \$1.200 bukan \$2.608 (6,52% dari \$40.000).

Mirip dengan program pembatasan pajak *home equity loan credit* yang dikemukakan Fisher (2009), Negara Bagian Oregon, Amerika Serikat, juga memberikan fasilitas program pajak yang ditunda (*deferral programs*) yang memperbolehkan Wajib Pajak menunda membayar pajak properti untuk rumah yang diberdayakan untuk usaha rumah tangga (*home business*), rumah dengan banyak keluarga, dll. Syarat yang harus dipenuhi adalah rumah dijaminkan (tidak boleh dipindahtangankan dalam jangka waktu pinjaman) dan terdapat bunga atas pinjaman tersebut (Oregon.gov, 10 Januari 2008). Negara Bagian British Columbia, Kanada. Juga memberikan program pinjaman yang sama bernama

“*The British Columbia Property Tax Deferment Program*”. Program ini hanya diberikan pada Warga Negara Kanada yang tinggal lebih dari setahun dan diutamakan bagi Wajib Pajak berumur 55 tahun ke atas, janda dan penyandang cacat (Sbr.gov.bc.ca, April 2010).

2.2. Gambaran Umum Objek Penelitian

2.2.1. Sejarah Pengenaan Pajak atas Tanah dan Bangunan di Indonesia

Di Indonesia, administrasi perpajakan atas tanah sudah berlangsung sejak jaman penjajahan Belanda yaitu Pajak Bumi (*Land Rente* atau *Verponding* Indonesia), *Land rent* pada jaman Raffles, IPEDA (Iuran Pembangunan Daerah) yang berlaku pada tahun 1961, PBB (Pajak Bumi dan Bangunan) pada tahun 1985 yang menghapus Pajak Kekayaan dan IPEDA (Ahmadi, 2006; Harsono, 2005).

UU PDRD (Undang-Undang No. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah) yang berlaku per 1 Januari 2010 kini telah memasukkan PBB Pedesaan Perkotaan sebagai pajak daerah. PBB Pedesaan Perkotaan dikenakan untuk Objek Pajak tanah dan bangunan selain untuk bidang perkebunan, perhutanan dan pertambangan yang masih dikuasai oleh pusat. Sesuai Pasal 181 UU PDRD, UU PBB (Undang-Undang No. 12 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 12 tahun 1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan) serta peraturan pelaksanaannya yang terkait dengan PBB Perdesaan dan Perkotaan tetap berlaku hingga tahun 2013 sepanjang belum ada Peraturan daerah mengenai Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan.

Berikut ini adalah ringkasan Pengenaan Pajak atas Tanah dan Bangunan di Indonesia (Ahmadi, 2006; Harsono, 2005):

Tabel 2.1. Sejarah Pengenaan Pajak atas Tanah dan Bangunan di Indonesia

Nama Pajak	Era	Peraturan	Dasar Pengenaan Pajak	Tarif
Pajak Tanah	VOC		Harga Tanah	0.25%
Pajak Bumi	Daendels		Panen	1/5
Land Rent	Raffles		Tanah tegalan	25%- 40%
Pajak Bumi	Jepang		Hasil Panen	60%

Nama Pajak	Era	Peraturan	Dasar Pengenaan Pajak	Tarif
<i>Verponding</i>	1946	UU Pajak Pendapatan 1944	Taksiran harga sewa atau hasil bersih	3-6%
Pajak Hasil Bumi (Diubah namanya menjadi IPEDA tahun 1961)	1952-1984	UU No. 14 Tahun 1951	Harga Sewa atau hasil bumi	0,5%
PBB	1985-sekarang	UU PBB 1985 yang diperbaharui UU PBB 1994	Nilai Jual Objek Pajak (untuk tanah, bangunan di atas tanah dan hasil bumi di dalam tanah)	0,1-0,2%
PBB Pedesaan Perkotaan	2010	UU PDRD 2009	Nilai Jual Objek Pajak (hanya untuk Objek Pajak selain pada usaha perkebunan, perhutanan dan pertambangan)	Paling tinggi 0,3%

2.2.2. Kebijakan Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Indonesia untuk Tahun Pajak 2007-2009

Kebijakan Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Indonesia sejak tahun 1994 hingga tahun 2009 diatur dalam UU PBB (Undang-Undang No. 12 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 12 tahun 1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan). Adapun peraturan yang terkait dengan pelaksanaan dari UU PBB yang masih berlaku hingga tahun pajak 2007 sampai dengan 2009 antara lain adalah:

1. Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2002 tentang Penetapan Besarnya Nilai Jual Kena Pajak (NJKP) untuk Penghitungan Pajak bumi dan Bangunan.

