

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Otonomi Daerah

Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada Pemerintah Daerah yang bersifat operasional dalam rangka system birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.

(H.A.W. Widjaja:2002)

Otonomi daerah adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Otonomi daerah ini merupakan fenomena politis yang sangat dibutuhkan dalam era globalisasi dan demokrasi, apalagi jika dikaitkan dengan tantangan masa depan.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Farida, 2011:342-343)

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek madani, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah dilaksanakan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.

3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi Negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi.
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas, maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
7. Pelaksanaan asas dekosentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah.
8. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai pembiayaan, sarana prasarana, serta sumberdaya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Melalui otonomi diharapkan Daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan Pemerintah Pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur Daerah. Pemerintah Daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan Daerah dengan melakukan identifikasi potensi

sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja Daerah secara ekonomi yang wajar,efisien,efektif termasuk kemampuan perangkat Daerah meningkatkan kinerja, mempertanggungjawabkan kepada pemerintah atasannya maupun kepada publik/masyarakat.

B. Pajak

1. Pengertian Pajak

Pajak adalah iuran rakyat kepada kas Negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbal(kontraprestasi).

Yang langsung dapat ditunjukkan dan yang dapat digunakan untuk membayar pengeluaran umum (Mardiasmo,2011:1)

Pajak adalah iuran kepada negara(yang dapat dipaksakan)yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan (R.Santoso Brotodiharjo:2003)

Dari definisi di atas dapat ditarik kesimpulan tentang cirri-ciri atau unsure pokok yang terdapat pada pengertian pajak yaitu:

1. Pajak dipungut berdasarkan undang-undang

Merupakan hal yang sangat mendasar, dalam pemungutan pajak harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan.

2. Pajak dapat dipaksakan

Jika tidak dipenuhinya kewajiban perpajakan maka wajib pajak dapat dikenakan tindakan hukum oleh pemerintah berdasar kan undang-undang.

3. Diperuntukkan bagi keperluan pembiayaan umum pemerintah
Dana yang diperoleh dari rakyat dalam bentuk pajak digunakan untuk memnuhi biaya atas fungsi-fungsi yang harus dilakukan pemerintah tersebut.
4. Tidak dapat ditunjukkannya kontraprestasi secara langsung
Wajib pajak tidak mendapatkan imbalan secara langsung dengan apa yang telah dibayarkannya kepada pemerintah. Wajib pajak hanya dapat merasakan secara tidak langsung bentuk-bentuk kontraprestasi dari pemerintah.
5. Berfungsi sebagai budgetair dan regulierend
Fungsi budgetair(anggaran), pajak berfungsi mengisi kas Negara atau anggaran pendapatan Negara,yang digunakan untuk keperluan pembiayaan umum pemerintah baik rutin maupun untuk pembangunan. Fungsi regulierend adalah pajak berfungsi sebagaialat untuk mengatur atau alat untuk melaksanakan kebijakan yang ditetapkan Negara dalam bidang ekonomi sosial untuk mencapai tujuan tertentu.

Mardiasmo (2011:1) menyatakan bahwa pajak memiliki unsur-unsur sebagai berikut.

1. Iuran dari rakyat kepada Negara. Yang berhak memungut pajak hanyalah Negara. Iuran tersebut berupa uang (bukan barang).
2. Berdasarkan undang-undang. Pajak dipungut berdasarkan atau dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.

3. Tanpa jasa timbal balik atau kontraprestasi dari Negara yang secara langsung dapat ditunjukkan. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah.
4. Digunakan untuk membiayai rumah tangga Negara, yakni pengeluaran-pengeluaran yang bermanfaat bagi masyarakat luas.

2. Pajak Daerah

Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, hasil pemungutan pajak digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.(Mustaqiem:2010)

Pajak Daerah, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

C. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

Menurut Direktorat Jenderal Pajak (2002;21), Pajak Bumi dan Bangunan adalah pajak yang dikenakan terhadap bumi dan bangunan. Pengertian bumi disini adalah termasuk permukaan bumi dan tubuh bumi yang ada dibawahnya, secara lebih umum pengertian bumi adalah sama dengan tanah termasuk tanah pekarangan, sawah, empang, perairan pedalaman, serta laut wilayah Indonesia, sedangkan yang

dimaksud bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam dan dilekatkan secara tetap pada tanah dan atau perairan.

