



Analisis Penetapan Njop Objek Pbb-P2 Khusus, Jalan Tol Di Indonesia

Jessica Amanda Ginting¹, Darren Shevchenko Iszecson Derek², Jakat Kerani³,
Cecizia Almira Prayogi⁴, Fathi Khairi Agani⁵

Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia¹²³⁴⁵

Abstrak

Received: 07 July 2025
Revised: 16 July 2025
Accepted: 23 July 2025

Fiscal decentralization in Indonesia grants local governments the authority to manage local tax revenues, one of which is the Rural and Urban Land and Building Tax (PBB-P2). One important object of PBB-P2 is toll roads, which are classified as special tax objects according to the Minister of Finance Regulation No. 85 of 2024. However, the assessment of the Market Value of Taxable Objects (NJOP) for toll roads crossing various administrative regions presents significant issues, including high administrative costs and uncertainty for investors. This study aims to analyze the problems related to toll road NJOP assessments and provide recommended solutions. The method used is a qualitative approach with a literature study, analyzing regulations on toll roads and related local tax literature. The results show that centralizing NJOP assessments to provincial level as an alternative solution could simplify the tax determination process, increase administrative efficiency, and reduce assessment costs. However, this approach also has drawbacks, such as potential tax loss and the transfer of administrative burdens to provincial governments. The researcher recommends centralizing NJOP determination at the provincial level and further research on the possibility of shifting toll roads from local to central tax objects.

Kata Kunci: *Rural and Urban Land and Building Tax, NJOP, Weighted Average, Ease of Administration, Toll Road*

(*) Corresponding Author: jessica.amanda21@ui.ac.id, darren.shevchenko@ui.ac.id,
jakat.kerani@ui.ac.id, cecizia.almira@ui.ac.id, fathi.khairi@ui.ac.id

How to Cite: Ginting, J., Derek, D., Kerani, J., Prayogi, C., & Agani, F. (2025). Analisis Penetapan Njop Objek Pbb-P2 Khusus, Jalan Tol Di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 11(8.B), 158-166. Retrieved from <https://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/article/view/11058>.

PENDAHULUAN

Desentralisasi fiskal menjadi pilar penting dalam efisiensi dan efektivitas pengelolaan pembangunan daerah (Christia & Ispriyarso, 2019). Desentralisasi fiskal dilakukan dengan memberikan otonomi kepada daerah, sehingga daerah dituntut untuk mencari sumber pendapatan daerah sendiri. Penerimaan daerah merupakan akumulasi dari pos penerimaan pajak yang terdiri atas pajak daerah dan retribusi daerah, pos penerimaan non pajak berupa penerimaan hasil perusahaan milik daerah, serta pos penerimaan investasi serta pengelolaan sumber daya alam (Bastian, 2002; Nasir, 2019). Penerimaan daerah dimanfaatkan sebagai alternatif sumber pembiayaan pembangunan daerah selain dana alokasi yang bersumber dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, penerimaan daerah penting bagi otonomi fiskal daerah.

Pajak daerah menjadi salah satu bagian dari penerimaan daerah. Pajak daerah dalam pengelolaannya terbagi dalam dua kewenangan, yakni pajak daerah dikelola pemerintah daerah provinsi serta pajak daerah dikelola pemerintah daerah kabupaten/kota. Pembagian kewenangan ini sesuai dengan teori Musgrave (1983), dimana atas objek pajak yang tidak bergerak (*immovable objects*) hak pemajakan diberikan kepada pemerintah daerah. Hal tersebut ditujukan untuk meminimalisasi bias kognitif serta merangsang perbaikan akibat eksternalitas yang disebabkan karena objek pajak bersangkutan. *Immovable objects* pada

pajak daerah adalah bangunan yang menjadi objek pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan (PBB-P2) yang dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota.

