

## HARMONISASI REGULASI PENGHUNIAN RUMAH NEGARA DENGAN KEBIJAKAN FISKAL DAERAH: ANALISIS YURIDIS DAN FORMULASI KEBIJAKAN

Taswin, Nur Tri Aries Suestiningtyas, Arywarti Marganingsih, Slamet Riyadi

Biro Manajemen Barang Milik Negara dan Pengadaan

Badan Riset dan Inovasi Nasional

Corresponding author email: [taswin.gapet@gmail.com](mailto:taswin.gapet@gmail.com)

### Abstract

*The management of state-owned housing faces challenges when occupancy regulations established by the central government intersect with local fiscal policies regarding the Rural and Urban Land and Building Tax (PBB-P2). Public Works Ministerial Regulation No. 22/PRT/M/2008 designates taxes and levies associated with occupancy as obligations of the occupant. Concurrently, Law Number 1 of 2022 empowers regional heads to grant tax relief, reductions, exemptions, and payment deferrals, taking into account the circumstances of the taxpayer and/or the taxable object. The differing natures of these two regulatory regimes can lead to a lack of synchronization between tax liability status in local administration records and State-Owned Asset (BMN) occupancy documentation. Under certain conditions, a heavy fiscal burden may also diminish the attractiveness of utilizing state-owned housing and increase the risk of assets remaining underutilized (idle assets). This study aims to analyze the normative relationship between state-owned housing occupancy regulations and local fiscal policies, and to formulate a harmonization model applicable to Ministries/Agencies. The study employs a normative-juridical method, utilizing both statutory and policy analysis approaches. The findings indicate that the primary issue is not a hierarchical conflict between regulations, but rather a misalignment in administrative design involving occupant obligations, taxable object status, local relief policies, and taxation information systems. Harmonization can be achieved by refining occupancy provisions to include adaptive fiscal clauses, standardizing the reconciliation of BMN data with local tax information systems, and establishing joint procedures between Ministries/Agencies and local governments. This model is expected to strengthen legal certainty, mitigate the risks of billing and recording errors, and enhance the effectiveness of BMN utilization.*

**Keywords:** State-owned housing, PBB-P2 (Rural and Urban Land and Building Tax), Regional fiscal policy, Regulatory harmonization.

### Abstrak

*Implementasi pengelolaan Rumah Negara menghadapi persoalan ketika ketentuan penghunian yang ditetapkan pemerintah pusat berinteraksi dengan kebijakan fiskal daerah mengenai Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2). Peraturan Menteri PU No. 22/PRT/M/2008 menempatkan pajak dan retribusi yang berkaitan dengan penghunian sebagai salah satu kewajiban penghuni. Pada saat yang sama, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 memberikan kewenangan kepada Kepala Daerah untuk memberikan keringanan, pengurangan, pembebasan, dan penundaan pembayaran pajak dengan memperhatikan kondisi wajib pajak dan/atau objek pajak. Perbedaan karakter kedua rezim tersebut dapat menimbulkan ketidaksinkronan antara status kewajiban pajak dalam administrasi daerah dan dokumen penghunian BMN. Dalam kondisi tertentu, beban fiskal yang tinggi juga dapat menurunkan daya tarik pemanfaatan Rumah Negara dan meningkatkan risiko terjadinya aset tidak dimanfaatkan secara optimal (idle asset). Kajian ini bertujuan menganalisis hubungan normatif antara regulasi penghunian Rumah Negara dan kebijakan fiskal daerah serta merumuskan model harmonisasi yang dapat diterapkan oleh Kementerian/Lembaga. Kajian menggunakan metode yuridis normatif melalui pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan analitis kebijakan. Hasil kajian menunjukkan bahwa persoalan utama bukan merupakan konflik hierarkis antarperaturan, melainkan ketidaksesuaian desain administratif antara kewajiban penghuni, status objek pajak, kebijakan keringanan daerah, dan sistem informasi perpajakan. Harmonisasi dapat dilakukan melalui penyempurnaan ketentuan penghunian dengan klausul*

*fiskal adaptif, standardisasi rekonsiliasi data BMN dengan sistem informasi pajak daerah, serta pembentukan prosedur bersama antara Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah. Model tersebut diharapkan mampu memperkuat kepastian hukum, mengurangi risiko salah tagih dan salah catat, serta meningkatkan efektivitas pemanfaatan BMN.*

**Kata Kunci:** Rumah Negara, PBB-P2, Kebijakan Fiskal Daerah, Harmonisasi Regulasi.

## I. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Rumah Negara merupakan bangunan milik negara yang diperuntukkan sebagai tempat tinggal atau hunian sekaligus sebagai sarana pendukung pelaksanaan tugas pejabat dan pegawai pemerintah. Dengan fungsi tersebut, Rumah Negara tidak semata-mata dipandang sebagai aset fisik, tetapi juga sebagai instrumen pendukung penyelenggaraan pemerintahan. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 menempatkan penghunian dan pengelolaan Rumah Negara dalam suatu kerangka administrasi yang mensyaratkan adanya kepastian status, hak penghunian, serta pengembalian rumah ketika penghuni tidak lagi memenuhi persyaratan.

Ketentuan teknis selanjutnya diatur melalui Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara. Peraturan tersebut masih berlaku dan menjadi salah satu rujukan teknis utama penghunian Rumah Negara. Permasalahan muncul pada aspek pembebanan pajak. Dalam Lampiran IV.3 angka 8 Peraturan Menteri tersebut dinyatakan bahwa penghuni membayar pajak, retribusi, dan kewajiban lain yang berkaitan dengan penghunian Rumah Negara.