2. Keputusan Menteri Keuangan No 523/KMK 04/1998 Tanggal 18 Desember 1998 tentang Penentuan Klasifikasi Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) sebagai Dasar Pengenaan PBB
3. Peraturan Menteri Keuangan - 110/PMK.03/2009, 17 Juni 2009 tentang Pemberian Pengurangan PBB
4. Peraturan Menteri Keuangan - 111/PMK.03/2009, 17 Juni 2009 tentang Tata Cara Pengurangan atau Penghapusan Sanksi Administrasi Pajak Bumi dan Bangunan dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan Pengurangan atau Pembatalan Surat Pemberitahuan Pajak Terutang, Surat Ketetapan Pajak Pajak Bumi Dan Bangunan, Surat Tagihan Pajak Pajak Bumi dan Bangunan, Surat Ketetapan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, atau Surat Tagihan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, yang Tidak Benar

Berikut akan dijelaskan dengan terperinci kebijakan perhitungan PBB dan administrasinya terutama bila Wajib Pajak merasa keberatan dan tidak mampu membayar PBB berdasarkan peraturan-peraturan di atas.

2.2.2.1. Objek Pajak dan Subjek Pajak

UU PBB Pasal 2 menyatakan bahwa yang menjadi Obyek Pajak PBB adalah bumi dan/atau bangunan yang klasifikasi Obyek Pajaknya diatur oleh Menteri Keuangan. PBB memiliki keistimewaan dari pajak atas kepemilikan tanah pada umumnya (*best practice*). PBB menjadi istimewa karena merupakan gabungan (1) pajak atas tanah dan bangunan di atasnya (lebih dikenal sebagai pajak properti daerah atau *local property tax*) serta (2) pajak atas hasil bumi di dalam tanah tersebut (lebih dikenal sebagai pajak sumber daya alam atau *natural resources tax*). Pada praktik perpajakan pada umumnya terdapat pemisahan antara kedua pajak tersebut dan pihak yang memungutnya dimana pemerintah daerah memungut pajak properti dan pemerintah pusat. Sebelum diberlakukannya UU PDRD 2009, belum ada pemisahan antara kedua jenis pajak tersebut, keduanya digabung dalam pengenaan PBB.

Seperti pada sistem perpajakan properti pada umumnya, terdapat Obyek Pajak yang tidak dikenakan PBB yang diatur dalam UU PBB Pasal 3 ayat 1

seperti tempat ibadah, badan sosial, kuburan, peninggalan purbakala, perwakilan diplomatik, hutan lindung dan lahan lain yang bersifat milik umum.

UU PBB Pasal 4 menyatakan bahwa Subyek Pajak PBB adalah orang atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi, dan/atau memperoleh manfaat atas bumi, dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan. Hal ini berarti tagihan PBB tidak hanya ditujukan pada pemilik saja namun juga dapat ditujukan pada pemilik tanah garapan, penyewa atau bahkan pihak-pihak yang mendirikan bangunan liar secara ilegal karena mereka dianggap menguasai tanah dan bangunan ilegal tersebut.

2.2.2.2. Tarif dan Dasar Pengenaan Pajak

Berdasarkan UU PBB Pasal 5, Tarif pajak yang dikenakan atas obyek pajak adalah sebesar 0,5% (lima persepuluh persen). Dasar Pengenaan Pajak adalah Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) yang ditetapkan setiap tiga tahun oleh Menteri Keuangan, kecuali untuk daerah tertentu ditetapkan setiap tahun sesuai dengan perkembangan daerahnya. (UU PBB pasal 6).

Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) sebagai Dasar Pengenaan PBB adalah harga rata-rata yang diperoleh dari transaksi jual beli yang terjadi secara wajar, NJOP meliputi nilai jual permukaan bumi (tanah, perairan pedalaman serta wilayah Indonesia) beserta kekayaan alam yang berada di atas maupun di bawahnya, dan/atau bangunan yang melekat di atasnya.

UU PBB Pasal 3 ayat 4 menyatakan terdapat besarnya Nilai Jual Obyek Pajak Tidak Kena Pajak (NJOPTKP) sebesar Rp. 8.000.000,00 (delapan juta rupiah) untuk setiap Wajib Pajak. Dalam UU PBB Pasal 3 ayat 4 terdapat penyesuaian besarnya NJOPTKP ditetapkan oleh Menteri Keuangan yang besarnya untuk setiap daerah Kabupaten/Kota maksimal Rp. 12.000.000,00 yang berlaku untuk semua wilayah Indonesia baik pedesaan dan perkotaan (Keputusan Menteri Keuangan No. 201/KMK.04/2000).

