

Desentralisasi Fiskal Dalam Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Melalui Kebijakan Kenaikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Di Kota Pematangsiantar Periode 2021-2023

¹Anisah Khoiriyah Damanik, ²Februati Trimurni

¹⁻²Program Studi Ilmu Administrasi Publik, Universitas Sumatera Utara
khoiriyahanisa368@gmail.com¹, februati@usu.ac.id²

ABSTRACT

Fiscal decentralization requires local governments to increase their independence by optimizing Regional Original Revenue (PAD). In Pematangsiantar City, one such effort is the policy of increasing the Taxable Object Sales Value (NJOP) based on Mayoral Regulation Number 4 of 2021. This study employed a descriptive qualitative method through interviews with BPKPD officials, the Mayor, the Regional People's Representative Council (DPRD), and affected communities. The study was analyzed using Herbert Simon's rational model, which includes problem definition, objectives, alternatives, and implementation. The results indicate that this policy arose from the need to increase PAD due to low fiscal independence. However, the formulation process lacked public participation and was implemented directly without a gradual mechanism, triggering community resistance. The initial impact of the policy actually decreased PAD realization, but in the following year, it resulted in a nominal increase. However, the policy implementation has not fully reflected the principles of participatory and equitable rationality.

Keywords: Fiscal Decentralization, Local Original Revenue, Public Policy, Taxable Value of Objects

ABSTRAK

Desentralisasi fiskal menuntut pemerintah daerah meningkatkan kemandirian melalui optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Di Kota Pematangsiantar, salah satu upaya yang ditempuh adalah kebijakan kenaikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) berdasarkan Peraturan Wali Kota Nomor 4 Tahun 2021. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan wawancara terhadap pejabat BPKPD, Wali Kota, DPRD, serta masyarakat terdampak, dan dianalisis menggunakan model rasional Herbert Simon yang mencakup definisi masalah, tujuan, alternatif, dan implementasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan ini lahir dari kebutuhan meningkatkan PAD akibat rendahnya kemandirian fiskal. Namun, proses perumusan kurang melibatkan partisipasi publik serta diterapkan secara langsung tanpa mekanisme bertahap, sehingga memicu resistensi masyarakat. Dampak awal kebijakan justru menurunkan realisasi PAD, tetapi pada tahun berikutnya memberi peningkatan nominal. Meski demikian, implementasi kebijakan belum sepenuhnya mencerminkan prinsip rasionalitas yang partisipatif dan berkeadilan.

Kata kunci: Desentralisasi Fiskal, Pendapatan Asli Daerah, Kebijakan Publik, Nilai Jual Objek Pajak

PENDAHULUAN

Desentralisasi dipahami sebagai hasil interaksi yang terjadi antara lembaga-lembaga pemerintah yang mempunyai kedudukan struktural yang berbeda, yaitu antara pemerintahan yang lebih tinggi dan yang lebih rendah (Guntoro, 2021). Pemahaman atas interaksi ini menyoroti persoalan kebebasan otoritas di tingkat yang lebih rendah untuk mengendalikan dan mengarahkan pemerintahan secara independen tanpa campur tangan yang besar dari lembaga-lembaga negara di tingkat tertinggi. Selain itu, desentralisasi juga dapat diartikan sebagai pemindahan fungsi-fungsi dan sumber daya Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah. Sehingga, kebijakan desentralisasi bertujuan untuk menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang demokratis dan memberikan pelayanan masyarakat yang jauh lebih baik yang sasaran akhirnya adalah kesejahteraan masyarakat dapat lebih cepat tercapai. (Nadeak, Damanik & Tumanggor, 2022). Saat ini, banyak negara berkembang termasuk Indonesia yang menerapkan sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan (Trimurni & Mansor, 2020). Desentralisasi di Indonesia sendiri merupakan sebuah proses yang bertujuan untuk menyerahkan kekuasaan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan tujuan sebagai kepekaan terhadap kebutuhan untuk meningkatkan efisiensi pemerintahan, mempercepat pelayanan publik, dan mendekatkan pengambilan keputusan kepada masyarakat pada tingkat daerah. Hal ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Indonesia telah memulai tahap reformasi mendasar bagi konstitusi Indonesia dengan desentralisasi. Hal tersebut tentu saja berdampak pada seluruh aspek kehidupan nasional, baik politik, ekonomi, sosial dan budaya. Pemberian otonomi daerah pada hakikatnya merupakan upaya penguatan daerah dalam rangka pengelolaan pembangunan daerah. kreativitas, inovasi dan kemandirian hendaknya menjadi milik masing-masing daerah, sehingga ketergantungan terhadap pemerintah pusat dapat dikurangi (Nazikha & Rahmawati, 2021). Desentralisasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara umum merupakan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Proses ini didasarkan pada asas otonomi, yaitu memberikan kebebasan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Secara jelas disini telah dinyatakan bahwa diberikan kewenangan khususnya dalam mengalokasikan sumber daya yang dimiliki tiap daerah termasuk dalam pengelolaan keuangan daerah atau disebut dengan desentralisasi fiskal (Elsye, 2020).

Desentralisasi fiskal merupakan salah satu aspek penting dalam otonomi daerah yang bertujuan untuk memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya keuangan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 menjadi awal tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi landasan hukum bagi desentralisasi fiskal. Undang-undang ini mengatur pembagian sumber daya keuangan antara pusat dan daerah, serta memberikan dasar bagi alokasi dana yang diperlukan

untuk mendukung otonomi daerah (Christia & Ispriyarso, 2019). Terdapat perubahan yang terjadi setelah dan sebelum desentralisasi fiskal yang diberlakukan di Indonesia adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Desentralisasi Fiskal Sebelum dan Setelah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Desentralisasi Fiskal	Sebelum Undang-Undang No. 25 Tahun 1999	Setelah berlakunya Undang-Undang No.22 dan 25 Tahun 1999
	Transfer belanja APBN ke daerah memiliki keterbatasan	Transfer belanja APBN ke daerah mengalami peningkatan
	Terbatasnya kewenangan memungut pajak bagi daerah termasuk objek pajaknya.	Peningkatan kewenangan daerah dalam memungut pajak dan pelimpahan beberapa objek pajak dari pusat ke daerah

Sumber: Adisasmita, 2011

Desentralisasi fiskal tidak hanya bertujuan untuk memberikan kewenangan kepada daerah tetapi juga untuk memastikan bahwa semua daerah memiliki akses yang adil terhadap sumber daya keuangan. Selain itu, tujuan utama desentralisasi fiskal adalah memperkuat otonomi daerah dalam pemberian wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya keuangannya diharapkan akan memungkinkan pemerintah daerah memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat (Shara Ningsih et al., 2023). Hal ini sejalan dengan prinsip bahwa pendekatan yang bersifat universal tidak selalu efektif, karena setiap daerah mempunyai karakteristik dan kebutuhannya masing-masing. Meskipun desentralisasi telah memberikan banyak peluang bagi pemerintah daerah, tantangan tetap ada. Salah satu tantangan utama adalah ketimpangan antara daerah yang kaya sumber daya dan yang kurang berkembang (Wibowo, E. A., & Oktivalerina, A., 2022). Daerah dengan potensi ekonomi tinggi cenderung lebih mampu memanfaatkan kebijakan desentralisasi dibandingkan dengan daerah yang memiliki keterbatasan sumber daya.

Selain itu, masalah korupsi dan penyalahgunaan wewenang di tingkat lokal sering kali muncul akibat kurangnya pengawasan yang efektif (Dona, E., Gautama, G., & Muslim, I. (2022). Pemberlakuan kebijakan desentralisasi fiskal yang rentan dengan penyalahgunaan wewenang di wilayah lokal, wajib diimplementasikan karena, sejalan dengan diberikannya otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan daerah kota sehingga membuka peluang bagi daerah untuk memaksimalkan Pendapatan Asli Daerah (Azzahra, Arifin & Dwitayanti, 2023). Dengan adanya peraturan ini, pemerintah daerah dapat menggali potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan tidak hanya bergantung pada dana dari pemerintah pusat.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan aspek penting pemerintahan daerah dalam menjalankan urusan pemerintahannya (Sianturi et al., 2014).

Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah menjadi salah satu aspek krusial dari desentralisasi fiskal yang menjadi sumber utama pembiayaan bagi pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya. Pendapatan Asli Daerah (PAD) berarti memiliki peran dalam mendukung desentralisasi fiskal yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam mengoptimalkan pendapatan mereka. Kemampuan keuangan setiap daerah di Indonesia didukung oleh Pendapatan Asli Daerah yang menjadi salah satu sumber penerimaan daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan hal yang sangat penting untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah karena, kemampuan keuangan yang bersumber dari pendapatan asli daerah di jadikan salah satu variabel untuk mengukur kemampuan daerah guna melaksanakan tugas otonomi yang diserahkan atau yang telah diserahkan pemerintah pusat kepada daerah. Agar pemerintahan daerah mempunyai urusan rumah tangganya sendiri, maka pemerintah daerah perlu meningkatkan pendapatan daerahnya melalui pemberdayaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) serta Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berasal dari pajak, retribusi, dan lain-lain (Nugroho, 2020).

Otonomi dalam pengelolaan PAD memberikan kewenangan pemerintah daerah dalam mengembangkan kebijakan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakatnya dalam membiayai berbagai program pembangunan dan pelayanan publik (Kurniawan, Noviarita, H., & Anriyani, Y., 2025). Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah sumber pendapatan yang sangat penting bagi pemerintah daerah, yang berfungsi untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan pembangunan lokal. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, PAD terdiri dari beberapa komponen utama, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Salah satu sumber utama Pendapatan Asli Daerah adalah pajak.

Pajak daerah dipungut oleh pemerintah daerah dari berbagai aktivitas ekonomi dan kepemilikan properti di wilayahnya. Pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk memungut pajak sesuai potensi dan kebutuhan daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 (Hutomo, 2017). Kebijakan ini merupakan tantangan dan peluang bagi pemerintah daerah dikarenakan pemerintah daerah memiliki kewenangan yang lebih besar untuk mengelola sumber daya yang dimiliki secara efisien dan efektif (Fujianti & Sachintania, 2021). Adapun sumber daya yang dikelola oleh pemerintah daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjelaskan jenis pajak daerah meliputi Pajak Kendaraan Bermotor, Pajak Hotel, Pajak Restoran, dan Pajak Hiburan, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) merupakan salah satu pajak yang dikenakan atas properti di Indonesia. Pajak Bumi dan Bangunan adalah pungutan wajib yang harus dibayar oleh orang atau organisasi yang memiliki hak atas objek pajak tersebut, baik itu tanah atau bangunan (Simbolon, 2021). Dengan fungsi sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang sangat penting bagi pembiayaan pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik di tingkat lokal. Objek Pajak Bumi

dan Bangunan (PBB) mencakup tanah dan bangunan yang dimiliki, dikuasai, atau digunakan oleh individu atau badan hukum. Namun, ada pengecualian untuk objek tertentu seperti tempat ibadah, fasilitas kesehatan, pendidikan, dan fasilitas sosial lainnya yang tidak dikenakan pajak (Wulandari, A., Dewi, F. D., & Nusantara, 2025) Subjek pajak adalah pihak yang memiliki hak atas tanah atau bangunan tersebut, baik individu maupun badan hukum. Dengan kata lain, objek pajak tersebut harus dibayar kepada PBB sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD), Pajak Bumi dan Bangunan sektor Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) dialihkan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Pengalihan PBB-P2 memberikan kewenangan dan tanggung jawab kepada pemerintah daerah untuk melakukan kegiatan proses pendataan, penilaian, penetapan, pengadministrasian, pemungutan/penagihan dan pelayanan PBB-P2 (Hutomo, 2017). Bentuk pengalihannya adalah menentukan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang ditentukan setiap tiga tahun sekali oleh pemerintah daerah melalui keputusan bupati atau Walikota. Dasar pengenaan pajak PBB adalah Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), yang ditetapkan berdasarkan harga pasar rata-rata dari objek pajak. Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) adalah nilai yang ditetapkan oleh pemerintah daerah sebagai dasar pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan yang menunjukkan harga rata-rata objek pajak, baik tanah maupun bangunan, yang ditentukan berdasarkan data transaksi jual beli yang terjadi di pasar (Saputra & Limpato, 2021).

Penetapan NJOP sangat penting karena membantu pemerintah menghitung jumlah pajak yang harus dibayar oleh pemilik objek pajak. Nilai NJOP ditetapkan secara berkala, biasanya setiap tiga tahun sekali, untuk memastikan bahwa nilai tersebut sesuai dengan kondisi pasar yang sebenarnya. Kenaikan NJOP dapat menjadi salah satu strategi fiskal yang efektif untuk meningkatkan PAD, tetapi harus mempertimbangkan kondisi sosial ekonomi masyarakat setempat agar tidak menimbulkan resistensi yang merugikan kepercayaan terhadap pemerintah daerah (Haryanto dan Wulandari, 2020). Namun, penetapan NJOP oleh pemerintah daerah yang merupakan bentuk konsekuensi dari desentralisasi fiskal, sering kali membuat masyarakat keberatan dengan kenaikan NJOP yang dianggap tidak sesuai dengan kemampuan masyarakat daerah (Saputra & Limpato, 2021). Kota Pematangsiantar merupakan salah satu daerah yang menghadapi tantangan dalam pengelolaan Pendapatan Asli Daerah, terutama melalui optimalisasi penerimaan dari sektor PBB (Panjaitan et al., 2020). Dalam periode 2021-2023, Pemerintah Kota Pematangsiantar mengimplementasikan kebijakan kenaikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP).

Tabel 1. Pendapatan Asli Daerah Kota Pematangsintar 2014-2020 (Sebelum Kebijakan Kenaikan Nilai Jual Objek Pajak diberlakukan)

No	Tahun	Realisasi Pendapatan Asli Daerah (Rupiah)
1.	2014	90.477.498.000
2.	2015	95.557.865.000
3.	2016	101.581.324.000

4.	2017	105.452.898.000
5.	2018	137.852.839.000
6.	2019	125.023.187.000
7.	2020	140.057.128.000

Sumber: Diolah Oleh Peneliti, 2025

Tabel 2. Pendapatan Asli Daerah Kota Pematangsintar 2021-2023 (Setelah Kebijakan Kenaikan Nilai Jual Objek Pajak diberlakukan)

No	Tahun	Realisasi Pendapatan Asli Daerah (Rupiah)
1.	2021	137.851.372.221
2.	2022	154.219.200.913
3.	2023	141.080.864.207

Sumber: Diolah Oleh Peneliti, 2025

Tabel 2 dan 3 menggambarkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Pematangsiantar mengalami fluktuasi selama periode 2014–2020, sebelum kebijakan kenaikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) diberlakukan. Tabel 1.2, dapat diamati bahwa realisasi PAD Kota Pematangsiantar sebelum diberlakukannya kebijakan kenaikan NJOP yakni pada periode tahun 2014 hingga 2020 mengalami tren yang cenderung meningkat, namun tidak menunjukkan lonjakan yang signifikan secara konsisten. Setelah kebijakan kenaikan NJOP secara resmi diberlakukan pada tahun 2021, seperti yang tercantum dalam Tabel 1.3, terdapat indikasi awal penurunan kapasitas fiskal daerah melalui pendapatan asli daerah.

Semenjak berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD), kebijakan kenaikan NJOP baru pertama kali diterapkan secara keseluruhan di Kota Pematangsiantar pada tahun 2021. Kota Pematangsiantar mengalami pengalihan PBB-P2 dari wewenang pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang merupakan konsekuensi dari desentralisasi fiskal (Sinkap.info, 2022). Dari tahun 2009-2020 Pemerintah Kota Pematangsiantar belum pernah melakukan kebijakan kenaikan NJOP dikarenakan pemerintah daerah memerlukan data properti yang akurat dari tenaga ahli serta adanya tekanan dari pemerintah pusat.

