Mandub: Jurnal Politik, Sosial, Hukum dan Humaniora
Volume. 4, Nomor. 1, Edisi 2026
e-ISSN :2988-2273 ; p-ISSN :2988-2281, Hal. 166-177
DOI: https://doi.org/10.59059/mandub.v4i1.3436
Tersedia: https://journal.staiypiqbaubau.ac.id/index.php/Mandub

Analisis Yuridis dan Sosial atas Kenaikan PBB-P2 Sebesar 250% di Kabupaten Pati: Studi tentang Keadilan Pajak, Partisipasi Publik, dan Respons Kebijakan

Andika Agus Nugraha[1*], Aris Suliyono[2]
[1-2] Program Studi Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Muria Kudus, Indonesia
**Penulis Korespondensi: andika.study@gmail.com*

Abstract. *This research is motivated by the problem of how the 250% increase in PBB-P2 (Rural and Urban Land and Building Tax) in Pati Regency can be examined from a juridical and social standpoint, and how the increase impacts tax justice, public participation, and policy response. The study aims to examine the juridical and social aspects of the increase and its impact from those three perspectives. It employs a non-doctrinal, empirical-juridical approach that is descriptive-analytical in nature, using primary data obtained through observation and interviews with relevant informants, together with secondary data obtained through literature review, which were then analyzed qualitatively using an inductive approach. The findings show that, juridically, the PBB-P2 increase already rests on a clear legal basis under Pati Regency Regulation Number 17 of 2025, yet the policy did not adequately account for social aspects, tax justice, or public participation. In terms of tax justice, the steep, uniform increase, made without regard to residents' ability to pay, was seen as failing to reflect fairness. In terms of public participation, although formally guaranteed by law, its implementation on the ground involved minimal socialization and community involvement prior to enactment. This triggered strong public opposition, including street demonstrations, which ultimately led the Pati Regency Government to revoke the policy. Based on these findings, it can be concluded that sound tax policy must be grounded not only in legal certainty and legality, but also in fairness, the community's capacity to pay, and adequate public participation, making the review of enacted policies an important form of evaluation for policy success.*

Keywords: *Legal Certainty; PBB-P2; Policy Response; Public Participation; Tax Equity.*

Abstrak. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh permasalahan mengenai bagaimana analisis yuridis dan sosial atas kenaikan PBB-P2 sebesar 250% di Kabupaten Pati, serta bagaimana dampak kenaikan tersebut ditinjau dari perspektif keadilan pajak, partisipasi publik, dan respon kebijakan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui analisis yuridis dan sosial atas kenaikan tersebut serta dampaknya dari ketiga perspektif dimaksud. Penelitian menggunakan metode pendekatan yuridis empiris (non doktrinal) yang bersifat deskriptif analitis, dengan data primer yang diperoleh melalui observasi dan wawancara terhadap narasumber terkait, serta data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan, yang kemudian dianalisis secara kualitatif dengan pola pikir induktif. Hasil analisis menunjukkan bahwa secara yuridis, kenaikan PBB-P2 telah memiliki landasan hukum yang jelas melalui Peraturan Bupati Pati Nomor 17 Tahun 2025, namun kebijakan tersebut belum mempertimbangkan aspek sosial, keadilan pajak, dan partisipasi publik secara memadai. Ditinjau dari perspektif keadilan pajak, kenaikan yang drastis dan seragam tanpa memperhitungkan kemampuan bayar masyarakat dinilai belum mencerminkan keadilan. Dari sisi partisipasi publik, meskipun secara formal dijamin oleh peraturan perundang-undangan, pelaksanaannya di lapangan minim sosialisasi dan pelibatan masyarakat sebelum kebijakan ditetapkan. Kondisi ini memicu respon penolakan yang keras dari masyarakat Pati berupa aksi demonstrasi, sehingga pada akhirnya Pemerintah Kabupaten Pati mencabut kebijakan tersebut. Berdasarkan hasil tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan pajak yang baik tidak cukup hanya berlandaskan kepastian hukum dan legalitas, tetapi juga harus memperhatikan keadilan, kemampuan masyarakat, dan partisipasi publik, sehingga tinjauan ulang terhadap kebijakan yang telah ditetapkan menjadi salah satu bentuk evaluasi penting bagi keberhasilan suatu kebijakan.