Dasar penghitungan pajak adalah Nilai Jual Kena Pajak (NJKP) yang ditetapkan minimal 20% dan maksimal 100% dari NJOP. Dalam Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2002, besarnya NJKP sebagai dasar penghitungan pajak yang terutang adalah 40% dari NJOP untuk obyek pajak dan perkebunan,

kehutanan dan pertambangan serta Objek Pajak lainnya dengan NJOP minimal Rp 1.000.000.000,- dan 20% dari NJOP untuk Objek Pajak lain dengan NJOP di bawah Rp 1.000.000.000,-.

Pajak yang terhutang dihitung dengan cara mengalikan tarif pajak dengan Nilai Jual Kena Pajak (NJKP). Karena PP No. 25 Tahun 2002 mengenakan Dasar Pengenaan Pajak 20% dan 40% serta tarif tunggal 0,5%, maka tarif efektifnya adalah 0,1% sampai dengan 0,2%. Secara ringkas perhitungan PBB dapat disederhanakan sebagai berikut:

- NJOP sebagai dasar pengenaan PBB = Jumlah NJOP bumi dan bangunan
- NJOP untuk penghitungan PBB = NJOP sebagai dasar pengenaan PBB dikurangi dengan NJOPTKP
- NJKP = (20% atau 40%) x NJOP untuk penghitungan PBB
- PBB yang terutang = 0,5% x NJKP

2.2.2.3. Administrasi Pemungutan

Administrasi pemungutan PBB menggabungkan sistem *official assesment* dan *self assesment*. *Official assesment* adalah sistem pemungutan pajak dimana pemungutan dan perhitungan pajak dilakukan oleh aparatur pajak sedangkan *self assesment* adalah adanya kewajiban bagi Wajib Pajak untuk menghitung, membayar dan melaporkan pajaknya sendiri (Waluyo, 2007). *Official assesment* dalam pelaksanaan UU PBB dilakukan dalam penentuan nilai pajak terutang oleh Direktur Jenderal Pajak (DJP) yang dirinci dalam Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT). Sedangkan pelaksanaan *self assesment* dilakukan dari kewajiban subjek pajak mendaftarkan obyek pajaknya dengan mengisi Surat Pemberitahuan Obyek Pajak (SPOP) dan membayar sendiri tagihan PBB yang bersangkutan.

UU PBB Pasal 8 ayat 2 menyatakan saat yang menentukan pajak yang terhutang adalah menurut keadaan obyek pajak pada tanggal 1 Januari. UU PBB Pasal 9 menyatakan dalam rangka pendataan, Subyek Pajak wajib mendaftarkan obyek pajaknya dengan mengisi SPOP lalu berdasarkan SPOP tersebut, Direktur Jenderal Pajak (DJP) menerbitkan SPPT.

DJP dapat mengeluarkan Surat Ketetapan Pajak (SKP) apabila berdasarkan hasil pemeriksaan atau keterangan lain ternyata jumlah yang terhutang lebih besar dari jumlah pajak yang dihitung berdasarkan SPOP yang disampaikan oleh Wajib Pajak. Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT), Surat Ketetapan Pajak (SKP), dan Surat Tagihan Pajak (STP) merupakan dasar penagihan pajak. Kewenangan penagihan pajak dapat dilimpahkan kepada Gubernur sebagai Kepala Daerah Tingkat I dan/atau Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah Tingkat II sesuai UU PBB Pasal 11-14.

2.2.2.4. Keberatan, Banding dan Permohonan Pengurangan PBB

Pada dasarnya mekanisme keberatan dan banding dalam UU PBB hampir sama dengan UU KUP (Undang-Undang No 8 Tahun 1983 sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang No. 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum tentang Peraturan Perpajakan). Karena PBB merupakan pajak yang ditetapkan jumlahnya oleh aparatur pajak (*official assesment*) maka pelaksanaan keberatannya agak berbeda dengan pajak lain yang jumlah pajaknya dihitung oleh Wajib Pajak sendiri (*self assesment*) sehingga dalam UU PBB dibuat aturan khusus mengenai hal tersebut dalam pasal 15-17. Selain itu, karena PBB tidak dikenakan atas dari transaksi keuangan namun hanya berdasarkan nilai Objek Pajak, dibutalaha peraturan mengenai permohonan pengurangan PBB pajak yang lebih besar untuk menghindari kesulitan likuiditas apabila PBB tidak bisa dibayar berdasarkan nilai kekayaan Wajib Pajak.

Sejalan dengan KUP, UU PBB Pasal 15 memberikan kesempatan bagi Wajib Pajak untuk mengajukan keberatan pada Direktur Jenderal Pajak atas Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT) dan Surat Ketetapan Pajak (SKP). dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sejak tanggal diterimanya SPPT atau SKP. Apabila dalam 12 bulan sejak surat keberatan diterima, Direktur Jenderal Pajak tidak memberi suatu keputusan, maka keberatan yang diajukan tersebut dianggap diterima (UU PBB Pasal 16). UU PBB Pasal 17 juga memberikan keleluasaan bagi Wajib Pajak untuk mengajukan banding kepada badan peradilan pajak terhadap keputusan yang ditetapkan oleh DJP atas keberatan Wajib Pajak dalam

jangka waktu 3 bulan sejak tanggal diterimanya surat keputusan namun pengajuan permohonan banding tidak menunda kewajiban membayar pajak.

