

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Kebijakan Publik

Menurut Freidrich Kebijakan adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud<sup>1</sup>. Untuk maksud dari kebijakan sebagai bagian dari kegiatan, Frederich menambahkan ketentuannya bahwa kebijakan tersebut berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud dan tujuan.

Sedangkan Dunn mendefinisikan kebijakan publik adalah sebagai suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.<sup>2</sup> Kemudian menurut Anderson memberikan pengertian atas definisi “kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung. Alfabeta : Hal 07

<sup>2</sup> Syafiiie dkk. 1999. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta. Rineka Cipta : Hal 107

<sup>3</sup> Agustino, Leo. 2008. *Op.cit* Hal 7

Miftah Thoha, (2008:106) mengartikan kebijakan publik dalam arti luas yang mana mempunyai dua aspek pokok, antara lain: *Pertama*, Kebijakan merupakan praktika sosial, ia bukan peristiwa yang tunggal dan terisolir. Dengan demikian, sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat. *Kedua*, Kebijakan adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan oleh baik untuk mendamaikan *claim* dari pihak-pihak yang konflik, atau untuk menciptakan *incentive* bagi tindakan bersama pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut.

Dari uraian di atas, peneliti dapat menarik kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian pilihan-pilihan dari kegiatan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintahan yang saling berhubungan dan memiliki maksud dan tujuan dari pembuatan kebijakan untuk menyelesaikan suatu masalah yang terjadi untuk mencapai tujuan. Untuk mencapai tujuan tersebut, suatu kebijakan harus dibuat secara sistematis. Dalam Hal ini yaitu mengenai implementasi dari Kebijakan Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 114 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Reklame.

Sebagai suatu sistem yang terdiri atas sub-sistem atau elemen, komposisi dari kebijakan dapat dilihat dari dua perspektif: dari proses kebijakan dan dari struktur kebijakan. Dari sisi proses kebijakan, terdapat tahap-tahap sebagai berikut: identifikasi masalah dan tujuan, formulasi kebijakan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan. Dilihat dari segi struktur terdapat lima unsur kebijakan menurut Abidin (2004:45) :

1. Tujuan Kebijakan. Bahwa suatu kebijakan dibuat karena ada tujuan yang ingin dicapai. Tanpa ada tujuan tidak perlu ada kebijakan. Dengan demikian tujuan menjadi unsur pertama dari suatu kebijakan. Namun tidak demikian semua kebijakan mempunyai uraian yang sama tentang tujuan itu. Perbedaan terletak tidak sekedar pada jangka waktu mencapai tujuan dimaksud, tetapi juga ada posisi, gambaran,

orientasi dan dukungannya. Kebijakan yang baik mempunyai tujuan yang baik. Tujuan yang baik sekurang-kurangnya memenuhi empat kriteria: diinginkan untuk dicapai, rasional atau realistis (*rational or realistic*), jelas (*clear*), dan berorientasi ke depan (*future oriented*).

2. Masalah. Masalah merupakan unsur yang sangat penting dalam kebijakan. Kesalahan dalam menentukan masalah secara tepat dapat menimbulkan kegagalan total dalam seluruh proses kebijakan. Tak ada artinya suatu cara atau metode yang baik untuk pemecahan suatu masalah kebijakan kalau pemecahannya dilakukan bagi masalah yang tidak benar. Dengan cara lain dapat dikatakan, kalau suatu masalah telah dapat diidentifikasi secara tepat, berarti sebagian pekerjaan dapat dianggap sudah dikuasai.
3. Tuntutan (*demand*). Sudah diketahui partisipasi merupakan indikasi dari masyarakat maju (Huntington, 1990: 1). Partisipasi itu berbentuk dukungan, tuntutan dan tantangan atau kritik seperti halnya partisipasi pada umumnya, tuntutan dapat bersifat moderat atau radikal. Tergantung pada urgensi dari tuntutan tersebut
4. Dampak atau *outcomes*. Dampak merupakan tujuan lanjutan yang timbul sebagai pengaruh dari tercapainya suatu tujuan.
5. Sarana atau alat kebijakan (*policy instruments*). Suatu kebijakan dilaksanakan dengan menggunakan sarana yang dimaksud. Beberapa dari sarana ini antara lain: kekuasaan, insentif, pengembangan kemampuan, simbolis dan perubahan kebijakan itu sendiri