Kata kunci: Keadilan Pajak; Kepastian Hukum; PBB-P2; Partisipasi Publik; Respons Kebijakan.

1. LATAR BELAKANG

Pembangunan nasional maupun daerah pada hakikatnya diarahkan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar 1945. Pelaksanaan otonomi daerah menuntut pemerintah daerah mengelola sumber daya dan pendapatannya sendiri, salah satunya melalui sektor pajak daerah. Berdasarkan Pasal 285 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pajak daerah

Naskah Masuk: 11 Agustuas 2026; Revisi: 12 September 2026; Diterima: 16 September 2026; Terbit: 17 September 2026

merupakan salah satu komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang penting bagi pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sejak dialihkan menjadi pajak daerah melalui Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota, termasuk kewenangan menetapkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) sebagai dasar pengenaan pajak. Kewenangan ini memberi ruang bagi daerah untuk mengoptimalkan PAD, namun tetap harus tunduk pada batasan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, antara lain Pasal 40 ayat (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD) yang menetapkan bahwa NJOP untuk perhitungan PBB-P2 ditetapkan paling rendah 20% dan paling tinggi 100% dari NJOP setelah dikurangi NJOP tidak kena pajak.

Pada awal Agustus 2025, Pemerintah Kabupaten Pati mengumumkan penyesuaian tarif PBB-P2 hingga 250% melalui Peraturan Bupati Pati Nomor 17 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2024 tentang Besaran Persentase dan Pertimbangan Nilai Jual Objek Pajak sebagai Dasar Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan. Kebijakan tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa tarif PBB-P2 di Kabupaten Pati belum pernah dinaikkan selama 14 tahun, serta penerimaan PBB Kabupaten Pati yang jauh tertinggal dibandingkan kabupaten tetangga seperti Jepara, Kudus, dan Rembang. Kebijakan ini ditetapkan secara sepihak melalui rapat intensifikasi bersama camat dan anggota Pasopati, tanpa melibatkan elemen masyarakat lain seperti tokoh masyarakat, organisasi sosial keagamaan, maupun akademisi.

Kenaikan yang drastis dan seragam ini menimbulkan gejolak sosial di tengah masyarakat Kabupaten Pati sebagai wajib pajak PBB-P2, memunculkan dugaan pertentangan dengan batas kenaikan NJOP yang diatur Undang-Undang HKPD, serta memicu penolakan luas berupa aksi demonstrasi hingga akhirnya kebijakan tersebut dicabut melalui Peraturan Bupati Pati Nomor 40 Tahun 2025. Fenomena ini memperlihatkan bahwa kepatuhan pada aspek legalitas formal semata belum tentu menjamin diterimanya sebuah kebijakan pajak daerah oleh masyarakat, sehingga diperlukan kajian yang tidak hanya melihat keabsahan yuridisnya, tetapi juga dimensi sosial berupa keadilan pajak, partisipasi publik, dan respon kebijakan pemerintah daerah. Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini disusun untuk menganalisis secara yuridis dan sosial kenaikan PBB-P2 sebesar 250% di Kabupaten Pati serta dampaknya ditinjau dari perspektif keadilan pajak, partisipasi publik, dan respon kebijakan.

2. KAJIAN TEORITIS

Penelitian mengenai kenaikan tarif PBB-P2 telah dikaji oleh beberapa peneliti sebelumnya. Asmani (2025) mengkaji kenaikan pajak dalam kerangka keadilan, kemaslahatan, dan fiqh sosial dengan fokus pada relevansi kenaikan pajak terhadap peningkatan pendapatan asli daerah. Apsari, Leonanda, Putri, dan Ahsa (2025) menganalisis kenaikan tarif PBB-P2 dari aspek keadilan dengan meninjau kesesuaiannya terhadap Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta Undang-Undang Harmonisasi Peraturan Perpajakan Daerah. Nainggolan, Rahmadhani, Akhyar, Metalia, dan Septiyanti (2025) meneliti pengaruh kenaikan PBB-P2 terhadap daya beli dan kepatuhan masyarakat dalam membayar pajak. Penelitian ini memiliki kebaruan karena memadukan analisis yuridis normatif-empiris atas dasar hukum kenaikan PBB-P2 dengan analisis sosial berbasis tiga perspektif sekaligus, yaitu keadilan pajak, partisipasi publik, dan respon kebijakan, pada satu kasus konkret pencabutan kebijakan pajak daerah.