Secara administratif, ketentuan tersebut dapat dipahami sebagai mekanisme pengalokasian beban kepada penghuni. Namun, pajak bumi dan bangunan secara hukum merupakan pajak daerah yang memiliki rezim tersendiri. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 menentukan bahwa subjek dan wajib pajak PBB-P2 adalah orang pribadi atau badan yang secara nyata mempunyai hak atas bumi dan/atau memperoleh manfaat atas bumi serta memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan. Dasar pengenaan PBB-P2 adalah Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), sedangkan tarif ditetapkan melalui Peraturan Daerah.

Dengan demikian, terdapat dua dimensi hukum yang perlu dipisahkan. Pertama, regulasi Rumah Negara menentukan hubungan administratif antara instansi sebagai pengelola aset dan penghuni sebagai pihak yang menerima izin penghunian. Kedua, regulasi PBB-P2 menentukan siapa yang menjadi subjek atau wajib pajak, berapa pajak yang terutang, bagaimana pemungutannya dilakukan, dan apakah tersedia fasilitas pengurangan atau pembebasan. Ketidakterhubungan kedua sistem tersebut dapat menimbulkan persoalan implementasi meskipun tidak serta-merta menunjukkan adanya konflik norma secara hierarkis.

Persoalan semakin kompleks karena nilai objek pajak di setiap daerah berbeda. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 menjadikan NJOP sebagai dasar pengenaan PBB-P2 dan memberikan ruang bagi daerah untuk menetapkan kebijakan sesuai karakteristik fiskalnya. Dalam wilayah dengan nilai tanah dan bangunan relatif tinggi, kewajiban PBB-P2 dapat meningkatkan total biaya yang harus ditanggung penghuni. Pada kondisi tertentu, tambahan beban tersebut dapat memengaruhi keputusan penghuni untuk memanfaatkan Rumah Negara atau memilih alternatif hunian lain.

Ketika suatu Rumah Negara tidak diminati atau tidak dihuni dalam waktu lama, persoalannya tidak berhenti pada aspek keterisian. Rumah yang tidak dimanfaatkan tetap merupakan BMN yang membutuhkan pengamanan, pemeliharaan, pencatatan, dan pengawasan. Dengan demikian, terdapat risiko *idle asset*, yaitu kondisi ketika aset negara tersedia tetapi manfaat ekonomis dan fungsionalnya tidak dapat dioptimalkan.

Rantai persoalannya dapat dijelaskan secara sederhana. Beban PBB-P2 yang relatif tinggi meningkatkan biaya hunian; biaya hunian yang meningkat dapat menurunkan daya tarik Rumah Negara; penurunan daya tarik menyebabkan rumah tidak segera ditempati; rumah yang kosong dalam waktu panjang meningkatkan risiko penurunan kondisi fisik; sementara instansi tetap menghadapi kewajiban pengamanan, pemeliharaan, dan administrasi aset. Hubungan tersebut merupakan mekanisme kebijakan yang secara logis dapat menghasilkan *idle asset*, meskipun tingkat pengaruhnya tentu perlu dibuktikan melalui data empiris pada masing-masing Kementerian/Lembaga.

Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 memberikan kewenangan kepada Kepala Daerah untuk memberikan keringanan, pengurangan, pembebasan, atau penundaan pembayaran atas pokok dan/atau sanksi pajak dan retribusi. Pemberian fasilitas tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan kondisi wajib pajak dan/atau objek pajak. Pengaturan ini kemudian diterjemahkan lebih lanjut melalui Perda dan Perkada masing-masing daerah.

Praktik kebijakan daerah menunjukkan bahwa perlakuan terhadap objek PBB-P2 tidak selalu seragam. Provinsi DKI Jakarta, misalnya, menerbitkan Peraturan Gubernur Nomor 27 Tahun 2025 tentang Administrasi dan Tata Cara Keringanan, Pengurangan, dan Pembebasan atas Pokok dan/atau Sanksi Administratif Pajak Daerah. Peraturan tersebut berstatus berlaku dan menjadi dasar administratif dalam pemberian berbagai fasilitas pajak.

Dalam kebijakan DKI Jakarta tahun 2025, Rumah Negara Golongan I dan II tercantum sebagai kategori objek yang memperoleh pembebasan pokok PBB-P2 secara jabatan sebagaimana disebutkan dalam Kepgub Nomor 857 Tahun 2025. Selanjutnya, Kepgub Nomor 857 Tahun 2025 telah diubah dengan Kepgub Nomor 458 Tahun 2026, sehingga dalam penerapan saat ini perlu digunakan ketentuan yang telah diperbarui tersebut.

Kondisi tersebut memperlihatkan adanya perbedaan karakter kebijakan antara pusat dan daerah. Regulasi penghunian Rumah Negara bersifat relatif seragam secara nasional, sedangkan kebijakan PBB-P2 dapat berbeda antarwilayah sesuai Perda dan Perkada masing-masing. Jika perbedaan tersebut tidak diakomodasi dalam dokumen penghunian dan sistem administrasi aset, maka dapat terjadi ketidaksesuaian antara kewajiban yang dipahami penghuni, status resmi objek pajak, serta data pada sistem informasi perpajakan.

Atas dasar itu, isu yang relevan bukan semata-mata apakah penghuni wajib atau tidak wajib membayar PBB-P2, tetapi **bagaimana kewajiban tersebut harus diterjemahkan ketika kebijakan daerah memberikan pengurangan, keringanan, atau pembebasan**. Pertanyaan ini penting bagi Kementerian/Lembaga karena menyangkut kepastian hukum, tertib administrasi BMN, efektivitas pemanfaatan aset, serta akuntabilitas keuangan negara.

Kajian ini berangkat dari kebutuhan untuk membangun mekanisme regulasi yang adaptif terhadap variasi kebijakan fiskal daerah tanpa mengurangi kepastian hukum penghunian Rumah Negara. Fokus akhirnya adalah menghasilkan instrumen kebijakan yang dapat digunakan pimpinan Kementerian/Lembaga, khususnya melalui penyempurnaan ketentuan penghunian Rumah Negara dan integrasi data aset dengan sistem informasi pajak daerah.