Menurut Anderson<sup>4</sup>, konsep kebijakan publik ini kemudian mempunyai beberapa implikasi, yaitu : Tujuan atau kegiatan yang berorientasi tujuan haruslah menjadi perhatian utama perilaku acak atau peristiwa yang tiba-tiba terjadi : 1). Kebijakan merupakan pola model tindakan pejabat pemerintah mengenai keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah, 2). Kebijakan harus mencakup apa yang secara nyata pemerintah perbuat, bukan apa yang mereka maksud untuk berbuat, atau apa yang mereka katakan akan dikerjakan, 3) Bentuk kebijakan bisa berupa hal yang positif atau negative. Kebijakan publik dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan kewenangan. Sedangkan tujuan kebijakan publik adalah dapat dicapainya kesejahteraan rakyat melalui peraturan yang dibuat oleh pemerintah.

## **B. Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*). Ripley dan Franklin berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang di tetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*).<sup>5</sup>

Sementara itu, Grindle juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi<sup>6</sup> adalah Membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari

---

<sup>4</sup> Winarno. 2012. *Kebijakan Publik: teori, proses dan studi kasus*, Yogyakarta: PT Media Pressindo

<sup>5</sup> Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik Teori, Proses, dan Studi Kasus edisi & Revisi Terbaru*. Yogyakarta : CAPS: Hal 147

<sup>6</sup> Ibid. Hal 149

suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*” di mana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, van Meter dan van Horn membatasi “implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya”<sup>7</sup>. Dari pemaparan di atas maka dapat disimpulkan bahwa, implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*).

Terdapat banyak model implementasi kebijakan publik yang disajikan oleh para ahli, berbagai model implementasi kebijakan publik memiliki perbedaan dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Model implementasi yang pertama adalah model implementasi milik duet Donald Van Meter dengan Carl Van Horn Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementator dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variable yang mempengaruhi kebijakan publik adalah berikut: (1) Aktivitas implementasi dan komunikasi antarorganisasi, (2) Karakteristik agen pelaksana/implementor, (3) Kondisi ekonomi, sosial dan politik, (4) Kecendrungan (*disposition*) pelaksana/implementor.<sup>8</sup>

Kemudian Model yang dikembangkan Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang mengemukakan bahwa “implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan”.<sup>9</sup> Model W. Hogwood dan Lewis A. Gunn “mendasarkan pada konsep manajemen strategis yang mengarah pada praktik manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok. Kelemahannya, konsep ini secara tidak tegas menunjukkan mana yang bersifat

---

<sup>7</sup> Ibid. Hal 149

<sup>8</sup> Nugroho, Rian, 2008, *Public Policy*, Jakarta: PT Elex Media Komputindo: Hal 438

<sup>9</sup> Ibid. Hal : 440

politis, strategis, dan teknis atau operasional.<sup>10</sup> Selanjutnya model Merilee S. Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan.<sup>11</sup> Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut.

Selanjutnya terdapat model Edwards III menegaskan bahwa “masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation* (kurangnya perhatian dari implementasi)”. Dikatakannya, *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully* (tanpa implementasi yang efektif, pembuat kebijakan tidak akan berjalan lancar)<sup>12</sup>. Edwards III menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau kecenderungan, dan struktur birokrasi.