Maka disahkanlah Peraturan Wali Kota Nomor 04 Tahun 2021 tentang Penetapan Nilai Jual Objek Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) periode tahun 2021-2023. Peraturan Wali Kota ini berisikan kenaikan nilai jual objek pajak (NJOP) secara drastis di Kota Pematangsiantar. Dengan adanya kebijakan ini diharapkan mampu mendongkrak penerimaan daerah dan mendukung pembiayaan pembangunan. Namun, implementasi kebijakan tersebut menimbulkan berbagai dinamika, baik dari sisi masyarakat sebagai wajib pajak maupun dari sisi pemerintah daerah dalam memastikan efektivitas kebijakan tersebut. Menurut Tribunnnews (2021), kebijakan ini menuai berbagai tanggapan dari masyarakat dan para pemangku kepentingan. Salah satu notaris yang mewakili kelompok masyarakat menyatakan bahwa kenaikan NJOP tersebut melampaui batas kewajaran dan tidak

melalui prosedur konsultasi publik yang memadai. Bahkan, pihaknya telah melayangkan keberatan secara resmi kepada Presiden Republik Indonesia dan sejumlah lembaga terkait (Tribunnews, 2021).

Tabel 3. Keluhan Masyarakat terkait Kebijakan Kenaikan NJOP di Kota Pematangsiantar

No.	Keluhan Masyarakat	Sumber
1.	Kenaikan NJOP hingga 1.000% memberatkan warga dengan penghasilan menengah ke bawah.	https://medan.tribunnews.com/2021/04/28/ketua-notaris-siantar-tolak-kenaikkan-njop
2.	Kenaikan NJOP berimbas pada kenaikan harga properti dan sewa, menyulitkan masyarakat kelas bawah.	https://sinkap.info/2024/04/pemko-pematangsiantar
3.	Kenaikan NJOP meningkatkan beban PBB, khususnya bagi pensiunan dan warga lanjut usia.	https://sinkap.info/2024/04/pemkopematangsiantar-kembali-naikkan-njop-hingga-1000/
4.	NJOP baru tidak sesuai dengan kondisi riil pasar properti di daerah tertentu.	https://mistar.id/siantar/njop-siantar-naik-1000-persen-hendry-sinaga
5.	Tidak ada sosialisasi yang memadai sebelum kebijakan diberlakukan.	https://utamanews.com/sosial-budaya/GMKI-Turun-Ke-Jalan-Tolak-Perwa
6.	Kebijakan ini dianggap lebih menguntungkan pengembang besar dibandingkan warga biasa.	https://www.hetanews.com/article/292168/pemko-pematangsiantar

Sumber: Diolah Oleh Peneliti, 2025

Tabel 4 menunjukkan berbagai keluhan yang dihadapi oleh masyarakat Kota Pematangsiantar. Kenaikan NJOP yang drastis diharapkan dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), justru menuai polemik di berbagai lapisan masyarakat, terutama bagi kelompok berpenghasilan rendah yang merasa terbebani oleh lonjakan pajak yang harus mereka bayarkan. Kenaikan ini tidak hanya berdampak pada meningkatnya biaya Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), tetapi juga berimbas pada harga properti dan biaya sewa tempat tinggal, sehingga masyarakat dengan tingkat ekonomi menengah ke bawah semakin sulit untuk memiliki atau menyewa hunian (Sinkap.info, 2022).. Di beberapa wilayah, nilai NJOP melonjak jauh melebihi harga pasar, yang membuat masyarakat merasa bahwa pajak yang harus mereka bayar menjadi tidak adil dan tidak sesuai dengan nilai ekonomis aset yang mereka miliki (Oktaviani, 2022). Ketidaksiuaian ini semakin diperparah dengan minimnya sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah sebelum kebijakan ini diterapkan, sehingga banyak masyarakat yang merasa tidak siap menghadapi lonjakan pajak yang signifikan. Kebijakan dari sisi fiskal ini bertujuan untuk meningkatkan PAD, namun data menunjukkan bahwa pada tahun pertama

penerapannya, yakni tahun 2021, PAD Kota Pematangsiantar justru mengalami penurunan dibandingkan tahun sebelumnya. Hal ini dapat disebabkan oleh berbagai faktor, termasuk rendahnya tingkat kepatuhan wajib pajak yang mungkin terkejut dengan kenaikan drastis NJOP, sehingga banyak yang mengalami kesulitan dalam membayar pajak atau bahkan menunda pembayaran (Tribunnews, 2021).

Selain itu, dampak dari pandemi *COVID-19* yang masih dirasakan pada tahun tersebut juga berpotensi memperburuk kondisi ekonomi masyarakat, sehingga daya beli serta kemampuan mereka dalam memenuhi kewajiban pajak daerah mengalami penurunan. Hal ini menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal yang memberikan kewenangan penuh kepada pemerintah daerah dalam mengelola kebijakan pajak tidak selalu berjalan efektif jika tidak dibarengi dengan kebijakan yang berimbang dan mempertimbangkan kondisi sosial ekonomi masyarakat setempat (Maharani, D. V., & Padang, N. S., 2023). Secara keseluruhan, implementasi kebijakan kenaikan NJOP di Kota Pematangsiantar menghadapi berbagai tantangan yang kompleks. Dari sisi penerimaan daerah, meskipun ada peningkatan PAD dalam jangka panjang, tetapi pada awal kebijakan ini diterapkan, realisasi PAD justru mengalami penurunan. Di sisi lain, kurangnya transparansi dan sosialisasi dalam kebijakan ini semakin memperburuk persepsi publik terhadap pemerintah daerah, yang seharusnya lebih memperhatikan aspek keadilan dan kesiapan masyarakat sebelum menerapkan kebijakan yang berdampak luas (Sinkap.info, 2022).

Peneliti mengambil tiga penelitian terdahulu sebagai landasan untuk perbandingan dan membantu peneliti dalam memosisikan penelitian menunjukkan orisinalitas penelitian. Penelitian pertama yang dilakukan oleh Nurhayati (2018) yang berjudul Implementasi Desentralisasi Fiskal dalam Peningkatan Pendapatan Asli Daerah melalui Optimalisasi PBB-P2 di Kabupaten Sleman dengan menggunakan metode kualitatif dan mengacu pada Teori Desentralisasi Fiskal oleh Musgrave (1959). Penelitian menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal berhasil meningkatkan PAD Sleman sebesar 25% dalam lima tahun pertama, tetapi masih menghadapi tantangan dalam pemutakhiran NJOP dan rendahnya kesadaran masyarakat terhadap kewajiban pajak. Namun, penelitian yang akan dilakukan lebih spesifik mengkaji bagaimana pembuat kebijakan dalam merumuskan kebijakan kenaikan NJOP drastis di Kota Pematangsiantar, serta melihat dampak kebijakan terhadap PAD dan melihat reaksi pembuat dan penerima kebijakan dalam kurun waktu 2021–2023. Penelitian kedua dilakukan oleh Amiruddin dan Kurniawati (2020) dengan judul Efektivitas Kebijakan Fiskal Lokal terhadap PAD melalui Kenaikan NJOP di Kota Malang dengan metode penelitian campuran (*mixed-methode*) dan berlandaskan pada Teori Kebijakan Publik oleh Dunn (1994). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kenaikan NJOP sebesar 300% berhasil meningkatkan PAD sebesar 22%, namun kebijakan ini mendapat kritik dari masyarakat terkait transparansi dalam penetapan NJOP. Namun, penelitian yang akan dilakukan dengan meneliti dampak kenaikan NJOP yang jauh lebih tinggi mencapai 1000% di Kota Pematangsiantar, serta menekankan pembuatan kebijakan kenaikan Nilai Jual Objek Pajak.

Penelitian ketiga dilakukan oleh Haryanto dan Wulandari (2020) yang berjudul Pengaruh Kenaikan NJOP terhadap Optimalisasi PAD, Studi Kasus pada PBB-P2 di Kota Surabaya dengan menggunakan metode penelitian kuantitatif dan didasarkan pada Teori Administrasi Publik (Osborne & Gaebler, 1992). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kenaikan NJOP sebesar 500% meningkatkan penerimaan PAD sebesar 35%, namun kebijakan ini juga memunculkan keluhan masyarakat akibat kurangnya sosialisasi dan dukungan administratif. Namun penelitian yang akan dilakukan pada daerah yang memiliki skala ekonomi lebih kecil dan akan mengkaji kenaikan NJOP yang jauh lebih tinggi hingga 1000%, serta melihat dampaknya terhadap PAD periode 2021-2023, persepsi masyarakat, dan otonomi daerah di konteks lokal Kota Pematangsiantar.

