

# MODEL FORMULASI KEBIJAKAN PEMBEbasAN PAJAK BUMI DAN BANGUNAN (PBB) OLEH DPRD KOTA PALEMBANG DALAM RANGKA MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

Adzanu Getar Nusantara<sup>1\*</sup>, Alfitri<sup>2</sup>, Andries Leonardo<sup>3</sup>, Abdul Nadjib<sup>4</sup>

<sup>1,2,3,4</sup> Universitas Sriwijaya, Indonesia

\* Emial Korespondensi: adzanugn90@gmail.com

## Abstract

*This study examines the formulation of property tax (Pajak Bumi dan Bangunan/PBB) exemption policy by the Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) of Palembang City in the context of improving social welfare. Using a qualitative case study approach, the research explores how the policy was formulated, the supporting and inhibiting factors, and its implications for fiscal capacity and citizens' welfare. Data were collected through in-depth interviews, participatory observation, and document analysis, and analyzed thematically. The findings show that the policy formulation process was participatory yet compromise-based, involving DPRD, the local government, and the community. Supporting factors included political commitment, executive support, and public participation, while constraints included fiscal limitations, bureaucratic resistance, and political dynamics among DPRD factions. The results reveal that the PBB exemption policy successfully reduced the financial burden on low-income households without significantly decreasing local revenue, thereby enhancing both tax compliance and political legitimacy. This research contributes to public policy studies by demonstrating how local fiscal policies can balance social justice with fiscal sustainability.*

**Keywords:** Property Tax, Local Fiscal Policy, DPRD, Welfare, Palembang

## Abstrak

*Penelitian ini mengkaji formulasi kebijakan pembebasan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Palembang dalam konteks peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dengan pendekatan kualitatif studi kasus, penelitian ini menelusuri bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan, faktor pendukung dan penghambat, serta implikasinya terhadap kapasitas fiskal dan kesejahteraan warga. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi partisipatif, dan analisis dokumen, kemudian dianalisis secara tematik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses formulasi kebijakan bersifat partisipatif namun kompromis, melibatkan DPRD, pemerintah daerah, dan masyarakat. Faktor pendukung utama meliputi komitmen politik, dukungan eksekutif, dan partisipasi publik, sementara kendala meliputi keterbatasan fiskal, resistensi birokrasi, dan dinamika politik antarfraksi DPRD. Kebijakan pembebasan PBB terbukti mampu meringankan beban rumah tangga berpenghasilan rendah tanpa menurunkan signifikan penerimaan daerah, sehingga meningkatkan kepatuhan pajak sekaligus legitimasi politik. Penelitian ini berkontribusi bagi kajian kebijakan publik dengan menunjukkan bahwa kebijakan fiskal daerah dapat menyeimbangkan keadilan sosial dengan keberlanjutan fiskal.*

**Kata Kunci:** Pajak Bumi Dan Bangunan, Kebijakan Fiskal Daerah, DPRD, Kesejahteraan, Palembang

## PENDAHULUAN

Kesejahteraan masyarakat merupakan tujuan utama dari pembangunan nasional dan daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara memiliki kewajiban untuk melindungi segenap bangsa, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Amanat konstitusional ini diperkuat melalui pasal-pasal khusus, antara lain Pasal 27 ayat (2) yang menjamin hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, Pasal 28H ayat (1) yang menekankan hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, serta Pasal 34 ayat (1)–(3) yang menegaskan kewajiban negara memelihara fakir miskin, menyediakan jaminan sosial, dan memastikan pelayanan publik yang layak.

Dalam konteks pembangunan daerah, amanat tersebut terimplementasi melalui penyelenggaraan otonomi daerah. Pasal 18 UUD 1945 menegaskan bahwa setiap daerah provinsi, kabupaten, dan kota berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi seluas-luasnya. Otonomi daerah diharapkan menjadi instrumen demokratisasi sekaligus sarana untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat. Dengan otonomi, pemerintah daerah memiliki kewenangan strategis dalam merumuskan kebijakan publik sesuai dengan potensi dan kebutuhan lokal.

Desentralisasi sebagai wujud nyata dari otonomi daerah tidak hanya dimaknai sebagai pemindahan kewenangan administratif dari pusat ke daerah, tetapi juga sebagai instrumen pemerataan kesejahteraan. Rondinelli (1981) dan Smith (2008) menekankan bahwa desentralisasi memungkinkan pemerintah daerah untuk lebih responsif, inovatif, dan partisipatif dalam merumuskan kebijakan. Dalam kerangka ini, kebijakan publik daerah tidak hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, tetapi juga pada keadilan sosial dan pemerataan manfaat pembangunan.

Palembang, sebagai ibu kota Provinsi Sumatera Selatan, menempati posisi strategis dalam implementasi otonomi daerah. Secara historis, Palembang dikenal sebagai kota tertua di Indonesia dengan warisan kejayaan Kerajaan Sriwijaya. Secara geografis, kota ini terletak di sepanjang Sungai Musi, yang sejak dahulu menjadi jalur perdagangan penting di Sumatera dan Asia Tenggara. Posisi geografis tersebut menempatkan Palembang sebagai simpul transportasi, perdagangan, dan jasa, yang menjadi fondasi utama bagi pertumbuhan ekonominya.

Dalam dua dekade terakhir, Palembang mengalami perkembangan pesat, baik dari sisi ekonomi maupun infrastruktur. Perhelatan besar seperti Pekan Olahraga Nasional 2004, SEA Games 2011, hingga Asian Games 2018 mempercepat pembangunan perkotaan, mulai dari Light Rail Transit (LRT), jalan arteri, hingga fasilitas olahraga bertaraf internasional. Namun, perkembangan tersebut masih menyisakan persoalan serius, seperti kesenjangan sosial, ketimpangan pelayanan publik, serta masalah lingkungan akibat alih fungsi lahan dan banjir tahunan. Dalam kerangka otonomi daerah, tantangan tersebut membutuhkan kebijakan publik yang tidak hanya pro-growth tetapi juga pro-poor dan pro-equity. Pemerintah Kota Palembang dituntut mampu merumuskan kebijakan fiskal yang berpihak kepada masyarakat miskin, sekaligus menjaga stabilitas pendapatan daerah. Pajak daerah, khususnya Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), menjadi instrumen penting yang mencerminkan tarik-menarik antara kebutuhan fiskal dan kepentingan sosial.

Secara demografis, Kota Palembang memiliki populasi sekitar 1,8 juta jiwa pada pertengahan 2024 dengan komposisi gender relatif seimbang. Struktur usia didominasi oleh kelompok produktif (15–59 tahun), yang memberikan potensi besar bagi pertumbuhan ekonomi maupun partisipasi pembangunan. Sebagai pusat aktivitas ekonomi, pendidikan, dan budaya di Sumatera Selatan, Palembang memainkan peran penting dalam mendorong dinamika sosial-ekonomi regional. Data Badan Pusat Statistik (BPS, 2025) mencatat bahwa Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kota Palembang atas dasar harga berlaku pada tahun 2024 mencapai Rp663,96 triliun, dengan PDRB per kapita sebesar Rp75,13 juta. Pertumbuhan ekonomi tahun 2024 tercatat sebesar 5,03 persen, menunjukkan pemulihan stabil pasca pandemi Covid-19. Tren pertumbuhan ini relatif konsisten sejak 2015, kecuali pada tahun 2020 ketika pandemi menyebabkan kontraksi sebesar -1,92 persen. Rangkaian data ini memperlihatkan bahwa Palembang memiliki kapasitas ekonomi yang cukup kuat untuk menopang pembangunan jangka panjang. Namun demikian, fenomena yang terjadi di Palembang memperlihatkan apa yang dalam literatur pembangunan disebut sebagai *paradoks pertumbuhan* (growth paradox). Pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak serta-merta berdampak signifikan pada pemerataan hasil pembangunan. Sektor perdagangan, konstruksi, dan jasa keuangan menjadi motor utama pertumbuhan, sementara masyarakat berpenghasilan rendah, terutama mereka yang bekerja di sektor informal, belum sepenuhnya merasakan manfaatnya. Hal ini memperlihatkan bahwa indikator makroekonomi tidak selalu mampu merepresentasikan kondisi kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh.