Diana dan setiawati (2009:749) Pengertian PBB adalah iuran yang dikenakan terhadap pemilik, pemegang kekuasaan, penyewa dan yang memperoleh manfaat dari bumi dan bangunan. Pengertian bumi adalah permukaan bumi dan tubuh bumi yang ada dibawahnya. Bumi menunjuk pada permukaan bumi meliputi tanah dan perairan pedalaman serta laut wilayah Indonesia. Bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau diletakkan secara tetap pada tanah dan perairan dengan digunakan sebagai tempat tinggal atau tempat berusaha.

Diana dan Setiawati (2009:711) menyatakan bahwa: Pengertian dasar yang berkaitan dengan pajak bumi dan bangunan adalah sebagai berikut.

- a. Bumi adalah permukaan bumi dan tubuh bumi yang ada di bawahnya.
- b. Bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau diletakkan secara tetap pada tanah dan/atau perairan.

Namun berdasarkan UU No. 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang baru, bahwa selama ini PBB merupakan pajak pusat, namun hampir seluruh penerimaannya diserahkan kepada daerah. Untuk meningkatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, khusus PBB sektor pedesaan dan perkotaan dialihkan menjadi pajak daerah. Sedangkan PBB sektor perkebunan, perhutanan, dan pertambangan masih merupakan pajak pusat. Dengan dijadikanya PBB pedesaan dan perkotaan menjadi pajak daerah, maka penerimaan jenis pajak ini akan diperhitungkan sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD).

1. Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2)

a. Pengertian PBB-P2

Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2) ialah pajak atas bumi dan atau bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau Badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan dan pertambangan.

b. Objek PBB Pedesaan Perkotaan (PBB-P2)

Menurut Waluyo (2011:215), Objek PBB-P2 adalah Bumi dan atau Bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan dimanfaatkan oleh orang pribadi atau badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan. Termasuk dalam pengertian bangunan adalah sebagai berikut:

1. jalan lingkungan yang terletak dalam satu kompleks bangunan seperti hotel, pabrik, dan emplasemennya, yang merupakan suatu kesatuan dengan kompleks bangunan tersebut;
2. jalan tol;
3. kolam renang;
4. pagar mewah;
5. tempat olahraga;
6. galangan kapal, dermaga;

7. taman mewah;

8. tempat penampungan atau kilang minyak, air dan gas, pipa minyak; dan

9. menara.

c. Objek Pajak Yang Tidak Dikenakan PBB-P2

Objek pajak yang tidak dikenakan PBB-P2 menurut Waluyo 201 1:216) adalah objek pajak yang:

1. Digunakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk penyelenggaraan pemerintahan.
2. Digunakan semata-mata untuk melayani kepentingan umum dibidang ibadah, sosial, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan nasional yang tidak dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan, seperti masjid, gereja, rumah sakit pemerintah, sekolah, panti asuhan, candi.
3. Digunakan untuk kuburan, peninggalan purbakala atau yang sejenis dengan itu.
4. Merupakan hutan lindung, suaka alam, hutan wisata, taman nasional, tanah penggembalaan yang dikuasai oleh desa, dan tanah negara yang belum dibebani suatu hak.
5. Digunakan oleh perwakilan diplomatik berdasarkan asas perlakuan timbal balik.

6. Digunakan oleh badan dan perwakilan organisasi internasional yang ditentukan oleh Menteri Keuangan.

d. Subjek PBB Perdesaan Perkotaan

Subjek Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan adalah orang pribadi atau Badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas Bumi dan memperoleh manfaat atas Bumi, atau memiliki, menguasai, dan memperoleh manfaat atas Bangunan. Sedangkan Wajib Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan adalah orang pribadi atau Badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas Bumi dan memperoleh manfaat atas Bumi, dan memiliki, menguasai, atau memperoleh manfaat atas Bangunan. (Waluyo, 2011:216)

2. Pengalihan Pengelolaan PBB

Ada beberapa alasan peralihan pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) kepada pemerintah daerah (Departemen Keuangan, 2009), yaitu sebagai berikut.