Menurut UU PBB Pasal 19 pengurangan PBB dapat diberikan bila karena kondisi tertentu obyek pajak yang ada hubungannya dengan subyek pajak ataupun dalam hal obyek pajak terkena bencana alam atau sebab lain yang diluar biasa. Peraturan pengurangan PBB diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 110/PMK.03/2009 dengan rincian besar pengurangan sebagai berikut:

- a. sebesar 75% (tujuh puluh lima persen) dari PBB yang terutang dalam hal Objek Pajak yang Wajib Pajak-nya orang pribadi veteran pejuang kemerdekaan, veteran pembela kemerdekaan, penerima tanda jasa bintang gerilya, atau janda/dudanya.
- b. sebesar paling tinggi 75% (tujuh puluh lima persen) dari PBB yang terutang dalam hal kesulitan likuiditas karena kerugian, penghasilan rendah ataupun NJOP per meter persegi meningkat akibat perubahan lingkungan dan dampak positif pembangunan
- c. sebesar paling tinggi 100% (seratus persen) dari PBB yang terutang dalam hal Objek Pajak terkena bencana alam atau sebab lain yang luar biasa seperti ketidakmampuan membayar karena pensiun atau berpenghasilan rendah.

Dalam PMK tersebut juga diatur bahwa permohonan pengurangan dapat dilakukan secara individual (untuk SKP) ataupun kolektif (untuk SPPT). Persyaratan permohonan pengurangan yang berupa surat permohonan dan kelengkapan dokumen pembuktian serta syarat lain di antaranya tidak memiliki tunggakan PBB Tahun Pajak sebelumnya kecuali dalam hal Objek Pajak terkena bencana alam atau sebab lain yang luar biasa; dan tidak diajukan keberatan ataupun Banding atas SPPT atau SKP PBB yang dimohonkan pengurangan. Tidak terdapat persyaratan yang menghubungkan dengan bukti-bukti atau data-data lain yang berhubungan dengan administrasi pajak penghasilan ataupun administrasi kependudukan. Hal ini membuat aparat pajak tidak memiliki landasan yang kuat untuk membuktikan apabila alasan Wajib Pajak mengajukan permohonan pengurangan PBB adalah ketidakmampuan membayar.

Bila tidak memenuhi persyaratan, maka permohonan tidak dapat dipertimbangkan. Wajib Pajak yang telah diberikan suatu keputusan tidak dapat lagi mengajukan permohonan Pengurangan untuk SPPT atau SKP PBB yang sama. Karena itulah Wajib Pajak harus hati-hati dan teliti dalam memenuhi persyaratan permohonan pengurangan agar dapat dikabulkan sesuai keinginan Wajib Pajak.

Soemitro (2001) menyatakan program pengurangan PBB dalam UU PBB pasal 19 ini adalah untuk menghindari pungutan pajak tidak dapat dibayar dari hasil kekayaan yang dimiliki Wajib Pajak sehingga pungutan menjadi irasional dan tidak wajar yang pada akhirnya akan menggerogoti kekayaan Wajib Pajak sampai habis. Maka pada dasarnya fasilitas ini juga memiliki tujuan yang sama dengan sistem *circuit breaker* yang banyak diterapkan di Amerika Serikat yaitu untuk mencegah Wajib Pajak membayar pajak melebihi kemampuan ekonomisnya seperti pensiunan, manula, Wajib Pajak yang penghasilannya berkurang, penduduk kurang mampu yang sudah menetap lama dari daerah yang akhirnya berkembang. Perbedaannya adalah mekanisme *circuit breaker* memperhitungkan jumlah penghasilan Wajib Pajak sedangkan program permohonan pengurangan PBB hanya memberikan persyaratan subjektif Wajib Pajak untuk mendapatkan fasilitas pengurangan PBB. Keputusan pengurangan yang diberikan juga sepenuhnya ditentukan oleh Dirjen Pajak, UU PBB dan Peraturan Menteri Keuangan hanya mengatur maksimum pengurangan PBB yang dapat diberikan.