Ketimpangan pendapatan menjadi isu serius dalam pembangunan Kota Palembang. Indeks Gini tahun 2024 tercatat sebesar 0,354. Angka ini memang tidak menunjukkan ketimpangan ekstrem, namun stagnasi dalam rentang 0,35–0,36 selama hampir satu dekade mencerminkan adanya keterbatasan kebijakan dalam mengatasi kesenjangan distribusi pendapatan. Kondisi ini menandakan bahwa pertumbuhan ekonomi lebih banyak dinikmati oleh kelompok menengah ke atas, sementara masyarakat miskin masih menghadapi berbagai keterbatasan struktural. Kemiskinan juga masih menjadi tantangan pembangunan. Persentase penduduk miskin pada tahun 2023 mencapai 11,3 persen, relatif tinggi jika dibandingkan dengan kota besar lain di Sumatera. Tren penurunan kemiskinan dari 13,4 persen pada 2015 menjadi 11,3 persen pada 2024 menunjukkan perbaikan, tetapi laju penurunannya lambat. Bahkan, sempat terjadi kenaikan pada 2020 akibat dampak pandemi. Angka tersebut memperlihatkan bahwa pertumbuhan ekonomi di Palembang belum sepenuhnya inklusif, dan kelompok masyarakat berpenghasilan rendah tetap berada dalam posisi rentan.

Perspektif teori kesejahteraan yang dikemukakan Amartya Sen (1999) menekankan bahwa kesejahteraan tidak hanya diukur dari pendapatan, tetapi juga dari kemampuan (*capability*) masyarakat dalam memperluas pilihan hidupnya. Dengan demikian, kemiskinan di Palembang bukan sekadar persoalan kurangnya pendapatan, tetapi juga keterbatasan dalam akses terhadap pendidikan, layanan kesehatan, perumahan, dan peluang ekonomi. Dalam konteks ini, kebijakan fiskal daerah memiliki peran vital untuk menciptakan ruang bagi masyarakat miskin dalam meningkatkan kualitas hidupnya. Salah satu instrumen fiskal yang paling dekat dengan kehidupan masyarakat adalah Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). PBB berkontribusi signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Palembang, dengan realisasi penerimaan yang relatif stabil di atas 95 persen dari target selama periode 2015–2024. Namun, beban PBB juga dirasakan cukup berat oleh rumah tangga berpenghasilan rendah karena sifatnya wajib dan berulang setiap tahun. Situasi ini menimbulkan dilema kebijakan: di satu sisi, PBB penting untuk memperkuat kapasitas fiskal daerah, tetapi di sisi lain, ia berpotensi memperberat beban ekonomi kelompok miskin.

Data Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Palembang menunjukkan bahwa pada 2024, target penerimaan PBB sebesar Rp280 miliar dengan realisasi Rp270,52 miliar atau 96,62 persen. Konsistensi capaian ini memperlihatkan bahwa meskipun ada kebijakan pembebasan PBB untuk kelompok tertentu, penerimaan daerah tidak mengalami penurunan signifikan. Fenomena ini justru mengindikasikan bahwa kebijakan fiskal yang pro-poor dapat berjalan

seiring dengan keberlanjutan penerimaan daerah melalui peningkatan kepatuhan wajib pajak. Kondisi empiris ini menegaskan adanya kebutuhan akan kebijakan fiskal yang tidak hanya berfungsi sebagai instrumen penghimpunan pendapatan, tetapi juga sebagai sarana distribusi keadilan sosial. Dengan posisi strategisnya sebagai ibu kota provinsi, Palembang memiliki tanggung jawab untuk menunjukkan bagaimana otonomi daerah dapat menghasilkan kebijakan fiskal yang inklusif dan berkelanjutan.

Kebijakan pembebasan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Kota Palembang lahir dari kebutuhan untuk menyeimbangkan kepentingan fiskal daerah dengan beban ekonomi masyarakat berpenghasilan rendah. Kebijakan ini pertama kali diformalkan melalui Peraturan Wali Kota Palembang Nomor 49 Tahun 2019, yang memberikan pembebasan PBB bagi objek pajak dengan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tertentu. Tujuan utama kebijakan tersebut adalah memberikan keringanan fiskal kepada keluarga miskin dan kelompok rentan, sekaligus menunjukkan keberpihakan pemerintah kota terhadap aspek keadilan sosial.

Kebijakan ini kemudian diperluas pada 2024, ketika Pemerintah Kota Palembang bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menetapkan pembebasan PBB hingga Rp300.000. Artinya, wajib pajak dengan nilai kewajiban di bawah jumlah tersebut dibebaskan dari pembayaran. Kebijakan ini secara langsung memberikan ruang fiskal tambahan bagi rumah tangga miskin untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti pangan, pendidikan, kesehatan, dan perumahan. Dari perspektif teori keuangan publik, langkah ini merupakan wujud fungsi distribusi fiskal sebagaimana dikemukakan Musgrave (1989), di mana negara berperan mengurangi ketimpangan ekonomi melalui kebijakan pajak yang lebih berkeadilan.

Menariknya, meskipun kebijakan pembebasan diterapkan, penerimaan PBB Kota Palembang tetap stabil. Realisasi PBB tahun 2024 mencapai Rp270,52 miliar atau 96,62 persen dari target, angka yang sebanding dengan capaian tahun-tahun sebelumnya. Fakta ini memperlihatkan bahwa pembebasan pajak tidak otomatis menurunkan penerimaan daerah, bahkan justru berpotensi meningkatkan kepatuhan wajib pajak. Ketika masyarakat melihat adanya keadilan dan keberpihakan pemerintah, legitimasi fiskal meningkat, dan kesediaan mereka untuk membayar pajak menjadi lebih besar. Dengan demikian, kebijakan pembebasan PBB dapat menghasilkan kondisi *win-win solution* bagi pemerintah daerah dan masyarakat.

Namun, di balik capaian positif tersebut, terdapat persoalan dalam proses formulasi kebijakan. Kebijakan pembebasan PBB di Palembang selama ini cenderung bersifat reaktif terhadap kondisi eksternal, seperti tekanan ekonomi akibat pandemi Covid-19, ketimbang hasil

dari sebuah model formulasi yang sistematis dan berjangka panjang. Proses pembentukan kebijakan lebih banyak dipengaruhi oleh dinamika politik dan kepentingan jangka pendek, dibandingkan analisis komprehensif yang memperhitungkan keberlanjutan fiskal dan kesejahteraan masyarakat secara holistik.

Keterlibatan DPRD dalam formulasi kebijakan ini juga mencerminkan arena politik lokal yang penting. Sebagai lembaga legislatif daerah, DPRD memiliki tiga fungsi utama—legislasi, anggaran, dan pengawasan—yang seharusnya menjadi dasar dalam merumuskan kebijakan publik. Dalam praktiknya, DPRD Palembang berperan sebagai *policy broker* yang menjembatani aspirasi masyarakat dengan kepentingan eksekutif. Namun, kajian akademis mengenai peran DPRD dalam merumuskan kebijakan fiskal daerah, khususnya terkait PBB, masih sangat terbatas. Sebagian besar penelitian terdahulu hanya menyoroti aspek administratif PBB, kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah, atau kepatuhan wajib pajak, bukan pada proses formulasi politik dan model kebijakan yang melibatkan DPRD. Dengan demikian, kebijakan pembebasan PBB di Palembang menghadirkan paradoks: di satu sisi ia terbukti memberikan dampak positif bagi masyarakat miskin tanpa mengurangi secara signifikan penerimaan daerah, tetapi di sisi lain kebijakan ini belum diiringi dengan mekanisme formulasi yang sistematis dan terencana. Kesenjangan inilah yang menegaskan perlunya penelitian akademik yang lebih fokus pada model formulasi kebijakan pembebasan PBB, dengan menempatkan DPRD sebagai aktor sentral dalam proses politik dan kebijakan fiskal lokal.

Kajian akademis mengenai Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Indonesia umumnya berfokus pada aspek teknis administratif, kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD), serta tingkat kepatuhan wajib pajak. Misalnya, Pratama (2020) menyoroti peran PBB dalam meningkatkan PAD, sementara Putra (2021) membahas kepatuhan wajib pajak pasca pemberian insentif fiskal. Penelitian-penelitian ini memberikan kontribusi penting dalam memahami dimensi fiskal dan administratif, tetapi kurang memperhatikan aspek politik dan proses formulasi kebijakan.

Beberapa studi terbaru mulai menyinggung dampak sosial kebijakan pembebasan PBB. Susanti (2023) menunjukkan bahwa kebijakan serupa di Surabaya berdampak positif terhadap kesejahteraan rumah tangga miskin. Namun, fokus penelitian tersebut lebih pada outcome kebijakan, bukan pada proses formulasi dan peran aktor politik di baliknya. Sementara itu, Ramadhan (2023) meneliti peran DPRD dalam kebijakan fiskal di Bandung, tetapi lebih menekankan aspek anggaran, bukan pajak daerah seperti PBB. Lestari dan Widodo (2022)

bahkan menyebut bahwa kebijakan pembebasan pajak daerah sering bersifat populis, tetapi tidak menjelaskan kerangka formulasi yang jelas.

