

Implementasi Surat Keputusan Walikota Banjarmasin Nomor 238 Tahun 2023 Tentang Penetapan Nilai Jual Objek Pajak Khusus Bumi Sebagai Dasar Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan di Kota Banjarmasin

Luthfiya Safitri¹ dan Budi Suryadi²

1. Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, Indonesia

*Correspondence author: luthfiya.safitri01@gmail.com

Abstract. *This study aims to evaluate the implementation of Banjarmasin Mayoral Decree Number 238 of 2023 concerning the Determination of the Sales Value of Special Taxable Land Objects as the Basis for Imposing Land and Building Tax (PBB) in Banjarmasin City, and to identify factors hindering its implementation. The background to this study is the recent adjustment of the NJOP (Value-Based Property Tax) seven years after the last adjustment, resulting in a significant spike in PBB bills and public objections. This policy was also not accompanied by adequate public awareness by the government. This study used a descriptive qualitative approach, with data collection techniques including in-depth interviews, field observations, and documentation. The analysis was conducted using George Edward III's theory of policy implementation (communication, resources, disposition, and bureaucratic structure) and Mazmanian and Sabatier's theory (socio-political environmental factors). The results indicate that the policy's implementation has not been optimal. Obstacles occurred in all aspects of implementation according to Edward III: ineffective communication, limited human resources and data, less than fully supportive attitudes of implementers, and an uncoordinated bureaucratic structure. Socio-political environmental factors also hamper implementation, such as a lack of public support, low public participation, and post-pandemic economic conditions that make it difficult for the public to accept tax increases. This study recommends the need for transparency, improved communication, updated taxpayer data, and increased public participation in the implementation of PBB policies.*

Keywords: *policy implementation; NJOP; land and building tax; BPKPAD Banjarmasin*

How to Cite:

Safitri, L., & Suryadi, B. (2025). Implementasi Surat Keputusan Walikota Banjarmasin Nomor 238 Tahun 2023 Tentang Penetapan Nilai Jual Objek Pajak Khusus Bumi Sebagai Dasar Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan di Kota Banjarmasin. *Public Inspiration: Jurnal Administrasi Publik*, 10(2), 172-183. DOI: <https://doi.org/10.22225/pi.10.2.2025.172-183>

1. Pendahuluan

Otonomi daerah merupakan amanat reformasi yang memberikan kewenangan luas kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam berbagai bidang pemerintahan. Salah satu aspek penting dari otonomi ini adalah pengelolaan sumber pendapatan asli daerah (PAD) secara mandiri, salah satunya melalui pemungutan pajak dan retribusi daerah. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) merupakan jenis pajak daerah yang menjadi tulang punggung PAD di banyak daerah, termasuk di Kota Banjarmasin. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi

Daerah, PBB-P2 resmi dialihkan pengelolaannya dari pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten/kota.

Dasar pengenaan PBB-P2 adalah Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), yang ditentukan berdasarkan nilai pasar yang wajar dari tanah dan/atau bangunan. NJOP menjadi instrumen utama yang memengaruhi besarnya kewajiban pajak masyarakat, sehingga penetapannya perlu dilakukan secara adil, akurat, dan berkala. Ketentuan terbaru melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengamanatkan bahwa NJOP perlu diperbarui minimal setiap tiga tahun, atau setiap tahun bagi objek pajak tertentu yang mengalami perkembangan pesat.

Namun demikian, di Kota Banjarmasin, penyesuaian NJOP terakhir kali dilakukan pada tahun 2016. Setelah lebih dari tujuh tahun tanpa pembaruan, Pemerintah Kota Banjarmasin menerbitkan Surat Keputusan Wali Kota Banjarmasin Nomor 238 Tahun 2023 tentang Penetapan Nilai Jual Objek Pajak Khusus Bumi sebagai Dasar Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan. SK Wali Kota 238/2023 ini menetapkan kenaikan NJOP secara signifikan berdasarkan klasifikasi zona wilayah, di mana zona komersial mengalami kenaikan hingga 100%, zona perdagangan atau jasa naik 50%, dan zona perumahan umum naik 30%. Penyesuaian ini didasarkan pada kajian Zona Nilai Tanah (ZNT) yang menunjukkan bahwa NJOP yang lama telah tertinggal jauh dari nilai pasar sebenarnya. Temuan ini sejalan dengan studi Hernandi, Dirgantara, dan Dewi (2025) yang menunjukkan adanya disparitas signifikan antara NJOP dengan nilai pasar tanah di Kabupaten Lebak, dengan rasio penilaian bervariasi antara 1% hingga 267%. Ketidaksesuaian tersebut berpotensi menimbulkan beban pajak yang tidak proporsional bagi wajib pajak. Kondisi serupa juga disoroti McCluskey, Cornia, dan Walters (2003), yang menegaskan bahwa rendahnya akurasi data dan kapasitas administrasi menjadi hambatan utama dalam kinerja pajak properti di Indonesia.

Penerapan kebijakan ini memunculkan berbagai dinamika di masyarakat. Salah satu persoalan utama yang muncul adalah ketidaksiapan masyarakat terhadap lonjakan tagihan PBB yang terjadi secara tiba-tiba. Sebagian warga mengaku kaget dengan kenaikan pajak yang drastis, bahkan hingga dua kali lipat dibandingkan tahun sebelumnya. Lebih lanjut, minimnya sosialisasi dari pihak pemerintah turut memperparah kondisi ini, karena masyarakat merasa tidak diberikan informasi dan penjelasan yang memadai mengenai perubahan kebijakan tersebut. Seperti hasil penelitian dari Weny Putri, dkk (2020) yang menunjukkan bahwa terdapat pengaruh dari adanya penyesuaian NJOP PBB dengan kemauan wajib pajak dalam membayar pajak. Sifat pajak yang memaksa dan mengikat ini menyebabkan masyarakat mau tidak mau harus tetap membayar pajak sesuai dengan hutang pajak yang tertera di Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT).