Dalam UU PBB juga tidak diatur mengenai sistem penundaan atau penangguhan pembayaran pajak (*home equity loan credit* atau *deferral programs*). Setiap keterlambatan pembayaran akan dikenakan sanksi denda administrasi 2% per bulan maksimal 24 bulan sesuai UU PBB Pasal 11 ayat 3. Bahkan salah satu permohonan pengurangan PBB dan penghapusan sanksi administrasi mempersyaratkan pelunasan tagihan PBB yang kurang bayar kecuali untuk korban bencana alam. (PMK No 110/PMK.03/2009 dan PMK No. 111/PMK.03/2009). Maka jalan satu-satunya bagi Wajib Pajak untuk mengatasi masalah likuiditas dalam membayar PBB adalah dengan cara permohonan pengurangan PBB kepada Dirjen Pajak

2.3. Penelitian Terdahulu

Dari ke penelitian terdahulu yang dilakukan Benson & Swartz (1997), Siniavkaia (2007), *Institute on Taxation and Economic Policy* (2003), Payton (2006), *Washington State Budget & Policy Center* (2007), Sayuti (2003), menyimpulkan pajak atas tanah dan properti cenderung regresif karena terdapat korelasi negatif antar pajak yang ditagih dengan indikator-indikator kemampuan membayar. Indikator yang dipakai adalah harga jual pasar Objek Pajak kecuali *Institute on Taxation and Economic Policy* (2003) dan *Washington State Budget & Policy Center* (2007) yang menggunakan penghasilan Wajib Pajak sebagai indikatornya. Terdapat satu penelitian yang menyebutkan pajak properti (PBB) progresif bila ditinjau dari harga jual pasar Objek Pajak yaitu pada penelitian Musani (2007) namun keprogresifan ini dipengaruhi juga oleh penetapan nilai pengenaan pajak (*assesment value*) di bawah harga pasar. Selain itu, terdapat penelitian Sidik (2000) mengenai kesesuaian metode penaksiran nilai tanah dan hubungannya dengan keberatan dan permohonan pengurangan PBB oleh Wajib Pajak serta pengamatan Fisher (2009) seputar penelitian-penelitian atas pajak properti.

Penelitian Benson & Swartz terhadap 1.118 penjualan rumah di Bellingham, Washington, Amerika Serikat periode 1990-1994 menunjukkan pajak atas penjualan tanah yang dipungut yang didasari dari nilai pasar (*market value*) tanah mengindikasikan adanya ketidakadilan vertikal. Semakin tinggi nilai pasar, semakin kecil rasio pajak yang dibayarkan dimana rasio AV/SP (rasio nilai penilaian objek yang dipajaki (*assessed value*) per harga jual (*selling price*)) antara rumah dengan nilai yang tinggi cenderung menurun dibandingkan dengan rumah dengan nilai yang kecil. Rumah dengan nilai US\$ 400,000 ke atas memiliki rasio AV/SP antara 0,61 sampai dengan 0,78. Sedangkan rumah dengan nilai di bawah US\$ 100,000 justru memiliki rasio AV/SP yang lebih tinggi yaitu antara 0,75 sampai dengan 0,93.

Siniavkaia (2007) menganalisa survey pada tarif pajak atas perumahan pribadi yang diadakan oleh *American Community Survey* (ACS). Terdapat berbagai macam tarif pajak properti di setiap negara bagian (*states*) di Amerika Serikat, bahkan dalam suatu negara bagian terdapat perbedaan tarif pada tiap

distrik (*county*). Dari perhitungan median tarif dan nilai rumah, terdapat korelasi negatif antara median tarif pajak dengan median nilai rumah di seluruh negara bagian sebesar -0,19. Korelasi negatif ini menunjukkan semakin tinggi median nilai jual rumah, median tarif pajaknya justru semakin kecil. Walaupun demikian, masih terdapat beberapa negara bagian yang memiliki korelasi positif antara median tarif pajak dengan median nilai rumah, hal ini mencerminkan wilayah metropolitan yang memiliki kebutuhan pelayanan publik lokal yang tinggi dan mempunyai nilai jual rumah yang lebih tinggi juga.

Dalam penelitian di 8 kota di Negara Bagian Indiana, Amerika Serikat. Payton (2006) menemukan bahwa statistik PRD (*price-related differential*) berkisar antara 0,98 sampai 1,12 dengan rata-rata 1,04. Hal ini menunjukkan properti dengan harga tinggi seringkali dinilai di bawah harganya (*under-assessed*) dibandingkan dengan properti bernilai rendah yang berarti membuat proporsi beban pajak lebih tinggi bagi pemilik tempat tinggal pada rumah yang dengan harga pasar rendah. *Price-related differential* (PRD) adalah alat hitung keadilan vertikal yang merupakan indeks yang berpusat pada nilai 1. Jika tidak ada keadilan vertikal maka indeks akan bernilai 1. PRD dihitung dari rasio dasar pengenaan pajak per harga jual properti (*assessment-sales ratio*) dari seluruh wilayah yuridiksi dibagi dengan total rata-rata tertimbang harga pasar (*weighted average*). Dengan demikian, sebaliknya dari nilai 1, nilai PRD di bawah angka 1 mengindikasikan bahwa terdapat properti dengan nilai rendah yang dikenakan dasar pengenaan pajak lebih tinggi dari harga jual (*over assessed*). Merujuk pada standar IAAO (*International Association of Assessing Officers*) Tahun 1999, indeks PRD yang wajar adalah kisaran 0,98 sampai dengan 1,03.