Teori Kewenangan

Philipus M. Hadjon membedakan sumber kewenangan pemerintahan menjadi tiga, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat (Hadjon, 2017). Atribusi merupakan wewenang asli yang melekat pada suatu jabatan berdasarkan penunjukan pembuat undang-undang. Dalam tinjauan Hukum Tata Negara, atribusi ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang ditunjuk oleh pembuat undang-undang. Kewenangan atribusi tersebut menunjukkan pada kewenangan asli atas dasar konstitusi. Hasil produk dari ketiga lembaga Negara tersebut adalah undang-undang, oleh karena materi yang diatur dalam undang-undang Kewenangan atribusi hanya dimiliki oleh DPR, Presiden, dan DPD dalam hal pembentukan undang-undang hanya terbatas pada hal-hal yang bersifat umum saja, maka diperlukan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (*subordinate legislation*) sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang bersangkutan. Delegasi merupakan pelimpahan kewenangan pengaturan lebih lanjut atas materi yang telah diatur dalam peraturan yang lebih tinggi *(legislative delegation of rule making power).* Pengaturan pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dengan tiga alternatif syarat, yaitu: 1) Adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan; 2) Adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan; atau 3) Adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa penyebutan bentuk peraturan

yang mendapat delegasi. Ketiga syarat tersebut bersifat pilihan dan salah satunya harus ada dalam pemberian delegasi kewenangan pengaturan *(rule-making power).* Mandat merupakan pelimpahan kewenangan oleh suatu organ pemerintahan kepada pihak lain untuk mengambil keputusan atas tanggung jawabnya sendiri. Apabila kewenangan yang dilimpahkan atau didelegasikan tersebut merupakan kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan *(the power of rule-making atau lawmaking),* maka dengan terjadinya pendelegasian kewenangan tersebut akan mengakibatkan terjadi pula peralihan kewenangan untuk membentuk undang-undang sebagaimana mestinya. Selain atribusi dan delegasi, mandat merupakan salah satu sumber kewenangan.

Mandat merupakan kewenangan yang diberikan oleh suatu organ pemerintahan kepada orang lain untuk atas nama atau tanggungjawabnya sendiri mengambil keputusan. Apabila kewenangan yang dilimpahkan atau didelegasikan tersebut merupakan kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan *(the power of rule-making atau lawmaking)*, maka dengan terjadinya pendelegasian kewenangan tersebut akan mengakibatkan terjadi pula peralihan kewenangan untuk membentuk undang-undang sebagaimana mestinya. Selain atribusi dan delegasi, mandat merupakan salah satu sumber kewenangan. Mandat merupakan kewenangan yang diberikan oleh suatu organ pemerintahan kepada orang lain untuk atas nama atau tanggungjawabnya sendiri mengambil keputusan. Teori ini digunakan untuk menilai keabsahan yuridis rangkaian norma mulai dari undang-undang, peraturan daerah, hingga peraturan bupati yang menjadi dasar hukum kenaikan PBB-P2 di Kabupaten Pati.

Teori Keadilan John Rawls

Rawls (2016) dalam *A Theory of Justice* mengemukakan bahwa *justice is the first virtue of social institutions*, sehingga sistem sosial yang adil harus melindungi hak dasar setiap individu, terutama pihak yang paling tidak beruntung. Melalui konsep *veil of ignorance*, Rawls merumuskan keadilan sebagai *fairness* dengan dua prinsip utama, yaitu *equal liberty principle* (kesetaraan hak atas kebebasan dasar) dan *difference principle* (ketimpangan sosial-ekonomi hanya dibenarkan apabila memberi manfaat terbesar bagi kelompok paling tidak beruntung). Teori ini digunakan untuk menilai keadilan substantif kebijakan kenaikan PBB-P2, khususnya terkait prinsip *ability to pay* dan perlindungan kelompok rentan.