## 1.2 Rumusan Masalah

Kajian ini dirumuskan dalam tiga pertanyaan:

1. Bagaimana hubungan normatif antara Permen PU Nomor 22/PRT/M/2008 dengan kebijakan PBB-P2 berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 2022 dan regulasi daerah?
2. Bagaimana kebijakan pengurangan, keringanan, atau pembebasan PBB-P2 memengaruhi pengelolaan Rumah Negara dan administrasi BMN?
3. Bagaimana formulasi kebijakan harmonisasi yang dapat memberikan kepastian hukum sekaligus meningkatkan efektivitas pemanfaatan Rumah Negara?

## II. METODE

### 2.1 Pendekatan Kajian

Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif. Pendekatan tersebut dipilih karena objek kajian berfokus pada norma hukum, hubungan antar regulasi, kewenangan pemerintah, serta formulasi kebijakan administratif.

Pendekatan yang digunakan terdiri atas tiga metode. *Pertama, statute approach*, yaitu menelaah peraturan perundang-undangan yang mengatur Rumah Negara, BMN, PBB-P2, dan hubungan keuangan pusat-daerah. *Kedua, analytical approach*, yakni menganalisis hubungan dan konsekuensi antara norma pusat dan kebijakan fiskal daerah. *Ketiga*, digunakan *policy comparative approach* untuk membandingkan model perlakuan pajak daerah terhadap objek Rumah Negara.

### 2.2 Bahan Hukum

Bahan hukum primer meliputi:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah,
2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai rujukan historis,
3. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005,
4. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara,
5. Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah,
6. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 85 Tahun 2024 tentang Penilaian Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, dan
7. Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah terkait PBB-P2.

Bahan hukum sekunder meliputi buku, artikel jurnal, dokumen kebijakan, hasil kajian mengenai PBB-P2, tata kelola BMN, dan pengelolaan Rumah Negara.

### 2.3 Teknik Analisis

Analisis dilakukan melalui tiga tahap, yaitu identifikasi norma, pemetaan titik hubungan dan potensi ketidaksesuaian, serta formulasi kebijakan. Hasil analisis diarahkan bukan hanya untuk menjelaskan persoalan hukum, tetapi juga menghasilkan opsi kebijakan yang dapat diimplementasikan oleh pimpinan Kementerian/Lembaga.

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 3.1 Arsitektur Regulasi Penghunian Rumah Negara dan PBB-P2.

Secara normatif, Rumah Negara memiliki dasar pengaturan yang berbeda dengan PBB-P2. Rumah Negara diatur sebagai bagian dari pengelolaan aset negara dan fasilitas kedinasan, sedangkan PBB-P2 merupakan instrumen pendapatan daerah.

Permen PU Nomor 22/PRT/M/2008 memberikan penekanan pada tertib penghunian. Dalam Lampiran Bab IV.1.2, penghuni Rumah Negara wajib memenuhi berbagai ketentuan, termasuk mengosongkan rumah ketika tidak lagi memiliki hak, memelihara rumah, membayar sewa, serta membayar pajak dan retribusi yang berkaitan dengan penghunian.

Di sisi lain, UU Nomor 1 Tahun 2022 mengatur PBB-P2 berdasarkan tiga unsur utama: subjek/wajib pajak, objek dan nilai objek, serta kewenangan daerah dalam pemungutan dan pemberian fasilitas. Pasal 39 menempatkan orang pribadi atau badan yang secara nyata memiliki hak, memperoleh manfaat, memiliki, menguasai, atau memperoleh manfaat atas bangunan sebagai subjek dan wajib pajak. Pasal 40 menetapkan NJOP sebagai dasar pengenaan PBB-P2, sedangkan tarif ditetapkan melalui Peraturan Daerah.

Undang-undang yang sama melalui Pasal 96 memberikan kewenangan kepada Kepala Daerah untuk memberikan keringanan, pengurangan, pembebasan, dan penundaan pembayaran pajak. Kewenangan tersebut bukan kewenangan tanpa batas, karena penggunaannya harus memperhatikan kondisi wajib pajak dan/atau objek pajak dan selanjutnya dijabarkan dalam peraturan daerah atau peraturan kepala daerah.

Hal ini menunjukkan bahwa Permen PU dan UU HKPD tidak berada pada posisi yang saling meniadakan. Permen PU mengatur hubungan penghunian dan pembebanan administratif kepada penghuni, sedangkan UU HKPD mengatur rezim perpajakan daerah. Persoalan timbul ketika dokumen internal Kementerian/Lembaga memperlakukan kewajiban pembayaran secara absolut, sementara hukum pajak daerah secara sah menetapkan pengurangan atau pembebasan terhadap objek tersebut.

Dengan demikian, istilah yang lebih tepat adalah disharmoni normatif-operasional. Disharmoni tersebut terjadi karena satu objek yang sama diproses melalui dua sistem administrasi yang memiliki tujuan berbeda tetapi belum sepenuhnya saling terhubung.