a. Transparansi dan akuntabilitas dinilai akan dapat lebih diwujudkan jika pengelolaan PBB diserahkan kepada masing-masing daerah otonom. Hal ini pada gilirannya akan membawa iklim demokrasi yang lebih baik dan berakar langsung pada persoalan-persoalan konkrit di daerah yang bersangkutan. Mereka melihat bahwa pembiayaan kebutuhan daerah yang sebagian besar dibiayai dana transfer dari pusat kurang mencerminkan akuntabilitas dari

pengenaan pajak daerah dan tidak memberikan insentif bagi daerah untuk menggunakan anggaran secara efisien. Asumsinya jika pembiayaan kebutuhan daerah dibiayai sebagian besar dari alokasi dana pusat, maka otomatis kurang memberikan dorongan kepada daerah untuk menggunakan dana tersebut bagi peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya bila derajat transparansi dan akuntabilitas pengelolaan pajak tersebut tinggi, maka kesadaran untuk membayar pajak dan retribusi daerah atas pelayanan publik yang langsung mereka nikmati juga makin tinggi. Bersamaan dengan itu pemerintah daerah akan terdorong untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat karena setiap pembebanan kepada masyarakat memerlukan peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

- b. Objek pajak PBB P2 bersifat *immobile*, dalam arti tidak dapat direlokasi ke daerah lainnya, sehingga lebih pantas apabila dijadikan pajak daerah.
- c. Objek PBB P2 tersebut lokasinya berada di suatu daerah kabupaten/kota, dan aparat pemerintah daerah jelas lebih mengetahui dan lebih memahami karakteristik dari objek dan subjeknya sehingga kecil kemungkinan wajib pajak dapat menghindar dari kewajiban perpajakannya. Pemerintah pusat lebih suka untuk mengalihkan PBB P2 menjadi pajak daerah didasarkan karena adanya beberapa kenyataan (Supriyanto, 2012), antara lain sebagai berikut.
 - a. Mayoritas negara maju menyerahkan urusan Pajak Properti (jika di Indonesia adalah PBB) menjadi urusan pemerintah daerah.
 - b. Migas (minyak dan gas bumi) sudah tidak bisa lagi diandalkan sebagai sumber pendapatan bagi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN),

mengingat Indonesia tidak lagi menjadi negara pengeksport minyak bumi, sebaliknya kini sebagai negara yang mengimpor minyak bumi. Akibatnya, sumber pendapatan bagi APBN bergeser dari penerimaan migas kepada penerimaan pajak. Dengan demikian, pajak menempati posisi strategis dalam APBN.

- c. Reformasi birokrasi di tubuh Direktorat Jenderal Pajak (Ditjen Pajak) telah berhasil membentuk Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama yang merupakan peleburan dari KPP, Kantor Pelayanan PBB (KP PBB), Kantor Pemeriksaan dan Penyidikan Pajak. Jika diamati, keberadaan PBB dengan sejumlah permasalahan dan tidak diimbangi dengan jumlahnya, memang bisa dirasakan mengganggu konsentrasi Ditjen Pajak sebagai tulang punggung pemenuhan APBN, sehingga pembentukan KPP Pratama ini merupakan cara cerdas membuat biaya pemungutan PBB menjadi lebih efisien.

Tujuan Pengalihan pengelolaan PBB-P2 menjadi pajak daerah sesuai dengan Undang-undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah:

1. meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan otonomi daerah
2. memberikan peluang baru kepada daerah untuk mengenakan pungutan baru (menambah jenis pajak daerah dan retribusi daerah),
3. memberikan kewenangan yang lebih besar dalam perpajakan dan retribusi dengan memperluas basis pajak daerah,
4. memberikan kewenangan kepada daerah dalam penetapan tarif pajak daerah, dan

5. menyerahkan fungsi pajak sebagai instrumen penganggaran dan pengaturan pada daerah.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pengalihan pengelolaan BPHTB dilaksanakan mulai 1 Januari 2011 dan pengalihan pengelolaan PBB-P2 ke seluruh pemerintahan kabupaten/kota dimulai paling lambat 1 Januari 2014. Kota Surabaya merupakan kota pertama yang menerima pengalihan pengelolaan PBB-P2. Dengan demikian Pemerintah Kota Surabaya menjadi pilot project bagi pelaksanaan pengalihan pengelolaan penerimaan dari sektor PBB-P2. Keberhasilan pemerintah Kota Surabaya dalam mengelola penerimaan dari sektor PBB-P2 dapat menjadi contoh dan acuan bagi pemerintah kabupaten/kota lainnya.