Teori *Ladder of Citizen Participation*

Teori Ladder of Citizen Participation (Tangga Partisipasi Warga) yang digagas oleh Sherry Arnstein adalah konsep hierarki delapan tingkat yang mengukur sejauh mana masyarakat mempunyai kekuasaan nyata dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan publik, mulai dari tingkat non-partisipasi hingga kekuasaan penuh warga. (Ranny Apriani

Nusa, Firda Annisa: 2025) Kategori utama tangga partisipasi adalah: (1) Non-Partisipasi (Derajat Terendah) terdiri dari manipulasi (*Manipulation*) dan terapi (*therapy*) diaana warga hanya dijadikan alat atau objek untuk diberi edukasi tanpa ada ruang aspirasi. (2) Tokenisme (Semu) terdiri dari informasikan (*informing*), konsultasi (*Consultation*), dan meredakan (*Placation*) dimana warga diberi suara atau informasi, tetapi pendapat mereka tidak memiliki daya ubah atau pengaruh nyata pada hasil akhir. (3) Kekuasaan Warga (derajat tertinggi) terdiri dari kemitraan (*partnership*), delegasi kekuasaan (*delegated power*), dan kendali warga (citizen control) dimana warga memegang kekuatan nyata, negosiasi, hingga otoritas penuh dalam pengelolaan keputusan. Teori ini digunakan untuk mengukur sejauh mana masyarakat Kabupaten Pati dilibatkan secara bermakna dalam proses perumusan kebijakan kenaikan PBB-P2.

Teori Hukum Responsif dan Hukum sebagai Alat Rekayasa Sosial

Nonet dan Selznick mengembangkan teori hukum responsif yang memandang hukum bukan sekadar aturan otonom yang kaku, melainkan sarana sosial untuk melayani kebutuhan, aspirasi, dan keadilan substantif masyarakat. Sejalan dengan itu, Roscoe Pound melalui teori *sociological jurisprudence* memandang hukum sebagai alat rekayasa sosial *(law as a tool of social engineering)* yang harus mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat dan menyeimbangkan berbagai kepentingan sosial (Rasji, Chandra, & Hamonangan, 2024). Kedua teori ini digunakan untuk menilai respon Pemerintah Kabupaten Pati terhadap penolakan masyarakat atas kenaikan PBB-P2.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum non-doktrinal (yuridis empiris) yang bersifat deskriptif analitis. Penelitian *non-doktrinal* mengkaji hukum bukan semata sebagai perangkat aturan normatif, melainkan sebagai perilaku masyarakat yang menggejala dan berinteraksi dengan aspek politik, ekonomi, sosial, dan budaya, sehingga hukum diperlakukan sebagai variabel independen yang memengaruhi perilaku masyarakat sebagai variabel dependen.

Penelitian ini menganalisis hukum bukan semata-mata sebagai suatu perangkat aturan perundang-undangan yang bersifat normatif belaka, akan tetapi hukum dilihat sebagai perilaku masyarakat yang menggejala dan mempola dalam kehidupan masyarakat, selalu berinteraksi dan berhubungan dengan aspek kemasyarakatan seperti politik, ekonomi, sosial dan budaya. Berbagai temuan lapangan yang bersifat individual akan dijadikan bahan utama dalam mengungkapkan permasalahan yang diteliti dengan berpegang pada ketentuan yang normatif.

Dengan kata lain hukum merupakan variabel independen yang mempengaruhi perilaku masyarakat sebagai variabel dependennya

Jenis data yang digunakan terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui observasi dan wawancara semi-terstruktur secara *purposive* sampling dengan Kepala Bidang PBB-P2 dan BPHTB Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Pati, perangkat Desa Sidokerto Pati, dan wajib pajak PBB-P2. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan terkait PBB-P2 dari tingkat pusat hingga daerah, bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, dan hasil penelitian terkait, serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi lapangan (wawancara) dan studi kepustakaan. Data yang terkumpul selanjutnya dianalisis dengan metode analisis kualitatif menggunakan pola pikir induktif, yaitu penarikan kesimpulan dari data khusus hasil penelitian lapangan menuju pemahaman yang bersifat umum, guna menjawab rumusan masalah mengenai analisis yuridis-sosial dan dampak kenaikan PBB-P2 di Kabupaten Pati.