Dari beberapa penelitian terdahulu yang sudah diidentifikasi sebelumnya dapat dilihat perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan dilakukan, yaitu terdapat perbedaan lokasi penelitian, fokus penelitian yang digunakan maupun indikator teori yang digunakan dalam menjelaskan fenomena ataupun objek yang diteliti. Dalam penelitian yang akan dilakukan, peneliti berfokus pada Desentralisasi Fiskal dalam Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah melalui Kebijakan Kenaikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) di Kota Pematangsiantar dengan melihat dari perspektif perumusan kebijakan publik dengan Model Kebijakan Rasional yang dikemukakan oleh Herbert Simon menggunakan indikator yang dikemukakan oleh Barros dengan melihat kriteria Identifikasi dan Mendefinisikan Masalah, Menetapkan Tujuan Kebijakan, Menghasilkan Alternatif dan Solusi, dan Menetapkan Alternatif dan Mengimplementasikannya.

Identifikasi Masalah dari kebijakan kenaikan Nilai Jual Objek Pajak yang naik drastis sehingga berdampak pada pendapatan asli daerah sebagai bentuk dari desentralisasi fiskal. Masalah harus diidentifikasi karena pendapatan asli daerah Kota Pematangsiantar setelah diberlakukannya kebijakan kenaikan NJOP malah menurun. Setelah kebijakan kenaikan NJOP pada Tahun 2021 masyarakat Kota Pematangsiantar melakukan penolakan hingga demonstrasi di depan kantor Wali Kota Pematangsiantar, sebagai bentuk ketidakpuasan masyarakat terhadap pemerintah daerah yang membuat kebijakan terkait desentralisasi fiskal lokal. Hal itu dikarenakan, sejatinya pembuatan kebijakan secara rasional harus berdampak kepada kepuasan masyarakat. Maka dari itu, desentralisasi fiskal melalui perumusan kebijakan fiskal dari lembaga Badan Pengelola Keuangan dan Pendapatan Daerah (BPKPD) Kota Pematangsiantar yang bergerak dalam bidang pengelolaan keuangan dan pendapatan daerah. BPKPD bertanggung jawab dalam mengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui optimalisasi penerimaan dari sektor pajak daerah, retribusi, dan sumber-sumber pendapatan lainnya. Hal ini sejalan dengan tujuan desentralisasi fiskal untuk meningkatkan kemandirian fiskal daerah dan memperkuat kapasitas fiskal pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan dan pelayanan publik.

Badan Pengelola Keuangan dan Pendapatan Daerah Kota Pematangsiantar merupakan salah satu badan yang memiliki tugas yaitu mencakup pengelolaan

keuangan daerah, termasuk perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah sehingga memiliki peran penting dalam menghasilkan optimalisasi pendapatan asli daerah (PAD) sehingga daerah memiliki kewenangan sendiri dalam mengelola keuangan. Tak heran jika daya tanggap dari badan lembaga ini haruslah tinggi dalam menangani dan melihat segala bentuk kebutuhan fiskal daerah. Oleh sebab itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian berjudul “Desentralisasi Fiskal dalam Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah melalui Kebijakan Kenaikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) di Kota Pematangsiantar Periode 2021-2023”.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk menggambarkan dan memahami fenomena sosial terkait desentralisasi fiskal dalam pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui kebijakan kenaikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) di Kota Pematangsiantar periode 2021–2023. Metode kualitatif dipilih karena mampu menghasilkan data deskriptif yang mendalam, menjelaskan proses, makna, serta persepsi subjek penelitian dalam konteks sosial yang alamiah (Moleong, 2017). Dengan demikian, penelitian ini berfokus pada pemahaman fenomena secara holistik melalui pengamatan langsung, wawancara, dan studi dokumentasi. Lokasi penelitian ditentukan di Kota Pematangsiantar, Sumatera Utara, dengan pusat kajian pada Kantor Badan Pengelola Keuangan dan Pendapatan Daerah (BPKPD). Pemilihan lokasi didasarkan pada relevansinya dengan isu yang diteliti, serta akses peneliti untuk memperoleh data empiris yang akurat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) melalui Peraturan Wali Kota

Pematangsiantar Nomor 4 Tahun 2021

Peraturan Wali Kota (PERWA) Kota Pematangsiantar Nomor 4 Tahun 2021 tentang Penetapan Nilai Jual Objek Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) Tahun 2021-2023 disahkan langsung oleh Hefriansyah sebagai Wali Kota Pematangsiantar periode 2017-2022 pada tanggal 18 Januari 2021. Kebijakan ini merupakan dasar tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Peraturan Wali Kota Nomor 04 Tahun 2021 ini menetapkan besaran Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang digunakan sebagai dasar pengenaan pajak, serta tata cara penilaian dan pengelolaan PBB-P2 untuk meningkatkan pendapatan daerah. Pemerintah daerah diberi kewenangan untuk menggali potensi pendapatan asli daerah (PAD) secara optimal sebagai bentuk kerangka desentralisasi fiskal. Kebijakan ini dirancang juga untuk meningkatkan kemandirian fiskal Kota Pematangsiantar melalui pembaruan dan penyesuaian nilai jual objek pajak (NJOP) yang selama ini tidak mengalami perubahan signifikan.

Kebijakan ini memiliki tujuan sebagai bentuk kepastian hukum dan keadilan dalam menetapkan nilai jual objek pajak yang merupakan dasar pengenaan pajak bumi dan bangunan. Isi dari peraturan ini mengacu pada objek pajak yang mencakup tanah dan bangunan yang dimiliki oleh individu maupun badan hukum, baik yang terletak di wilayah perdesaan ataupun perkotaan. Kriteria yang digunakan dalam penetapan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) adalah dengan melihat kondisi tertentu seperti lokasi, jenis penggunaan dan kondisi fisik objek pajak. Penetapan kebijakan NJOP ini dilakukan secara berkala yaitu tiga tahun sekali untuk mencerminkan nilai pasar yang sebenarnya, sehingga dapat menciptakan keadilan dalam pengenaan pajak (Nurzaman, E., 2018). Sebagaimana yang disampaikan oleh Kepala Bidang Pendapatan I Badan Pengelola Keuangan dan Pendapatan Daerah (BPKPD) Kota Pematangsiantar:

“Peraturan Wali Kota Nomor 04 tentang kebijakan NJOP dilakukan dengan menilai objek pajaknya langsung berdasarkan di mana dan digunakan untuk apa objek pajaknya tadi itu, barulah dilakukan perhitungan atas objek pajak tersebut. Dan walaupun berbeda dengan tahun lainnya, karena penetapan kebijakan NJOP inikan dilakukan setiap tiga tahun sekali.” (Wawancara dengan Kepala Bidang Pendapatan I Badan Pengelola Keuangan dan Pendapatan Daerah Kota Pematangsiantar, Jumat, 21 Maret 2025).

Pendekatan perbandingan, pendekatan biasa dan pendekatan pendapatan merupakan metode yang diatur dalam peraturan ini dengan mengandalkan Kantor Jasa Penilai Pemerintah (KJPP). Pihak yang memiliki kewenangan dalam melakukan penilaian terhadap NJOP ini adalah Kantor Jasa Penilai Pemerintah (KJPP) yang memiliki kekuasaan setelah diberikan oleh pemerintah daerah.

“Setahu saya kalau tidak salah pendekatan itu digunakan dengan pendekatan perbandingan, pendekatan biasa dan pendekatan pendapatan, dimana pihak KJPP melakukan wawancara langsung dengan masyarakat yang memiliki property tersebut sehingga pihak mereka bisa melakukan penyesuaian NJOP ini.” (Wawancara dengan Kepala Badan Pengelola Keuangan dan Pendapatan Daerah Kota Pematangsiantar, Selasa 18 Maret 2025).