Selain itu, dalam konteks modernisasi perpajakan, Saputri dan Khoiriawati (2021) menekankan bahwa penerapan sistem berbasis digital dapat meningkatkan transparansi, partisipasi, dan efisiensi administrasi PBB. Implementasi sistem seperti ini menjadi relevan bagi Kota Banjarmasin untuk mengurangi resistensi publik dan meningkatkan pemahaman wajib pajak terhadap kebijakan NJOP baru. Studi pada Kota Bekasi (Widuri & Nurmantu, 2024) menunjukkan bahwa penetapan nilai NJOP yang tidak komprehensif serta kurangnya sosialisasi kepada wajib pajak secara konsisten menghambat penerimaan PBB dan meningkatkan ketidaksesuaian data. Penyesuaian NJOP yang hanya berfokus pada unsur bumi juga menimbulkan pertanyaan mengenai keadilan dalam sistem perpajakan, mengingat unsur bangunan yang juga memiliki nilai ekonomis tidak secara eksplisit diperbarui.

Dalam konteks administrasi publik, fenomena ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas perumusannya, tetapi juga oleh bagaimana kebijakan tersebut dilaksanakan di lapangan. Banyak kebijakan publik yang gagal mencapai tujuannya karena tidak dilaksanakan secara efektif, terutama ketika menghadapi hambatan komunikasi, keterbatasan sumber daya, serta lemahnya partisipasi masyarakat. Seperti yang disampaikan dari penelitian Nawi (2004) yang menjelaskan jika di Kabupaten Sorong Selatan, pelaksanaan rutin 'Pekan Panutan Pajak' dalam bentuk sosialisasi dan operasi sisir terbukti efektif meningkatkan kepatuhan Masyarakat terhadap PBB-P2. Model seperti ini bisa menjadi praktir inspiratif dalam strategi implementasi di Kota Banjarmasin. Dalam teori implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh George C. Edward III menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi ditentukan oleh empat faktor utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Sementara itu, teori Mazmanian dan Sabatier menekankan pentingnya kondisi sosial-politik yang mendukung, kejelasan tujuan kebijakan, serta ketepatan perumusan struktur hukum sebagai determinan utama keberhasilan implementasi.

Penelitian ini memfokuskan diri pada analisis implementasi Surat Keputusan Wali Kota Banjarmasin Nomor 238 Tahun 2023 dengan menggunakan pendekatan teori-teori tersebut. Tujuannya adalah untuk mengkaji secara mendalam bagaimana kebijakan penyesuaian NJOP bumi ini diimplementasikan oleh pemerintah daerah, serta untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaannya. Temuan penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi secara teoritis dalam kajian implementasi kebijakan, sekaligus secara praktis memberikan masukan bagi pemerintah daerah dalam memperbaiki strategi komunikasi, partisipasi, dan pelayanan publik dalam bidang perpajakan.

Dengan demikian, urgensi penelitian ini tidak hanya terletak pada aspek akademis, melainkan juga pada kebutuhan praktis untuk menciptakan kebijakan perpajakan yang lebih adil, transparan, dan partisipatif, sehingga tujuan peningkatan PAD tidak mengorbankan kepercayaan publik dan stabilitas sosial masyarakat. Lebih jauh, Syarifudin, Alfaruq, dan Zaini (2024) menegaskan bahwa validitas dan pembaruan data objek pajak merupakan prasyarat mutlak keberhasilan pemungutan PBB. Tanpa basis data yang akurat, upaya pembaruan NJOP berisiko menimbulkan ketidakadilan fiskal serta mengurangi legitimasi kebijakan di mata masyarakat.

2. Konsep

Administrasi Publik

Dalam konteks administrasi publik, teori ini memberikan kerangka untuk memahami peran pemerintah dalam memberikan pelayanan publik melalui kebijakan yang efektif. Menurut Siagian (2008), administrasi publik merupakan seluruh kegiatan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dalam rangka mencapai tujuan negara melalui pelayanan publik. Administrasi publik berfokus pada efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Stephen K. Bailey (1968) juga menyatakan jika sasaran teori administrasi publik adalah untuk menggambarkan bersama-sama tentang pengetahuan umat manusia dan proposisi-proposisi yang telah teruji dari ilmu pengetahuan sosial dan perilaku.

Kebijakan Publik

Kebijakan publik didefinisikan oleh Easton (1957) sebagai *"the authoritative allocation of values for the society"*, yang artinya kebijakan adalah keputusan yang bersifat mengikat dan

memengaruhi masyarakat luas. Proses kebijakan publik meliputi tahapan penyusunan agenda, formulasi, adopsi, implementasi, dan evaluasi (Dunn, 2013). Setiap tahapan memiliki tantangan tersendiri dan memerlukan dukungan dari aktor-aktor kebijakan serta partisipasi masyarakat. Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Adapun Sholichin Abdul Wahab (2012) mengatakan bahwa pemahaman yang lebih baik terhadap hakikat kebijakan publik sebagai tindakan yang mengarah kepada tujuan, adapun beberapa kategori kebijakan publik.

Kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang biasa diramalkan. Sehingga kebijakan public haruslah dibedakan dengan kebijakan swasta sebagaimana yang dijelaskan oleh Budi Winarno (2002). Selain itu, Suharno (2010) membagi jenis-jenis kebijakan publik ke dalam empat kategori, yaitu kebijakan substantif vs kebijakan procedural, kebijakan distributive vs kebijakan regulasi vs kebijakan redistributif, kebijakan material vs kebijakan simbolik, dan terakhir kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*private goods*).

Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan proses penting dalam mewujudkan tujuan dari suatu kebijakan publik. Menurut George C. Edward III (1980), keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Komunikasi harus jelas dan konsisten, sumber daya harus memadai, sikap pelaksana harus mendukung kebijakan, serta struktur birokrasi harus mendukung pelaksanaan yang efisien. Tahir (2014) juga mengatakan bahwa implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu/pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan. Naditya dkk (2013) menyebutkan dasar dari sebuah implementasi adalah mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Pada dasarnya, implementasi menurut Syauckani dkk (2015) merupakan salah satu tahap dalam proses kebijaksanaan publik dalam sebuah negara. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan itu dirumuskan dengan tujuan yang jelas, termasuk tujuan jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang.

Sementara itu, Mazmanian dan Sabatier (1983) menambahkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan juga ditentukan oleh kejelasan tujuan kebijakan, ketepatan struktur hukum, serta kondisi sosial-politik yang mendukung. Mereka menekankan bahwa implementasi merupakan proses dinamis yang dipengaruhi oleh banyak faktor eksternal, termasuk dukungan politik, legitimasi kebijakan, dan partisipasi publik. Menurut Mulyadi (2015), implementasi merupakan tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan di dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha mengubah keputusan-keputusan menjadi sebuah pola operasional untuk mencapai perubahan besar atau kecil. Tachjan (2006) menambahkan bahwa tujuan implementasi ialah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik (politik) dapat diwujudkan sebagai “*outcome*” dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.

Nilai Jual Objek Pajak (NJOP)

NJOP merupakan dasar pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan, yang ditentukan berdasarkan nilai pasar wajar atas objek pajak (tanah dan/atau bangunan). Menurut Tawas (2015), NJOP

ditentukan dengan merujuk pada harga rata-rata transaksi jual beli di wilayah tertentu. NJOP harus diperbarui secara berkala untuk mencerminkan kondisi pasar terkini, sesuai amanat UU No. 1 Tahun 2022 yang mengatur bahwa NJOP harus ditetapkan minimal setiap tiga tahun. Selain itu, Mardiasmo (2009), menjelaskan bahwa NJOP ialah nilai yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai dasar pengenaan PBB yang harus didasarkan pada perhitungan yang sistematis terhadap faktor-faktor penentu nilai, agar tidak menimbulkan beban pajak yang tidak adil.

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) merupakan salah satu instrumen penting dalam pendapatan asli daerah yang pengenaannya diatur melalui perundang-undangan nasional. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan, objek PBB meliputi bumi dan/atau bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau badan. Undang-undang ini menegaskan bahwa setiap perubahan nilai jual objek pajak (NJOP) yang dijadikan dasar pengenaan PBB harus mempertimbangkan kondisi objektif atas nilai tanah dan bangunan, serta asas keadilan bagi masyarakat. Pajak bumi dan bangunan di Indonesia sering kali mengalami permasalahan struktural, terutama dalam hal kapasitas administrasi daerah pasca-desentralisasi fiskal. Menurut Mardiasmo (2016), PBB ialah pajak yang dikenakan atas kepemilikan atau pemanfaatan bumi dan/atau bangunan. Nilai pajak yang ditentukan berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). PBB bersifat objektif karena menjadi dasar pengenaan adalah nilai ekonomis dari objek pajak itu sendiri. McCluskey et al. (2003) menyebutkan bahwa tantangan utama terletak pada kurangnya transparansi, data yang tidak akurat, dan rendahnya profesionalitas petugas pajak daerah. PBB merupakan pajak atas kepemilikan dan/atau penguasaan bumi dan bangunan, yang termasuk dalam jenis pajak daerah setelah berlakunya UU No. 28 Tahun 2009. Menurut Suparmoko (2010), PBB penting sebagai instrumen fiskal daerah karena bersifat objektif dan berpotensi tinggi dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Komponen dasar PBB terdiri dari NJOP, tarif, dan Nilai Jual Kena Pajak (NJKP), serta diberlakukan dengan sistem *official assessment* oleh pemerintah daerah. Penilaian nilai tanah yang akurat menjadi kunci dalam penerapan system perpajakan yang adil. Hernandi et al. (2025) menyatakan bahwa metode penelitian tanah harus kompetibel dengan system berbasis computer untuk memastikan transparansi dan pengawasan yudisial, sekaligus mendukung efisiensi dan keadilan fiskal. Meskipun PBB memiliki potensi besar sebagai sumber pendapatan daerah, kontribusinya terhadap penerimaan nasional masih rendah. Hernandi et al. (2025) melaporkan bahwa meskipun terdapat pertumbuhan 9,45% pada tahun 2023, kontribusi PBB hanya mencapai 1,2% dari total penerimaan negara, mencerminkan stagnasi dalam optimalisasi penerimaan pajak tanah.