Model yang digunakan peneliti adalah model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn karena model implementasi 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 Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 114 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak reklame ini yang merupakan pajak daerah/kabupaten, ada banyak implementor yang terkait kebijakan ini meliputi Pemerintah kota, dinas terkait yaitu Dinas Pendapatan Kota Bandar Lampung dan UPTD Pendapatan di Kecamatan Bandar Lampung

Van Meter dan Van Horn mempunyai enam variabel yang membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja (*performance*)<sup>13</sup>. Model implementasi kebijakan dari Meter dan Horn menetapkan beberapa variabel yang diyakini dapat mempengaruhi

---

<sup>10</sup> Ibid. Hal : 443

<sup>11</sup> Ibid. Hal :445

<sup>12</sup> Ibid. Hal :447

<sup>13</sup> Winarno. 2012. *Kebijakan Publik: teori, proses dan studi kasus*, Yogyakarta. PT Media Pressindo: Hal 158

implementasi dan kinerja kebijakan<sup>14</sup>. Teorinya ini beranjak dari suatu argumen 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 dan bagi para implementator digunakan untuk memanipulasi dalam perbaikan pelayanan publik dari kebijakan yang dilaksanakannya.

Berdasarkan Model Van Meter dan Van Horn ini, beberapa variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik meliputi :

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-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-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 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.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik: Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta. Gava Media: Hal 38

<sup>15</sup> Ibid. Hal 38

## 2. Sumber-sumber kebijakan

Menurut Van Meter dan Van Horn, Sumber-sumber layak mendapat perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi kebijakan.<sup>16</sup> Sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana atau insentif lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif. Menurut Van Meter Van Horn dalam Winarno, 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.<sup>17</sup>

Implementasi dipandang secara luas 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.<sup>18</sup> Indiahono 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.<sup>19</sup>

## 3. Karakteristik badan-badan pelaksana

Dalam melihat karakteristik badan-badan pelaksana tidak terlepas dari struktur birokrasi. Van Meter dan Van Horn mengartikan struktur birokrasi sebagai karakteristik-

---

<sup>16</sup> Winarno. 2012.Op.cit. Hal 161

<sup>17</sup> Ibid. Hal 170

<sup>18</sup> Ibid. Hal 147

<sup>19</sup> Indiahono,Dwiyanto.2009.*Kebijakan Publik: Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta. Gava Media: Hal 39

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.<sup>20</sup> Indiahono (2009:39) juga mengatakan karakteristik badan pelaksana menunjuk seberapa besar daya dukung struktur organisasi, nilai-nilai yang berkembang, hubungan dan komunikasi yang terjadi di internal birokrasi.

Menurut Ripley dan Franklin, implementasi mencakup banyak macam kegiatan; 1) badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber agar implementasi lancar, 2) badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan konkret, regulasi, serta rencana dan desain program, 3) badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja.<sup>21</sup> Van Meter dan Van Horn, mengetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan<sup>22</sup>: (1) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan; (2) Tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan sub-unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana; (3) Sumber-sumber politik suatu organisasi (dukungan di antara anggota-anggota legislatif dan eksekutif); (4) Vitalitas suatu organisasi; (5) Tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka”, yaitu jaringan kerja horizontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi; (6) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.

#### 4. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Komunikasi di dalam dan antara organisasi-organisasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit. Menurut Van Meter dan Van Horn, prospek-prospek tentang

---

<sup>20</sup> Winarno. 2012. *Kebijakan Publik: teori, proses dan studi kasus*, Yogyakarta. PT Media Pressindo: Hal. 166

<sup>21</sup> Ibid. Hal 148

<sup>22</sup> Ibid. Hal 166

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.<sup>23</sup> Indiahono 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.<sup>24</sup> Komunikasi antar organisasi juga menunjuk adanya tuntutan saling dukung antar institusi yang berkaitan dengan kebijakan.