Peraturan ini juga mengatur tata cara pengelolaan dan pemungutan PBB-P2, termasuk kewajiban wajib pajak untuk melaporkan objek pajak yang dimiliki dan mekanisme pembayaran pajak. Selain itu, peraturan ini juga berisikan daerah-daerah yang menjadi objek pajak dari kebijakan kenaikan NJOP di Kota Pematangsiantar. Tujuannya adalah untuk meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya kewajiban perpajakan mereka. Selain itu, peraturan ini mendorong pemerintah daerah untuk melakukan sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat mengenai pentingnya PBB-P2 dan cara-cara pelaporannya. Dengan demikian, masyarakat diharapkan dapat lebih memahami kewajiban mereka sebagai wajib pajak dan berpartisipasi aktif dalam pembangunan daerah melalui kontribusi pajak.

Nilai jual objek pajak sebelum dilakukannya penyesuaian dengan harga pasar menyebabkan potensi pendapatan asli daerah (PAD) dari sektor pajak daerah,

khususnya PBB-P2 tidak lebih baik. Oleh karena itu, PERWA Nomor 4 Tahun 2021 disahkan sebagai bentuk kebijakan yang berupaya menyelaraskan nilai pajak dengan nilai pasar sebenarnya. Sehingga, peningkatan pendapatan asli daerah dapat dimaksimalkan dengan penyesuaian ini. Secara keseluruhan, Peraturan Walikota Pematang Siantar Nomor 04 Tahun 2021 ini bertujuan dapat meningkatkan pendapatan asli daerah melalui pajak bumi dan bangunan, serta menciptakan keadilan dalam pengenaan pajak bagi seluruh lapisan masyarakat. Dengan landasan yang jelas dan prosedur yang transparan, peraturan ini juga menjadi acuan bagi pengembangan kebijakan perpajakan yang lebih baik di masa depan, sehingga dapat mendukung pembangunan daerah yang berkelanjutan dan berkeadilan (Imbing, 2013). Nilai jual objek pajak sebelum dilakukannya penyesuaian dengan harga pasar menyebabkan potensi pendapatan asli daerah (PAD) dari sektor pajak daerah, khususnya PBB-P2 tidak lebih baik. Oleh karena itu, PERWA Nomor 4 Tahun 2021 disahkan sebagai bentuk kebijakan yang berupaya menyelaraskan nilai pajak dengan nilai pasar sebenarnya. Sehingga, peningkatan pendapatan asli daerah dapat dimaksimalkan dengan penyesuaian ini.

Model Kebijakan Rasional dalam Kebijakan Kenaikan NJOP sebagai Instrumen Desentralisasi Fiskal di Kota Pematangsiantar

Rasional merupakan cara berpikir yang logis dan terstruktur. Harbert A. Simon mengembangkan model kebijakan rasional yang banyak digunakan dalam analisis kebijakan publik karena menekankan pada proses pengambilan keputusan yang sistematis dan logis. Dalam penerapan kebijakan nilai jual objek pajak di kota Pematangsiantar berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Peraturan Wali Kota Nomor 4 Tahun 2021 tentang Penetapan Nilai Jual Objek Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2). Berdasarkan adanya dua peraturan ini maka akan memberikan kepastian hukum kepada pemerintah daerah dalam mengoptimalkan pendapatan asli daerah (PAD) di Kota Pematangsiantar. Sebagai wujud nyata pemerintah kota Pematangsiantar dalam berusaha meningkatkan potensi daerah sebagai akibat dari adanya desentralisasi fiskal.

Oleh karena itu, Badan Pengelola Keuangan dan Pendapatan Daerah Kota Pematangsiantar diharapkan dapat memberikan kebijakan yang berdasarkan atas potensi daerah dan kebutuhan daerah sesuai dengan desentralisasi fiskal. Pada bagian ini, untuk mengetahui proses perumusan kebijakan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) di Kota Pematangsiantar selama periode 2021–2023, peneliti menggunakan pendekatan Model Kebijakan Rasional yang dikemukakan oleh Herbert Simon. Model ini menekankan bahwa proses pengambilan kebijakan idealnya dilakukan secara sistematis, logis, dan berdasarkan pertimbangan rasional yang mengutamakan efisiensi serta pencapaian tujuan yang optimal. Model ini terdiri dari beberapa tahapan atau indikator yang dapat digunakan untuk menilai kualitas dan efektivitas dari suatu kebijakan publik, yaitu: (a) mengidentifikasi dan mendefinisikan masalah, (b) menetapkan tujuan kebijakan, (c) menghasilkan alternatif solusi, dan (d) memilih solusi serta mengimplementasikannya (Barros, 2020:4).

Mengidentifikasi dan Mendefinisikan Masalah

Tahap awal dalam pembuatan kebijakan publik adalah mengidentifikasi serta mendefinisikan masalah yang hendak diselesaikan (Simon, 1997). Identifikasi yang tepat akan menentukan arah kebijakan yang logis dan berbasis realitas empiris. Dalam konteks Kota Pematangsiantar, permasalahan utama yang melatarbelakangi lahirnya Peraturan Wali Kota (PERWA) Nomor 4 Tahun 2021 adalah rendahnya tingkat kemandirian fiskal daerah. Kemandirian fiskal menggambarkan kemampuan daerah membiayai pengeluarannya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) tanpa ketergantungan pada transfer pusat. Namun, data BPKPD menunjukkan lebih dari 80% struktur pendapatan Kota Pematangsiantar masih bergantung pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Misalnya, pada tahun 2018 PAD hanya Rp137,8 miliar, sementara transfer pusat mencapai Rp796,8 miliar. Rata-rata kontribusi PAD hanya 15–20% dari total pendapatan daerah (2018–2020). Kondisi ini menimbulkan disinsentif fiskal, yaitu lemahnya dorongan pemerintah daerah untuk menggali potensi penerimaan lokal secara optimal (Bintoro, 2019). Padahal, secara normatif, otonomi daerah menuntut pemerintah mampu mengelola keuangan secara mandiri (Bappenas, 2021). Beberapa informan, termasuk pejabat BPKPD dan DPRD Kota Pematangsiantar, menegaskan bahwa rendahnya PAD menjadi hambatan utama pembangunan daerah. Oleh karena itu, optimalisasi PAD melalui pajak dan retribusi daerah dipandang sebagai langkah strategis. Salah satu potensi terbesar adalah Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) yang dapat memberikan kontribusi signifikan. Rendahnya kemandirian fiskal inilah yang melatarbelakangi kebijakan penyesuaian Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) di Kota Pematangsiantar.

Desentralisasi fiskal menuntut pemerintah daerah tidak hanya diberi kewenangan, tetapi juga kapasitas dan kemauan untuk mengelola sumber penerimaan lokal (Malika, 2020). PAD menjadi indikator utama kapasitas fiskal sekaligus cerminan kemandirian daerah. Namun, di Kota Pematangsiantar, optimalisasi PAD masih rendah sehingga ketergantungan terhadap dana transfer pusat tetap tinggi (Fitra, Putro, & Farida, 2017). Data BPKPD menunjukkan bahwa target dan realisasi PAD tahun 2014–2020 mengalami fluktuasi. Misalnya, realisasi PAD pada 2018 mencapai Rp137,0 miliar, namun turun menjadi Rp125,3 miliar pada 2019, sebelum meningkat lagi pada 2020 sebesar Rp140,0 miliar. Fluktuasi ini mengindikasikan bahwa potensi penerimaan pajak dan retribusi daerah belum digarap secara konsisten. Hal ini diperkuat oleh pernyataan pejabat BPKPD, DPRD, dan Wali Kota Pematangsiantar yang menekankan perlunya menggali potensi pajak, khususnya Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) sebagai salah satu sumber PAD strategis (Nurzaman, 2018). Dengan adanya delapan kecamatan dan 53 kelurahan yang didominasi kawasan pemukiman dan bangunan, PBB-P2 berpotensi signifikan meningkatkan PAD. Namun, belum adanya pengelolaan maksimal membuat kontribusinya terbatas. Situasi ini memperkuat kebutuhan kebijakan penyesuaian Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) agar PAD dapat dioptimalkan sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah secara berkelanjutan.