Kategorisasi bangunan dijelaskan melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 85 Tahun 2024 tentang Penilaian Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PMK 85/2024), objek PBB-P2 terbagi menjadi objek pajak umum dan objek pajak khusus. Objek pajak umum merupakan objek pajak yang memiliki konstruksi umum, sedangkan objek pajak khusus merupakan objek pajak yang memiliki konstruksi khusus, fungsi khusus, atau keberadaannya memiliki arti khusus. Salah satu objek pajak khusus yang disebutkan dalam PMK 85/2024 adalah jalan tol.

Jalan tol menjadi salah satu objek pajak khusus karena keberadaan jalan tol memiliki arti khusus. Jalan tol merupakan jalan yang dirancang untuk meminimalkan hambatan perjalanan dengan menyediakan jalur bebas persimpangan, lampu lalu lintas, dan kemacetan (Sumaryoto, 2010). Lebih lanjut, adanya jalan tol akan memungkinkan waktu tempuh yang lebih singkat. Selain itu, jalan tol juga berperan dalam konektivitas yang menghubungkan berbagai wilayah strategis. Oleh karena itu, ketersediaan jalan tol akan berkontribusi signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah dan nasional.

Jalan tol merupakan salah satu *semi-public goods* atau *toll goods* yang harus disediakan pemerintah. Menurut Savas (1987), *toll goods* adalah jenis barang atau jasa yang dapat dikonsumsi secara kolektif namun memiliki sifat *excludable*. Secara sederhana, *toll goods* dapat digunakan oleh banyak orang namun aksesnya dibatasi biasanya melalui mekanisme pembayaran.

Penyediaan jalan tol di Indonesia tidak dilakukan secara independen oleh pemerintah. Pemerintah melibatkan sektor lain yakni swasta dalam mengelola operasionalisasi jalan tol. Pemerintah memberikan empat skema bisnis jalan tol di Indonesia yakni Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU); Build, Operate, Transfer - BOT; dan Skema Pendanaan Swasta (BPJT PUPR, n.d.). Keterlibatan swasta dalam bisnis jalan tol serta sifat jalan tol sebagai *semi-public goods* akan membuat sektor ini berorientasi pada profit. Pelaku bisnis jalan tol dikenal dengan perusahaan jalan tol. Perusahaan jalan tol menjadikan jalur tol sebagai aset yang menghasilkan keuntungan. Sebagai aset yang memiliki manfaat ekonomi, jalan tol tidak terlepas dari aspek pajak, termasuk Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

Jalan tol merupakan salah satu objek PBB, khususnya PBB Perdesaan dan Perkotaan (P2). Hal ini disebutkan pada ada Pasal 77 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD). Namun, semenjak UU PDRD tidak lagi berlaku dan diganti dengan Undang-undang Nomor Tahun 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD), ketentuan jalan tol sebagai objek PBB-P2 tidak lagi secara eksplisit disebutkan. Namun sebagai objek PBB-P2 yang dipungut oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, jalan tol tetap tidak dikecualikan dan dianggap sebagai objek PBB-P2 khusus.

Pada dasarnya, subjek pajak atas objek pajak berupa jalan tol menjadi sumber penerimaan yang dapat digencarkan oleh pemerintah. Hal ini disebabkan tingkat kepatuhan Wajib Pajak daerah yang sempurna selama tiga tahun berturut-turut sebagaimana terlihat pada Tabel 1.1.

Tabel 1.1. Realisasi PBB-P2 atas Jalan Tol

Tahun Pajak	Ketetapan PBB-P2 atas Jalan Tol	Denda Keterlambatan	Realisasi PBB-P2 atas Jalan Tol	Ketetapan /Realisasi (%)
-------------	---------------------------------	---------------------	---------------------------------	--------------------------

2018	348.422.034.585	0	348.422.034.585	100
2019	361.573.703.001	0	361.573.703.001	100
2020	347.349.053.511	0	347.349.053.511	100

Sumber: Badan Pendapatan Daerah Provinsi DKI Jakarta dalam Prawitra (2021)