Metode analisis data menggunakan metode analisis kualitatif yaitu analisis data yang bertitik tolak pada usaha-usaha penemuan asas-asas dan informasi-informasi yang bersumber dari responden. Cara berpikir untuk mengambil kesimpulan dari penelitian yang dilakukan penulis dengan menggunakan metode induktif yaitu suatu metode untuk mengambil kesimpulan berdasarkan suatu pengertian khusus kemudian disimpulkan kepada pengertian yang bersifat umum. Data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan dan kepustakaan, kemudian dianalisis dengan metode analisis kualitatif untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan, yaitu dengan menganalisis kualitas dari data yang diperoleh dengan melakukan penelitian terhadap beberapa kejadian-kejadian pelanggaran mengenai analisis yuridis dan sosial atas kenaikan PBB P2 sebesar 250% di Kabupaten Pati, studi tentang keadilan pajak, partisipasi publik dan respon kebijakan, sehingga didapat gambaran yang jelas dan relevan.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Yuridis dan Sosial atas Kenaikan PBB-P2 Sebesar 250% di Kabupaten Pati

Analisis Yuridis

Kenaikan PBB-P2 sebesar 250% di Kabupaten Pati secara formal ditetapkan melalui Peraturan Bupati Pati Nomor 17 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2024 tentang Besaran Persentase dan Pertimbangan Nilai Jual Objek Pajak sebagai

Dasar Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan. Hasil wawancara dengan Kepala Bidang PBB-P2 dan BPHTB Kabupaten Pati menunjukkan bahwa kebijakan tersebut didasarkan pada kewenangan pemerintah daerah mengelola pajak daerah sebagaimana diatur Undang-Undang HKPD dan Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dengan tujuan memperbarui NJOP agar sesuai kondisi ekonomi objek pajak sekaligus mengoptimalkan PAD.

Ditinjau dari teori kewenangan Philipus M. Hadjon, penerbitan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2024 merupakan bentuk kewenangan atribusi yang bersumber dari Undang-Undang HKPD, sedangkan Peraturan Bupati Nomor 17 Tahun 2025 merupakan produk kewenangan delegasi yang mengatur teknis pelaksanaan Peraturan Daerah, dan pelaksanaannya oleh BPKAD Kabupaten Pati mencerminkan kewenangan mandat dari kepala daerah. Rangkaian norma ini menunjukkan bahwa dari sisi kepastian hukum dan legalitas formal, kebijakan kenaikan PBB-P2 memiliki dasar hukum yang jelas dan berjenjang. Namun, kepatuhan terhadap prosedur formal pembentukan peraturan tersebut belum secara otomatis menjamin bahwa substansi kebijakan telah memenuhi asas kepastian hukum secara materiil, karena penilaian tersebut tetap memerlukan kajian akademik yang memuat analisis kondisi ekonomi masyarakat, potensi penerimaan daerah, dan dampak sosial-fiskal dari kebijakan, yang pada kasus ini belum tersedia secara memadai sebelum kebijakan ditetapkan.

Analisis Sosial

Teori hukum Roscoe Pound dikenal sebagai *Sociological Jurisprudence*, yang memandang hukum sebagai alat rekayasa sosial *(law as a tool of social engineering)* untuk menciptakan ketertiban dan harmoni dalam masyarakat. Kebijakan kenaikan pajak daerah pada prinsipnya dirancang untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui instrumen yang sah secara normatif dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD). Namun, menurut konsep *law as a tool of social engineering* dari Roscoe Pound, hukum tidak hanya dinilai dari validitas formalnya, tetapi dari kemampuan hukum tersebut menciptakan ketertiban dan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan sosial. Konteks pajak daerah, hukum baru bekerja efektif apabila masyarakat menerima kebijakan tersebut sebagai kebutuhan sosial, bukan semata sebagai kewajiban administratif.

Secara sosiologis, kebijakan kenaikan PBB-P2 sebesar 250% ditetapkan secara top-down melalui rapat intensifikasi yang hanya melibatkan camat dan anggota Pasopati, tanpa melibatkan tokoh masyarakat, organisasi sosial keagamaan, maupun akademisi. Kondisi ekonomi masyarakat Pati yang relatif stagnan menyebabkan kenaikan tarif yang signifikan ini

dipersepsikan memberatkan, sehingga memicu pro-kontra dan penolakan luas dari masyarakat berupa aksi demonstrasi. Fenomena ini memperlihatkan kesenjangan antara legalitas formal kebijakan dengan penerimaan sosialnya *(social acceptance),* yang pada akhirnya mendorong Pemerintah Kabupaten Pati mencabut kebijakan tersebut melalui Peraturan Bupati Pati Nomor 40 Tahun 2025.