Permasalahan lain dalam optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Pematangsiantar adalah ketidaksesuaian Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) dengan harga pasar properti. Ketidaksesuaian ini menimbulkan *tax gap*, yaitu selisih antara potensi penerimaan pajak dengan realisasi sebenarnya (Lestari & Yulianita, 2018). Selama lebih dari satu dekade (2009–2020), pemerintah kota tidak melakukan pembaruan NJOP, meskipun kewenangan sudah diserahkan melalui Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009.

Keterlambatan penyesuaian disebabkan keterbatasan teknis penilaian, ketiadaan perangkat zonasi, serta pertimbangan politik karena kebijakan ini dianggap tidak populer. Padahal, daerah lain seperti Yogyakarta dan Bandung telah rutin menyesuaikan NJOP setiap dua hingga tiga tahun, sehingga PBB-P2 menjadi penyumbang PAD signifikan (Rahayu, 2020). Kondisi ini menyebabkan penerimaan PBB-P2 di Kota Pematangsiantar stagnan dan tidak mencerminkan kenaikan harga pasar tanah dan bangunan. Oleh karena itu, kebijakan Peraturan Wali Kota Nomor 4 Tahun 2021 merupakan langkah korektif untuk mengurangi ketimpangan fiskal dan meningkatkan kontribusi PAD secara lebih berkeadilan.

Menetapkan Tujuan Kebijakan

Dalam model rasional, tujuan kebijakan harus ditetapkan secara spesifik dan terukur berdasarkan identifikasi masalah (Barros, 2010). Salah satu tujuan utama kebijakan penyesuaian Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) di Kota Pematangsiantar adalah meningkatkan kemandirian fiskal daerah. Kemandirian fiskal mencerminkan kemampuan pemerintah daerah membiayai pembangunan melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) tanpa ketergantungan dominan pada dana transfer pusat. Data BPKPD menunjukkan bahwa setelah kebijakan NJOP diberlakukan pada 2021, PAD mengalami pergeseran positif. Meski PAD tahun 2021 (Rp137,8 miliar) sedikit lebih rendah dari 2020, pada 2022 meningkat signifikan menjadi Rp154,2 miliar, tertinggi dalam enam tahun terakhir. Walaupun pada 2023 menurun ke Rp141,0 miliar, angka ini tetap lebih tinggi dibandingkan periode pra-kebijakan. Sebaliknya, dana transfer pusat masih mendominasi, dengan nilai berkisar Rp690,9–808,4 miliar pada 2021–2023.

Perbandingan ini menegaskan bahwa penyesuaian NJOP mulai mendorong perbaikan kemandirian fiskal, meskipun kontribusinya masih terbatas. Kepala BPKPD menegaskan, kebijakan ini menjadi langkah awal untuk mengurangi ketergantungan pada pusat, dengan optimisme bahwa “sedikit demi sedikit bisa jadi bukit.” Hal senada disampaikan Kepala Bidang Pendapatan, yang menilai penyesuaian NJOP mencerminkan fungsi otonomi daerah secara nyata. Sejalan dengan prinsip desentralisasi fiskal (Riesdi, 2024), kebijakan ini memperlihatkan rasionalitas dalam penguatan PAD berbasis potensi lokal. Menurut Simon (1997), kebijakan publik yang baik harus berorientasi pada solusi jangka panjang. Dengan demikian, kebijakan penyesuaian NJOP dapat dipandang sebagai upaya rasionalisasi fiskal untuk mengatasi stagnasi PAD dan memperkuat kapasitas keuangan daerah secara berkelanjutan. Salah satu tujuan kebijakan penyesuaian Nilai Jual Objek Pajak (NJOP)

di Kota Pematangsiantar adalah optimalisasi PAD melalui peningkatan potensi Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2). Hal ini sejalan dengan Peraturan Wali Kota (PERWA) No. 4 Tahun 2021 tentang Penilaian NJOP PBB-P2.

Kepala BPKPD menegaskan bahwa desentralisasi fiskal memberikan kewenangan bagi daerah untuk memperkuat PAD, khususnya melalui pajak daerah. Data historis menunjukkan bahwa capaian PBB-P2 2014–2020 relatif stabil dengan tingkat realisasi 77–93% dari target. Meski target meningkat tiap tahun, capaian belum pernah sepenuhnya terpenuhi, bahkan menurun pada 2020 akibat pandemi Covid-19. Setelah kebijakan kenaikan NJOP diterapkan pada 2021, target PBB-P2 naik signifikan menjadi Rp10,5–11 miliar per tahun. Namun, tingkat realisasi stagnan pada kisaran 77–81%, menandakan daya serap masyarakat belum sesuai harapan. Meski demikian, kontribusi PBB-P2 terhadap PAD tetap terlihat. Tabel 6 menunjukkan realisasi PAD 2021 dan 2022 melampaui target, masing-masing Rp137,85 miliar dan Rp154,22 miliar. Namun pada 2023, meskipun target PAD meningkat menjadi Rp163,35 miliar, realisasinya turun ke Rp141,08 miliar. Hal ini menunjukkan adanya tekanan fiskal dan resistensi masyarakat, meski secara kuantitatif kebijakan penyesuaian NJOP tetap memperlihatkan potensi penguatan kapasitas fiskal daerah.

Menghasilkan Alternatif Solusi

Menurut model kebijakan rasional Simon, penyusunan alternatif solusi merupakan tahap penting untuk menghindari jebakan pada satu opsi kebijakan saja (Barros, 2010). Dalam kebijakan penyesuaian Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Kota Pematangsiantar 2021–2023, pemerintah awalnya mempertimbangkan dua alternatif, yaitu kenaikan bertahap dan kenaikan langsung. Alternatif kenaikan bertahap dipandang lebih moderat karena memberi ruang adaptasi bagi masyarakat. Skema multi-year memungkinkan penyesuaian sesuai dinamika sosial-ekonomi sekaligus mengurangi resistensi publik. Pendekatan ini juga memberi pemerintah waktu memperbaiki data pajak, meningkatkan sosialisasi, dan mengevaluasi dampak fiskal secara berkelanjutan. Praktik serupa diterapkan di Yogyakarta dan Sleman melalui penyesuaian zonasi berdasarkan nilai pasar aktual (Khoiriyah & Ma'ruf, 2022). Namun, kelemahan utamanya ialah penerimaan PAD menjadi lebih lambat, sehingga kurang mendukung kebutuhan fiskal jangka pendek.

Sebaliknya, alternatif kenaikan langsung dinilai lebih efisien secara fiskal. Setelah lebih dari satu dekade tanpa pembaruan, NJOP dianggap tidak lagi relevan dengan nilai pasar. Penilaian Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) menjadi dasar objektif untuk memperbaiki basis pajak secara cepat. Kebijakan ini meningkatkan PAD dalam waktu singkat, memperkuat kemandirian fiskal, dan mengurangi ketergantungan pada transfer pusat. Meski efektif secara fiskal, pendekatan ini berisiko menimbulkan resistensi sosial akibat kenaikan drastis beban pajak. Temuan lapangan menunjukkan bahwa pemerintah lebih condong pada opsi kenaikan langsung, sehingga ruang rasionalitas kebijakan menyempit. (Barros, 2010).