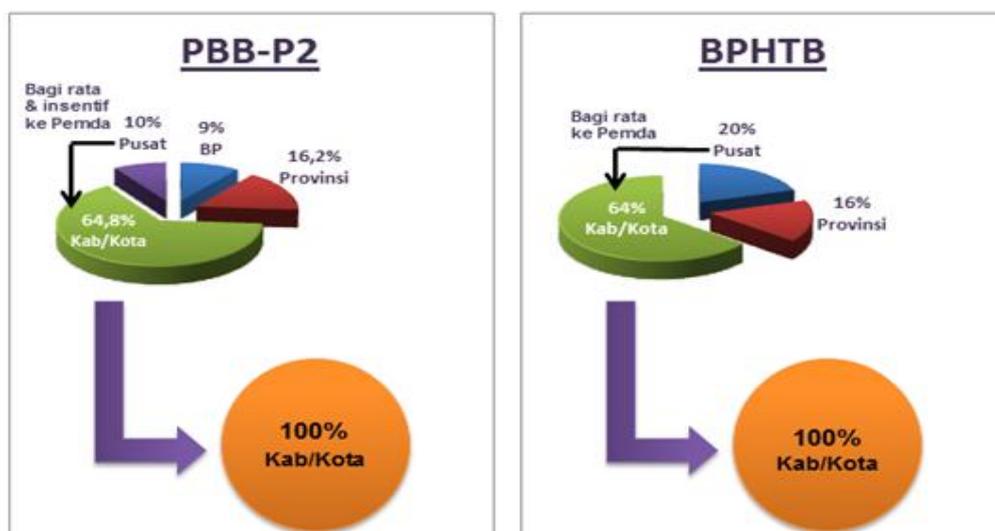
Kemudian, agar terciptanya kelancaran dalam pengelolaan PBB-P2, pemerintah kabupaten/kota harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Kebijakan NJOP agar memperhatikan konsistensi, kesinambungan dan keseimbangan antar wilayah
2. Kebijakan tarif PBB, agar tidak menimbulkan gejolak di masyarakat
3. Menjaga kualitas pelayanan kepada WP, dan
4. Akurasi data subjek dan objek pajak dalam SPPT tetap terjaga

3. Manfaat Pengalihan PBB-P2

Dengan pengalihan ini, penerimaan PBB-P2 akan sepenuhnya masuk ke pemerintah kabupaten/kota sehingga diharapkan mampu meningkatkan jumlah

pendapatan asli daerah. Saat dikelola oleh pemerintah pusat, dana bagi hasil yang bersumber dari PBB adalah 90% untuk pemerintah daerah dan 10% untuk pemerintah pusat (UU No. 17/2000) maka dengan adanya kebijakan pendaerahan PBB-P2, Undang-undang No. 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) tidak berlaku lagi. Pemerintah daerah murni menerima seluruh atau 100% pemungutan PBB-P2 dan BPHTB sehingga diharapkan kedepan pembangunan daerah lebih optimal dan masyarakat menikmati manfaatnya. Salah satu contoh daerah yang mengalami kenaikan pendapatan asli daerah pasca pengalihan PBB-P2 dan BPHTB adalah kota Surabaya. Walikota Surabaya, Ir. Tri Rismaharini, MT. menyatakan bahwasanya pada tahun 2010, PAD kota Surabaya hanya Rp.1 Triliun. Di tahun 2011, PAD kota Surabaya akan menjadi Rp.2 Triliun. Beliau menambahkan bahwa penyebab kenaikan PAD tersebut berasal dari PBB dan BPHTB. (Media Keuangan Vol. V No. 40/Desember/2010, hal. 8).