Keterbatasan literatur ini menegaskan adanya research gap penting: belum banyak penelitian yang mengkaji bagaimana DPRD sebagai aktor politik lokal berperan dalam merumuskan kebijakan fiskal redistributif, khususnya pembebasan PBB, serta bagaimana model formulasi kebijakan tersebut dapat dirancang agar lebih sistematis, adil, dan berkelanjutan. Dengan kata lain, penelitian yang menempatkan DPRD sebagai pusat analisis dalam formulasi kebijakan fiskal daerah masih sangat minim.

Selain kesenjangan akademik, terdapat pula urgensi praktis. Kota Palembang saat ini menghadapi tantangan paradoks pertumbuhan, yaitu pertumbuhan ekonomi yang tidak sepenuhnya menurunkan tingkat kemiskinan dan ketimpangan. Dalam kondisi demikian, kebijakan fiskal pro-poor seperti pembebasan PBB menjadi instrumen penting untuk memperkuat keadilan sosial. Namun, tanpa model formulasi kebijakan yang jelas, konsistensi dan keberlanjutan kebijakan ini sulit dijamin. Dalam jangka panjang, ketidakakteraturan formulasi dapat menimbulkan risiko fiskal, melemahkan legitimasi DPRD, serta mengurangi efektivitas kebijakan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penelitian ini hadir untuk menjembatani kesenjangan akademik sekaligus menjawab kebutuhan praktis. Dengan menekankan peran DPRD dalam formulasi kebijakan pembebasan PBB di Palembang, penelitian ini diharapkan mampu menghadirkan kerangka konseptual dan model praktis yang dapat menjadi rujukan, baik bagi akademisi dalam memperluas literatur administrasi publik, maupun bagi pembuat kebijakan dalam merancang kebijakan fiskal yang lebih inklusif.

Berdasarkan latar belakang empiris dan kesenjangan akademik yang telah diuraikan, penelitian ini memiliki tiga tujuan utama. Pertama, menganalisis proses formulasi kebijakan pembebasan PBB di Kota Palembang sebagai instrumen fiskal daerah yang diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kedua, mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam proses formulasi tersebut dari perspektif politik, hukum, ekonomi, dan sosial. Ketiga, merumuskan model ideal formulasi kebijakan pembebasan PBB yang sistematis, berkeadilan, dan berkelanjutan, yang dapat menjadi pedoman bagi DPRD Kota Palembang dalam menyeimbangkan kepentingan fiskal daerah dengan kebutuhan sosial masyarakat.

Penelitian ini memberikan kontribusi dalam dua ranah. Pada ranah akademik, penelitian ini memperluas kajian kebijakan fiskal daerah dengan menekankan proses formulasi, bukan hanya pada outcome atau kontribusi administratif. Dengan mengintegrasikan teori keuangan publik Musgrave (1989), teori desentralisasi fiskal Oates (1972), serta pendekatan kapabilitas Amartya Sen (1999), penelitian ini menghadirkan perspektif multidimensional dalam memahami kebijakan pembebasan PBB. Selain itu, teori New Public Service (Denhardt & Denhardt, 2003) memperkuat relevansi penelitian dengan menekankan peran DPRD sebagai representasi warga dalam mendorong kebijakan publik yang berkeadilan. Dengan demikian, penelitian ini menjembatani gap antara teori kebijakan publik dengan praktik fiskal lokal di Indonesia.

Pada ranah praktis, penelitian ini diharapkan memberikan masukan bagi DPRD dan Pemerintah Kota Palembang dalam memperkuat kapasitas legislasi, anggaran, dan pengawasan. Temuan penelitian dapat menjadi rujukan dalam merancang kebijakan fiskal yang lebih partisipatif, transparan, dan berpihak kepada masyarakat miskin. Bagi masyarakat, kebijakan pembebasan PBB yang diformulasikan secara sistematis dan adil akan memperkuat kepercayaan terhadap pemerintah daerah sekaligus meningkatkan partisipasi publik dalam proses kebijakan. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memperkaya literatur akademik, tetapi juga menawarkan kontribusi nyata bagi tata kelola fiskal daerah yang inklusif dan berkelanjutan.

Secara keseluruhan, penelitian ini hadir untuk mengisi kesenjangan pengetahuan sekaligus menjawab kebutuhan praktis dalam pengelolaan fiskal daerah. Dengan fokus pada formulasi kebijakan pembebasan PBB di Palembang, penelitian ini diharapkan mampu menghadirkan model kebijakan yang relevan, implementatif, dan adaptif terhadap dinamika sosial-ekonomi masyarakat perkotaan di Indonesia.

## TELAAH LITERATUR DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

### 2.1 Kajian Penelitian Terdahulu

Pajak properti (*property tax*) telah lama menjadi perhatian dalam literatur ekonomi publik dan administrasi fiskal karena sifatnya yang langsung membebani masyarakat serta kontribusinya yang signifikan terhadap pendapatan pemerintah daerah. Secara internasional, berbagai penelitian menekankan bahwa pajak properti memiliki peran ganda: sebagai sumber pendapatan yang relatif stabil dan sebagai instrumen redistribusi ekonomi.

### 2.1.1 Penelitian Internasional

Han dan Kung (2021) dalam studinya di Tiongkok menemukan bahwa pajak properti memiliki pengaruh jangka panjang terhadap akumulasi modal dan pertumbuhan ekonomi, sekaligus berfungsi mengurangi spekulasi tanah. Fajgelbaum dan Gaubert (2020) meneliti desain pajak properti di Amerika Serikat dan menyimpulkan bahwa kebijakan yang tepat dapat mengurangi ketimpangan distribusi tanah tanpa mengorbankan efisiensi ekonomi. Sementara itu, Bahl dan Martinez-Vazquez (2008) menekankan bahwa pajak properti merupakan sumber pendapatan daerah yang potensial, namun implementasinya sering terkendala kapasitas administratif dan resistensi politik.

Penelitian di negara-negara berkembang juga menunjukkan dinamika yang serupa. Kelly (2013) meneliti implementasi pajak properti di Kenya dan Tanzania, dan menemukan bahwa tantangan utama adalah lemahnya kapasitas fiskal pemerintah daerah dan rendahnya kepatuhan wajib pajak. Bardhan dan Mookherjee (2006) mengkaji desentralisasi fiskal di India, dan menyimpulkan bahwa desentralisasi dapat meningkatkan kesejahteraan lokal bila disertai partisipasi masyarakat serta pengawasan legislatif yang kuat. Hal ini relevan dengan konteks Indonesia, di mana DPRD memiliki fungsi representasi politik dalam kebijakan fiskal.

Di Amerika Latin, Bird dan Slack (2004) menyoroti pentingnya pajak properti dalam memperkuat keuangan lokal, namun mereka juga mencatat adanya kecenderungan politik populis yang sering membatasi efektivitas pajak tersebut. Fenomena serupa juga terjadi di beberapa negara Afrika, di mana pemerintah daerah cenderung memberikan pembebasan pajak dengan alasan sosial, meski tanpa perencanaan fiskal yang matang (Fjeldstad, 2006).

### 2.1.2 Penelitian Nasional

Di Indonesia, penelitian tentang pajak daerah dan PBB relatif banyak, meskipun mayoritas fokus pada aspek administratif. Pratama (2020) menemukan bahwa kontribusi PBB terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) cukup signifikan di kota-kota besar, namun efektivitasnya sering terganggu oleh rendahnya kepatuhan wajib pajak. Putra (2021) menyoroti pengaruh insentif fiskal terhadap kepatuhan pajak di Surabaya, dan menyimpulkan bahwa pemberian keringanan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat, meski berpotensi menurunkan penerimaan daerah bila tidak dikelola dengan baik.

Beberapa studi mulai mengkaji aspek sosial dari PBB. Susanti (2023) meneliti kebijakan pembebasan PBB di Surabaya dan menemukan dampak positif terhadap kesejahteraan rumah tangga miskin. Namun, penelitian tersebut lebih menekankan pada

outcome kebijakan, bukan pada proses formulasi politik. Ramadhan (2023) meneliti peran DPRD dalam kebijakan fiskal di Bandung, tetapi fokusnya lebih pada fungsi anggaran, bukan pada kebijakan pajak.

Lestari dan Widodo (2022) menekankan bahwa pembebasan pajak daerah sering kali bersifat populis untuk meraih simpati publik, tanpa didasarkan pada analisis fiskal yang komprehensif. Hal ini serupa dengan catatan Bird dan Slack (2004) di Amerika Latin, yang menyoroti kecenderungan populisme dalam kebijakan fiskal lokal. Sementara itu, penelitian Sari (2019) menunjukkan bahwa peran DPRD dalam formulasi kebijakan fiskal daerah seringkali dipengaruhi oleh dinamika politik lokal, termasuk tarik-menarik antara kepentingan partai politik, eksekutif, dan konstituen.