Dampak Kenaikan PBB-P2 Sebesar 250% di Kabupaten Pati Ditinjau dari Perspektif Keadilan Pajak, Partisipasi Publik, dan Respon Kebijakan

Perspektif Keadilan Pajak

Keadilan perpajakan berkaitan dengan sejauh mana wajib pajak memandang beban pajak yang dikenakan telah didistribusikan secara proporsional sesuai kemampuan ekonomi masing-masing (Rahmawati, 2024). BPKAD Kabupaten Pati menyatakan bahwa penyesuaian PBB-P2 telah didasarkan pada NJOP hasil pendataan dan penilaian objek pajak, disertai mekanisme keberatan, pembetulan, dan pengurangan bagi wajib pajak yang berkeberatan, serta keringanan khusus bagi masyarakat berpenghasilan rendah, petani, veteran, penyandang disabilitas, dan kelompok rentan lainnya. Namun demikian, wajib pajak menilai kenaikan tersebut terlalu besar dan tidak sebanding dengan peningkatan penghasilan mereka, khususnya bagi petani, sehingga dirasakan memberatkan dan belum mencerminkan keadilan.

Ditinjau dari teori keadilan John Rawls, prinsip equal liberty telah terpenuhi karena kenaikan tarif berlaku secara umum bagi seluruh wajib pajak berdasarkan Peraturan Daerah Pati Nomor 1 Tahun 2024. Akan tetapi, *difference principle* belum terpenuhi karena kenaikan yang seragam dan drastis tanpa memperhitungkan kemampuan bayar *(ability to pay)* berpotensi memberi beban yang tidak proporsional kepada kelompok masyarakat kurang mampu. Kenaikan NJOP yang seragam tanpa mempertimbangkan heterogenitas kondisi ekonomi antarwilayah juga berpotensi melanggar prinsip *horizontal equity*, karena wajib pajak dengan kondisi ekonomi berbeda dikenakan kenaikan persentase yang relatif sama. Selain itu, fasilitas keringanan yang telah disediakan pemerintah daerah belum tersosialisasikan secara memadai kepada masyarakat luas, sehingga sebagian wajib pajak baru mengetahui kenaikan tersebut setelah menerima Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT).

Perspektif Partisipasi Publik

Secara normatif, partisipasi publik dalam pembentukan kebijakan pajak daerah dijamin melalui mekanisme kajian akademik, uji publik, dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah bersama DPRD sebagaimana diatur Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Namun, kenaikan PBB-P2 di Kabupaten Pati ditetapkan melalui Peraturan Bupati yang bersifat pelaksana teknis dan hanya melibatkan

camat serta anggota Pasopati, tanpa melalui forum konsultasi publik yang melibatkan masyarakat secara luas sebelum kebijakan diberlakukan.

Berdasarkan teori *Ladder of Citizen Participation* Sherry Arnstein, partisipasi masyarakat dalam proses penetapan kebijakan ini masih berada pada tingkat tokenisme, karena masyarakat hanya menerima informasi setelah kebijakan ditetapkan (informing) tanpa memiliki pengaruh nyata terhadap keputusan akhir (*consultation* dan *placation* belum berjalan secara bermakna). Sosialisasi yang dilakukan perangkat desa melalui pertemuan RT/RW dan arisan warga menunjukkan adanya upaya komunikasi, tetapi cakupan dan waktu yang terbatas menyebabkan sebagian besar masyarakat tidak memahami kebijakan secara utuh sebelum diberlakukan. Barulah setelah muncul penolakan luas, pemerintah daerah membuka ruang dialog dan menerima aspirasi masyarakat, yang menunjukkan pergeseran menuju tingkat partisipasi yang lebih tinggi, namun terjadi setelah kebijakan telah menimbulkan resistensi sosial.

Perspektif Respon Kebijakan

Respon kebijakan merupakan tindakan nyata pemerintah sebagai reaksi atas suatu masalah atau kebutuhan yang berkembang di tengah masyarakat. Kenaikan PBB-P2 yang signifikan memicu respon penolakan berupa aksi demonstrasi yang melibatkan puluhan ribu warga dan tuntutan agar Bupati Pati meninjau ulang kebijakan tersebut. BPKAD Kabupaten Pati merespons dengan membuka dialog, menerima aspirasi dan keberatan masyarakat, serta melakukan evaluasi bersama DPRD, pemerintah kecamatan, dan pemerintah desa, yang pada akhirnya bermuara pada pencabutan Peraturan Bupati Nomor 17 Tahun 2025 melalui Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2025.