Dasar pengenaan PBB-P2 dalam UU HKPD adalah Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Spesifik untuk jalan tol, NJOP ditetapkan dengan nilai khusus yang ditentukan berdasarkan harga pasar sekitar. Hal ini sejatinya menimbulkan permasalahan mengingat bentang jalan tol yang melalui beberapa wilayah administratif, sehingga untuk menentukan NJOP membutuhkan biaya yang besar. Biaya dalam menentukan NJOP merupakan *cost of taxation*. *Cost of taxation* yang muncul akibat penentuan NJOP dikarenakan belum adanya *ease of administration*. *Cost of taxation* secara proporsional dilakukan dengan tidak membebankan dengan tinggi kepada suatu pemerintahan. Dalam hal ini, penilaian NJOP jalan tol yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota masih dinilai sangat membebankan mereka.

Penilaian NJOP jalan tol saat ini dilakukan oleh pemerintah masing-masing kabupaten/kota. Penentuan NJOP secara independen oleh pemerintah kabupaten/kota menggunakan harga pasar membutuhkan waktu yang lama. Karenanya, penentuan NJOP jalan tol menimbulkan ketidakpastian (*uncertainty*). Ketidakpastian muncul bagi para investor, dimana beban PBB mereka seringkali berubah dengan sangat signifikan. Selain itu, dalam pengembangan jalan tol, mereka dalam posisi yang terbatas dalam menentukan proyeksi keuntungan akibat NJOP yang sangat fluktuatif.

Potensi penerimaan PBB atas objek khusus jalan tol sangat besar, namun dalam penilaian NJOP jalan tol masih memunculkan beberapa masalah. Permasalahan yang timbul adalah *cost of taxation* bagi pemerintah yang disebabkan minimnya *ease of administration* serta *uncertainty* bagi investor. Kedua permasalahan tersebut berpotensi merugikan bagi pihak pemerintah maupun investor. Oleh karena itu, peneliti melakukan kajian mendalam untuk menganalisis dan mencari rekomendasi terkait penilaian NJOP jalan tol.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yaitu pendekatan yang digunakan untuk menjelaskan makna suatu individu atau kelompok yang berasal dari permasalahan sosial (Creswell, 2014). Pendekatan penelitian difungsikan sebagai cara berpikir peneliti dalam melakukan penelitian. Neuman (2014) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif menggunakan sudut pandang induktif yaitu bagaimana cara peneliti menjelaskan suatu fenomena yang terjadi. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif guna mendapatkan pemahaman yang mendalam mengenai topik yang diangkat yaitu pengelolaan objek PBB-P2 khusus jalan tol di Indonesia.

Penelitian ini juga menggunakan metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data yaitu studi kepustakaan. Zed (2008) menjabarkan studi kepustakaan sebagai suatu proses yang meliputi pengumpulan data sekunder melalui literatur, proses pembacaan intensif, pencatatan sistematis, dan analisis mendalam terhadap bahan penelitian. Peneliti melakukan studi kepustakaan terhadap data dan informasi yang dikeluarkan oleh lembaga kredibel seperti Kementerian PUPR dan jurnal-jurnal pajak relevan lainnya.

HASIL & PEMBAHASAN

Regulasi Jalan Tol di Indonesia

Penyelenggaraan jalan tol di Indonesia diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sebagai bagian dari jalan, jalan tol didasarkan secara hukum pada Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (UU Jalan) dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Dalam UU 38/2024, beberapa ketentuan diatur dalam Peraturan Pemerintah. Jalan tol saat ini mempunyai Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2024 tentang Jalan Tol (PP 23/2024) sebagai peraturan turunannya.