Gambar 3. Perbandingan Penerimaan PBB-P2 dan BPHTB Sebelum dan Setelah Pengalihan

4. Tahapan Pengalihan Pengelolaan PBB-P2

Pada tahun 2011 hanya Kota Surabaya yang telah mendapatkan pengalihan atas pengelolaan PBB dari sektor perkotaan dan perdesaan. Kota ini merupakan satu-satunya kota yang telah siap melakukan pengelolaan pengalihan PBB dari sektor P2 tersebut. Untuk tahun 2012, 17 kabupaten/kota telah menyatakan diri siap untuk mengelola PBB dari sektor P2. Kemudian, pada tahun 2013 sebanyak 105 kabupaten/kota telah menyatakan kesiapannya dalam mengelola PBB sektor P2. Kota Metro termasuk kedalam salah satu kabupaten/kota yang telah melakukan pengelolaan pengalihan PBB P-2 pada tahun 2013. Pada tahap terakhir, diharapkan seluruh kabupaten/kota yang belum menerima pengalihan pengelolaan PBB sektor P2 (sebanyak 369 kab./Kota) sudah mempersiapkan diri untuk menerima pengalihan tersebut sehingga diharapkan pada tahun 2014 seluruh kabupaten/kota di Indonesia sudah sepenuhnya melakukan pengelolaan PBB sektor P2 nya masing-masing.

D. TEORI KEBIJAKAN

Menurut tata bahasa, kebijakan berasal dari bahasa Yunani “*politea*”, yang dapat diartikan sebagai negara. Kata “*politea*” kemudian diserap ke dalam bahasa Inggris menjadi “*poliie*”, dapat diartikan sebagai sesuatu yang berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintah (Wibawa, 2000:10). Istilah kebijakan menurut Mustopadidjadja, lazim digunakan dalam kaitannya dengan tindakan atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya. Kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan sehingga kajian kebijakan pada hakikatnya merupakan kajian peraturan

perundang-undangan (AR.Mustopadidjadja,2003:30). Kebijakan dapat pula dikatakan sebagai tindakan politik atau serangkaian prinsip, tindakan yang dilakukan seseorang, kelompok, atau pemerintah (Wahab SA,2005:13).

Pengertian lainnya, kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu.

1. Teori Kebijakan Publik

Kebijaksanaan atau kebijakan (*policy*) memiliki arti yang bermacam-macam . Harold D Laswell dan Abraham Kaplan memberi arti kebijakan sebagai suatu pencapaian tujuan , nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah . Sementara Carl J. friedrick mengartikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan ham batan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Anderson memberikan pendapat bahwa arti kebijakan adalah suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan (Islamy,2000:17)

Perbedaan berbagai definisi tentang kebijakan juga terjadi pada definisi kebijakan publik. Dye (2005:3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*Whatever government choose to do or not to do*”. Lebih lanjut lagi,Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya dan kebijakan publik itu harus meliputi semua “tindakan”

pemerintah bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.

Definisi kebijakan publik lainnya dikemukakan oleh Anderson (2006:3) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah “*are those policies developed by Governmental bodies and officials*”, definisi yang dikemukakan oleh Anderson tersebut memiliki beberapa implikasi yaitu : 1) bahwa kebijakan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan, 2) bahwa kebijakan negara itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah, 3) bahwa kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu, 4) bahwa kebijakan negara itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah pemerintah tertentu atau bersifat negatif, 5) bahwa kebijakan pemerintah didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundangan yang bersifat memaksa.

Berdasarkan definisi-definisi yang telah diuraikan sebelumnya, disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Mengingat peran penting dari kebijakan publik dan dampaknya terhadap masyarakat, maka para ahli juga menawarkan sejumlah teori yang dapat digunakan untuk mempengaruhi pemilihan terhadap suatu kebijakan tertentu.

Analisis Kebijakan

Dalam rangka peningkatan kualitas dari berbagai macam kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah maka sudah seharusnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah harus dilakukan analisis terlebih dahulu sebelum akhirnya dapat diberlakukan oleh masyarakat. Pengertian dari analisis kebijakan itu sendiri menurut William N Dunn adalah aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan (Nugroho,2007:7). Sedangkan menurut Dwidjowijoto analisis kebijakan adalah pemahaman mendalam akan suatu kebijakan atau pola pengkajian untuk merumuskan suatu kebijakan (Nugroho,2007:50).

Dari definisi yang dijelaskan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan analisis kebijakan adalah suatu pengkajian dari kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah .

2. Kebijakan Fiskal

Menurut Mansury (2002:1) kebijakan pajak adalah kebijakan fiskal dalam arti yang sempit. Kebijakan fiskal dalam arti yang luas adalah kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja, dan inflasi dengan menggunakan instrument pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara. Kebijakan fiskal berdasarkan pengertian luas bertujuan untuk memengaruhi jumlah total pengeluaran masyarakat, pertumbuhan ekonomi dan jumlah seluruh produksi masyarakat, banyaknya kesempatan kerja, pengangguran, tingkat harga umum dan inflasi.