Tabel 1. Perbandingan Kerangka Hukum Rumah Negara dan PBB-P2

| Aspek              | Regulasi Rumah Negara                                      | Regulasi PBB-P2                                        |
|--------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Objek pengaturan   | Pengadaan, status, penghunian dan pengelolaan Rumah Negara | Pajak atas bumi dan/atau bangunan                      |
| Instrumen utama    | PP 40/1994 jo. PP 31/2005; Permen PU 22/2008               | UU 1/2022; PP 35/2023; Perda/Perkada                   |
| Hubungan hukum     | Instansi – penghuni                                        | Pemerintah Daerah – wajib pajak                        |
| Penentuan beban    | Kewajiban penghuni menurut ketentuan penghunian            | Berdasarkan ketentuan pajak daerah dan ketetapan pajak |
| Fasilitas pajak    | Tidak menjadi fokus utama                                  | Pengurangan, keringanan, pembebasan, penundaan         |
| Karakter kebijakan | Nasional dan relatif seragam                               | Beragam sesuai kebijakan daerah                        |

| Aspek                          | Regulasi Rumah Negara                      | Regulasi PBB-P2                                         |
|--------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Risiko jika tidak terintegrasi | Sengketa/ketidakjelasan kewajiban penghuni | Salah tagih, salah catat, atau ketidaksesuaian database |
| Kebutuhan harmonisasi          | Klausul fiskal adaptif                     | Rekonsiliasi data BMN dengan sistem pajak daerah        |

### 3.2 Analisis Komparatif Permen PU Nomor 22/PRT/M/2008 dan UU Nomor 1 Tahun 2022

Perbedaan mendasar kedua regulasi dapat dilihat dari sudut pandang 'siapa yang mengatur, apa yang diatur, dan bagaimana kewajiban tersebut dilaksanakan. Permen PU menggunakan pendekatan hubungan penghunian. Ketika seseorang memperoleh Surat Izin Penghunian (SIP), ia menerima hak menempati sekaligus kewajiban tertentu. Salah satu kewajiban tersebut adalah memenuhi pajak dan retribusi yang berkaitan dengan penghunian. Ketentuan demikian rasional dalam konteks administrasi penghunian karena instansi tidak ingin beban yang berasal dari penggunaan fasilitas dibebankan tanpa batas kepada negara.

UU HKPD menggunakan pendekatan yang berbeda. PBB-P2 tidak ditentukan semata-mata berdasarkan siapa yang memegang SIP, melainkan berdasarkan unsur subjek/wajib pajak, objek, dasar pengenaan, tarif dan ketetapan pajak. Dengan demikian, SIP tidak dapat diposisikan sebagai sumber tunggal untuk menentukan eksistensi atau besaran utang PBB-P2.

Dari perspektif hukum administrasi negara, perbedaan tersebut memiliki konsekuensi penting. Klausul dalam ketentuan penghunian Rumah Negara harus dibaca sebagai mekanisme pengalokasian beban dalam hubungan administratif antara instansi dan penghuni, bukan sebagai norma yang dapat mengesampingkan ketentuan pajak daerah.

Artinya, ketika Pemerintah Daerah memberikan pengurangan 50%, penghuni tetap mempunyai kewajiban berdasarkan ketentuan penghunian, tetapi jumlah kewajiban yang harus dibayar mengikuti ketetapan pajak setelah pengurangan. Ketika objek memperoleh pembebasan, kewajiban pembayaran menjadi nihil sepanjang pembebasan tersebut sah dan berlaku terhadap objek yang bersangkutan.

Posisi tersebut lebih konsisten dengan asas legalitas. Instansi pusat tidak dapat memaksakan pembayaran pajak yang secara sah telah dikurangi atau dibebaskan Pemerintah Daerah. Sebaliknya, Pemerintah Daerah juga tidak dapat mengubah tata kelola BMN pusat hanya karena memberikan fasilitas pajak. Kedua kewenangan harus ditempatkan sesuai ranah masing-masing.

### 3.3 Disparitas Kebijakan Fiskal Daerah

UU Nomor 1 Tahun 2022 memberikan ruang bagi daerah untuk memberikan fasilitas perpajakan, tetapi bentuk dan pelaksanaannya sangat bergantung pada regulasi daerah. Pasal 96 memungkinkan Kepala Daerah memberikan keringanan, pengurangan, pembebasan, dan penundaan, sedangkan Pasal 94 menempatkan Perda sebagai dasar pemungutan Pajak dan Retribusi di daerah.

Dalam praktik, setidaknya terdapat tiga pola kebijakan yang relevan terhadap Rumah Negara, yaitu:

1. Pengurangan atau pembebasan secara jabatan. Dalam model ini, objek tertentu dapat memperoleh fasilitas tanpa permohonan individual. Pergub DKI Jakarta Nomor 27 Tahun 2025, misalnya, mengatur mekanisme pengurangan atau pembebasan secara jabatan melalui sistem informasi manajemen pajak daerah.