Berdasarkan penelitian ITEP (*Institute on Taxation and Economic Policy*) pada bulan Januari tahun 2003 terhadap Wajib Pajak pembayar pajak properti rumah (*residential property tax*) di seluruh Amerika Serikat, Wajib Pajak Amerika termiskin (20% dari populasi) membayar 3% dari penghasilannya untuk membayar pajak properti. Persentase ini paling tinggi dibandingkan Wajib Pajak golongan menengah yang membayar 2,4% dari penghasilannya untuk pajak properti dan golongan terkaya (1% dari populasi) yang membayar 0,8% dari penghasilan mereka. Hal ini menunjukkan pajak properti rumah adalah pajak

yang regresif dimana Wajib Pajak dengan penghasilan rendah membayar presentase pajak properti dari penghasilannya lebih tinggi dari Wajib Pajak yang lebih kaya.

Penelitian yang sama juga dilakukan *Washington State Budget & Policy Center* (WSBP&C) pada tahun 2007 berdasarkan analisis data survey populasi Negara Bagian Washington, Amerika Serikat. Hasil survey menngindikasikan bahwa tagihan pajak properti menagih kurang dari 3% penghasilan untuk rumah tangga dengan pendapatan US\$ 100,000 namun menagih lebih dari 9% penghasilan untuk rumah tangga dengan penghasilan US\$ 30,000. Dari survey populasi ini, diestimasi secara riil terdapat penduduk Washington terkaya (25% dari populasi) membayar pajak properti kurang dari 3% penghasilannya sedangkan penduduk Washington termiskin (40% dari populasi) membayar pajak properti sebesar 6% dari penghasilannya. Hal ini menunjukkan pajak properti di Washington cenderung regresif terlihat dari Wajib Pajak dengan kemampuan membayar lebih kecil membayar beban pajak yang lebih besar. Namun survey tersebut belum memperhatikan pajak properti yang ditanggung penyewa tempat tinggal yang pada umumnya berpenghasilan rendah yang juga membayar pajak properti dari kenaikan tarif sewa.

Fisher (2009) memperbandingkan hasil penelitian mengenai beban pajak properti (*property tax incidence*) dari berbagai peneliti dari tahun yang berbeda dan alat ukur berbeda menghasilkan estimasi yang berbeda pula atas efek distribusi penghasilan dari pajak properti. Berdasarkan penelitian-penelitian tersebut, secara garis besar, distribusi dari beban pajak properti secara mentah proporsional bagi Wajib Pajak berpenghasilan menengah namun pajak properti menjadi regresif pada Wajib Pajak berpenghasilan rendah (20% penghasilan terbawah) dan progresif atau proporsional bagi Wajib Pajak dengan penghasilan tertinggi (5-10% penghasilan tertinggi).

Namun Fisher mengkritik relevansi penelitian-penelitian ini dengan kebijakan pajak properti karena terdapat tiga hal yang tidak dipertimbangkan dalam penelitian-penelitian tersebut yaitu: (1) efek ekonomi dari perubahan tarif pajak properti dapat mengubah beban pajak rata-rata secara keseluruhan. Bila tarif pajak properti naik tanpa perbaikan jasa publik maka harga jual tanah dengan

sendirinya akan turun yang akhirnya menurunkan pajak properti juga.; (2) keringanan-keringanan pajak bagi Wajib Pajak tertentu seperti perbedaan tarif, Dasar Pengenaan Pajak, kredit pajak, penundaan utang pajak dan pembebasan pajak, dengan sendirinya membuat pajak properti menjadi progresif dan (3) beban pajak properti dapat ditanggung oleh individu yang tidak tinggal di wilayah yurisdiksi perpajakan sehingga beban pajak residen dapat diekspor ke non-residen dimana non-residen pada umumnya memiliki penghasilan lebih besar (memiliki banyak properti) sehingga pajak properti menjadi progresif

Dari penelitian dalam negeri, terdapat hasil yang tidak jauh berbeda. Hasil penelitian Sayuti (2003) yang menggunakan uji ketidakadilan vertikal dan uji perbedaan koefisien keadilan dengan model IAAO (*The International Association and Assessing Officers*) menunjukkan bahwa secara rata-rata penetapan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan (KPPBB) Jakarta Barat adalah adil. Sebaliknya penetapan NJOP oleh KPPBB Jakarta Selatan terdapat indikasi ketidakadilan vertikal secara regresif. Di antara kedua kantor tersebut tidak terjadi perbedaan koefisien keadilan.