Kebijakan fiskal merujuk pada kebijakan yang dibuat pemerintah untuk mengarahkan ekonomi suatu negara melalui pengeluaran dan pendapatan pemerintah yang berupa pajak. Kebijakan fiskal berbeda dengan kebijakan moneter, yang bertujuan menstabilkan perekonomian dengan cara mengontrol tingkat bunga dan jumlah uang yang beredar. Instrumen utama kebijakan fiskal adalah pengeluaran dan pajak. (Wikipedia : 2013).

Instrumen kebijakan fiskal adalah penerimaan dan pengeluaran pemerintah yang berhubungan erat dengan pajak. Dari sisi pajak jelas jika mengubah tarif pajak yang berlaku akan berpengaruh pada ekonomi. Jika pajak diturunkan maka kemampuan daya beli masyarakat akan meningkat dan industri akan dapat meningkatkan jumlah output. Dan sebaliknya kenaikan pajak akan menurunkan daya beli masyarakat serta menurunkan output industri secara umum.

Contoh kebijakan fiskal adalah apabila perekonomian nasional mengalami inflasi, pemerintah dapat mengurangi kelebihan permintaan masyarakat dengan cara memperkecil pembelanjaan dan atau menaikkan pajak agar tercipta kestabilan lagi. Cara demikian disebut dengan pengelolaan anggaran. Tujuan kebijakan fiskal adalah untuk mempengaruhi jalannya perekonomian. Hal ini dilakukan dengan jalan memperbesar dan memperkecil pengeluaran konsumsi pemerintah, jumlah transfer pemerintah, dan jumlah pajak yang diterima pemerintah sehingga dapat mempengaruhi tingkat pendapatan nasional dan tingkat kesempatan kerja.

Jenis-jenis kebijakan fiskal jika ditinjau dari sisi teori, ada tiga macam kebijakan anggaran, yaitu:

- a. Kebijakan anggaran pembiayaan fungsional (*functional finance*).
Kebijakan yang mengatur pengeluaran pemerintah dengan melihat berbagai akibat tidak langsung terhadap pendapatan nasional dan bertujuan untuk meningkatkan kesempatan kerja.
- b. Kebijakan pengelolaan anggaran (*the finance budget approach*).
Kebijakan untuk mengatur pengeluaran pemerintah, perpajakan, dan pinjaman untuk mencapai ekonomi yang mantap.
- c. Kebijakan stabilisasi anggaran otomatis (*the stabilizing budget*).
Kebijakan yang mengatur pengeluaran pemerintah dengan melihat besarnya biaya dan manfaat dari berbagai program. Tujuan kebijakan ini adalah agar terjadi penghematan dalam pengeluaran pemerintah.

Jika dilihat dari perbandingan jumlah penerimaan dengan jumlah pengeluaran, kebijakan fiskal/anggaran dapat dibedakan menjadi empat jenis.

- a. Kebijakan Anggaran Seimbang.
Kebijakan anggaran seimbang, adalah kebijakan anggaran yang menyusun pengeluaran sama besar dengan penerimaan.
- b. Kebijakan Anggaran Defisit.
Kebijakan anggaran defisit yaitu kebijakan anggaran dengan cara menyusun pengeluaran lebih besar daripada penerimaan.
- c. Kebijakan Anggaran Surplus.
Kebijakan anggaran surplus, yaitu kebijakan anggaran dengan cara menyusun pengeluaran lebih kecil dari penerimaan.
- d. Kebijakan Anggaran Dinamis.
Kebijakan anggaran dinamis, yaitu kebijakan anggaran dengan cara terus

menambah jumlah penerimaan dan pengeluaran sehingga semakin lama semakin besar (tidak statis)

3. Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan Van Horn merumuskan bahwa implementasi kebijakan, sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan

Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012:158) mempunyai enam variabel yang membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja (*performance*). Senada dengan Winarno, Indiahono (2009:38), model implementasi kebijakan dari Meter dan Horn menetapkan beberapa variabel yang diyakini dapat mempengaruhi implementasi dan kinerja kebijakan. Van Meter dan Van Horn dalam Wahab (2008:79) dengan teorinya ini beranjak dari suatu argument bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh kebijaksanaan yang akan dilaksanakan, kedua ahli ini menegaskan pula dengan sendirinya bahwa perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak sebagai konsep-konsep penting dalam prosedur prosedur implementasi. Menurut Sintaningrum (2011:230) model Van Meter Van Horn ini memperlihatkan bagaimana keterkaitan antara berbagai variabel, walaupun secara konseptual menggunakan penjelasan secara parsial, tetapi pandangan dalam model ini bagi para perumus kebijakan dapat dijadikan Model Van

Meter dan Van Horn ini terdiri dari beberapa variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik adalah variabel berikut:

1. Ukuran dasar dan tujuan kebijakan

Variabel ini didasarkan pada kepentingan utama terhadap faktor-faktor yang menentukan kinerja kebijakan. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012:159), identifikasi indikator kinerja merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator kinerja ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Indiahono (2009:38) juga menyebutkan variabel yang disebut dengan standar dan sasaran kebijakan pada dasarnya adalah apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek, menengah atau panjang. Kejelasan dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara spesifik sehingga di akhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dijalankan.

2. Sumberdaya

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012:161), Sumberdaya layak mendapat perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Sumberdaya yang dimaksud mencakup dana atau insentif lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012:170), tipe dan tingkatan sumber yang disediakan oleh keputusan kebijakan akan mempengaruhi kegiatan-kegiatan komunikasi dan pelaksanaan. Faktor ini meliputi keuangan atau insentif dalam program untuk mendorong dan memudahkan implementasi yang efektif.

Bantuan teknik dan pelayanan-pelayanan lain hanya dapat ditawarkan jika ditetapkan oleh keputusan kebijakan dan semangat para pelaksana dapat dicapai hanya jika sumber-sumber yang tersedia adalah cukup untuk mendukung kegiatan tersebut.

Implementasi dipandang secara luas (Winarno, 2012:147) mempunyai makna pelaksanaan Undang-Undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.

Indiahono (2009:39) juga menyebutkan variabel yang disebut dengan sumber daya yang menunjuk kepada seberapa besar dukungan finansial dan sumber daya manusia untuk melaksanakan kebijakan, hal sulit yang terjadi adalah berapa nilai sumber daya untuk menghasilkan implementasi kebijakan dengan baik dan seharusnya dapat menjelaskan nilai yang efisien.

3. Karakteristik agen pelaksana

Dalam melihat karakteristik agen pelaksana tidak terlepas dari struktur birokrasi. Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012:166) Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan. Indiahono (2009:39) juga mengatakan karakteristik agen pelaksana menunjuk seberapa besar daya dukung struktur organisasi, nilai-nilai yang berkembang, hubungan dan komunikasi yang terjadi di internal birokrasi.

4. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan

Komunikasi di dalam dan antara organisasi-organisasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012:162), prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan yang dinyatakan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tersebut. Indiahono (2009:39) juga menyebutkan variabel yang disebut dengan komunikasi antar badan pelaksana yang menunjuk kepada mekanisme prosedur yang dicanangkan untuk mencapai sasaran dan tujuan program, komunikasi ini harus ditetapkan sebagai acuan seberapa sering rapat rutin diadakan, tempat dan waktu. Komunikasi antar organisasi juga menunjuk adanya tuntutan saling dukung antar institusi yang berkaitan dengan kebijakan.

5. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik

Lingkungan ekonomi, sosial dan politik merupakan variabel yang diidentifikasi oleh Van Meter dan Van Horn yaitu pengaruh variable-variabel lingkungan pada hasil-hasil kebijakan. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012:167) faktor ini mungkin mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan badan pelaksana. Indiahono (2009:39) juga mengatakan lingkungan sosial, ekonomi, dan politik menunjuk bahwa lingkungan dalam ranah implementasi dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan itu sendiri.

6. Sikap/Kecenderungan (Disposisi) Para Pelaksana

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012:169), intensitas kecenderungan-kecenderungan pelaksana akan mempengaruhi kinerja kebijakan. Para pelaksana yang mempunyai pilihan-pilihan negative mungkin secara terbuka akan menimbulkan sikap menentang tujuan-tujuan program. Oleh karena itu para pengkaji implementasi kebijakan harus mengumpulkan banyak individu yang berasal dari unsur kecenderungan yang beragam. Indiahono (2009:39) juga mengatakan sikap pelaksana menjadi variabel penting dalam implementasi kebijakan, seberapa demokratis antusias dan responsif terhadap kelompok sasaran dan lingkungan beberapa yang dapat ditunjuk sebagai bagian dari sikap pelaksana ini.