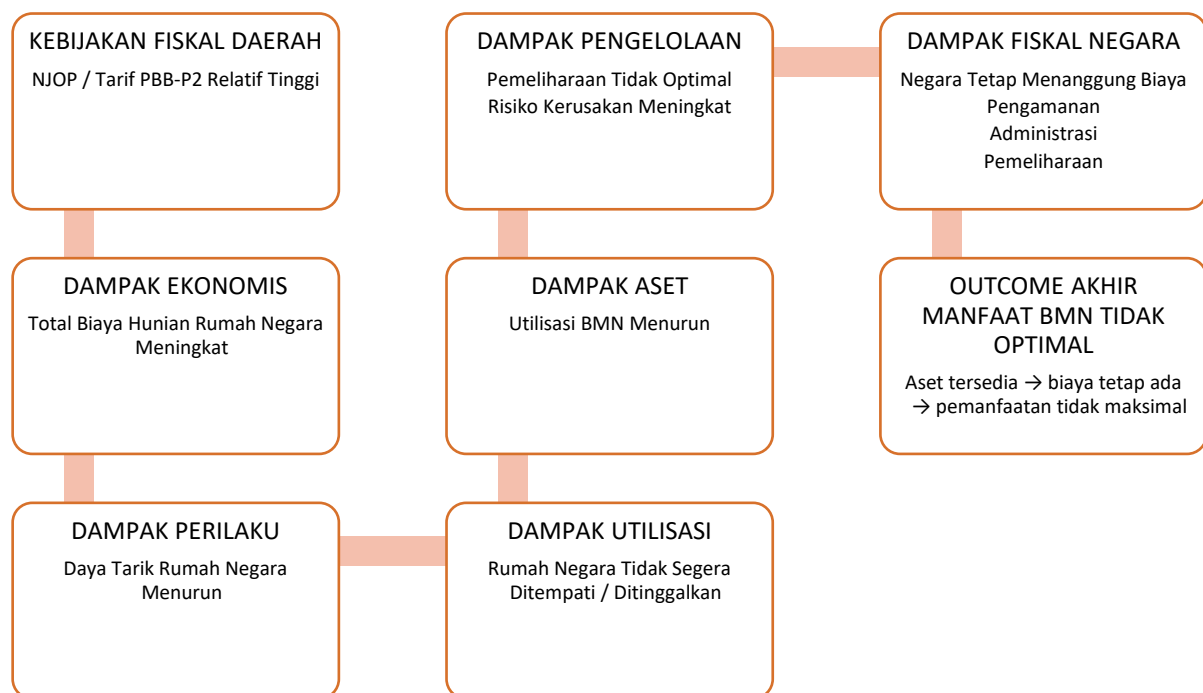
2. Pemberian fasilitas berdasarkan permohonan. Dalam model ini, wajib pajak atau pihak yang berkepentingan harus mengajukan permohonan dengan dokumen pendukung.
3. Tidak adanya fasilitas khusus. Daerah tetap menerapkan ketentuan umum PBB-P2 sebagaimana ditetapkan dalam Perda dan regulasi turunannya.

Perbedaan tersebut tidak dengan sendirinya bertentangan dengan hukum. Justru perbedaan tersebut merupakan konsekuensi dari kewenangan fiskal daerah. Masalah muncul ketika Kementerian/Lembaga menggunakan satu standar administrasi nasional untuk seluruh daerah tanpa mekanisme penyesuaian. Karena itu, yang perlu diharmonisasikan bukan tarif pajaknya secara nasional, melainkan mekanisme pengakuan dan pemutakhiran status kewajiban pajak pada administrasi Rumah Negara.

### 3.4 Proses Terjadinya *Idle Asset*

Fenomena *idle asset* perlu dijelaskan melalui hubungan sebab-akibat yang terukur secara konseptual.

Gambar konseptual proses *idle asset*



Rangkaian tersebut menunjukkan bahwa persoalan fiskal dapat menghasilkan konsekuensi pengelolaan aset. Namun, penting ditegaskan bahwa PBB-P2 bukan satu-satunya penyebab *idle asset*. Faktor lain seperti lokasi, kondisi bangunan, kesesuaian tipe rumah dengan kebutuhan pegawai, prosedur penghunian, maupun ketersediaan alternatif hunian juga dapat memengaruhi tingkat pemanfaatan.

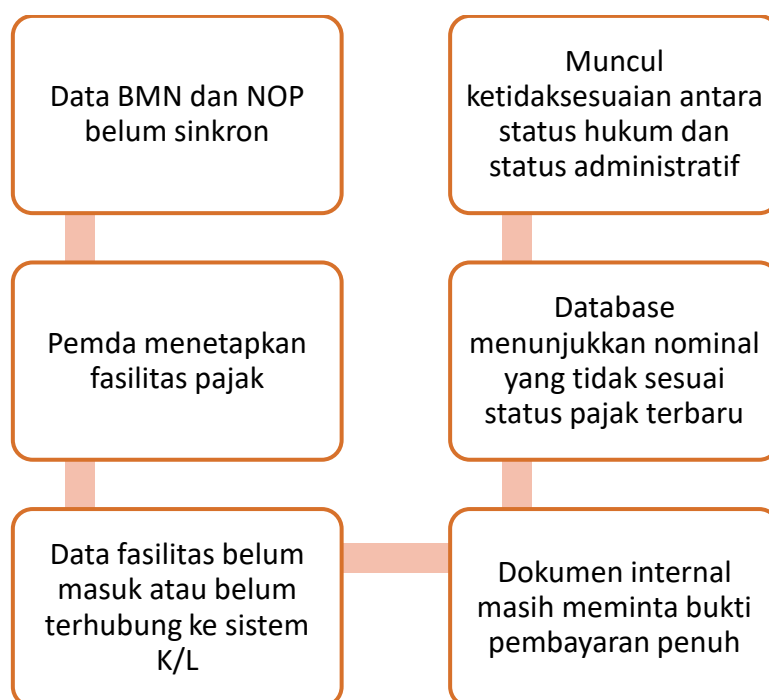
Dengan demikian, PBB-P2 lebih tepat diposisikan sebagai salah satu variabel kebijakan yang dapat memperkuat atau memperlemah daya tarik hunian, bukan sebagai penyebab tunggal.

### 3.5 Dari “Piutang Pajak Fiktif” Menjadi Ketidaksesuaian Data Kewajiban Pajak

Istilah piutang pajak fiktif perlu diperhalus agar tidak menimbulkan persoalan konseptual. Piutang pajak secara hukum dan akuntansi muncul karena terdapat kewajiban pajak yang sah dan belum diselesaikan. Permasalahan muncul ketika suatu objek sebenarnya telah memperoleh

fasilitas pengurangan atau pembebasan, tetapi database belum diperbarui sehingga sistem masih menampilkan jumlah pajak lama sebagai kewajiban.

Secara sederhana, prosesnya dapat dijelaskan dalam bagan alur berikut:



Dalam kondisi tersebut, persoalannya bukan bahwa utang pajak “diciptakan secara fiktif”, melainkan bahwa data piutang atau kewajiban dalam sistem belum merefleksikan keputusan perpajakan yang telah berlaku. Istilah akademis yang lebih tepat adalah “ketidaksesuaian data kewajiban pajak” atau “piutang pajak administratif yang tidak lagi merefleksikan status kewajiban aktual”.