Ditinjau dari empat variabel keberhasilan implementasi kebijakan publik, yaitu proses formulasi kebijakan, perilaku organisasi pelaksana, perilaku birokrat lini terdepan *(street level bureaucrats)*, dan respon kelompok sasaran, ditemukan bahwa formulasi kebijakan belum mempertimbangkan alternatif kenaikan tarif secara bertahap; koordinasi antarlembaga pelaksana telah berjalan namun belum melibatkan tokoh masyarakat dan tokoh agama; birokrat desa telah berupaya melakukan sosialisasi meski dengan cakupan terbatas; dan respon kelompok sasaran berupa penolakan luas menjadi faktor determinan yang mendorong pemerintah daerah membatalkan kebijakan. Berdasarkan teori hukum responsif Nonet dan Selznick serta teori hukum sebagai alat rekayasa sosial Roscoe Pound, langkah pencabutan kebijakan ini dapat dimaknai sebagai bentuk responsivitas hukum terhadap aspirasi masyarakat, sekaligus menegaskan bahwa legitimasi kebijakan pajak daerah tidak semata

bertumpu pada legalitas formal, tetapi juga pada penerimaan sosial *(social acceptance)* yang diperoleh melalui keadilan substantif dan partisipasi publik yang bermakna.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Kebijakan kenaikan PBB-P2 sebesar 250% di Kabupaten Pati telah memenuhi aspek legalitas formal karena pemerintah daerah memiliki kewenangan atribusi, delegasi, dan mandat yang bersumber dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang HKPD, Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2024, dan Peraturan Bupati Nomor 17 Tahun 2025 untuk menetapkan NJOP sebagai dasar pengenaan pajak. Namun, kewenangan tersebut tidak diiringi pertimbangan aspek sosial-ekonomi masyarakat secara memadai, sehingga meskipun secara yuridis sah, kebijakan ini secara substantif tidak memperhatikan kemampuan membayar wajib pajak, tidak disertai sosialisasi yang cukup, dan menimbulkan penolakan massal yang berujung pada pencabutan kebijakan melalui Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2025. Temuan ini menegaskan bahwa pelaksanaan kewenangan fiskal daerah tidak cukup hanya berpedoman pada legalitas formal, tetapi harus diimbangi legitimasi sosial melalui kajian kemampuan membayar, transparansi, dan komunikasi publik yang intensif.

Ditinjau dari dampaknya, kebijakan ini menunjukkan ketidakadilan substantif karena mengabaikan prinsip *ability to pay* dan perlindungan kelompok rentan, partisipasi publik yang masih bersifat tokenisme, serta respon pemerintah yang baru bersifat adaptif setelah muncul tekanan sosial. Berdasarkan temuan tersebut, keberhasilan kebijakan pajak daerah perlu memenuhi tiga dimensi secara simultan, yaitu keadilan substantif berbasis teori keadilan John Rawls, partisipasi bermakna berbasis teori *Ladder of Citizen Participation* Sherry Arnstein, dan responsivitas pemerintah berbasis teori hukum responsif. Kebijakan yang hanya memenuhi legalitas formal tanpa memenuhi ketiga dimensi tersebut berisiko menimbulkan resistensi sosial dan gagal mencapai legitimasi publik.

Berdasarkan simpulan tersebut, disarankan agar proses identifikasi masalah dan perumusan kebijakan pajak daerah tidak hanya mempertimbangkan aspek yuridis, tetapi juga aspek sosial, dengan menimbang alternatif kenaikan tarif secara bertahap serta mempertimbangkan karakteristik sosial-ekonomi wilayah. Penelitian selanjutnya disarankan mengembangkan studi komparatif antardaerah yang menerapkan kebijakan kenaikan PBB-P2 dengan besaran dan periode berbeda untuk merumuskan model praktik terbaik kebijakan pajak daerah yang memadukan legalitas formal dengan legitimasi sosial. Pemerintah Kabupaten Pati juga disarankan menerapkan kebijakan PBB-P2 secara bertahap, proporsional, dan berkeadilan, dengan memberikan keringanan bagi kelompok rentan, menyediakan mekanisme

keberatan yang transparan, serta melibatkan partisipasi masyarakat sejak tahap perumusan hingga evaluasi kebijakan.