Jalan tol dilaksanakan melalui perusahaan. Hal tersebut dapat dilakukan oleh pemerintah dan/atau badan usaha. Sesuai Pasal 50 ayat (2) UU 38/2004, perusahaan jalan tol sendiri di dalamnya terdapat kegiatan pendanaan, perencanaan teknis, konstruksi, pengoperasian, dan/atau pemeliharaan. Jalan tol dapat dioperasikan oleh badan usaha milik negara, daerah, dan/atau swasta. Ketiga badan tersebut termasuk ke yang dapat mengusahakan jalan tol dalam Pasal 50 ayat (4). Pemerintah juga berwenang melaksanakan perusahaan jalan tol melalui Badan Pengelola Jalan Tol (BPTJ).

Badan usaha melalui tahap konsesi untuk mengusahakan jalan tol. Konsesi dijelaskan dalam perjanjian perusahaan jalan tol sebagaimana dalam Pasal 25 ayat (2) PP 23/2024. Perjanjian perusahaan mencakup salah satunya lingkup perusahaan jalan tol. Di akhir masa konsesi, perusahaan jalan tol akan dialihkan. Pengalihan dapat dilakukan kepada badan usaha lain atau pemerintah. Terkait hal tersebut, pemerintah juga berwenang melakukan perusahaan jalan tol. Hal tersebut berdasarkan Pasal 50 ayat (5) UU 38/2004. Wewenang tersebut dapat dilakukan dalam keadaan tertentu sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 28 ayat (2) PP 23/2024.

Dalam jaringan jalan tol, terdapat ruas jalan tol. Pengertian dalam Pasal 1 angka 10 PP 23/2024 menjelaskan ruas jalan tol sebagai satu bagian dari sistem jaringan jalan tol. Ruas jalan tol dapat dilakukan pengusahannya oleh badan usaha. Pemanfaatan bagian dan penggunaan jalan tol termasuk ke dalam Pengoperasian jalan tol. Ketentuan tersebut sesuai dengan Pasal 60 PP 23/2024. Berdasarkan Pasal 68 PP 23/2024, badan usaha yang mengoperasikan jalan tol meliputi adanya penggunaan jalur lalu lintas, bahu jalan, median, dan gerbang tol. Selain itu, tempat istirahat dan pelayanan sebagai sarana penunjang juga dapat berada di tanah di ruang milik jalan tol.

Badan usaha dapat mengoperasikan jalan tol. jalan tol yang dioperasikan termasuk ruang milik jalan tol yang di dalamnya terdapat pemanfaatan dan penggunaan. Pengoperasian ditentukan melalui konsesi untuk ruas jalan tol. Dengan begitu, badan usaha menjalankan operasi jalan tol untuk setiap ruas jalan tol yang dilakukan konsesi.

Gambaran Umum Pajak Jalan Tol

Jalan tol merupakan objek pajak daerah yang diklasifikasikan kedalam Pajak Bumi dan Bangunan Perkotaan dan Pedesaan (PBB-P2) yang pemungutannya dikelola oleh pemerintah kabupaten atau kota. Dijelaskan lebih lanjut melalui Pasal 2 ayat (5) PMK 85/2024, objek pajak PBB-P2 terdiri atas objek pajak umum dan objek pajak khusus. Jalan tol diklasifikasikan sebagai objek pajak khusus, karena merupakan objek pajak yang memiliki konstruksi khusus, fungsi khusus, atau keberadaannya memiliki arti yang khusus, yakni memperlancar arus lalu lintas, meningkatkan pelayanan barang dan jasa, serta meratakan hasil pembangunan. Fungsi khusus yang dimiliki jalan tol dapat membantu penghematan waktu dalam melakukan distribusi, pengembangan wilayah, dan peningkatan ekonomi (Prawitra, 2021).

Subjek pajak dan Wajib pajak atas jalan tol merupakan badan usaha yang mendapatkan hak konsesi untuk mengusahakan jalan tol. Dasar pengenaan pajak (DPP) atas jalan tol

merupakan NJOP, di mana NJOP akan dihitung melalui penilaian individu. Penilaian individu dapat dilakukan dengan metode pendekatan harga jual, nilai perolehan baru, atau nilai jual pengganti. Besaran NJOP akan ditetapkan oleh kepala daerah, di mana proses penilaian ini akan dilaksanakan oleh pejabat penilai yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai jabatan fungsional di bidang keuangan negara. Untuk mengetahui PBB terutang atas jalan tol, maka NJOP akan dikalikan dengan tarif PBB-P2. Berdasarkan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, tarif PBB-P2 ditetapkan paling tinggi 0,5% dan diatur lebih lanjut melalui peraturan daerah. Penerimaan PBB-P2 atas jalan tol masuk ke kas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di mana jalan tol berada.