Temuan ini juga relevan dengan penelitian Pamungkas dan Satispi yang menunjukkan bahwa kualitas basis data merupakan salah satu persoalan penting dalam implementasi PBB-P2 di DKI Jakarta. Penelitian tersebut menemukan adanya persoalan pada basis data objek pajak, termasuk penetapan ganda terhadap satu objek.

Dengan demikian, integrasi data bukan semata-mata proyek teknologi informasi, tetapi merupakan bagian dari pengendalian hukum dan administrasi perpajakan.

### 3.6 Studi Kasus Kebijakan PBB-P2 Provinsi DKI Jakarta

DKI Jakarta merupakan contoh yang relevan karena Pemerintah Daerah telah mengembangkan instrumen kebijakan dan administrasi pajak yang memungkinkan pemberian fasilitas secara jabatan.

Pergub DKI Jakarta Nomor 27 Tahun 2025 mengatur administrasi dan tata cara keringanan, pengurangan, dan pembebasan pajak daerah. JDIH Provinsi DKI Jakarta mencatat regulasi tersebut masih berstatus berlaku.

Selanjutnya, Kepgub DKI Jakarta Nomor 857 Tahun 2025 menetapkan kriteria pemberian pengurangan dan pembebasan pokok PBB-P2. Perlu dicatat bahwa Kepgub 857 Tahun 2025 telah diubah melalui Kepgub 458 Tahun 2026, yang ditetapkan pada 18 Mei 2026. Perubahan tersebut

memperbarui ketentuan dokumen persyaratan pada bagian tertentu, sehingga implementasi aktual harus merujuk pada ketentuan 857/2025 sebagaimana telah diubah dengan 458/2026.

Kasus DKI memberikan pelajaran penting. Pemerintah Daerah dapat merumuskan perlakuan khusus terhadap objek tertentu sesuai kebijakan fiskalnya. Akan tetapi, manfaat kebijakan tersebut baru benar-benar dirasakan dalam pengelolaan BMN apabila data objek Rumah Negara yang terdapat pada sistem pemerintah pusat dapat dikenali secara tepat dalam sistem pajak daerah.

Dengan kata lain, keberadaan kebijakan fiskal saja tidak cukup. Diperlukan mekanisme *data recognition* dan *data synchronization* agar fasilitas pajak benar-benar menghasilkan konsekuensi administratif yang konsisten.

## **IV. FORMULASI KEBIJAKAN HARMONISASI**

### **4.1 Klausul Fiskal Adaptif dalam Ketentuan Internal K/L tentang Penghunian Rumah Negara.**

Solusi pertama adalah memperbaharui ketentuan internal Kementerian/Lembaga tentang penghunian Rumah Negara yang mewadahi adanya klausul fiskal adaptif. Dalam ketentuan tersebut tidak perlu menghapus kewajiban penghuni membayar pajak, tetapi perlu mengubah rumusan yang bersifat absolut menjadi rumusan yang mengikuti ketentuan perpajakan yang sah.

Contoh draf Klausul Fiskal Adaptif dalam hal ketentuan perpajakan:

1. Penghuni wajib memenuhi kewajiban Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2), pajak daerah, dan/atau retribusi yang berkaitan dengan penghunian Rumah Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan penetapan resmi Pemerintah Daerah.
2. Dalam hal Pemerintah Daerah memberikan keringanan, pengurangan, pembebasan, penundaan, atau bentuk fasilitas perpajakan lainnya terhadap objek Rumah Negara, besaran kewajiban penghuni disesuaikan dengan ketentuan pajak setelah memperhitungkan fasilitas tersebut.
3. Dalam hal fasilitas perpajakan diberikan secara jabatan atau telah dapat diverifikasi melalui sistem informasi perpajakan daerah, penghuni tidak diwajibkan menyerahkan bukti pembayaran atas bagian pajak yang secara sah telah dikurangi atau dibebaskan.
4. Untuk Rumah Negara yang kosong, Mess, atau fasilitas dinas lainnya, penyelesaian kewajiban PBB-P2 dilakukan berdasarkan status wajib pajak dan ketentuan perpajakan daerah yang berlaku serta mekanisme penganggaran Kementerian/Lembaga.
5. Status kewajiban PBB-P2 Rumah Negara menjadi bagian dari data administrasi BMN dan diperbarui secara berkala berdasarkan ketentuan Pemerintah Daerah.

Rumusan tersebut lebih aman secara hukum karena tidak menciptakan norma pajak baru. Ketentuan penghunian hanya memberikan mekanisme administratif untuk menyesuaikan hubungan antara instansi dan penghuni dengan status perpajakan yang ditetapkan Pemerintah Daerah.

### **4.2 Integrasi Data BMN dengan Sistem Informasi Pajak Daerah**

Solusi kedua adalah membangun mekanisme integrasi data BMN dengan Sistem Informasi Pajak Daerah (SIMPAD). Istilah SIMPAD perlu dipahami sebagai konsep generik, karena setiap daerah dapat menggunakan nama dan platform sistem yang berbeda. Integrasi tidak harus langsung

berupa *full system integration*. Tahap awal dapat berupa rekonsiliasi data berkala dengan struktur data minimum.