DAFTAR REFERENSI

Artikel Jurnal

Apsari, A. W., Leonanda, A. B., Putri, T. A., & Ahsa, V. A. (2025). Analisis kenaikan tarif Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan ditinjau dari aspek keadilan. *Journal of Management Accounting, Tax and Production, 3*(1). https://doi.org/10.57235/mantap.v3i1.5073

Asmani, J. M. (2025). Analisis kenaikan pajak dalam kerangka keadilan, kemaslahatan, dan fiqh sosial. *Journal of Pesantren and Fiqh Sosial, 6*(1). https://doi.org/10.35878/santri.v6i1.1720

Faruq, U., Adipurno, S., Aziz, A., & Faadhilah, N. (2024). Konsep dasar pajak dan lembaga yang dikenakan pajak: Tinjauan literatur dan implikasi untuk kebijakan fiskal. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Fiskal, 16*(2). https://doi.org/10.55049/jeb.v16i2.306

Firda, R., Aulia, S., & Ramadhani, D. (2025). Formulasi kebijakan publik: Konsep dan penelitian. *Jurnal Penelitian Nusantara, 1*(6).

Kouam, J. C., & Asongu, S. A. (2022). Effects of taxation on social innovation and implications for achieving sustainable development goals in developing countries: A literature review. *International Journal of Innovation Studies*. https://doi.org/10.1016/j.ijis.2022.08.002

Lim, J.-Y., & Moon, K.-K. (2022). Political trust and support for a tax increase for social welfare: The role of perceived tax burden. *Sustainability, 14*, 7171. https://doi.org/10.3390/su14127171

Nainggolan, A. S., Rahmadhani, R., Akhyar, R., Metalia, M., & Septiyanti, R. (2025). Pengaruh kenaikan PBB-P2 terhadap daya beli dan kepatuhan masyarakat dalam membayar pajak. *Jurnal Akuntansi Keuangan dan Perpajakan, 2*(2).

Nusa, R. A., & Annisa, F. (2025). Analisis konsep Arnstein's ladder of participation dalam mega proyek Ibu Kota Nusantara. *Journal of Global and Multidisciplinary, 3*(3).

Rahmawati, Y. R. (2024). Keadilan sosial dalam pajak progresif: Bagaimana sistem pajak memengaruhi beban warga kaya dan miskin di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum dan Sosial, 3*(2). https://doi.org/10.33096/restitusi.v3i2.969

Rasji, R., Chandra, W., & Hamonangan, M. K. (2024). Law as a tool of social engineering in Indonesia: Revisiting Roscoe Pound theory and its application to legal reform. *Journal of Business, Management, and Social Studies, 4*(3). https://doi.org/10.53748/jbms.v4i3.102

Vanderbruggen, E. (2026). An international tax system for community interests: Can the UN framework tax convention effect real change? *Journal of International Economic Law, 29*(1). https://doi.org/10.1093/jiel/jgag001

Buku

Hadjon, P. M. (2017). *Pengantar hukum administrasi Indonesia* (9th ed.). Gadjah Mada University Press.

Nonet, P., & Selznick, P. (2001). *Law and society in transition: Toward responsive law*. Transaction Publishers.

Pohan, C. A. (2017). *Pembahasan komprehensif pengantar perpajakan teori dan konsep hukum pajak* (2nd ed.). Mitra Wacana Media.

Rawls, J. (2016). *A theory of justice* (Rev. ed.). Harvard University Press.

Sunggono, B. (2019). *Metodologi penelitian hukum* (14th ed.). Rajawali Pers.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Peraturan Bupati Pati Nomor 17 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2024 tentang Besaran Persentase dan Pertimbangan Nilai Jual Objek Pajak sebagai Dasar Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan.

Peraturan Bupati Pati Nomor 40 Tahun 2025 tentang Pencabutan Peraturan Bupati Nomor 17 Tahun 2025.

Internet

Firman, M. (2025). *Mengupas polemik PBB Pati 250 persen yang bikin warga bergejolak*. BeritaSatu. https://www.beritasatu.com/jateng/2912976/mengupas-polemik-pbb-pati-250-persen-yang-bikin-warga-bergejolak

Hanafi, U. (2025). *PBB Pati naik 250 persen, PMII minta Bupati tinjau ulang*. Murianews. https://berita.murianews.com/umar-hanafi/440993/pbb-pati-naik-250-persen-pmii-minta-bupati-tinjau-ulang