#### 5. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial, dan politik

Kondisi-kondisi ekonomi sosial dan politik merupakan variabel yang diidentifikasi oleh Van Meter dan Van Horn yaitu pengaruh variabel-variabel lingkungan pada hasil-hasil kebijakan. Menurut Van Meter dan Van Horn faktor ini mungkin mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksana.<sup>25</sup> Indiahono juga mengatakan lingkungan sosial, ekonomi, dan politik menunjuk bahwa lingkungan dalam ranah implementasi dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan itu sendiri.<sup>26</sup>

#### 6. Kecenderungan pelaksana

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno, intensitas kecenderungan-kecenderungan pelaksana akan mempengaruhi kinerja kebijakan. Para pelaksana yang mempunyai pilihan-pilihan negatif mungkin secara terbuka akan menimbulkan sikap menentang tujuan-tujuan program.<sup>27</sup> Oleh karena itu para pengkaji implementasi kebijakan

---

<sup>23</sup> Ibid. Hal. 162

<sup>24</sup> Indiahono.2009. Op.cit. Hal. 39

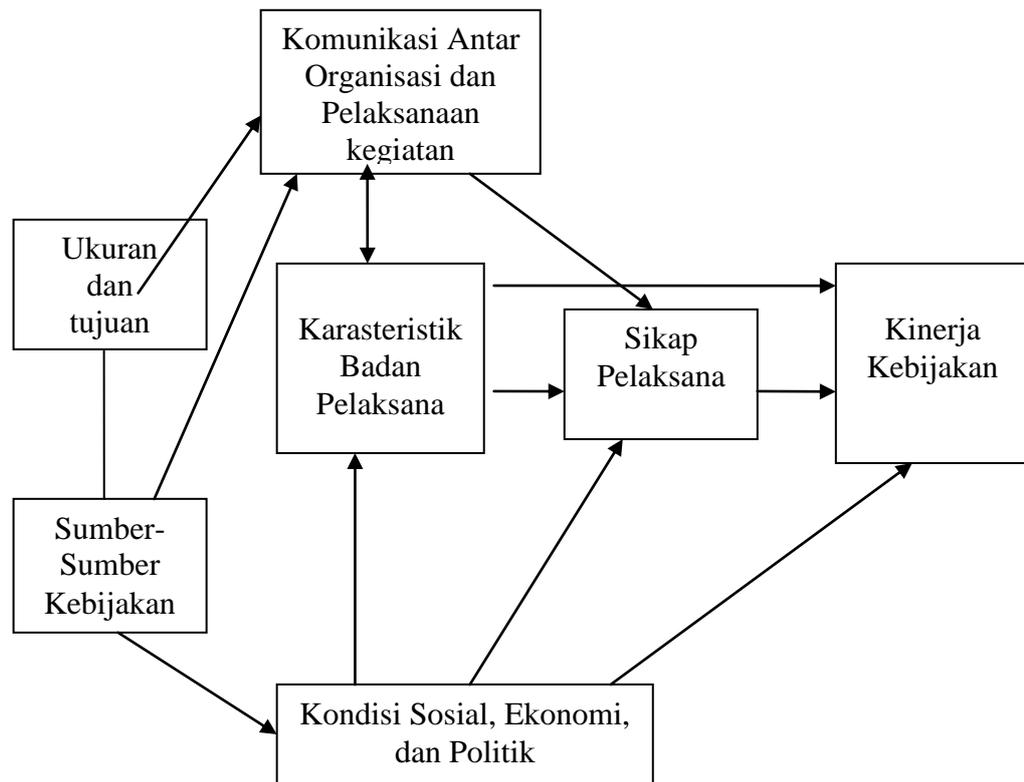
<sup>25</sup> Winarno. 2012. *Kebijakan Publik: teori, proses dan studi kasus*, Yogyakarta.PT Media Pressindo: Hal. 167

<sup>26</sup> Indiahono,Dwiyanto.2009.*Kebijakan Publik: Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta. Gava Media: Hal. 39