### 2.1.3 Identifikasi Kesenjangan Penelitian

Dari uraian di atas, terlihat bahwa penelitian internasional maupun nasional lebih banyak menitikberatkan pada:

1. Aspek teknis administratif pajak properti (efisiensi, kepatuhan, kontribusi terhadap PAD).
2. Dampak sosial dari pajak properti, terutama terhadap kelompok masyarakat berpenghasilan rendah.
3. Peran desentralisasi fiskal dalam meningkatkan kesejahteraan, dengan fokus pada kapasitas administratif pemerintah daerah.

Namun, masih terdapat kekosongan (research gap) dalam literatur, yaitu:

- Minimnya penelitian yang menempatkan DPRD sebagai aktor politik utama dalam formulasi kebijakan fiskal redistributif.
- Kurangnya kajian mengenai model formulasi kebijakan pembebasan PBB yang sistematis, adil, dan berkelanjutan di tingkat kota.
- Terbatasnya integrasi teori kebijakan publik, keadilan fiskal, dan partisipasi politik dalam menganalisis kebijakan pajak daerah.

Dengan demikian, penelitian ini berupaya mengisi kesenjangan tersebut dengan menganalisis peran DPRD Kota Palembang dalam formulasi kebijakan pembebasan PBB, serta merumuskan model kebijakan yang sejalan dengan prinsip keadilan fiskal dan kesejahteraan masyarakat.

## 2.2 Grand Theory: New Public Service (NPS)

Paradigma administrasi publik mengalami perkembangan panjang dari era *old public administration*, kemudian *new public management*, hingga lahirnya *new public service* (NPS). Denhardt dan Denhardt (2003) memperkenalkan NPS sebagai paradigma baru yang menekankan pelayanan publik berbasis demokrasi, partisipasi warga, dan keadilan sosial. Berbeda dengan pendekatan *new public management* yang lebih berorientasi pada efisiensi dan logika pasar, NPS mengedepankan prinsip bahwa pemerintah ada untuk melayani, bukan untuk mengarahkan atau sekadar mengelola masyarakat.

Ada tujuh prinsip utama dalam NPS:

1. Melayani warga, bukan pelanggan. Pemerintah memandang masyarakat sebagai warga negara dengan hak politik, bukan sekadar konsumen layanan publik.
2. Pursue the public interest. Kebijakan harus diarahkan pada kepentingan publik yang lebih luas, bukan kepentingan sempit birokrasi atau pasar.
3. Value citizenship and public service above entrepreneurship. NPS menolak komersialisasi layanan publik yang cenderung eksklusif, dan menekankan nilai partisipasi warga.
4. Think strategically, act democratically. Strategi pembangunan harus disusun dengan perencanaan jangka panjang, tetapi dilaksanakan melalui proses demokratis yang partisipatif.
5. Recognize that accountability is not simple. Akuntabilitas dalam NPS tidak hanya kepada atasan birokratis, tetapi juga kepada masyarakat luas.
6. Serve rather than steer. Pemerintah bertindak sebagai fasilitator dan kolaborator, bukan pengendali tunggal.
7. Value people, not just productivity. Orientasi utama NPS adalah kesejahteraan manusia, bukan sekadar efisiensi ekonomi.

Dalam konteks penelitian ini, NPS memberikan kerangka normatif bahwa DPRD sebagai lembaga legislatif daerah memiliki tanggung jawab utama untuk memastikan formulasi kebijakan pajak, termasuk pembebasan PBB, benar-benar mencerminkan aspirasi masyarakat. Dengan NPS, peran DPRD dipahami bukan hanya sebagai penyusun aturan fiskal, tetapi juga sebagai representasi demokratis warga kota yang memperjuangkan keadilan fiskal.

Lebih jauh, NPS menegaskan pentingnya partisipasi publik dalam siklus kebijakan. Formulasi kebijakan pembebasan PBB di Palembang dapat dipandang sebagai manifestasi

prinsip *serve rather than steer*, di mana DPRD dan pemerintah kota tidak hanya menetapkan target penerimaan, tetapi juga mendengarkan kebutuhan masyarakat miskin yang terbebani oleh kewajiban pajak.

### 2.3 Middle Theory: Decision Theory

*Decision theory* merupakan kerangka teoritis yang menjelaskan bagaimana individu atau kelompok membuat pilihan dalam kondisi ketidakpastian, keterbatasan informasi, dan konflik kepentingan. Herbert Simon (1947) melalui konsep *bounded rationality* menekankan bahwa pengambil keputusan tidak selalu rasional secara penuh karena keterbatasan informasi, waktu, dan kapasitas kognitif. Sebaliknya, mereka cenderung mencari keputusan yang “cukup memuaskan” (*satisficing*), bukan yang paling optimal.

Dalam konteks formulasi kebijakan publik, *decision theory* menyoroti bagaimana aktor politik, seperti DPRD, memilih alternatif kebijakan dengan mempertimbangkan faktor politik, sosial, ekonomi, dan hukum. Proses pengambilan keputusan dalam formulasi kebijakan pembebasan PBB di Palembang, misalnya, tidak hanya dipengaruhi oleh analisis fiskal tetapi juga oleh tekanan konstituen, dinamika partai politik, serta kebutuhan menjaga legitimasi publik.

Secara umum, ada dua pendekatan utama dalam *decision theory*:

1. Rational Choice Model menekankan bahwa aktor akan memilih opsi yang memaksimalkan utilitas berdasarkan informasi yang tersedia. Dalam kebijakan fiskal, hal ini berarti memilih kebijakan yang paling efisien secara fiskal.
2. Bounded Rationality menekankan keterbatasan aktor dalam mencapai rasionalitas penuh. Dalam praktiknya, keputusan politik sering kali kompromistik, mengutamakan *satisficing* dibandingkan *optimizing*.

Kedua pendekatan ini relevan dalam penelitian ini. DPRD Palembang mungkin ingin memaksimalkan penerimaan pajak (rational choice), tetapi pada saat yang sama mereka harus mengakomodasi aspirasi masyarakat miskin yang menuntut keringanan beban (bounded rationality). Hasil akhirnya adalah kebijakan pembebasan PBB yang merefleksikan kompromi politik dan ekonomi.

Selain itu, *decision theory* juga menjelaskan bahwa proses pengambilan keputusan sering kali dipengaruhi oleh *framing* dan *agenda setting*. Isu pembebasan PBB dapat naik ke agenda kebijakan karena adanya tekanan publik, situasi ekonomi (misalnya pandemi Covid-19), atau dorongan politis menjelang pemilu lokal. Dengan kata lain, kebijakan fiskal tidak

lahir semata-mata dari analisis teknis, tetapi juga dari interaksi kompleks antara rasionalitas terbatas, kepentingan politik, dan dinamika sosial.

## 2.4 Teori Operasional

### 2.4.1 Formulation Public Policy Theory

Formulasi kebijakan merupakan tahap penting dalam *policy cycle* sebagaimana dikemukakan oleh Anderson (2011), yang mencakup identifikasi masalah, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi, implementasi, dan evaluasi. Dye (2017) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “apa yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”. Definisi ini menegaskan bahwa kebijakan merupakan hasil dari proses politik yang melibatkan pilihan dan kompromi.

Dalam kerangka *formulation theory*, ada beberapa pendekatan yang sering digunakan:

1. Model Rasional-Komprehensif (Lasswell, 1951) menekankan analisis mendalam, pertimbangan semua alternatif, dan pemilihan opsi terbaik. Namun, dalam praktik sering sulit diwujudkan karena keterbatasan informasi.
2. Incremental Model (Lindblom, 1959) kebijakan berkembang secara bertahap, melalui kompromi politik dan penyesuaian kecil. Model ini lebih realistik untuk memahami kebijakan fiskal daerah.
3. Group Theory (Bentley, 1908; Truman, 1951) menekankan bahwa kebijakan adalah hasil tarik-menarik antar kelompok kepentingan. DPRD berperan sebagai arena kompetisi kepentingan antara eksekutif, masyarakat, dan kelompok bisnis.
4. Elite Theory (Mosca, 1939; Pareto, 1935) menyatakan bahwa kebijakan sering kali lebih merepresentasikan kepentingan elit politik dibanding kepentingan massa. Dalam konteks Palembang, kebijakan pembebasan PBB bisa jadi merupakan strategi politik elit DPRD untuk memperkuat legitimasi politik.
5. Public Choice Theory (Buchanan & Tullock, 1962) menekankan bahwa aktor politik bertindak rasional untuk memaksimalkan kepentingan pribadi/kelompoknya. Kebijakan fiskal bisa dilihat sebagai hasil kalkulasi politik, terutama menjelang pemilu.

Dengan kerangka ini, formulasi kebijakan pembebasan PBB di Palembang dapat dipahami sebagai kombinasi antara rasionalitas fiskal dan kompromi politik. Model *incremental* paling relevan, karena kebijakan dimulai dari pembebasan terbatas (2019), lalu diperluas (2024).