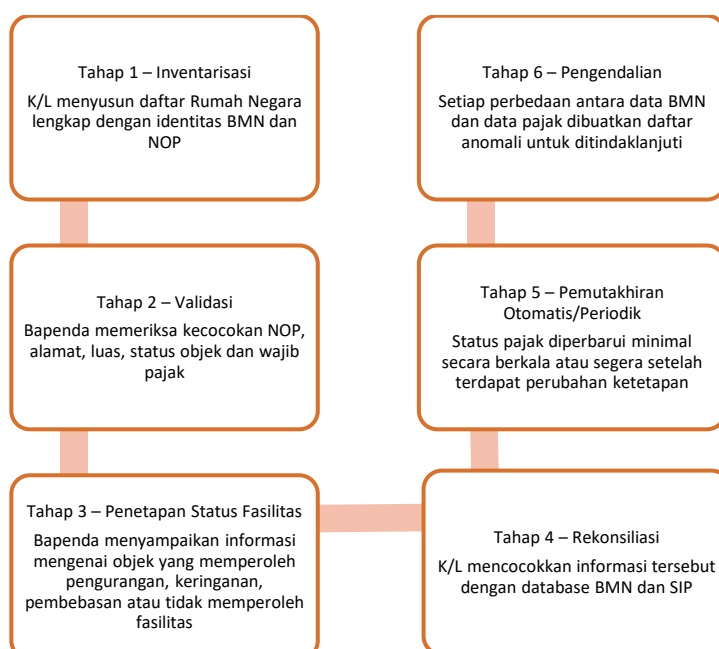
Data minimum yang perlu dipadankan :

| Data BMN                      | Data Pajak Daerah                 |
|-------------------------------|-----------------------------------|
| Nomor Urut Pendaftaran/NUP    | Nomor Objek Pajak (NOP)           |
| Kode Barang                   | Identitas objek pajak             |
| Lokasi Rumah Negara           | Alamat objek pajak                |
| Golongan Rumah Negara         | Klasifikasi objek                 |
| Status berpenghuni/kosong     | Status objek                      |
| Nama penghuni                 | Data wajib pajak/pemanafaat       |
| Nomor SIP                     | Dokumen pendukung                 |
| Luas tanah/bangunan           | Luas objek pajak                  |
| Status pembebanan PBB-P2      | Status ketetapan                  |
| Besaran kewajiban             | PBB-P2 terutang setelah fasilitas |
| Status pengurangan/pembebasan | Jenis dan dasar fasilitas         |

Model tersebut memungkinkan terjadinya *single source of truth* bagi data objek, meskipun masing-masing instansi tetap mempertahankan kewenangan dan sistemnya.

#### 4.3 SOP Rekonsiliasi BMN dengan Pajak Daerah

Harmonisasi tidak akan efektif tanpa SOP. Mekanismenya dapat dirancang sebagai berikut:



Model ini dapat menjadi bagian dari SOP Pengelolaan Rumah Negara, SOP Penatausahaan BMN, dan SOP Rekonsiliasi Kewajiban Pajak Daerah.

## V. IMPLIKASI KEBIJAKAN BAGI PIMPINAN

Hasil kajian menunjukkan bahwa persoalan PBB-P2 Rumah Negara sebenarnya merupakan persoalan lintas sektor, bukan semata-mata persoalan perpajakan.

Bagi pimpinan Kementerian/Lembaga, implikasinya adalah bahwa kebijakan Rumah Negara tidak cukup hanya mengatur “siapa yang boleh menghuni”. Kebijakan juga perlu mengatur bagaimana status fiskal rumah tersebut dibaca, diperbarui, dan dibuktikan secara administratif. Dari sisi manajemen aset, rumah kosong bukan hanya indikator rendahnya tingkat hunian. Rumah kosong dapat menjadi indikator bahwa desain kebijakan pemanfaatan aset belum sepenuhnya mempertimbangkan biaya yang harus ditanggung pengguna.

## VI. REKOMENDASI KEBIJAKAN

1. Kementerian/Lembaga perlu segera melakukan reviu terhadap aturan internal penghunian Rumah Negara. Klausul yang menyatakan penghuni wajib membayar pajak secara absolut perlu diubah menjadi klausul yang mengacu pada ketentuan dan fasilitas perpajakan daerah yang berlaku. Implementasi mungkin dapat dimulai dengan membuat baseline nasional data Rumah Negara, meliputi NUP, NOP, lokasi, golongan, status hunian, penghuni, masa berlaku SIP, status PBB-P2 dan fasilitas pajak.
2. Kementerian/Lembaga perlu melakukan rekonsiliasi data dengan Bapenda. Sistem tidak harus langsung terintegrasi secara penuh. Tahap awal dapat berupa *matching* berkala melalui data terstruktur. Model ini dapat dijadikan *pilot project* pada wilayah yang memiliki jumlah Rumah Negara signifikan, kemudian direplikasi secara bertahap.
3. Perlu adanya harmonisasi regulasi pusat. Kementerian yang berwenang di bidang Rumah Negara bersama Kementerian Keuangan perlu mengevaluasi Permen PU Nomor 22/PRT/M/2008 dengan mempertimbangkan perkembangan tata kelola BMN dan rezim pajak daerah pasca-UU HKPD. Revisi tidak harus menetapkan pembebasan PBB-P2 bagi seluruh Rumah Negara. Yang lebih penting adalah menegaskan bahwa kewajiban pembayaran penghuni tunduk pada status kewajiban pajak yang sah berdasarkan ketentuan daerah. Dengan pendekatan tersebut, regulasi pusat tetap memiliki standar nasional, tetapi cukup fleksibel untuk mengakomodasi keragaman kebijakan fiskal daerah.
4. Pemerintah Daerah perlu mempertimbangkan Rumah Negara sebagai bagian dari infrastruktur penyelenggaraan pemerintahan pusat di daerah. Bentuk fasilitas perpajakan dapat disesuaikan dengan kebijakan daerah masing-masing dan harus ditetapkan melalui instrumen hukum daerah yang sesuai. Namun, kebijakan tersebut akan lebih efektif apabila disertai mekanisme pembaruan database yang memungkinkan status pengurangan atau pembebasan langsung dikenali oleh Kementerian/Lembaga.