<sup>27</sup> Op.cit: Hal. 169

harus mengumpulkan banyak individu yang berasal dari unsur kecenderungan yang beragam. Indiahono 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.<sup>28</sup>

**Bagan 1. Model Implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn**



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, karasteristik-karasteristik dari badan pelaksana, lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang mempengaruhi yuridiksi dan organisasi pelaksana, kapabilitas, dan kecenderungan para pelaksana untuk melaksanakan keputusan-

<sup>28</sup> Op.cit. Hal. 39

keputusan kebijakan yang berhubungan dengan implementasi kebijakan Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 114 Tahun 2011 tentang Tata Cara pemungutan Pajak reklame.

### **C. Pendapatan Asli Daerah**

Pendapatan daerah adalah semua hak yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih, serta yang dimaksud dengan penerimaan daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah<sup>29</sup>. Pendapatan asli daerah merupakan penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah<sup>30</sup>. Dari pengertian-pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa pengertian pendapatan asli daerah yaitu penerimaan atau pendapatan untuk daerah yang bertujuan untuk menambah nilai kekayaan daerah yang masuk ke kas daerah yang berasal dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mengelola pembangunan daerahnya.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur sumber pendapatan daerah yang terdiri dari : 1). Pendapatan Asli Daerah terdiri dari: (a) Pajak Daerah, (b) Retribusi daerah, (c) Hasil perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan, (d) Lain-lain pendapatan yang sah; 2) Dana Perimbangan terdiri dari: (a) Dana bagi Hasil, (b) Dana Alokasi Umum, (c) Dana Alokasi Khusus, (d) Lain-lain pendapatan daerah yang sah untuk pembiayaan terdiri dari sisa lebih.

Klasifikasi PAD yang terbaru berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 terdiri dari: Pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Jenis pajak daerah dan retribusi daerah dirinci menurut

<sup>29</sup> Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah,

<sup>30</sup> Mardiasmo.2002.*Perpajakan Edisi revisi*.Yogyakarta: ANDI.Hal:132

objek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/ BUMD, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/ BUMN, dan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

Jenis lain-lain PAD yang sah disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam pajak daerah, retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah, penerimaan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan / atau jasa oleh daerah, penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar Rupiah terhadap mata uang asing, pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, pendapatan denda pajak, pendapatan denda retribusi. Pendapatan hasil eksekusi atau jaminan, pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan. Pendapatan daerah adalah semua hak yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih, serta yang dimaksud dengan penerimaan daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah<sup>31</sup>.

#### **D. Pajak Daerah**

Menurut. Adriani <sup>32</sup> 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 yang menyelenggarakan

---

<sup>31</sup> Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.*op.cit*

<sup>32</sup> Brotodiharjo.1991. *Pengantar Ilmu Pajak*. Hal 2

pemerintahan.” Kutipan beberapa pengertian pajak yang dikemukakan para ahli lainnya yaitu menurut Prof. Edwin R. A. Seligman dalam buku *Essay in taxation* yang diterbitkan di Amerika menyatakan: *“Tax is compulsory contribution from the person, to the government to depray the expenses incurred in the common interest of all, without reference to special benefit conferred.”*

Dari definisi di atas terlihat adanya kontribusi seseorang yang ditujukan kepada Negara tanpa adanya manfaat yang ditujukan secara khusus kepada seseorang. Soemitro<sup>33</sup> menyatakan Pajak adalah iuran kepada kas Negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbale (kontraprestasi), yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Dari pengertian-pengertian tersebut, penulis menyimpulkan bahwa ciri-ciri yang melekat pada pengertian pajak adalah Pajak dipungut oleh Negara baik itu pemerintah pusat maupun daerah berdasarkan undang-undang serta aturan pelaksanaannya yang sifatnya dapat dipaksakan dan tidak ditunjukkan adanya kontraprestrasi individual oleh pemerintah.