3. Metode

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif, serta dengan teknik wawancara mendalam. Sugiyono (2011) menjelaskan bahwa jenis penelitian deskriptif bertujuan agar peneliti mendapatkan data-data yang objektif dan akurat sehingga memudahkan peneliti untuk mengetahui dan memahami lebih dalam mengenai permasalahan yang diangkat. Penelitian ini dilakukan di wilayah Kota Banjarmasin yang meliputi lima Kecamatan. Instrumen penelitian adalah; 1) Peneliti, 2) Pedoman wawancara (*Interview Guide*) dan 3) Alat penunjang atau pendukung lainnya. Fokus penelitian ini menggunakan teori Implementasi dari George Edward III diantaranya: 1) Komunikasi, 2) Sumber Daya, 3) Disposisi, 4) Stuktur Birokrasi. Juga teori Implementasi Kebijakan dari Mazmanian & Sabatier yang pada penelitian ini hanya berfokus pada kondisi sosial-politik.

Sumber data adalah; 1) Data Primer (wawancara, observasi lapangan, dokumentasi). 2) Data Sekunder: (peraturan perundang-undangan, dokumen pemerintah (khususnya BPKPAD Kota Banjarmasin), kajian ZNT, serta literatur akademik dan hasil penelitian sebelumnya yang relevan dengan topik). Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini antara lain wawancara mendalam, observasi dan dokumentasi. Wawancara BPKPAD Kota Banjarmasin, serta masyarakat selaku wajib pajak yang tinggal di Kota Banjarmasin. Data dianalisis dengan menggunakan tiga tahap dari Miles & Huberman (2014), yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Reduksi data dilakukan dengan menyusun, memilah, dan memfokuskan data sesuai fokus penelitian, yakni implementasi Surat Keputusan Wali Kota Banjarmasin Nomor 238 Tahun 2023 tentang Penetapan Nilai Jual Objek Pajak Khusus Bumi. Selanjutnya, data disajikan dalam bentuk narasi yang menggambarkan hasil temuan di lapangan, dan ditutup dengan penarikan Kesimpulan berdasarkan pola-pola yang ditemukan dalam data serta dikaitkan dengan teori implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier.

4. Hasil dan Pembahasan

Pemerintah Kota Banjarmasin melalui SK Walikota Nomor 238 Tahun 2023 menetapkan penyesuaian Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) khusus untuk unsur bumi sebagai dasar pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2). Implementasi kebijakan ini dimaksudkan untuk menyesuaikan NJOP dengan nilai pasar tanah yang lebih aktual berdasarkan kajian Zona Nilai Tanah (ZNT) tahun 2022. Kebijakan ini berlaku untuk seluruh kecamatan di Kota Banjarmasin, dengan kenaikan bervariasi berdasarkan zona wilayah: zona komersial mengalami kenaikan 100%, zona perdagangan/jasa naik 50%, dan zona perumahan umum naik 30%.

Namun, implementasi kebijakan ini tidak berjalan tanpa hambatan. Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Badan Pengelola Keuangan, Pendapatan, dan Aset Daerah (BPKPAD) serta observasi di lapangan, ditemukan bahwa kebijakan ini belum sepenuhnya dipahami dan diterima oleh masyarakat. Banyak warga yang mengeluhkan lonjakan tagihan PBB yang tiba-tiba dan signifikan, bahkan hingga dua kali lipat dibandingkan tahun sebelumnya. Situasi ini memunculkan reaksi negatif dari masyarakat, terutama mereka yang tinggal di kawasan padat penduduk dengan penghasilan menengah ke bawah. Ketidaksesuaian antara nilai pasar dengan NJOP dapat menimbulkan ketimpangan beban pajak. Studi oleh Hernandi et al. (2025) menunjukkan bahwa dalam konteks Kabupaten Lebak, rasio penilaian (assessment ratio) menunjukkan disparitas yang sangat lebar, yaitu dari 1% hingga 267% yang berarti bahwa beberapa wajib pajak mungkin membayar pajak lebih rendah atau lebih tinggi dari semestinya.

Implementasi Kebijakan Berdasarkan Perspektif George Edward III

Komunikasi

Komunikasi dalam konteks implementasi kebijakan merujuk pada bagaimana informasi tentang kebijakan disampaikan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana dan masyarakat sebagai target kebijakan. Dalam hal ini, hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi vertikal dan horizontal belum berjalan secara efektif. Masyarakat, terutama wajib pajak yang terdampak oleh kenaikan NJOP, banyak yang mengaku tidak pernah menerima informasi resmi dari pemerintah kota sebelum menerima Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT) tahun berjalan. Hal ini menimbulkan persepsi bahwa kebijakan tersebut bersifat mendadak dan tidak berpihak pada rakyat. Bahkan, beberapa tokoh masyarakat menyatakan bahwa kenaikan pajak ini “seperti bom yang tiba-

tiba meledak”, karena terjadi tanpa pemberitahuan maupun dialog. Namun, masih ada masyarakat yang tidak terlalu mempermasalahkan komunikasi yang kurang efektif ini, seperti yang terdapat pada penelitian dari Dina Vika, dkk (2023), masyarakat Mimika sudah menyadari akan kewajiban untuk membayar pajak dan berusaha merespon netral ketika terjadi kenaikan PBB, walaupun hal tersebut tidak disosialisasikan sebelumnya.

Dari sisi internal, petugas pemungut pajak di lapangan (UPT PBB) juga mengungkapkan bahwa tidak ada *briefing* atau pelatihan khusus untuk menjelaskan secara teknis isi dan dasar hukum perubahan NJOP tersebut. Ini menyebabkan mereka tidak bisa menjawab dengan baik saat masyarakat menanyakan alasan kenaikan. Komunikasi yang lemah ini bertentangan dengan prinsip keterbukaan dalam pelayanan publik dan berdampak pada menurunnya legitimasi kebijakan di mata masyarakat.