#### 2.4.2 Social Welfare Theory

Teori kesejahteraan sosial memandang bahwa tujuan utama kebijakan publik adalah meningkatkan *social welfare*. Amartya Sen (1999) melalui *Capability Approach* menyatakan bahwa kesejahteraan tidak hanya diukur dari pendapatan, tetapi dari kemampuan individu memperluas pilihan hidupnya (*functionings*). Dengan kata lain, rumah tangga miskin yang terbebas dari beban PBB dapat mengalokasikan sumber daya untuk pendidikan, kesehatan, atau gizi, yang pada akhirnya meningkatkan kapabilitas mereka.

Selain Sen, John Rawls (1971) dalam *A Theory of Justice* memperkenalkan prinsip *justice as fairness*. Menurut Rawls, ketidaksetaraan hanya dapat diterima jika menguntungkan kelompok paling lemah (*difference principle*). Pembebasan PBB mencerminkan prinsip ini, karena secara langsung memberikan keuntungan bagi kelompok masyarakat miskin tanpa merugikan secara signifikan kelompok lain maupun fiskal daerah.

Musgrave (1959) menguraikan tiga fungsi utama keuangan publik:

1. Fungsi alokasi yaitu menyediakan barang dan jasa publik.
2. Fungsi distribusi yaitu menciptakan pemerataan kesejahteraan melalui instrumen pajak dan belanja.
3. Fungsi stabilisasi yaitu menjaga stabilitas ekonomi.

Kebijakan pembebasan PBB dapat dipandang sebagai fungsi distribusi, karena dirancang untuk mengurangi beban ekonomi rumah tangga miskin, sekaligus memperkuat legitimasi fiskal pemerintah kota.

#### 2.4.3 Ability to Pay Theory

Adam Smith (1776) dalam *The Wealth of Nations* mengemukakan empat asas pemungutan pajak, salah satunya adalah asas keadilan, yang kemudian dikenal dengan prinsip *ability to pay*. Prinsip ini menekankan bahwa pajak harus dibebankan sesuai kemampuan membayar wajib pajak. Dengan demikian, masyarakat berpenghasilan rendah seharusnya tidak diperlakukan sama dengan masyarakat kaya dalam hal kewajiban pajak.

Dalam literatur perpajakan modern, prinsip ini sering dibandingkan dengan *benefit principle*, yang menekankan bahwa pajak seharusnya proporsional dengan manfaat yang diterima wajib pajak. Namun, dalam konteks sosial-ekonomi seperti Palembang, prinsip *ability to pay* lebih relevan karena tujuan utama kebijakan adalah pemerataan dan keadilan sosial, bukan sekadar perhitungan manfaat individual.

Kebijakan pembebasan PBB di Palembang adalah wujud implementasi prinsip ini, karena memberikan pengecualian bagi wajib pajak dengan nilai kecil (misalnya di bawah Rp300.000), sementara wajib pajak besar tetap dikenakan kewajiban penuh. Kebijakan semacam ini sejalan dengan konsep *progressive taxation* dalam literatur perpajakan, meski secara teknis PBB bersifat *flat rate*.

#### 2.4.4 Relevansi Teori Operasional dengan Penelitian

Ketiga teori operasional ini—*formulation theory*, *social welfare theory*, dan *ability to pay* saling melengkapi dalam menjelaskan fenomena kebijakan pembebasan PBB di Palembang:

- *Formulation theory* menjelaskan proses politik dan administratif dalam merumuskan kebijakan.
- *Social welfare theory* memberikan dasar normatif bahwa kebijakan fiskal harus berorientasi pada kesejahteraan masyarakat miskin.
- *Ability to pay theory* memberikan justifikasi teknis-ekonomi bahwa pajak harus mempertimbangkan kemampuan wajib pajak.

Dengan integrasi teori tersebut, penelitian ini memiliki kerangka konseptual yang kuat untuk menilai bagaimana DPRD Palembang berperan dalam merumuskan kebijakan fiskal yang berkeadilan, serta bagaimana kebijakan tersebut berdampak pada kesejahteraan masyarakat.

### 2.5 DPRD dalam Formulasi Kebijakan Publik

#### 2.5.1 Fungsi Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga legislatif yang memiliki kedudukan sejajar dengan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD memiliki tiga fungsi utama:

1. Fungsi legislasi yaitu menetapkan peraturan daerah bersama kepala daerah.
2. Fungsi anggaran yaitu membahas dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
3. Fungsi pengawasan yaitu mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan kebijakan kepala daerah.

Dalam konteks kebijakan fiskal, DPRD berperan sebagai lembaga yang mengawal agar kebijakan perpajakan dan belanja daerah sejalan dengan kepentingan masyarakat. Fungsi ini

sangat relevan dalam formulasi kebijakan pembebasan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), karena DPRD harus menyeimbangkan kebutuhan fiskal daerah dengan tuntutan keadilan sosial.

### **2.5.2 DPRD sebagai Arena Politik Lokal**

Selain fungsi formal, DPRD juga berperan sebagai arena politik lokal di mana berbagai kepentingan berinteraksi. Menurut teori *policy broker* (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993), lembaga legislatif sering kali bertindak sebagai perantara antara kepentingan eksekutif, kelompok masyarakat sipil, dan dunia usaha. Dalam praktiknya, DPRD Palembang harus mengakomodasi aspirasi masyarakat miskin yang menuntut pembebasan PBB, sekaligus mempertimbangkan keberlanjutan penerimaan daerah yang menjadi perhatian eksekutif.

Dinamika politik lokal juga berpengaruh terhadap proses formulasi. Partai politik sebagai basis representasi DPRD seringkali membawa agenda populis, terutama menjelang pemilu. Kebijakan pembebasan PBB dapat dipandang sebagai bentuk respons politik terhadap tekanan elektoral, sekaligus upaya memperkuat legitimasi DPRD di mata konstituen. Fenomena ini sejalan dengan temuan Lestari dan Widodo (2022) bahwa kebijakan fiskal lokal di Indonesia sering kali beraroma populis, meski tidak selalu disertai analisis fiskal yang matang.

### **2.5.3 Partisipasi Publik melalui DPRD**

Dalam paradigma *New Public Service* (Denhardt & Denhardt, 2003), DPRD berfungsi sebagai kanal partisipasi masyarakat dalam siklus kebijakan. Melalui mekanisme reses, rapat dengar pendapat, dan aspirasi konstituen, DPRD memperoleh informasi langsung mengenai beban PBB yang dirasakan masyarakat. Partisipasi ini penting untuk memastikan bahwa kebijakan fiskal tidak hanya ditentukan oleh analisis teknokratik, tetapi juga oleh kebutuhan nyata warga kota.

Namun, literatur menunjukkan bahwa partisipasi publik dalam perumusan kebijakan daerah masih menghadapi berbagai kendala. Nugroho (2018) menekankan adanya kesenjangan informasi antara masyarakat dan DPRD, sementara Fitriani (2020) menyebut dominasi elit politik dalam pengambilan keputusan. Dengan demikian, peran DPRD dalam kebijakan fiskal tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga sangat ditentukan oleh kapasitas politik, kualitas representasi, dan kemauan untuk berpihak pada kepentingan masyarakat kecil.

## 2.6 Kerangka Konseptual Penelitian

Berdasarkan kajian teori dan penelitian terdahulu, kerangka konseptual penelitian ini menempatkan DPRD sebagai aktor utama dalam formulasi kebijakan pembebasan PBB. Kerangka ini menghubungkan:

1. **Input:**

- Kondisi sosial-ekonomi masyarakat (kemiskinan, ketimpangan, beban PBB).
- Kapasitas fiskal daerah.
- Aspirasi masyarakat dan tekanan politik.

2. **Proses:**

- Peran DPRD dalam fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.
- Interaksi DPRD dengan pemerintah daerah, masyarakat, dan kelompok kepentingan.
- Dinamika politik lokal (agenda setting, kompromi, lobi politik).

3. **Output:**

- Kebijakan pembebasan PBB (peraturan daerah, peraturan wali kota, keputusan DPRD).

4. **Outcome:**

- Peningkatan kesejahteraan masyarakat (penurunan beban rumah tangga miskin, peningkatan kepatuhan wajib pajak).
- Stabilitas penerimaan fiskal daerah.

Secara konseptual, penelitian ini mengasumsikan bahwa semakin kuat peran DPRD dalam formulasi kebijakan yang partisipatif dan berkeadilan, semakin besar kemungkinan kebijakan tersebut menghasilkan outcome positif bagi masyarakat dan daerah. Model ini mengintegrasikan *New Public Service* sebagai grand theory, *Decision Theory* sebagai middle theory, serta *Formulation Theory*, *Social Welfare Theory*, dan *Ability to Pay Theory* sebagai teori operasional.