Ada beberapa fungsi dari pajak<sup>34</sup>, yaitu :

a. Fungsi Penerimaan (*Budgeter*)

Fungsi *Budgeter* adalah fungsi yang letaknya di sektor publik yaitu fungsi untuk mengumpulkan uang pajak sebanyak-banyaknya sesuai dengan undang-undang yang berlaku yang pada waktunya akan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran Negara, yaitu pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan dan bila ada sisa (surplus) akan digunakan sebagai tabungan pemerintah untuk investasi pemerintah.

---

<sup>33</sup> Soemitro. 1990. *Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan*. Hal 5

<sup>34</sup> Ilyas, Wiarawan, 2001. *Hukum Pajak*. Jakarta: Salemba Empat. Hal: 8

b. Fungsi Pengaturan (*Regulator/Regulerend*)

Fungsi Regulerend adalah suatu fungsi bahwa pajak-pajak tersebut akan digunakan sebagai suatu alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang letaknya di luar bidang keuangan. Fungsi regulerend ini biasanya dapat kita temui pada sektor swasta.

c. Fungsi Demokrasi

Fungsi demokrasi dari pajak adalah fungsi yang merupakan salah satu fungsi yang merupakan salah satu penjelmaan atau wujud sistem gotong royong, termasuk kegiatan pemerintahan dan pembangunan demi kemaslahatan manusia. Fungsi demokrasi pada masa sekarang ini sering dikaitkan dengan hak seseorang apabila akan memperoleh pelayanan dari pemerintah. Apabila seseorang telah melakukan kewajibannya membayar pajak kepada Negara sesuai dengan ketentuan yang berlaku, maka ia mempunyai hak pula untuk mendapatkan pelayanan yang baik dari pemerintah. Bila pemerintah tidak memberikan pelayanan yang baik, pembayar pajak bisa melakukan protes (*complint*) terhadap pemerintah bahwa ia telah membayar pajak, mengapa tidak mendapatkan pelayanan yang semestinya.

d. Fungsi Redistribusi

Fungsi Redistribusi yaitu fungsi yang lebih menekankan kepada unsur pemerataan dan keadilan dalam masyarakat. Hal ini dapat terlihat misalnya dengan adanya tarif progresif yang mengenakan pajak lebih besar kepada masyarakat yang mempunyai penghasilan besar dan pajak yang kecil bagi masyarakat yang mempunyai penghasilan sedikit (kecil).

Pajak Daerah adalah kontribusi wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan

peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.<sup>35</sup> Pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah dikenal sebagai pajak daerah. Pajak daerah digolongkan ke dalam dua kategori menurut tingkat pemerintahan, yaitu : pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota. Pajak dibedakan atas Pajak Provinsi dan Kabupaten<sup>36</sup>. Jenis pajak provinsi adalah :

1. Jenis Pajak provinsi terdiri atas: (1) Pajak Kendaraan Bermotor; (2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor; (3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor; (4) Pajak Air Permukaan; dan (5) Pajak Rokok.
2. Jenis Pajak kabupaten/kota terdiri atas: (1) Pajak Hotel, (2) Pajak Restoran, (3) Pajak Hiburan, (4) Pajak Reklame, (5) Pajak Penerangan Jalan, (6) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, (7) Pajak Parkir, (8) Pajak Air Tanah, (9) Pajak Sarang Burung Walet, (10) Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, dan (11) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Pemerintah Daerah perlu untuk melakukan upaya-upaya dalam mengoptimalkan pemungutan pajak daerah. Untuk mengoptimalkan pungutan pajak dan retribusi daerah diperlukan intensifikasi dan ekstensifikasi pajak daerah. Upaya pemerintah daerah melalui cara intensifikasi<sup>37</sup> adalah : (a) Memperluas basis penerimaan yaitu mengidentifikasi pembayar pajak baru/potensial dan jumlah pembayar pajak, memperbaiki basis data objek, memperbaiki penilaian, menghitung kapasitas penerimaan dari setiap jenis pungutan; (b) Memperkuat proses pemungutan dengan mempercepat penyusunan Peraturan daerah, mengubah tarif, khususnya tarif retribusi dan peningkatan SDM; (c) Meningkatkan pengawasan dengan melakukan pemeriksaan secara dadakan dan berkala, memperbaiki