Disamping itu, BPKPAD menyatakan jika saat ini sudah ada aplikasi bernama BIJAK yang memiliki fungsi untuk mempermudah segala jenis pelayanan yang ada, termasuk pemberitahuan atau informasi penting. Implementasi sistem pajak berbasis digital seperti aplikasi BIJAK mampu meningkatkan transparansi, akurasi data, dan mempermudah akses masyarakat terhadap informasi pajak. Saputri dan Khoirawati (2021) menemukan bahwa pemanfaatan sistem digital secara signifikan meningkatkan partisipasi wajib pajak dan efisiensi administrasi.

Sumber Daya

Sumber daya dalam implementasi kebijakan meliputi SDM, pendanaan, sarana prasarana, dan informasi yang mendukung pelaksanaan kebijakan. Dalam penelitian ini ditemukan bahwa meskipun secara kelembagaan BPKPAD sudah menjalankan fungsi pengelolaan PBB-P2, namun kapasitas sumber daya mereka masih sangat terbatas.

Di beberapa kecamatan yang terdapat di Kota Banjarmasin, petugas pajak tidak memiliki perangkat digital yang memadai untuk mengecek, mengoreksi, atau menjelaskan NJOP kepada masyarakat. Bahkan, pengolahan data objek pajak masih dilakukan secara manual, yang memperbesar potensi kesalahan data dan menyulitkan proses validasi nilai tanah di lapangan. Syarifudin et al. (2024) menekankan pentingnya validitas dan pembaruan data objek pajak dalam sistem informasi, sebagai prasyarat keberhasilan implementasi kebijakan perpajakan daerah.

Selain itu, jumlah petugas yang menangani SPPT dan pelayanan keberatan juga terbatas. Dalam satu UPT hanya tersedia 2–3 orang yang melayani ratusan warga setiap hari selama periode pembagian SPPT. Akibatnya, pelayanan menjadi lambat, warga merasa tidak dilayani dengan baik, dan akhirnya muncul penolakan terhadap substansi kebijakan. Ketimpangan antara beban kerja dan ketersediaan sumber daya ini menjadi faktor penghambat serius dalam proses implementasi kebijakan. Namun, berbeda halnya yang terjadi di wilayah lain seperti di Kabupaten Kepulauan Meranti, yang dijelaskan dalam penelitian oleh Yudi Angga Sahputra (2019), masyarakat di daerah tersebut ternyata merasa cukup dengan pelayanan yang diberikan oleh petugas BPKPAD setempat. Perbandingan ini menunjukkan bahwa efektivitas sumber daya dalam implementasi kebijakan sangat bergantung pada kesiapan lokal, baik dari segi infrastruktur, jumlah petugas, maupun sistem informasi yang mendukung. Kota Banjarmasin, meskipun merupakan wilayah perkotaan yang lebih maju, justru menghadapi tantangan serius dalam hal kapasitas pelaksana kebijakan dibandingkan daerah seperti Kabupaten Kepulauan Meranti. Hal ini mengindikasikan perlunya penyesuaian strategi implementasi yang berbasis konteks lokal dan evaluasi kapasitas kelembagaan secara berkala, agar kebijakan tidak hanya berjalan secara administratif, tetapi juga diterima secara substantif oleh masyarakat.

Disposisi (Sikap Pelaksana)

Disposisi mencerminkan sejauh mana pelaksana kebijakan memiliki kemauan dan komitmen untuk menjalankan kebijakan dengan benar dan penuh tanggung jawab. Berdasarkan temuan di lapangan, mayoritas pelaksana kebijakan di tingkat bawah menunjukkan komitmen yang cukup tinggi, namun tidak didukung oleh pemahaman yang utuh terhadap kebijakan.

Sebagian petugas menyatakan bahwa mereka hanya menerima SK dan arahan singkat dari atasan, tanpa dibekali modul atau pelatihan teknis mengenai perubahan zonasi NJOP, pertimbangan nilai tanah, dan skema keberatan pajak. Hal ini menyebabkan mereka seringkali berada dalam posisi serba salah saat menghadapi pertanyaan dari masyarakat. Seperti yang terdapat dalam penelitian Bryant Manggala (2021) yang menjelaskan jika wajib pajak di Kabupaten Blora merasa keberatan dengan tagihan yang diberikan oleh petugas karena nominalnya sangat tinggi dan selalu naik setiap tahun, juga melebihi nilai jual beli asli yang dilakukan oleh para pihak.

Dalam situasi seperti ini, pelaksana yang sebenarnya memiliki sikap positif akhirnya justru tampak tidak kompeten di mata publik, dan hal ini merusak kredibilitas kebijakan secara keseluruhan. Sama hal nya seperti hasil penelitian Kewetare (2019) yang juga menyatakan jika kepatuhan pelaksana kebijakan dalam pemungutan PBB di Kabupaten Sorong Selatan yang masih tergolong rendah, terbukti dengan keterlambatan petugas dalam menyampaikan SPPT kepada wajib pajak hingga terdapat ketidaksesuaian data administrasi wajib pajak.

Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang kompleks dan tidak fleksibel juga menjadi kendala dalam implementasi SK Wali Kota ini. Prosedur keberatan terhadap nilai NJOP, misalnya, harus melalui beberapa tahapan administratif yang panjang dari RT/RW, ke kelurahan, kecamatan, hingga ke BPKPAD. Hal ini membuat warga merasa proses keberatan tidak efisien dan tidak berpihak pada mereka. Ripley dan Franklin dalam Winarso (2005) mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, diantaranya birokrasi diciptakan sebagai instrument dalam menangani keperluan-keperluan publik, birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan public yang mempunyai kepentingan berbeda-beda dalam setiap hierarkinya, birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda, fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas, birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati, dan birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh pihak luar.

Selain itu, koordinasi antarunit dalam birokrasi belum berjalan optimal. Beberapa lurah mengaku tidak mengetahui detail isi SK maupun zonasi NJOP baru yang berlaku di wilayah mereka. Akibatnya, ketika masyarakat datang menanyakan NJOP, mereka tidak dapat memberikan informasi yang akurat, sehingga memperkuat asumsi masyarakat bahwa kebijakan ini hanya diputuskan di tingkat atas tanpa pertimbangan sosial di tingkat bawah. Studi oleh Saputri dan Khoiriawati (2021) menunjukkan bahwa rendahnya pemahaman masyarakat terhadap sistem dan manfaat pajak menghambat penerimaan daerah.

Tidak adanya sistem digitalisasi terintegrasi untuk NJOP juga membuat pelayanan menjadi tidak transparan. Masyarakat tidak dapat mengakses data NJOP terkini atau membandingkan nilai tanah mereka dengan wilayah lain secara mandiri.

Implementasi Kebijakan Berdasarkan Perspektif Mazmanian & Sabatier

Mazmanian dan Sabatier (1983) menekankan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial-politik di mana kebijakan tersebut dijalankan. Faktor-faktor seperti dukungan masyarakat, stabilitas politik, dan partisipasi publik merupakan elemen penting dalam menciptakan lingkungan implementasi yang kondusif. Dalam konteks implementasi Surat Keputusan Wali Kota Banjarmasin Nomor 238 Tahun 2023, pengaruh kondisi sosial-politik tampak menjadi salah satu penghambat dominan.

Pertama, dukungan masyarakat terhadap kebijakan relatif rendah. Penyesuaian NJOP yang dilakukan secara tiba-tiba setelah tujuh tahun tidak diperbarui, dan hanya difokuskan pada unsur bumi, menciptakan kejutan fiskal bagi masyarakat. Ketidakhadiran pemerintah dalam menyosialisasikan kebijakan ini secara terbuka dan partisipatif memperkuat persepsi masyarakat bahwa kebijakan ini tidak berpihak pada rakyat kecil. Hal ini diperparah oleh situasi ekonomi pascapandemi yang belum sepenuhnya pulih, di mana banyak warga masih berjuang secara ekonomi, khususnya sektor informal dan kelompok rentan.

Kedua, minimnya partisipasi publik dalam proses perumusan hingga implementasi kebijakan memperburuk resistensi sosial. Tidak ada forum konsultasi publik, diskusi terbuka, atau survei penerimaan kebijakan sebelum diterbitkannya SK Wali Kota. Padahal, pelibatan warga, tokoh masyarakat, dan DPRD merupakan langkah strategis dalam membangun legitimasi sosial dan mengantisipasi penolakan.

Ketiga, kondisi politik lokal cenderung top-down dalam pengambilan kebijakan fiskal. Pemerintah kota terlihat lebih fokus pada aspek peningkatan PAD dan target penerimaan, tanpa secara serius mengkaji daya dukung sosial terhadap implementasi. Di sisi lain, lemahnya pengawasan politik terhadap proses ini menyebabkan tidak adanya penyeimbang atas kebijakan teknokratis yang berdampak luas pada warga.

Dalam teori Mazmanian dan Sabatier, kondisi sosial-politik yang tidak mendukung akan mempersulit pencapaian tujuan kebijakan, seberapa pun baik perumusan hukumnya. Hal ini terbukti dalam kasus ini, di mana substansi kebijakan yang dimaksudkan untuk memperbarui NJOP agar lebih relevan dengan nilai pasar, justru ditolak oleh masyarakat karena tidak dikawal oleh proses sosial yang partisipatif dan tidak memperhatikan realitas ekonomi warga.

Dengan menyesuaikan NJOP berdasarkan indeks kemajuan desa (IDV) dan pola spasial penggunaan lahan, kebijakan fiskal dapat lebih inklusif dan mencerminkan kondisi sosial ekonomi lokal. Ini sejalan dengan temuan Hernandi et al. (2025) bahwa integrasi data spasial dan indeks pembangunan desa dapat meningkatkan keadilan dalam penetapan nilai objek pajak. Oleh karena itu, pembenahan implementasi ke depan harus mencakup penguatan komunikasi dua arah, pembukaan ruang partisipasi masyarakat, serta perumusan ulang kebijakan yang mempertimbangkan sensitivitas sosial dan keadilan fiskal. Tanpa dukungan sosial-politik, kebijakan akan terus menghadapi resistensi yang berisiko menghambat efektivitasnya.

Faktor-Faktor Penghambat Implementasi

Berdasarkan hasil temuan lapangan, terdapat beberapa faktor penghambat utama dalam implementasi SK ini, antara lain:

Kurangnya sosialisasi kepada masyarakat. Banyak warga mengetahui perubahan NJOP setelah menerima SPPT.

Keterbatasan kapasitas SDM di lapangan, khususnya petugas pemungut pajak yang tidak dibekali informasi atau pelatihan teknis yang cukup mengenai dasar perubahan NJOP.