## VII. KESIMPULAN

Kajian ini menunjukkan bahwa hubungan antara regulasi penghunian Rumah Negara dan kebijakan PBB-P2 tidak tepat dipahami sebagai konflik norma secara hierarkis. Permen PU Nomor 22/PRT/M/2008 mengatur kewajiban penghuni dalam hubungan administratif penghunian, sedangkan UU Nomor 1 Tahun 2022 mengatur rezim PBB-P2 sebagai pajak daerah, termasuk kewenangan daerah memberikan keringanan, pengurangan, pembebasan, atau penundaan.

Permasalahan muncul pada tingkat implementasi ketika kewajiban dalam ketentuan penghunian Rumah Negara diterapkan secara kaku tanpa mempertimbangkan status pajak yang ditetapkan Pemerintah Daerah. Variasi kebijakan PBB-P2 antarwilayah dapat menyebabkan

perbedaan beban penghuni dan, dalam kondisi tertentu, meningkatkan risiko rendahnya pemanfaatan Rumah Negara.

Hubungan antara PBB-P2 dan *idle asset* berlangsung melalui mekanisme biaya: semakin tinggi biaya yang harus ditanggung penghuni, semakin besar kemungkinan menurunnya daya tarik hunian, yang pada kondisi tertentu dapat berkontribusi terhadap Rumah Negara yang tidak termanfaatkan secara optimal. Namun, PBB-P2 bukan satu-satunya determinan *idle asset*.

Persoalan administrasi perpajakan juga lebih tepat dipahami sebagai ketidaksesuaian antara status hukum kewajiban pajak dan data administrasi, bukan semata-mata sebagai “piutang pajak fiktif”. Ketidaksesuaian tersebut dapat terjadi ketika keputusan pengurangan atau pembebasan belum tercermin secara konsisten dalam sistem informasi pemerintah.

Oleh sebab itu, harmonisasi yang dibutuhkan bukan berupa penyeragaman kebijakan pajak daerah, melainkan adaptasi administratif regulasi penghunian terhadap status fiskal objek Rumah Negara.

Instrumen utama yang diusulkan adalah Klausul Fiskal Adaptif dalam ketentuan penghunian Rumah Negara dan integrasi atau rekonsiliasi data BMN dengan sistem informasi pajak daerah. Kedua instrumen tersebut dapat menjadi fondasi pembentukan tata kelola Rumah Negara yang lebih pasti secara hukum, efisien secara administratif, dan lebih optimal dari perspektif manajemen aset negara.

## VIII. REKOMENDASI STRATEGIS

| Aktor                                | Tindakan Strategis                        | Output                           |
|--------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------|
| Kementerian PUPR/Kementerian terkait | Evaluasi/revisi Permen PU 22/2008         | Norma penghunian yang adaptif    |
| Kementerian Keuangan/DJKN            | Penyelarasan aspek BMN dan fiskal         | Pedoman nasional                 |
| Kementerian/Lembaga pengguna BMN     | Menyusun ketentuan internal               | Klausul Fiskal Adaptif           |
| K/L (yang ditunjuk)                  | Pilot project integrasi data Rumah Negara | <i>Dashboard</i> BMN–Pajak       |
| Bapenda                              | Validasi NOP dan status fasilitas pajak   | Database objek yang akurat       |
| K/L–Pemda                            | Rekonsiliasi periodik                     | Minim salah tagih/salah catat    |
| APIP                                 | Pengawasan integrasi data dan kepatuhan   | Pengendalian internal lebih kuat |

Prioritas keputusan pimpinan:

Untuk implementasi praktis, keputusan pimpinan dapat diarahkan pada tiga agenda:

1. Menetapkan Klausul Fiskal Adaptif sebagai standar baru dalam ketentuan internal tentang penghunian Rumah Negara.
2. Menetapkan rekonsiliasi data Rumah Negara–PBB-P2 sebagai bagian dari pengendalian rutin pengelolaan BMN.

3. Menugaskan unit pengelola BMN, keuangan, hukum, dan teknologi informasi untuk menyiapkan pilot integrasi data Rumah Negara dengan sistem pajak daerah pada wilayah prioritas.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Peraturan Perundang-Undangan**

1. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
6. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara.
7. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 85 Tahun 2024 tentang Penilaian Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan.
8. Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
9. Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 27 Tahun 2025 tentang Administrasi dan Tata Cara Keringanan, Pengurangan, dan Pembebasan atas Pokok dan/atau Sanksi Administratif Pajak Daerah.
10. Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 857 Tahun 2025 tentang Kriteria Pemberian Pengurangan dan Pembebasan Pokok Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan.
11. Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 458 Tahun 2026 tentang Perubahan atas Keputusan Gubernur Nomor 857 Tahun 2025 tentang Kriteria Pemberian Pengurangan dan Pembebasan Pokok Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan.

### **Buku, Jurnal, dan Dokumen**

1. Pamungkas, Y. A., & Satispi, E. (2022). *Implementasi Kebijakan PBB Perdesaan dan Perkotaan di Provinsi DKI Jakarta*. Matra Pembaruan: Jurnal Inovasi Kebijakan, 6 (1), 57–67. [<https://doi.org/10.21787/mp.6.1.2022.57-67>]
2. Rafshanjani, A. F., Naufal, A. R., Hakim, H. D., & Ramadhan, S. M. (2025). *Teori/konsep Pajak Bumi dan Bangunan Perkotaan dan Pedesaan (PBB-P2)*. Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan, 11 (8.C), 1–7.
3. Taswin, Marganingsih, A., & Riyadi, S. (2026). *Analisis Yuridis Implementasi Ketentuan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) Rumah Negara dan Mess*. JEBIMAN: Jurnal Ekonomi, Bisnis, Manajemen, dan Akuntansi, 4 (4), 432–446.