Model implementasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn karena model ini bersifat top down dan bagi para perumus kebijakan dapat dijadikan model dan bagi para implementor dapat digunakan untuk memperbaiki pelayanan publik dari kebijakan yang dilaksanakan seperti halnya pada kebijakan pengalihan PBB-P2 ini yang merupakan pelimpahan wewenang dari pusat ke daerah. Selain itu, secara khusus model Van meter dan Horn ini mengarahkan perhatian kepada enam kelompok variabel yang mempengaruhi pemberian pelayanan publik, yakni: menunjukkan relevansi ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan, sumber-sumber kebijakan, komunikasi antarorganisasi dan kegiatan-kegiatan, karakteristik -karakteristik dari badan pelaksana, lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang mempengaruhi kecenderungan para pelaksana untuk melaksanakan keputusan kebijakan yang berhubungan dengan implementasi

kebijakan PBB-P2 sebagai pajak daerah, selain itu pajak daerah identik dengan kondisi ekonomi politik sehingga cocok dianalisis dalam penelitian ini.

E. Tinjauan Empiris

No.	Judul	Metode Penelitian	Tujuan Penelitian	Kesimpulan
1.	Analisis penyerahan pengelolaan PBB dan BPHTB Kepada Daerah (Studi Kasus Pemerintah Provinsi DKI Jakarta) (Afry Kurniawan Adiwijaya, 2008)	Kualitatif dengan teknik pengumpulan data wawancara	Menganalisis faktor-faktor perumusan kebijakan pengelolaan PBB dan BPHTB menjadi wewenang daerah serta upaya pemerintah dalam melaksanakan pengelolaan PBB dan BPHTB	Faktor perumusan PBB adalah penguatan desentralisasi fiskal, pertimbangan pemikiran ekonomi, pertimbangan perbandingan negara lain, pertimbangan kriteria pajak daerah, dengan menyiapkan SDM, infrastruktur, dan sistem administrasi
2.	Pengaruh Pendaerahan Pajak Bumi dan Bangunan terhadap Tax Effort Pajak Daerah : simulasi Kabupaten/Kota di Indonesia 2001-2003 (Kusumaningtyas, 2007)	Kuantitatif, Deskriptif, serta analisis data sekunder.	1. Mengetahui perkembangan Pajak Daerah dan PBB di Indonesia 2. Mengetahui potensi Pajak Daerah, PBB, dan Pajak Simulasi (pajak daerah setelah pendaerahan PBB) terhadap peningkatan penerimaan daerah di Indonesia. 3. Mengetahui pengaruh pendaerahan PBB terhadap tingkat penggunaan potensi pajak daerah di Indonesia.	Pendaerahan PBB akan memperluas basis pajak daerah, yang terlihat dari elastisitas PBB terhadap pajak daerah yang cukup besar serta terlihat adanya pengaruh yang signifikan dari pendaerahan PBB terhadap tax effort pajak daerah.
3.	Keberadaan Pajak Bumi dan Bangunan sebagai Pajak Pusat Dalam Era otonomi Daerah (Priandana, 2009)	Kualitatif Deskriptif, Studi di literatur dan wawancara serta penyebaran kuesioner.	1. Untuk mengetahui kemungkinan Pemerintah Pusat menyerahkan pengelolaan PBB kepada pemerintah daerah dengan berlakunya UU No 12 tahun 2008 tentang pemerintahan daerah dan UU No 33 tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara pusat dan daerah. 2. Untuk menganalisa kemampuan pemerintah daerah dalam pengelolaan administrasi serta pemungutan PBB.	Penarikan PBB sebagai pajak daerah oleh pemerintah daerah dengan berlakunya UU No 12 tahun 2008 tentang pemerintahan daerah dan UU No 33 tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara pusat dan daerah, sebagai upaya untuk mewujudkan desentralisasi fiskal sebenarnya dapat dilaksanakan tetapi dengan aturan yang jelas dan pelaksanaan yang tepat sehingga tidak merugikan masyarakat sebagai pelaku pembayar pajak.