Minimnya pelibatan masyarakat dalam proses perumusan, sehingga timbul resistensi akibat kurangnya rasa memiliki atas kebijakan tersebut.

Ketidaksesuaian antara NJOP dengan kondisi fisik objek pajak, terutama pada lahan kosong atau tanah tidak produktif yang dikenai NJOP tinggi karena lokasinya di zona protokol.

Kondisi sosial ekonomi masyarakat yang belum sepenuhnya pulih membuat mereka keberatan dengan beban PBB yang meningkat drastis.

Upaya Pemerintah dalam Menanggapi Hambatan

Meskipun banyak tantangan dalam implementasi, Pemerintah Kota Banjarmasin telah melakukan beberapa penyesuaian untuk merespons dinamika di lapangan. Salah satunya adalah dengan menyediakan skema keringanan pajak atau angsuran PBB bagi wajib pajak yang terbukti tidak mampu. Selain itu, pemerintah juga membuka layanan pengaduan dan klarifikasi nilai NJOP melalui kanal daring maupun tatap muka di UPT PBB.

Namun demikian, respon-respon ini bersifat reaktif dan belum cukup sistematis. Ke depan, perlu adanya pendekatan proaktif dalam bentuk pelibatan komunitas lokal, sosialisasi langsung berbasis wilayah, serta digitalisasi sistem informasi PBB yang dapat diakses secara transparan oleh publik.

5. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis terhadap implementasi Surat Keputusan Walikota Banjarmasin Nomor 238 Tahun 2023, dapat disimpulkan beberapa hal berikut:

Implementasi kebijakan penetapan NJOP khusus bumi di Kota Banjarmasin telah dilakukan namun belum berjalan secara optimal. Kebijakan ini dimaksudkan untuk menyesuaikan nilai jual objek pajak bumi dengan harga pasar aktual sebagai dasar pengenaan PBB, namun pelaksanaannya menghadapi berbagai kendala baik di level teknis maupun sosial. Kebijakan ini diterapkan secara seragam di seluruh wilayah dengan klasifikasi zona tertentu, namun tanpa dukungan sosialisasi yang memadai kepada masyarakat sebagai wajib pajak.

Berdasarkan teori George C. Edward III, semua komponen utama dalam implementasi kebijakan menghadapi hambatan. Komunikasi vertikal dari pemerintah kepada masyarakat tidak berjalan efektif, sehingga terjadi kesenjangan informasi. Sumber daya pelaksana, baik dari sisi personel maupun teknologi, belum mendukung pelaksanaan yang optimal. Sikap pelaksana bersifat pasif, dan struktur birokrasi masih terfragmentasi serta belum berkoordinasi secara menyeluruh lintas instansi terkait. Dari perspektif Mazmanian dan Sabatier, kondisi sosial-politik menjadi salah satu faktor penghambat utama. Ketidaksiapan masyarakat dalam menerima kebijakan disebabkan oleh kurangnya pelibatan publik dalam proses perumusan hingga pelaksanaan. Di sisi lain, situasi ekonomi yang belum stabil memperburuk resistensi sosial terhadap lonjakan tagihan PBB yang terjadi. Kejelasan struktur hukum pun dipertanyakan, karena kebijakan hanya mengatur unsur bumi tanpa mempertimbangkan unsur bangunan secara eksplisit, padahal keduanya merupakan komponen dalam perhitungan PBB. Secara umum, kebijakan ini memiliki tujuan fiskal yang rasional, namun pelaksanaannya belum mempertimbangkan aspek keadilan sosial dan daya dukung masyarakat. Hal ini berdampak pada rendahnya legitimasi dan tingkat penerimaan publik, yang

pada akhirnya menghambat pencapaian efektivitas kebijakan secara menyeluruh. Berdasarkan temuan penelitian, disarankan agar Pemerintah Kota Banjarmasin meningkatkan efektivitas komunikasi publik melalui sosialisasi langsung ke RT/RW, pelatihan teknis kepada petugas pajak, serta digitalisasi sistem informasi NJOP yang transparan. Keterlibatan legislatif dan masyarakat dalam proses perumusan juga perlu diperkuat untuk meningkatkan legitimasi dan partisipasi dalam kebijakan fiskal daerah.