KESIMPULAN DAN SARAN

Kebijakan kenaikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) di Kota Pematangsiantar periode 2021–2023 melalui Peraturan Walikota Nomor 4 Tahun 2021 merefleksikan upaya memperkuat kapasitas fiskal lokal dalam kerangka desentralisasi fiskal. Analisis dengan model kebijakan rasional Simon (Barros, 2010) menunjukkan beberapa tahapan penting. Pertama, identifikasi masalah: rendahnya kemandirian fiskal, belum optimalnya Pendapatan Asli Daerah (PAD), serta tidak adanya pembaruan NJOP selama lebih dari satu dekade (2009–2021). Kondisi ini menyebabkan ketimpangan antara NJOP dan nilai pasar, sekaligus melemahkan basis pajak daerah. Kedua, penetapan tujuan kebijakan: mendorong kemandirian fiskal daerah, mengoptimalkan PAD terutama dari PBB-P2, serta menyesuaikan NJOP agar lebih mencerminkan nilai pasar riil. Proses penilaian oleh Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) memperkuat legitimasi kebijakan ini. Ketiga, alternatif solusi: terdapat dua opsi yang sempat dirumuskan, yaitu kenaikan NJOP secara bertahap dan secara langsung. Alternatif bertahap dipandang lebih moderat karena memberi waktu adaptasi bagi masyarakat, namun dampak fiskalnya lebih lambat. Sementara kenaikan langsung dianggap efisien karena mampu meningkatkan PAD dalam waktu singkat, meskipun berpotensi memicu resistensi sosial. Keempat, pemilihan solusi: Pemerintah Kota menetapkan kebijakan kenaikan NJOP secara langsung melalui PERWA Nomor 4 Tahun 2021. Implementasi dilakukan tanpa tahapan bertahap maupun konsultasi publik. Dampak awalnya terlihat pada peningkatan penerimaan dari PBB-P2, meski juga menimbulkan resistensi sosial serta penurunan PAD pada tahun pertama pelaksanaan. Dengan demikian, kebijakan kenaikan NJOP di Pematangsiantar menunjukkan adanya rasionalitas fiskal, namun sekaligus memperlihatkan keterbatasan partisipasi publik dalam proses perumusan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alam, A. S. (2012). Analisis Kebijakan Publik Kebijakan Sosial di Perkotaan sebagai Sebuah Kajian Implementatif. *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 1(3), 78-92.
- Amiruddin, A., & Kurniawati, D. (2020). Efektivitas kebijakan fiskal lokal terhadap PAD melalui kenaikan NJOP di Kota Malang *Jurnal Ilmu Administrasi*, 20(1), 85-115.
- Ananda, A., Al Raihan, M. A., Silma, A. P., Syahbudi, M. R., & Fadhil, A. (2024). Analisis Efektivitas Pembelajaran Aktif PAI BK Terhadap Penguasaan Materi Asmaul Husna Kelas 2 SD. *Al-Hasanah : Jurnal Pendidikan Agama Islam*, 9(2), 444-469.
- Andhika, L. R. (2019). Pemodelan Kebijakan Publik: Tinjauan Dan Analisis Untuk Risalah Kebijakan Pemerintah. *Jurnal Riset Pembangunan*, 2(1), 22-35. <https://doi.org/10.36087/jrp.v2i1.45>
- Anggraeni, V., & Ramdan, A. (2024). Pengaruh Penyesuaian Kenaikan Njop Setiap Tahun Dan Kualitas Pelayanan Petugas Pajak Terhadap Kepatuhan Wajib

Pajak Untuk PBB-P2 Di UPPRD Wilayah Kecamatan Kemayoran. *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 4(3), 430-435.

Arifin, M., & Prasetyo, D. (2021). Strategi Peningkatan Pajak Daerah sebagai Sumber PAD. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Daerah*, 7(2), 80–92.

Azzahra, M., Arifin, K. Z., & Dwitayanti, Y. (2023). Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Belanja Modal dan Desentralisasi Fiskal terhadap Fiscal Stress pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera. *JEMSI (Jurnal Ekonomi, Manajemen, dan Akuntansi)*, 9(5), 2243-2254.

Barros, R. S. (2010). Rational public decision-making: Towards a theoretical framework. *Public Policy Review*, 6(1), 1–18.

Bumi Dan Bangunan (PBB) Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Implikasinya Pada Pengelolaan Keuangan Di BPPKAD Kota Probolinggo. Menulis: *Jurnal Penelitian Nusantara*, 1(3), 758-762.

Christia, A. M., & Ispriyarso, B. (2019). Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah Di Indonesia. Law Reform: *Jurnal Pembaharuan Hukum*, 15(1), 149–163.
<https://doi.org/10.14710/lr.v15i1.23360>

Desrinelti, D., Afifah, M., & Gistituati, N. (2021). Kebijakan publik: konsep pelaksanaan. *JRTI (Jurnal Riset Tindakan Indonesia)*, 6(1), 83.
<https://doi.org/10.29210/3003906000>

Dona, E., Gautama, G., & Muslim, I. (2022). Berpengaruhkah Desentralisasi Fiskal dan Kinerja Pemerintah Daerah terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan?. *Jurnal Inovasi Penelitian*, 2(12), 4153-4164.

Elsye, R. (2020). *Desantralisasi Fiskal*. 1–90.

Fadli, M., & Siregar, D. (2021). Penyesuaian Nilai Jual Objek Pajak: Antara Rasionalitas Fiskal dan Respons Masyarakat. *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kebijakan*, 9(1), 82–92.

Fitra, Z., Putro, T. S., & Farida, L. (2017). Penerimaan PBB-P2 Serta Kontribusinya Terhadap Pendapatan Asli Daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 14(3), 334-341

Fujianti, L., & Sachintania, R. (2021). Dampak kenaikan NJOP terhadap beban wajib pajak dan penerimaan daerah. *Jurnal Administrasi Publik*, 8(3), 145–154.

Gunawan, H., & Amalia, L. (2021). Evaluasi Desentralisasi Fiskal dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi*, 18(1), 112–123.

Handoyo, E. (2010). Kebijakan Publik sebagai Kebijakan Publik. *Jurnal MEDTEK*, 2(3), 78–91.

Hartono, N. D., Nugroho, G. W., & Tanjung, H. (2025). Pengaruh Kenaikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Dan Undang-Undang Hubungan Keuangan Antara

- Pemerintah Pusat Dan Daerah (UU HKPD) Terhadap Realisasi Penerimaan Pajak Bumi Dan Bangunan. *Jurnal Revenue: Jurnal Ilmiah Akuntansi*, 5(2), 1324-1333.
- Haryanto, D., & Wulandari, S. (2020). Pengaruh kenaikan NJOP terhadap optimalisasi PAD: Studi kasus pada PBB-P2 di Kota Surabaya. *Jurnal Ekonomi*, 7(2), 99–111.
- Hutomo, S. (2017). Analisis Perbedaan Pendapatan Asli Daerah (Pad) Sebelum Dan Sesudah Pengalihan Pajak Bumi Dan Bangunan Sektor Perkotaan Perdesaan (Pbb-P2). *Kinerja*, 18(1), 32–44. <https://doi.org/10.24002/kinerja.v18i1.516>
- Imbing, O. V. (2013). Analisis penetapan NJOP dan implikasinya terhadap penerimaan PBB di Kota Manado. *Jurnal EMBA: Jurnal Riset Ekonomi, Manajemen, Bisnis Dan Akuntansi*, 1(3).
- Kharisma, B. (2013). Desentralisasi Fiskal Dan Pertumbuhan Ekonomi : Sebelum Dan Sesudah Era Desentralisasi Fiskal Di Indonesia. *Jurnal Ekonomi Dan Studi Pembangunan*, 14(2), 101–119.
- Khoiriyah, A., & Ma'ruf, M. F. (2022). Pengaruh Kesadaran Wajib Pajak terhadap Kepatuhan Wajib Pajak dalam Pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan di Desa Leran Kecamatan Kalitidu Kabupaten Bojonegoro. *Publika*, 765-776.
- Kudaling, G. M., Runtu, T., & Latjandu, L. D. (2022). Analisis Pelaksanaan Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan (PBB-P2) di Desa Mokupa, Kecamatan Tombariri, Kabupaten Minahasa. *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum*
- Kurniawan, M., Noviarita, H., & Anriyani, Y. (2025). Pengaruh Kebijakan Desentralisasi Fiskal dan Pergeseran Sektoral terhadap Ketimpangan Pendapatan Asli Daerah Area Sumbagsel dalam Perspektif Ekonomi Islam Tahun 2015-2023. *Jurnal Ilmiah Edunomika*, 9(2).
- La. (2008). Konsep Dasar Kebijakan Publik. *Atmospheric Environment*, 42(13), 2934–2947.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Maharani, D. V., & Padang, N. S. (2023). Analisis Pengaruh Penyesuaian Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Terhadap Kemauan Wajib Pajak Membayar Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) di Kabupaten Mimika. *Journal of Economics and Regional Science*, 3(1), 1-19.
- Malika, C. (2020). Kontribusi Penerimaan PBB-P2 terhadap PAD Kota Bekasi Tahun 2014-2018