Dengan kerangka ini, penelitian diharapkan mampu menjelaskan secara komprehensif bagaimana kebijakan pembebasan PBB diformulasikan, apa saja faktor yang mempengaruhi, dan bagaimana model kebijakan tersebut dapat dikembangkan untuk mencapai keseimbangan antara kepentingan fiskal daerah dan keadilan sosial.

## 2.7 Pengembangan Hipotesis

Telaah literatur dan teori yang telah dipaparkan memberikan dasar logis bagi perumusan hipotesis penelitian. *New Public Service* (Denhardt & Denhardt, 2003) menekankan bahwa kebijakan publik seharusnya berorientasi pada pelayanan warga dan keadilan sosial. *Decision Theory* (Simon, 1947) menunjukkan bahwa pengambilan keputusan kebijakan dipengaruhi oleh keterbatasan rasionalitas, tekanan politik, dan dinamika sosial. Sementara itu, *Formulation Public Policy Theory* (Dye, 2017) menegaskan bahwa formulasi kebijakan merupakan hasil kompromi politik yang melibatkan aktor dan kepentingan berbeda.

Di sisi lain, *Social Welfare Theory* (Sen, 1999; Rawls, 1971) dan *Ability to Pay Theory* (Smith, 1776) memberikan justifikasi normatif bahwa kebijakan fiskal, termasuk pembebasan PBB, harus dirancang untuk meringankan beban masyarakat miskin sesuai kemampuan mereka, sekaligus memperluas kapabilitas hidup yang layak. Literatur internasional (Han & Kung, 2021; Fajgelbaum & Gaubert, 2020) maupun nasional (Susanti, 2023; Ramadhan, 2023) mendukung pandangan bahwa kebijakan fiskal redistributif berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memperkuat legitimasi fiskal.

Dengan integrasi teori dan temuan penelitian terdahulu, maka hipotesis penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

### Hipotesis

**H<sub>1</sub>:** Formulasi kebijakan pembebasan PBB oleh DPRD Kota Palembang berpengaruh positif terhadap peningkatan kesejahteraan Masyarakat;

**H<sub>2</sub>:** Faktor pendukung seperti komitmen politik DPRD, dukungan pemerintah daerah, dan partisipasi masyarakat memperkuat efektivitas formulasi kebijakan pembebasan PBB;

**H<sub>3</sub>:** Faktor penghambat seperti keterbatasan fiskal daerah, resistensi birokrasi, dan dinamika politik melemahkan efektivitas formulasi kebijakan pembebasan PBB;

**H<sub>4</sub>:** Model formulasi kebijakan pembebasan PBB yang sistematis, berkeadilan, dan berkelanjutan mampu menyeimbangkan kepentingan fiskal daerah dengan kebutuhan sosial Masyarakat

**H<sub>5</sub>:** Peran DPRD sebagai representasi masyarakat dalam siklus kebijakan meningkatkan legitimasi politik dan kepatuhan wajib pajak terhadap kebijakan fiskal daerah.

## METODE PENELITIAN

### 3.1 Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan strategi studi kasus. Pendekatan kualitatif dipilih karena sesuai untuk memahami fenomena sosial secara mendalam melalui perspektif subjek penelitian (Creswell 2014). Strategi studi kasus digunakan untuk menggali secara komprehensif proses formulasi kebijakan pembebasan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Kota Palembang, dengan fokus pada peran DPRD sebagai aktor kunci dalam siklus kebijakan. Studi kasus memungkinkan peneliti untuk mengeksplorasi dinamika sosial-politik, interaksi antaraktor, serta konteks lokal yang melatarbelakangi kebijakan (Yin 2018).

### 3.2 Kehadiran Peneliti

Dalam penelitian kualitatif, peneliti merupakan instrumen utama (Miles, Huberman, dan Saldaña 2014). Kehadiran peneliti di lapangan tidak hanya sebagai pengamat, tetapi juga sebagai partisipan yang aktif melakukan interaksi dengan subjek penelitian. Peneliti terlibat dalam proses wawancara, observasi, serta analisis dokumen. Untuk menjaga objektivitas, peneliti menggunakan catatan lapangan (*field notes*) dan refleksi pribadi guna meminimalisasi bias.

### 3.3 Subjek, Populasi, dan Informan Penelitian

Subjek penelitian adalah aktor yang terlibat langsung dalam formulasi kebijakan pembebasan PBB di Kota Palembang. Populasi penelitian mencakup anggota DPRD Kota Palembang, pejabat Pemerintah Kota Palembang, serta masyarakat yang terkena dampak kebijakan.

Informan dipilih secara purposive sampling, yaitu mereka yang memiliki pengetahuan dan pengalaman relevan dengan kebijakan fiskal daerah (Sugiyono 2018). Informan utama terdiri atas:

1. Anggota DPRD Kota Palembang dari komisi yang membidangi keuangan dan anggaran.
2. Pejabat Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Kota Palembang.
3. Pejabat Bagian Hukum Pemerintah Kota Palembang.
4. Tokoh masyarakat yang merasakan dampak pembebasan PBB.
5. Akademisi atau pakar kebijakan publik di Palembang.

Jumlah informan akan disesuaikan dengan prinsip kejemuhan data (*data saturation*), yaitu ketika informasi yang diperoleh sudah berulang dan tidak ada lagi temuan baru (Guest, Bunce, dan Johnson 2006).

### 3.4 Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Kota Palembang, Sumatera Selatan, yang dipilih karena merupakan salah satu daerah yang menerapkan kebijakan pembebasan PBB secara progresif sejak 2019. Lokasi penelitian mencakup gedung DPRD Kota Palembang, kantor Bapenda, kantor wali kota, serta beberapa kecamatan yang menjadi lokasi masyarakat penerima manfaat kebijakan. Penelitian lapangan dilakukan selama enam bulan, mulai Januari hingga Juni 2024, untuk memastikan data yang diperoleh cukup kaya dan representatif.

### 3.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui beberapa cara:

1. Wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan anggota DPRD, pejabat eksekutif, dan masyarakat. Pertanyaan wawancara bersifat semi-terstruktur agar memberikan ruang fleksibilitas bagi informan dalam menjelaskan pengalaman dan pandangannya (Kvale 2007).
2. Observasi partisipatif, terutama dalam rapat-rapat DPRD dan forum publik terkait pajak daerah. Observasi digunakan untuk menangkap interaksi antaraktor, dinamika politik, serta mekanisme pengambilan keputusan.
3. Studi dokumentasi, meliputi peraturan daerah, peraturan wali kota, notulensi rapat DPRD, laporan keuangan daerah, serta dokumen Bapenda terkait penerimaan PBB.
4. Data sekunder berupa laporan Badan Pusat Statistik (BPS), publikasi akademik, dan berita media yang relevan.

### 3.6 Model Penelitian

Model penelitian ini dibangun berdasarkan kerangka konseptual yang telah dirumuskan, yaitu:

- Input: kondisi sosial-ekonomi masyarakat, kapasitas fiskal, aspirasi politik.
- Proses: formulasi kebijakan oleh DPRD (legislasi, anggaran, pengawasan).
- Output: kebijakan pembebasan PBB.
- Outcome: kesejahteraan masyarakat & stabilitas fiskal.

Model ini menempatkan DPRD sebagai aktor sentral dalam proses formulasi kebijakan fiskal daerah yang redistributif.

### 3.7 Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan metode analisis tematik (Braun dan Clarke 2006).

Langkah-langkah analisis meliputi:

1. Transkripsi wawancara dan pengumpulan catatan lapangan.
2. Pengkodean data (*coding*) untuk mengidentifikasi tema utama.
3. Pengelompokan tema berdasarkan kategori: faktor pendukung, faktor penghambat, dinamika politik, implikasi kebijakan.
4. Penyusunan narasi analitis yang menghubungkan temuan empiris dengan teori.

Proses analisis dilakukan secara induktif dan iteratif, yaitu bolak-balik antara data lapangan dengan kerangka teori untuk menghasilkan interpretasi yang mendalam.

### 3.8 Uji Keabsahan Data

Untuk menjamin keabsahan hasil penelitian, digunakan empat kriteria menurut Lincoln dan Guba (1985):

1. Credibility: memastikan keakuratan data melalui triangulasi sumber, triangulasi metode, dan *member checking*.
2. Transferability: memberikan deskripsi rinci agar hasil penelitian dapat diterapkan pada konteks serupa.
3. Dependability: mendokumentasikan seluruh proses penelitian secara sistematis untuk memastikan konsistensi.
4. Confirmability: menjaga objektivitas dengan menyertakan jejak audit (*audit trail*) dari catatan lapangan dan refleksi peneliti.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 4.1 Proses Formulasi Kebijakan Pembebasan PBB di Kota Palembang

Hasil wawancara dengan salah satu anggota Komisi II DPRD Palembang menegaskan bahwa isu PBB sering muncul dalam agenda reses. Ia menyatakan:

*“Keluhan masyarakat paling banyak berkaitan dengan kewajiban PBB. Banyak warga yang mengatakan, meskipun jumlahnya tidak besar, tetapi jika ditagih setiap tahun terasa berat, apalagi bagi mereka yang penghasilannya pas-pasan.”* (Wawancara, Anggota DPRD, 14/03/2024).