Melalui penilaian dalam petunjuk teknis SE Ka. DPP Provinsi DKI Jakarta Nomor 35/SE/2014 Tahun 2014, dapat diketahui bahwa penilaian atas NJOP jalan tol menggunakan pendekatan harga jual dengan penetapan NJOP terlampir pada **Tabel 3.1**.

Tabel 3.1. Data Ruas Jalan Tol dan NJOP PBB-P2 pada Kecamatan Pasar Minggu yang Terdaftar Sebagai Objek Pajak Bumi dan Bangunan

Nama Ruas	NJOP Bumi PBB - P2/M2	Kecamatan
Jalan Tol Ruas Tol TB Simatupang Km.16+000 s.d 19+50	20.755.000	Pasar Minggu
Jalan Tol Ruas Cawang - Grogol Km.1+00 s.d 8+400	59.625.000	
Jalan Tol Ruas Ulujami - Pondok Aren Km.0+000 s.d 4+900	11.305.000	
Jalan Tol Ruas Tol TB Simatupang Km.19+550 s.d 29+200	20.755.000	

Sumber : Badan Pendapatan Daerah Provinsi DKI Jakarta dalam Prawitra (2021)

Menelisik lebih lanjut, dalam implementasinya, pada kecamatan yang sama, yakni kecamatan Pasar Minggu, ruas jalan dapat memiliki NJOP yang berbeda. Bahkan perbedaannya mencapai hampir enam kali lipat untuk ruas Jalan Tol Ruas Ulujami - Pondok Aren Km.0+000 s.d 4+900 dengan Jalan Tol Ruas Cawang - Grogol Km.1+00 s.d 8+400. Secara ekonomis, seharusnya ruas tol dalam ruang yang sama, hendaklah memiliki nilai yang sama.

Jalan tol membentang dan melintasi beberapa wilayah administratif. Hal akan ini berimplikasi pada penilaian yang spesifik untuk menentukan NJOP di setiap ruas. Diperlukan proses yang cukup panjang untuk menentukan NJOP, dimulai dari penilaian masing-masing ruas, penyesuaian NJOP antar ruas pada daerah-daerah yang berbatasan antar wilayah administratif, dan pertimbangan target penerimaan. Tentu saja penilaian ini memerlukan biaya yang tidak sedikit. Maka dari itu, hendaknya perlu dilakukan perhitungan kembali objek pajak dengan melakukan penyederhanaan dalam penilaian NJOP atas ruas jalan tol dalam ruang yang sama. Hal ini dapat menciptakan efisiensi dalam menentukan NJOP, serta kemudahan administrasi dalam melakukan perhitungan pajak terutang atas jalan tol.

Pemusatan NJOP Sebagai Solusi Alternatif

Pemusatan NJOP mampu menjadi solusi alternatif dalam menanggulangi problematika terkait simplifikasi penghitungan NJOP dalam pemungutan PBB P-2. Adapun hal ini juga dilakukan dalam rangka mengatasi ketimpangan NJOP bumi yang tinggi pada suatu daerah, khususnya DKI Jakarta. Implementasi pemusatan NJOP dapat dilakukan dengan berlandaskan Pasal 7 ayat (3) Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2011 tentang Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan (Perda 16/2011) yang berbunyi “Penetapan besarnya NJOP sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Gubernur”. Melalui skema ini, pemerintah dapat menetapkan yang semula 29 NJOP PBB-P2 atas jalan tol dengan 28 kode NIR, menjadi 1 NIR.