- Manurung, P., Saragih, A. H., & Hasibuan, P. (2024). A Study of the Philosophy of Education and Analysis of the Principles of Implementing Education according to the Al-Qur'an. *Pharos Journal of Theology*, 105(2).
- Manurung, P., Tanjung, K., Kurniati, M., Siregar, M., & Maslan, M. (2024). Kegiatan Perlombaan Keagamaan Bagi Anak-Anak: Upaya Meningkatkan Kepercayaan Diri Siswa Mengikuti Perlombaan. *El-Mujtama: Jurnal Pengabdian Masyarakat*, 4(2), 699-706.
- Manurung, P., Tumiyem, T., & Ghoffar, H. (2016). Media pembelajaran dan pelayanan BK.
- Meinarsari, A. A., & Nursadi, H. (2022). Arah Baru Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Sentralisasi atau Desentralisasi *Journal of Syntax Literate*, 7(8).
- Nadeak, M. F., Damanik, D., & Tumanggor, B. (2022). Derajat desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Samosir. *Jurnal Ekuilnomi*, 4(1), 75-88.
- Nazikha, R. S., & Rahmawati, F. (2021). Pengaruh desentralisasi fiskal, kapasitas fiskal daerah, dan elastisitas fiskal terhadap pertumbuhan inklusif Indonesia. *Jurnal Ekonomi, Bisnis Dan Pendidikan (JEBP)*, 1(2), 120-134.
- Noveyani, A. E., & Martini, S. (2014). Evaluasi Program Pengendalian Tuberkulosis Paru Dengan Strategi DOTS Di Puskesmas Tanah Kalikedinding Surabaya. *Jurnal Berkala Epidemiologi*, 2(2), 251-262.
- Nugroho, R. (2018). Desentralisasi Fiskal dalam Perspektif Otonomi Daerah di Indonesia. *Jurnal Administratio*, 5(1), 62-74.
- Nur, A. C., & Guntur, M. (2019). Analisis Kebijakan Publik. *Analisis Kebijakan Publik*, April, 147. h
- Nurhayati. (2018). Implementasi desentralisasi fiskal dalam peningkatan pendapatan asli daerah melalui optimalisasi PBB-P2 di Kabupaten Sleman (*Skripsi, Universitas Negeri Yogyakarta*).
- Oktaviani, R. E. W. (2022). Dampak Penetapan Kenaikan Nilai Bumi terhadap Tingkat Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan Kota Surakarta.
- Pandu, A. (2022). Analisis Pengaruh Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Alor Periode 2018-2022. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 9(17), 738-752
- Panjaitan, W. M., Damanik, D., & Tumanggor, B. (2020). Analisis Faktor - Faktor Yang Mempengaruhi Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Kota Pematangsiantar Tahun 2000 – 2019. *Jurnal Ekuilnomi*, 2(1), 49-59.

- Permana, A., & Nurkholis, M. (2020). Evaluasi Pendapatan Asli Daerah dalam Kerangka Otonomi Fiskal. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Daerah*, 9(1), 21–30.
- Putri, S. A., & Prasetyo, A. (2021). Analisis kontribusi PBB-P2 terhadap peningkatan PAD di Kota Bekasi. *Jurnal Administrasi Fiskal*, 3(1), 70–80.
- Putri, S. P., & Santoso, E. B. (2021). Pengaruh Penyesuaian NJOP terhadap Kemandirian Fiskal Daerah. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, 12(2), 85–95.
- Putri, W., Kesaulya, F. A., & Khairunnisa, K. (2020). Pengaruh Penyesuaian Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Terhadap Kemauan Membayar Pajak Bumi dan Bangunan di Kota Palembang. *Kompartemen: Jurnal Ilmiah Akuntansi*, 18(2).
- Rahayu, P., & Rudyanto, A. (2020). Efektivitas pajak bumi dan bangunan dalam meningkatkan PAD. *Jurnal Ilmu Ekonomi*, 18(2), 155–166.
- Rahayu, S. M. (2020). Optimalisasi Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui penyesuaian NJOP. *Jurnal Ilmu Ekonomi dan Kebijakan Publik*, 11(2), 125–137.
- Riesdi, M. A. (2024). Analisis pendapatan asli daerah (PAD) untuk menilai kinerja keuangan pada pemerintah Kabupaten Bandung Barat tahun 2018–2022. *Jurnal Inovasi Global*, 2(1), 14–33.
- Rimadevi, G., Mindarti, L. I., & Hanafi, I. (2022). Evaluasi Kebijakan Pengelolaan Wilayah Pesisir Berbasis Pembangunan. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP)*, 8(2), 184–192.
- Rizal, M. (2020). Analisis Penentuan Nilai Jual Objek Pajak terhadap Keadilan Pajak Daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik*, 11(2), 103–115.
- Rudiarto, I., & Wibowo, P. (2020). Desentralisasi fiskal dan kinerja pendapatan daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 10(2), 87–100.
- Saputra, A. I., & Limpato, J. (2021). Analisis Tahapan Kebijakan Pengoptimalan Pendapatan Daerah. *Jurnal Manajemen Perbendaharaan*, 2(2), 147–161.
- Saputra, E., & Amalia, R. (2019). Strategi optimalisasi pajak bumi dan bangunan sektor perdesaan dan perkotaan. *Jurnal Administrasi Publik*, 6(2), 115–124.
- Sari, D. A., & Hidayat, R. (2023). Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah melalui Reformasi Pajak. *Jurnal Penelitian Politik dan Kebijakan*, 13(1), 112–123.
- Setiawan, H. (2018). Strategi Optimalisasi PAD Melalui Peningkatan Efisiensi Pemungutan Pajak Daerah. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Daerah*, 5(2), 50–60.

- Shara Ningsih, K., Frinaldi, A., & Magriasti, L. (2023). Desentralisasi Fiskal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan (JISIP)*, 7(3),
- Sianturi, A., Sjamsuddin, S., & Domai, T. (2014). Peran Pendapatan Asli Daerah dalam Menunjang Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah (Studi pada Dinas Pendapatan Kota Batu). *(Jap)*, 2(3), 557–563.
- Sihombing, M. A. (2019). Pendapatan Asli Daerah sebagai Indikator Keberhasilan Desentralisasi Fiskal. *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 6(1), 38–46.
- Simbolon, S. (2021). Analisis Efektivitas Dan Kontribusi Pajak Bumi Dan Bangunan Terhadap Pendapatan Asli Daerah (Pad) Kota Tangerang.
- Supriadi, D., & Fitriani, N. (2020). Desentralisasi Fiskal dan Kemandirian Daerah: Studi Empiris Pemerintah Kabupaten/Kota. *Jurnal Perspektif Pembiayaan dan Pembangunan Daerah*, 8(2), 140–151
- Trimurni, F., & Mansor, N. (2020). Decentralization of public healthcare services in the province of Sumatera Utara, Indonesia. *International Journal of Public Health Science*, 9(4), 364–372.
- Wibowo, E. A., & Oktivalerina, A. (2022). Analisis kontribusi PBB terhadap PAD Kabupaten Banyumas tahun 2018–2021. *Jurnal Pajak dan Keuangan Daerah*, 9(2), 112–123.
- Wicaksono, A., & Prasetyo, B. (2021). Dampak Penyesuaian NJOP terhadap Nilai Investasi Properti: Studi Kasus di Perkotaan Jawa Tengah. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, 12(1), 27–38.
- Wulandari, A., Dewi, F. D., & Nusantara, A. F. P. (2025). Analisis Kontribusi Pajak
- Wulandari, E., & Hidayat, A. (2022). Optimalisasi penyesuaian NJOP dalam peningkatan PAD. *Jurnal Keuangan Daerah dan Pajak*, 12(1), 59–67. Yaw, A.
- Yudiatmaja, F. (2022). Partisipasi Publik dalam Penetapan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) sebagai Cerminan Keadilan Fiskal. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik*, 12(2), 101–11
- Yulianti, R., & Yusran, A. (2021). Dasar hukum dan fungsi NJOP dalam sistem perpajakan daerah. *Jurnal Ilmu dan Riset Akuntansi (JIRA)*, 10(2), 43–52.