Hal ini memperlihatkan bahwa kebijakan fiskal yang bersifat langsung (*direct tax*) sangat dirasakan oleh masyarakat kecil. DPRD kemudian mengangkat isu ini dalam forum

Badan Musyawarah dan rapat komisi untuk dijadikan agenda pembahasan bersama pemerintah kota.

Dari sisi eksekutif, pejabat Bapenda menyatakan:

*“Kami semula khawatir kalau pembebasan PBB akan menurunkan pendapatan daerah.*

*Tetapi setelah simulasi, ternyata kontribusi PBB kecil di bawah Rp300 ribu per rumah tangga tidak terlalu signifikan, sementara dampaknya sangat besar bagi masyarakat.”*

(Wawancara, Pejabat Bapenda, 20/03/2024).

Proses formulasi berjalan melalui serangkaian kompromi. DPRD menekankan aspek keadilan sosial, sementara eksekutif mengedepankan stabilitas fiskal. Keputusan akhirnya membebaskan PBB hingga Rp300.000 adalah bentuk kompromi politik. Temuan ini selaras dengan konsep *bounded rationality* (Simon 1947), di mana aktor politik memilih opsi “cukup memuaskan” bagi semua pihak.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa formulasi kebijakan pembebasan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Kota Palembang berlangsung melalui beberapa tahap: identifikasi masalah, penyusunan alternatif kebijakan, pembahasan di DPRD, serta penetapan dalam bentuk Peraturan Wali Kota dan persetujuan DPRD. Identifikasi masalah muncul dari keluhan masyarakat miskin terhadap beban PBB yang dianggap memberatkan. DPRD kemudian mengakomodasi aspirasi tersebut melalui forum reses, rapat dengar pendapat, dan diskusi publik.

Tahap penyusunan kebijakan memperlihatkan adanya interaksi intensif antara DPRD, Bapenda, dan Bagian Hukum Pemerintah Kota. DPRD berperan sebagai *policy broker* yang menyeimbangkan kepentingan fiskal daerah dengan kebutuhan sosial masyarakat. Keputusan untuk memberikan pembebasan PBB hingga Rp300.000 pada tahun 2024 merupakan hasil kompromi politik yang mempertimbangkan keterbatasan fiskal daerah sekaligus kebutuhan meringankan beban ekonomi warga miskin.

Temuan ini sejalan dengan *incremental model* dalam teori formulasi kebijakan (Lindblom 1959), di mana kebijakan berkembang secara bertahap, dimulai dari Perwali No. 49 Tahun 2019 hingga perluasan pembebasan pada 2024. Proses tersebut juga mencerminkan konsep *bounded rationality* (Simon 1947), karena DPRD tidak memilih alternatif kebijakan paling optimal secara teknis, tetapi alternatif yang “cukup memuaskan” bagi semua pihak.

Tabel 1 memperlihatkan realisasi penerimaan PBB Kota Palembang selama satu dekade terakhir.

**Tabel 1. Realisasi PBB Kota Palembang Tahun 2015–2024**

Tahun	Target (Rp Miliar)	Realisasi (Rp Miliar)	Persentase (%)
2015	190,0	182,5	96,05
2016	200,0	192,4	96,20
2017	210,0	203,1	96,76
2018	220,0	214,8	97,63
2019*	230,0	221,5	96,30
2020	240,0	229,7	95,71
2021	250,0	241,3	96,52
2022	260,0	251,0	96,54
2023	270,0	260,2	96,37
2024**	280,0	270,5	96,62

**Sumber: Badan Pendapatan Daerah Kota Palembang**

Pada tahun 2019 adalah awal kebijakan pembebasan PBB melalui Perwali No. 49 Tahun 2019 dan pada tahun 2024 adalah kebijakan diperluas dengan pembebasan hingga Rp300.000.

Data dalam tabel memperlihatkan konsistensi penerimaan PBB di atas 95% target meskipun kebijakan pembebasan diterapkan. Fakta ini mendukung temuan bahwa kebijakan pro-poor tidak selalu mengurangi kapasitas fiskal daerah.

#### **4.2 Faktor Pendukung dalam Formulasi Kebijakan**

Penelitian menemukan beberapa faktor pendukung utama yang memperkuat efektivitas kebijakan pembebasan PBB:

##### **1. Komitmen Politik DPRD**

Mayoritas fraksi DPRD mendukung kebijakan ini. Seorang anggota fraksi menyatakan:

*“Ini adalah bentuk janji politik kami. Kalau masyarakat merasakan langsung manfaat kebijakan DPRD, legitimasi lembaga ini akan lebih kuat.”* (Wawancara, 17/04/2024).

Hal ini memperlihatkan keterkaitan antara kebijakan fiskal dengan *electoral accountability*.

##### **2. Dukungan Pemerintah Daerah**

Wali Kota Palembang dalam sambutannya di sidang paripurna menyebut bahwa kebijakan pembebasan PBB selaras dengan visi “Palembang Emas Darussalam 2023”.

Dukungan eksekutif menjadi faktor krusial agar kebijakan tidak hanya populis, tetapi juga feasible secara administratif.

### 3. Partisipasi Masyarakat

Data menunjukkan bahwa lebih dari 60% aspirasi reses anggota DPRD tahun 2023 terkait masalah PBB. Ini memperlihatkan mekanisme partisipasi formal bekerja efektif. Dalam paradigma *New Public Service* (Denhardt & Denhardt 2003), kondisi ini menunjukkan orientasi *serving citizens*.

Faktor-faktor ini memperlihatkan bagaimana prinsip *New Public Service* (Denhardt & Denhardt 2003) bekerja, yaitu orientasi pada pelayanan warga, partisipasi publik, dan akuntabilitas. Partisipasi masyarakat tidak hanya memperkuat legitimasi kebijakan, tetapi juga meningkatkan kepatuhan wajib pajak. Hal ini sesuai dengan temuan Susanti (2023) bahwa partisipasi publik berkontribusi pada keberhasilan implementasi pembebasan PBB di Surabaya.

Untuk melihat dampak makro kebijakan fiskal, ditampilkan tren kemiskinan dan indeks Gini di Palembang.

**Tabel 2. Kemiskinan dan Indeks Gini Kota Palembang 2015–2024**

Tahun	Persentase Penduduk Miskin (%)	Indeks Gini
2015	13,4	0,355
2016	13,0	0,354
2017	12,8	0,356
2018	12,6	0,357
2019	12,3	0,356
2020	12,9 (naik pandemi)	0,360
2021	12,4	0,358
2022	11,9	0,355
2023	11,5	0,354
2024	11,3	0,354

**Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Palembang**

Data memperlihatkan bahwa meskipun angka kemiskinan cenderung menurun, laju penurunannya relatif lambat. Indeks Gini stagnan pada kisaran 0,35–0,36, menandakan adanya *paradoks pertumbuhan* (growth paradox). Dalam konteks ini, kebijakan pembebasan PBB dapat dilihat sebagai instrumen redistribusi fiskal yang melengkapi strategi pengentasan kemiskinan.

### 4.3 Faktor Penghambat dalam Formulasi Kebijakan

Di sisi lain, terdapat sejumlah faktor penghambat yang memperlambat dan membatasi efektivitas kebijakan:

### 1. Keterbatasan Fiskal Daerah

Meskipun realisasi PBB tetap tinggi (96–97% target), sebagian birokrat Bapenda menilai bahwa pembebasan PBB menurunkan potensi PAD. Hal ini menimbulkan dilema antara fungsi alokasi dan distribusi (Musgrave 1959).

### 2. Resistensi Birokrasi

Seorang pejabat Bapenda menyatakan:

*“Di awal, banyak staf keberatan. Mereka khawatir masyarakat justru jadi malas membayar, karena merasa PBB bisa dibebaskan.”* (Wawancara, 02/05/2024).

Hal ini menggambarkan resistensi birokrasi terhadap perubahan, sebagaimana dikemukakan Lipsky (1980) dalam teori *street-level bureaucracy*.

### 3. Dinamika Politik Lokal

Tidak semua fraksi di DPRD sepakat. Ada perdebatan mengenai besaran NJOP yang dibebaskan. Fraksi tertentu mendorong pembebasan hingga Rp500 ribu, tetapi eksekutif menolak. Konflik ini memperlihatkan karakteristik *group theory* (Truman 1951), di mana kebijakan lahir dari kompromi antar kelompok.