Dalam penelitian Musani (2007) mengenai data NJOP bumi tahun 2007 dan transaksi jual beli 2006-2007 di Kecamatan Banyuwangi dan Bangorejo, Kabupaten diperoleh hasil uji *level of assessment* bahwa NJOP bumi di Kecamatan Banyuwangi dan Bangorejo ditetapkan secara *underassessment*, yaitu masing-masing sebesar 75,05% dan 64,53% dari nilai pasarnya. Hasil pengujian *regresivitas-progresivitas* diketahui nilai t-hitung positif, yaitu untuk Kecamatan Banyuwangi sebesar 4,1318 dan Kecamatan Bangorejo sebesar 4,0015. *Progresivitas* terjadi karena properti-properti yang bernilai tinggi memiliki *assessment ratio* lebih tinggi dibanding properti-properti yang bernilai rendah.

Dalam penelitian Sidik (2000) atas model empiris penilaian properti jenis perumahan, model III KP-PBB (Kantor Pelayanan PBB) memiliki *coefficient of variation ratio* (koefisien rasio variasi) yang paling rendah yaitu 71%. Hal ini berarti kesalahan dalam memprediksi berdasarkan ukuran rasio tersebut adalah sebesar -29% dengan kata lain penilaian properti cenderung di bawah harga pasar rata-rata (*undervalued*). Dari Laporan Direktorat PBB 1994-1998 terlihat bahwa kenaikan PBB dari tahun ke tahun telah menaikkan persentase permohonan

pengurangan PBB dan keberatan PBB. Pada tahun 1994/1995 nilai pokok pengurangan PBB berbanding realisasi penerimaan PBB adalah 1,1% sedangkan untuk keberatan 2,53%. Pada tahun 1996/1997, nilai pokok pengurangan PBB berbanding realisasi penerimaan PBB adalah 1,73% sedangkan untuk keberatan 3,11%. Ketidakakuratan penilaian properti sebagai dasar pengenaan PBB telah berdampak pada kenaikan keberatan dan permohonan pengurangan PBB. Rangkuman hasil penelitian dapat dilihat pada tabel 2.2.

Tabel 2.2. Rangkuman Penelitian Terdahulu

Peneliti	Objek Penelitian	Alat Ukur	Hasil Penelitian
1. Benson & Swartz (1997)	1.118 penjualan rumah di Bellingham, Washington, Amerika Serikat	Perbandingan nilai jual rumah dengan rasio AV/SP yaitu rasio nilai penilaian objek yang dipajaki (<i>assessed value</i>) per harga jual (<i>selling price</i>)	Pajak tanah regresif terhadap nilai jual rumah.
2. Siniavkaia (2007)	Berbagai macam tarif pajak properti di setiap negara bagian (<i>states</i>) di Amerika Serikat	Perbandingan median nilai jual rumah dan median tarif pajak untuk tiap negara bagian	Tarif pajak properti regresif terhadap nilai jual rumah.
3. ITEP (2003)	Wajib Pajak pembayar pajak properti rumah (<i>residential property tax</i>) di seluruh Amerika Serikat	Perbandingan penghasilan dengan persentase jumlah penghasilan yang dibayar untuk pajak properti	Pajak properti rumah regresif terhadap penghasilan Wajib Pajak.

Peneliti	Objek Penelitian	Alat Ukur	Hasil Penelitian
4. Payton (2006)	Properti di 8 kota di Negara Bagian Indiana, Amerika Serikat	Statistik PRD (<i>price-related differential</i>)	Pajak properti regresif terhadap nilai jual rumah. Properti dengan harga tinggi seringkali dinilai di bawah harganya (<i>under-assessed</i>).
5. WSBP&C (2007)	Survey populasi Negara Bagian Washington, Amerika Serikat	Perbandingan penghasilan dengan persentase jumlah penghasilan yang dibayar untuk pajak properti	Pajak properti rumah regresif terhadap penghasilan Wajib Pajak.
6. Sayuti (2003)	Penetapan NJOP oleh KPPBB Jakarta Barat dan Jakarta Selatan	Uji ketidakadilan vertikal dan uji perbedaan koefisien keadilan yang menggunakan model IAAO	PBB regresif terhadap NJOP di Jakarta Selatan, cenderung proporsional terhadap NJOP di Jakarta Barat.
7. Musani (2007)	Data NJOP dan transaksi jual beli di Kecamatan Banyuwangi dan Bangorejo	studi <i>assessment ratio</i> , rasio antara nilai untuk penetapan pajak (<i>assessed value</i>) dengan <i>market value</i> .	PBB progresif terhadap harga jual Objek Pajak namun terdapat <i>assessment value</i> di bawah harga pasar (<i>undervalued</i>).