Dalam melakukan pemusatan, penetapan NJOP dapat dilakukan oleh tim penilai yang memiliki kewenangan dengan menggunakan pendekatan harga pasar dengan metode *weighted average*. Melalui skema tersebut, maka akan terdapat kemudahan bagi petugas pajak dalam mengelola PBB-P2 dan kemudahan bagi pengelola tol dalam memproyeksikan administrasi PBB-P2 atas jalan tol sebab pemusatan NIR dilakukan atas jalan tol dalam ruas dan operator yang sama. Lebih lanjut, penetapan NIR dapat mengedepankan *ease of administration* yang didalamnya terkandung asas *simplicity* (Rosdiana dan Irianto, 2012). Meski memiliki kelebihan, pemusatan NJOP juga mampu menyebabkan adanya *potential tax loss* sebab penggunaan *weighted average* tidak mampu mencapai nilai tertinggi dari NJOP yang ada.

Pertimbangan Pemusatan NJOP Ruas Jalan Tol di Tingkat Provinsi

NJOP yang diperuntukkan untuk setiap ruas tol memudahkan penetapan PBB-P2 terutang. Penghitungan sudah dapat dilakukan untuk satu ruas sekaligus dengan satu NJOP yang telah mengakomodasi NIR dari setiap ZNT yang dilewati. PBB-P2 terutang dari satu ruas jalan tol dapat dihitung oleh otoritas pajak daerah secara langsung dan menekan *administrative cost* dan meningkatkan *ease of administration* dalam administrasi perpajakan daerah.

Hal tersebut menghilangkan keperluan menghitung dengan NJOP dari setiap NIR - ZNT yang dilewati ruas jalan tol. NIR dihitung untuk setiap ZNT yang ada dalam wilayah administrasi pemerintahan desa atau kelurahan sesuai definisi ZNT pada Pasal 1 angka 20 PMK 85/2024. Penghitungan setiap ruas dapat terlihat kesederhanaannya dalam ruas jalan tol yang melewati beberapa wilayah kabupaten atau kota.

Salah satunya ruas Jalan Tol adalah Terbanggi Besar - Pematang Panggang - Kayu Agung. Ruas tersebut adalah yang terpanjang di Indonesia dengan jarak sepanjang 189 km (BPJT PUPR, 2019). Berdasarkan pengamatan pada Open Street Map, wilayah yang dilewati adalah Provinsi Lampung dan Provinsi Sumatera Selatan serta melintasi lima kabupaten, yakni Ogan Komering Ilir, Mesuji, Tulang Bawang, Tulang Bawang Barat, dan Lampung Tengah. Dengan pemusatan, ruas jalan tol tersebut hanya akan memiliki dua NIR - ZNT, karena melintasi dua provinsi yang berbeda, dengan NJOP masing-masing.

Otoritas pajak kabupaten atau kota pada akhirnya mendapatkan kesederhanaan penghitungan PBB-P2. Ruas jalan tol yang melewati daerah yang menjadi kewenangan otoritas tersebut sudah tersedia NJOP dan berlaku sebagai Dasar Pengenaan Pajak bagi ruas jalan tol tersebut sebagai satu kesatuan.

Namun, *administrative cost* yang ada tidak sepenuhnya berkurang, tetapi dialihkan ke Provinsi. Pemusatan NJOP untuk satu ruas jalan tol dalam satu provinsi memberikan beban tambahan bagi administrasi pajak daerah provinsi terkait. Provinsi mendapatkan *cost of taxation* salah satunya dari kegiatan penilaian. Pemungutan pajak memerlukan pegawai yang memiliki gaji. Gaji tersebut dapat menghabiskan penerimaan dari pajak itu sendiri (Smith dalam Robson, 2005). Penilai termasuk *administrative cost* karena termasuk pegawai yang

membutuhkan gaji dari provinsi. Sementara, provinsi tidak mendapatkan penerimaan pajak PBB-P2.