<sup>35</sup> Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 01 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah

<sup>36</sup> Undang-Undang nomor 34 tahun 2000 tentang pajak daerah dan retribusi daerah

<sup>37</sup> Sidik, Machfud. 2002. *Artikel Optimalisasi pajak daerah dan retribusi Daerah*

proses pengawasan, menerapkan sanksi terhadap penunggak pajak dan sanksi terhadap pihak fiskus, serta meningkatkan pembayaran pajak dan pelayanan yang diberikan oleh daerah; (d) Meningkatkan efisiensi administrasi dan menekan biaya pemungutan daerah antara lain memperbaiki prosedur administrasi pajak melalui penyederhanaan administrasi pajak, meningkatkan efisiensi pemungutan dari setiap jenis pemungutan; (e) Meningkatkan kapasitas penerimaan melalui perencanaan yang lebih baik dengan meningkatkan koordinasi dengan instansi terkait di daerah.

### **E. Pajak Reklame**

Pajak reklame adalah pajak atas penyelenggaraan reklame. Reklame yaitu benda, alat, perbuatan, atau media yang menurut bentuk dan corak ragamnya untuk tujuan komersial, dipergunakan untuk memperkenalkan, menganjurkan atau memujikan suatu barang, jasa atau orang, ataupun untuk menarik perhatian umum kepada suatu barang, jasa, atau orang yang ditempatkan, atau dapat dilihat, dibaca, dan/atau didengar dari suatu tempat oleh umum kecuali yang dilakukan oleh pemerintah.<sup>38</sup> Objek pajak reklame adalah semua penyelenggaraan reklame. Objek Pajak Reklame meliputi<sup>39</sup> :

- (1) Reklame papan/billboard yaitu reklame yang terbuat dari papan kayu, calli brete, inyle termasuk seng atau bahan lain yang sejenis dipasang atau digantungkan atau dipasang pada bangunan, halaman, di atas bangunan;
- (2) Reklame megatron/videotron/large electronic display (LED) yaitu reklame yang menggunakan layar monitor besar berupa program reklame atau iklan bersinar dengan gambar dan atau tulisan berwarna yang dapat berubah-ubah terprogram dan difungsikan dengan tenaga listrik;

---

<sup>38</sup> Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung No 01 tahun 2011 tentang Pajak Daerah Pasal 1 ayat (21) dan ayat (22).*op.cit*

<sup>39</sup> Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 114 Tahun 2011 tentang Tata Cara pemungutan Pajak Reklame Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 2 ayat (3)