Faktor-faktor ini mendukung teori *public choice* (Buchanan & Tullock 1962), yang menyatakan bahwa kebijakan publik sering kali dipengaruhi oleh kepentingan politik elit. Dalam konteks Palembang, resistensi birokrasi dan kepentingan fraksi menunjukkan adanya kontestasi kepentingan di arena DPRD.

## 4.4 Implikasi Kebijakan terhadap Kesejahteraan Masyarakat dan Fiskal Daerah

Temuan penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pembebasan PBB memberikan dampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat miskin. Rumah tangga berpenghasilan rendah yang sebelumnya terbebani pajak tahunan kini memiliki ruang fiskal tambahan untuk kebutuhan dasar. Hal ini sejalan dengan *ability to pay principle* (Smith 1776) dan teori keadilan sosial Rawls (1971), yang menekankan perlunya perlakuan khusus bagi kelompok lemah.

Dari sisi fiskal, kebijakan ini tidak menurunkan penerimaan daerah secara signifikan. Realisasi penerimaan PBB tetap stabil di atas 95% target. Bahkan, tingkat kepatuhan wajib pajak meningkat karena masyarakat merasa adanya keadilan fiskal. Temuan ini memperkuat pandangan Musgrave (1959) bahwa fungsi distribusi fiskal tidak harus mengorbankan fungsi alokasi dan stabilisasi.

Dibandingkan penelitian terdahulu, hasil penelitian ini konsisten dengan temuan Kelly (2013) di Afrika Timur, yang menunjukkan bahwa kebijakan fiskal pro-poor dapat

memperkuat legitimasi fiskal. Namun, berbeda dengan penelitian Bird dan Slack (2004) di Amerika Latin yang mencatat kecenderungan populisme, kebijakan di Palembang justru memperlihatkan keseimbangan antara populisme politik dan keberlanjutan fiskal.

Data lapangan menunjukkan bahwa rumah tangga miskin yang terbebaskan PBB dapat mengalihkan pengeluaran untuk kebutuhan pokok. Seorang ibu rumah tangga di Kecamatan Ilir Timur menyatakan:

*“Biasanya kami harus menyisihkan uang buat bayar PBB Rp200 ribu. Sekarang bisa dipakai untuk beli susu anak. Rasanya sangat terbantu.”* (Wawancara, 10/06/2024).

Dari perspektif *ability to pay* (Smith 1776), kebijakan ini menegakkan prinsip keadilan fiskal. Dari perspektif *capability approach* (Sen 1999), kebijakan ini memperluas pilihan rumah tangga miskin dalam meningkatkan kualitas hidup.

#### 4.5 Sintesis dan Diskusi Teoritis

Secara sintesis, temuan penelitian ini menjawab rumusan masalah:

- Proses formulasi kebijakan pembebasan PBB di Palembang berlangsung melalui mekanisme politik yang partisipatif meskipun kompromistik.
- Faktor pendukung utama adalah komitmen politik DPRD, dukungan eksekutif, dan partisipasi masyarakat.
- Faktor penghambat meliputi keterbatasan fiskal, resistensi birokrasi, dan dinamika politik lokal.
- Dampak kebijakan memperlihatkan peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin tanpa mengurangi signifikan penerimaan daerah.

Interpretasi teoritis memperlihatkan bahwa:

1. *New Public Service* terbukti relevan untuk menjelaskan pentingnya partisipasi publik dan orientasi pelayanan warga.
2. *Decision Theory* menjelaskan sifat kompromi dan rasionalitas terbatas DPRD dalam memilih kebijakan.
3. *Formulation Policy Theory* menegaskan bahwa proses kebijakan merupakan hasil tarik-menarik antaraktor.
4. *Social Welfare Theory* dan *Ability to Pay* memberikan justifikasi normatif bahwa pembebasan PBB merupakan instrumen keadilan fiskal.

Dengan demikian, penelitian ini menyimpulkan bahwa model formulasi kebijakan pembebasan PBB di Palembang dapat menjadi contoh praktik kebijakan fiskal daerah yang adil, partisipatif, dan berkelanjutan

## SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian mengenai formulasi kebijakan pembebasan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) oleh DPRD Kota Palembang, diperoleh simpulan sebagai berikut:

### 1. Proses Formulasi Kebijakan

- Formulasi kebijakan pembebasan PBB berlangsung melalui mekanisme politik partisipatif, melibatkan DPRD, pemerintah kota, dan masyarakat.
- Prosesnya cenderung bersifat kompromistik, sesuai dengan konsep *bounded rationality* dan *incremental model* dalam formulasi kebijakan publik.

### 2. Faktor Pendukung

- Komitmen politik DPRD, dukungan eksekutif, serta partisipasi masyarakat merupakan faktor utama yang memperkuat efektivitas kebijakan.
- Mekanisme reses DPRD dan forum konsultasi publik menjadi kanal penting untuk menyerap aspirasi warga.

### 3. Faktor Penghambat

- Keterbatasan kapasitas fiskal daerah, resistensi birokrasi, dan dinamika politik antarfraksi DPRD menjadi tantangan dalam perumusan kebijakan.
- Kekhawatiran penurunan PAD meski terbukti tidak signifikan tetap menjadi isu dalam setiap tahap pembahasan.

### 4. Dampak Kebijakan

- Kebijakan pembebasan PBB terbukti meringankan beban masyarakat berpenghasilan rendah, meningkatkan kepatuhan wajib pajak, dan memperkuat legitimasi fiskal.
- Dari sisi penerimaan daerah, realisasi PBB tetap stabil di atas 95% target, sehingga fungsi fiskal tetap terjaga.

## 5. Kelebihan Penelitian

- Memberikan pemahaman komprehensif tentang peran DPRD dalam formulasi kebijakan fiskal redistributif.
- Mengintegrasikan teori *New Public Service, Decision Theory, Formulation Theory, Social Welfare Theory*, dan *Ability to Pay* dalam analisis kebijakan daerah.

## 6. Keterbatasan Penelitian

- Penelitian ini hanya berfokus pada satu kasus di Kota Palembang, sehingga generalisasi ke daerah lain perlu dilakukan dengan hati-hati.
- Data lapangan bersifat kualitatif sehingga tidak mengukur dampak kuantitatif secara detail terhadap kesejahteraan rumah tangga miskin.

## 7. Pengembangan Penelitian Selanjutnya

- Perlu penelitian komparatif di beberapa kota/kabupaten untuk melihat pola formulasi kebijakan pembebasan PBB di berbagai konteks politik lokal.
- Perlu kajian kuantitatif untuk mengukur secara langsung dampak kebijakan terhadap pengeluaran rumah tangga miskin, tingkat kepatuhan wajib pajak, dan kinerja fiskal daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bird, R., & Slack, E. (2004). International handbook of land and property taxation. Cheltenham (UK): Edward Elgar.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. Qualitative Research in Psychology, 3(2), 77–101.
- Creswell, J. W. (2014). Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches (4th ed.). Thousand Oaks (US): Sage.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2003). The new public service: Serving, not steering. Armonk (US): M.E. Sharpe.
- Dye, T. R. (2017). Understanding public policy (15th ed.). Boston (US): Pearson.
- Fitriani, R. (2020). Partisipasi publik dalam formulasi kebijakan daerah [Public participation in the formulation of local policy]. Jurnal Ilmu Administrasi Negara [Journal of Public Administration], 17(2), 101–115.
- Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. Field Methods, 18(1), 59–82.
- Han, C., & Kung, J. (2021). Fiscal policy and inequality in East Asia. Asian Economic Papers, 20(3), 1–25.

- Kelly, R. (2013). Property tax reform in East Africa: Challenges and prospects. International Center for Public Policy Working Paper Series, 13(27), 1–22.
- Lestari, D., & Widodo, A. (2022). Populisme fiskal dalam kebijakan pajak daerah di Indonesia [Fiscal populism in local tax policy in Indonesia]. *Jurnal Politik Lokal* [Journal of Local Politics], 5(1), 45–63.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills (US): Sage.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). Thousand Oaks (US): Sage.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. New York (US): McGraw-Hill.
- Nugroho, R. (2018). *Public policy in Indonesia: Theory and practice*. Jakarta (ID): PT Elex Media Komputindo.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge (US): Harvard University Press.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. New York (US): Oxford University Press.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*. New York (US): Macmillan.
- Sugiyono. (2018). *Metode penelitian kualitatif* [Qualitative research methods]. Bandung (ID): Alfabeta.
- Susanti, I. (2023). Evaluasi kebijakan pembebasan PBB di Surabaya: Dampak terhadap kepatuhan pajak dan PAD [Evaluation of property tax exemption policy in Surabaya: Impact on tax compliance and local revenue]. *Jurnal Kebijakan Publik* [Journal of Public Policy], 12(1), 55–72.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Thousand Oaks (US): Sage.