Efisiensi dari pelaksanaan penilaian yang dilakukan provinsi juga tidak mudah diukur. Salah satu pengukuran efisiensi pemungutan pajak adalah perbandingan biaya pemungutan dengan jumlah pajak yang dikumpulkan (Rosdiana dan Irianto, 2012). Kesulitan dapat disebabkan jumlah biaya untuk menilai suatu ruas jalan tol dikeluarkan provinsi sementara penerimaan pajak tersebar di kabupaten atau kota yang dilewati. Salah satu alternatif adalah hanya penetapan dari NJOP yang dilakukan provinsi. Proses penilaian tetap dilakukan tenaga penilai di kabupaten atau kota yang lalu dikumpulkan ke provinsi. Dengan begitu, rasio biaya dan pendapatan bagi setiap kabupaten atau kota tetap terukur.

Selain itu dalam mengimplementasikan pemusatan NJOP, *potential tax loss* akan terjadi. Hal ini dapat disebabkan penggunaan NJOP menggunakan *weighted average* sehingga tidak mampu mencapai nilai tertinggi dari NJOP yang ada. Implementasi kebijakan tersebut juga berkenaan dengan prinsip pemungutan pajak, yakni *revenue productivity, ease of administration, dan equity*, di mana ketiga prinsip tidak dapat berjalan beriringan sebab akan terdapat satu prinsip yang mendominasi prinsip lainnya (Rosdiana & Irianto, 2012). Pemusatan NJOP sebagai kebijakan yang mengedepankan *ease of administration* akan tidak mengedepankan *revenue productivity* sehingga akan memunculkan *potential tax loss*.

PENUTUP

Simpulan

Skema bisnis dan pengelolaan jalan tol di Indonesia dimulai dari perjanjian perusahaan yang mencakup pendanaan, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian, dan preservasi. Dalam tahap awal, pemerintah dapat menggandeng pihak swasta dalam pendanaan jalan tol. Setelah pengadaan selesai, jalan tol dikelola atau dioperasikan oleh badan usaha yang memiliki konsesi untuk jangka waktu tertentu.

Lebih lanjut, dalam aspek perpajakan, Jalan tol merupakan salah satu objek khusus PBB-P2 yang menjadi sumber penerimaan pemerintah kabupaten/kota dengan tingkat kepatuhan yang sempurna. Kendati demikian, dalam implementasinya, penilai NJOP atas jalan tol memiliki mekanisme yang rumit. Penetapan NJOP dilakukan untuk jalan tol yang melintasi beberapa wilayah administratif. Dibutuhkan proses yang panjang dan biaya yang tidak sedikit untuk melakukan penilaian dan penetapan NJOP. Kondisi ini menyebabkan *cost of taxation* yang tinggi dan tidak mencerminkan *ease of administration* dalam pemungutan pajak. Kondisi ini juga menimbulkan ketidakpastian (*uncertainty*) bagi para investor karena beban PBB-P2 seringkali berubah secara signifikan akibat penilaian NJOP yang tidak menentu. Peneliti berpendapat bahwa diperlukan alternatif untuk proses penetapan NJOP jalan tol.

Pemusatan NJOP menjadi solusi alternatif untuk menyederhanakan proses penetapan NJOP. Hal ini dapat dilakukan oleh pejabat penilai dengan menggunakan pendekatan harga pasar dengan metode *weighted average*. Metode ini dilakukan dengan merata-ratakan jumlah (NIR-ZNT). Dalam solusi ini, pemerintah dapat menyederhanakan penetapan NJOP ke dalam satu NIR.