Daftar Pustaka

- Abdul Wahab, Solichi (2012). *Analisis Kebijakan dari Formulasi Keimplementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: BumiAksara.
- Bailey, S (K). (1968). *Ethics and the Public Service*. *Public Administration Review*, 28(3), 234–243.
- Budi, Winarno (2002). *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Presindo, 2002, Hal. 14 - 15.
- Baswori, D. (2024). *Manajemen Administrasi Publik*. In E. Setiawan (Ed.), *Proceedings of the National Academy of Sciences* (Pertama). Retrieved from <http://dx.doi.org/10.10>
- Bram, D. A. (2016). *Implikasi Liberalisasi Perdagangan Terhadap Sektor Garam Nasional (Studi Kasus Kebijakan Garam Impor di Jawa Timur)*. *Jurnal Litigasi Kebijakan Publik*, 17(1), 3133–3166.
- Dunn, William N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Kedua). Gadjah Mada University Press.
- Edward III, George C (1980). *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Fiantika, F. R., Wasil, M., Jumiyati, S., Honesti, L., Wahyuni, S., Mouw, E., ... Waris, L. (2022). *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Pertama; Y. Novita, Ed.). Padang: PT. Global Eksekutif Teknologi.
- Goggin, M. L., Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1984). *Implementation and Public Policy*. *CrossRef Listing of Deleted DOIs*, Vol. 14, p. 159. <https://doi.org/10.2307/3330197>
- Handoyo, E. (2010). *Kebijakan Publik sebagai Kebijakan Publik*. In *Jurnal MEDTEK* (Vol. 2).
- Hantono, Inuzula, L., Husain, S. A., Widiasmara, A., Dhany, U. R., Sululing, S., ... Muchlis, S. (2021). *Akuntansi Sektor Publik* (S. Bahri, Ed.). Bandung: CV. Media Sains Indonesia.
- Hernandi, A., Meilano, I., Saptari, A. Y., Suwardhi, D., Abdulharis, R., Handayani, A. P., ... Cahyani, F. N. (2025). *Fair Taxes, Better Revenue: A Case Study on Spatial Approaches to Land Taxation in Lebak Regency, Indonesia*. *Land*, 14(1), 1–31. <https://doi.org/10.3390/land14010125>
- Indonesia, R. (1985). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan* (pp. 1–224). pp. 1–224.
- Kasmad, R., & Terbuka, U. (2018). *Implementasi Kebijakan Publik*. (September).
- Kewetare, F. F. B. (2019). *Implementasi Kebijakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Sorong Selatan (Kasus Pajak Bumi dan Bangunan Perkotaan dan Pedesaan Berdasarkan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2012 tentang Pajak Daerah)*, Makassar: Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi. (5).
- Lewis, B. D. (2003). Property Tax in Indonesia: Measuring and Explaining Administrative (Under) Performance. *Public Administration and Development*, 23(3), 227–239. <https://doi.org/10.1002/pad.268>
- Mandiri, P., Alfitri, A., Thamrin, M. H., & Najib, A. (2024). *Modernizing Local Tax Policy: The Role of Digitalization in Land and Building Tax Administration*. *Jurnal Public Policy*, 10(3), 204. <https://doi.org/10.35308/jpp.v10i3.8953>
- Marani, D. V. (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.
- Miles, M (B, Hubermen, & Saldana, J). (2014). *Qualitative Data Analysis, a Methods Sourcebook*. USA: Sage Publications. Terjemahan Tjetjep Rohindi Rohidi. UI Press.
- Mulyadi. (2015). *Implementasi Organisasi*. Yogyakarta, Gadjah Mada University.
- Naditya, R., Suryono, A., & Rozikin, M. (2013). *Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Sampah (Suatu Studi di Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP) dalam Pelaksanaan Program Bank Sampah Malang (BSM) di Kelurahan Sukun Kota Malang)*. *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, 1(6), 1086–1095. Retrieved from <https://administrasipublik.studentjournal.ub.ac.id/index.php/jap/article/view/175>

-
- Nawi, R. (2022). *Implementasi Kebijakan Pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perkotaan dan Pedesaan Kabupaten Sorong Selatan*. *Jurnal Governance and Politics (JGO)*, 2(2), 106–121.
- 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), 72–84. <https://doi.org/10.30595/kompartemen.v18i2.7599>
- Retnanindyani, Bryant Manggala. (2021) *Pengaruh Keinakan Nilai Jual Objek Pajak – Pajak Bumi dan Bangunan (NJOP – PBB) Terhadap Proses Peralihan Hak Atas Tanah (Studi Pada Kantor PPAT di Kabupaten Blora)*, Semarang: Universitas Islam Sultan Agung.
- Ripley, R (B). Franklin, G. A. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy*. In *Public Administration Review*. Chicago-Illinois: the Dorsey Press.
- Sahputra, Y. A. (2019). *Implementasi Pemungutan Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan (PBB-P2) Di Kabupaten Kepulauan Merant*.
- Suharno. (2010). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UNY Press.
- Sugiyono. (2011). *Metode Penelitian Administratif*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. (2013). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. In *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952.
- Syarifudin, M., Alfauq, H., & Zaini, M. (2024). *Absorption of Rural and Urban Land and Building Tax through the Tax Object Management Information System*. *International Journal of Research in Social Science*, 14(1), 88–99.
- Syaukani Pratama, dkk. (2015). *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Model Implementasi Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Tachjan. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI.
- Tahir, A. (2011). *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. 978–979.
- Tangkilisan. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Malang: UMM Press
- Tawas, M. A. (2015). *Analysis the Determination Sale Value of Tax Object and Its*. *Jurnal EMBA*, 3(1), 874–882.
- Tresiana, N. (2021). *Implementasi Kebijakan (Pentingnya Kapital Sosial dan Koproduksi)*. Retrieved from [http://repository.lppm.unila.ac.id/38253/1/Implementasi Kebijakan Publik %28Pentingnya Kapital Sosial dan Koproduksi%29.pdf](http://repository.lppm.unila.ac.id/38253/1/Implementasi%20Kebijakan%20Publik%20Pentingnya%20Kapital%20Sosial%20dan%20Koproduksi%29.pdf)
- Widuri, N. I., & Nurmantu, S. (2024). *Evaluasi Kebijakan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Pajak Bumi Dan Bangunan (PBB P2) Dalam Meningkatkan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pada Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Kota Bekasi Tahun 2019-2023*. *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 4(4), 406–413.
- Yusuf, O. S., Sholahuddin, A., & Suhartono, T. (2024). *Absorption of Rural and Urban Land and Building Tax (PBB-P2) Through the Tax Object Management Information System*. *International Journal of Research in Social Science and Humanities*, 05(02), 49–63. <https://doi.org/10.47505/ijrss.2024.2.6>
-