Peneliti	Objek Penelitian	Alat Ukur	Hasil Penelitian
8. Fisher (2009)	Penelitian-penelitian terdahulu mengenai beban pajak properti (<i>property tax incidence</i>)	Distribusi pajak terhadap penghasilan tahunan keluarga.	Beban pajak properti regresif pada Wajib Pajak berpenghasilan rendah dan proporsional pada Wajib Pajak berpenghasilan menengah.
9. Sidik (2000)	Laporan Direktorat PBB tahun 1994-1998; perbandingan metode penilaian properti perumahan oleh 9 model.	Perbandingan nilai pokok permohonan pengurangan dan keberatan dengan realisasi penerimaan PBB; perbandingan <i>coefficient of variation ratio</i> antara model KP PBB dengan model lainnya.	Kenaikan PBB meningkatkan permohonan pengurangan PBB dan keberatan; Ketidakakuratan NJOP cukup tinggi, unrtuk Objek Pajak perumahan cenderung di bawah harga pasar (<i>undervalued</i>)

2.4. Kerangka Pemikiran

Dari landasan teori yang sudah dikemukakan sebelumnya, suatu pajak dikatakan progresif karena memenuhi kriteria keadilan vertikal yaitu “*unequal treatment for the unequals*” yang berarti untuk kemampuan ekonomis yang besar dikenakan porsi beban pajak yang lebih besar. Semakin progresif suatu pajak akan semakin mengecilkan kesenjangan sosial karena semakin besarnya distribusi pendapatan yang besar dari para pembayar pajak terkaya. Indikator dari kemampuan ekonomis antara lain adalah Kekayaan Bersih Wajib Pajak dan

Penghasilan Bersih Wajib Pajak. Meskipun PBB dikenakan atas Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang tidak berkorelasi langsung dengan penghasilan Wajib Pajak, teori Bahl dan Martinez-Vazquez (2007) menyatakan adanya korelasi akumulasi penghasilan dengan kepemilikan tanah dan bangunan di negara berkembang dimana kepemilikan properti terkonsentrasi pada para hartawan dan tuan tanah yang tidak tersentuh oleh sistem pajak penghasilan.

Merujuk pada teori Fisher (2009) tentang pembatasan pajak properti, peneliti membuat kerangka pemikiran yang hampir sama. Fisher menyatakan bahwa beban pajak properti regresif pada Wajib Pajak berpenghasilan rendah dan proporsional pada Wajib Pajak berpenghasilan menengah sehingga diperlukan fasilitas pembatasan pajak properti bagi Wajib Pajak berpenghasilan rendah untuk menghindari pembebanan pajak yang melebihi kemampuan ekonomisnya.

Dalam kerangka pemikiran ini, pajak yang dibebankan pada masyarakat dipengaruhi oleh kemampuan ekonomis Wajib Pajak seperti kekayaan dan penghasilan karena PBB merupakan pajak atas kekayaan dan kekayaan tersebut diperoleh dari akumulasi penghasilan Wajib Pajak. Bila terjadi progresivitas PBB, semakin besar kemampuan ekonomis seseorang maka semakin besar porsi beban PBB terhadap kemampuan ekonomisnya. Yang berarti orang-orang yang lebih kaya dan berkecukupan menanggung beban PBB lebih besar daripada orang-orang yang kurang mampu. Sebaliknya bila terjadi regresivitas PBB, orang-orang yang lebih kaya dan berkecukupan menanggung beban PBB lebih kecil daripada orang-orang yang kurang mampu. Bila progresivitas yang terjadi maka masalah kesanggupan membayar tidak akan signifikan namun bila regresivitas yang terjadi maka terjadi masalah kesanggupan membayar karena beban PBB yang ditanggung Wajib Pajak tidak sesuai dengan kemampuan ekonomisnya.

Berdasarkan analogi tersebut, dapat disimpulkan suatu korelasi antar variabel. PBB terutang dipengaruhi oleh dasar pengenaannya yaitu kemampuan ekonomis Wajib Pajak berupa kekayaan dan penghasilan. Kemampuan ekonomis Wajib Pajak dan nilai PBB terutang akan mempengaruhi beban PBB terhadap kemampuan ekonomis Wajib Pajak dan akhirnya beban PBB terhadap kemampuan ekonomis Wajib Pajak akan mempengaruhi ketidakmampuan Wajib

Pajak membayar PBB. Korelasi ini dapat digambarkan sebagai berikut pada gambar 2.2.

Gambar 2.2 Kerangka Pemikiran