Solusi alternatif berupa pemusatan NJOP mempunyai kelebihan dan kekurangan tersendiri. Dari segi *ease of administration*, penghitungan PBB-P2 terutang oleh otoritas pajak daerah disederhanakan dengan penggunaan satu NJOP untuk setiap ruas jalan tol. Di sisi lain, pemusatan NJOP mengakibatkan *potential tax loss* akibat dasar pengenaan pajak berupa NJOP tidak mampu mencapai nilai tertinggi yang ada. *Administrative cost* juga teralihkan ke provinsi sebagai yang menilai dan menetapkan NJOP, sedangkan provinsi tidak

menerima penerimaan pajak. Efisiensi dari pemungutan PBB-P2 menjadi lebih sulit terukur. Salah satu alternatif penilaian yang dilakukan kabupaten atau kota dan NJOP tetap ditentukan oleh provinsi berdasarkan penilaian tersebut.

Rekomendasi

Berdasarkan hasil analisis dan simpulan mengenai kebijakan PBB-P2 jalan tol, peneliti memberikan rekomendasi, yaitu melakukan pemusatan NJOP ke pemerintah daerah provinsi. Di samping itu, diperlukan penelitian lebih lanjut dalam rangka pemindahan objek jalan tol menjadi objek pajak pusat.

DAFTAR PUSTAKA

- Bastian, I. (2002). *Sistem Akuntansi Sektor Publik*. Jakarta: Karya Salemba Empat.
- BPJT PUPR. (n.d.). *Badan Pengatur Jalan Tol Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat*. <https://bpjt.pu.go.id/>
- BPJT PUPR. (2019). *Jalan Tol Terbanggi Besar - Pematang Panggang-Kayu Agung sepanjang 189 Km, Jalan Tol Terpanjang Diresmikan Presiden Jokowi*. <https://bpjt.pu.go.id/berita/jalan-tol-terbanggi-besar-pematang-panggang-kayu-agung-sepanjang-189-km-jalan-tol-terpanjang-diresmikan-presiden-jokowi>
- Christia, A. M., & Ispriyoso, B. (2019). Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah Di Indonesia. *LAW REFORM*, 15(1), 149. <https://doi.org/10.14710/lr.v15i1.23360>
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches (4th Ed.)*. California: Sage.
- Davey, K.J. (1988). *Pembiayaan Pemerintah Daerah: Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*. UI Press: Jakarta.
- Kementerian PUPR. (2023). *Jalan tol beroperasi tahun 2023 - Jalan tol beroperasi | Open Data PUPR*. <https://data.pu.go.id/dataset/jalan-tol-beroperasi/resource>
- Musgrave, R.A. (1983). Who should tax, where and what? In *Tax assignment in federal countries*, ed. Charles McLure, 2-19. Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.
- Nasir, M. S. (2019). Analisis Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah Setelah Satu Dekade Otonomi Daerah. *Jurnal Dinamika Ekonomi Pembangunan*, 2(1).
- Neuman, W. L. (2014). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches (Seventh Edition)*. Essex: Pearson Education Limited.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 85 Tahun 2024 tentang Penilaian Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan
- Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2024 tentang Jalan Tol
- Prawitra, D. (2021). *Analisis Alternatif Kebijakan dalam Penetapan Nilai Jual Objek Pajak Bumi dan Bangunan (NJOP-PBB) atas Objek Jalan Tol di Provinsi DKI Jakarta*. Skripsi: Universitas Indonesia
- Savas, E.S. (1987). *Privatization: The Key to Better Government*. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Robson, A. (2005). *The Costs of Taxation*. Centre for Independent Studies. <https://books.google.co.id/books?id=bvTqtgAACAAJ>
- Rosdiana, H & Irianto, E. S. (2012). *Pengantar Ilmu Pajak: Kebijakan dan Implementasi di Indonesia*. Depok: RajaGrafindo Persada.
- Sumaryoto. (2010). Dampak Keberadaan Jalan TOL Terhadap Kondisi Fisik, Sosial, dan Ekonomi Lingkungannya. *Journal of Rural and Development*, 1(2).
- Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang tentang Perubahan Kedua atas Undang-

Zed, M. (2008). *Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan Metode Penelitian Kepustakaan*.
http://fia.ub.ac.id/katalog/index.php?p=show_detail&id=511