- (3) Reklame kain yaitu reklame yang diselenggarakan dengan menggunakan bahan kain, termasuk kertas, plastik, karet atau bahan lain yang sejenis dengan itu;
- (4) Reklame melekat (stiker) yaitu reklame yang berbentuk lembaran lepas, diselenggarakan dengan cara disebar, diberikan atau dapat diminta untuk ditempelkan, dilekatkan, dipasang, digantungkan pada suatu benda dengan ketentuan luasnya tidak lebih dari 200 cm<sup>2</sup> (dua ratus centimeter persegi) per lembar;
- (5) Reklame selebaran yaitu reklame yang berbentuk lembaran lepas, diselenggarakan dengan cara disebar, diberikan atau dapat diminta dengan ketentuan tidak untuk ditempelkan, dilekatkan, dipasang, digantungkan pada suatu benda lain;
- (6) Reklame berjalan atau kendaraan yaitu reklame yang ditempatkan atau ditempelkan pada kendaraan yang diselenggarakan dengan mempergunakan kendaraan atau dengan cara di bawa oleh orang.
- (7) Reklame udara yaitu reklame yang diselenggarakan di udara dengan menggunakan gas, laser, pesawat udara atau alat lain yang sejenis;
- (8) Reklame suara yaitu reklame yang diselenggarakan dengan menggunakan kata-kata yang diucapkan atau dengan suara yang ditimbulkan dari atau oleh perantaraan alat;
- (9) Reklame film atau slide yaitu reklame yang diselenggarakan dengan cara menggunakan klise berupa kaca atau film, atau bahan-bahan yang sejenis, sebagai alat untuk diproyeksikan dan atau dipancarkan pada layar atau benda lain di dalam ruangan;
- (10) Reklame peragaan yaitu reklame yang diselenggarakan dengan cara memperagakan suatu barang dengan atau tanpa disertai suara;
- (11) Reklame apung yaitu reklame yang diselenggarakan dengan cara terapung permukaan air.

Sementara itu, yang tidak termasuk dalam objek pajak reklame yaitu<sup>40</sup>: (1) Penyelenggaraan Reklame melalui internet, televisi, radio, warta harian, warta mingguan, warta bulanan, dan sejenisnya, (2) Label atau merek produk yang melekat pada barang yang diperdagangkan, yang berfungsi untuk membedakan dari produk sejenis lainnya, (3) Nama pengenal usaha atau profesi yang dipasang melekat pada bangunan tempat usaha atau profesi diselenggarakan sesuai dengan ketentuan yang mengatur nama pengenal usaha atau profesi tersebut, (4) Reklame yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, Perwakilan Diplomatik, Perwakilan Konsulat, Perwakilan Persatuan Bangsa-Bangsa serta Badan atau Lembaga yang bernaung di bawahnya, (5) Reklame yang diselenggarakan semata-mata memuat nama tempat ibadah dan tempat panti asuhan, (6) Reklame yang diselenggarakan untuk kegiatan sosial, Partai Politik dan Organisasi Kemasyarakatan.

Peraturan Walikota Nomor 114 tahun 2011 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Reklame juga mengatur tentang subjek pajak dan wajib pajak reklame, di dalam Peraturan Walikota tersebut disebutkan bahwa<sup>41</sup>: (a). Subjek Pajak Reklame adalah orang pribadi atau Badan yang menggunakan Reklame; (b) Wajib Pajak Reklame adalah orang pribadi atau Badan yang menyelenggarakan Reklame; (c) Dalam hal Reklame diselenggarakan sendiri secara langsung oleh orang pribadi atau Badan, Wajib Pajak Reklame adalah orang pribadi atau Badan tersebut; (d) Dalam hal Reklame diselenggarakan melalui pihak ketiga, pihak ketiga tersebut menjadi Wajib Pajak Reklame.

Terkait dengan pemungutan pajak reklame, Pasal 6 Peraturan Walikota nomor 114 Tahun 2011 tentang Tata Cara pemungutan Pajak reklame menjelaskan: (a) Tarif pajak reklame ditetapkan sebesar 25% (Dua Puluh Lima Persen); (b) Besaran pokok pajak reklame yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tariff sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

---

<sup>40</sup> Ibid. Pasal 2 ayat (4)

<sup>41</sup> Ibid. Pasal 3

dengan dasar pengenaan pajak sebagaimana dimaksud dalam pasal 4; (c) Untuk reklame yang mempromosikan produk rokok dan minuman beralkohol nilai pajaknya ditambah sebesar 50% (lima puluh persen) dari nilai pokok pajak; (d) Dalam hal reklame belum terisi space (iklan kosong) tetapi mencantumkan gambar, tulisan atau sejenisnya yang bersifat promotif, maka tetap dikenakan pajak reklame sebesar 30% (tiga puluh persen) dari nilai pajak normal yang dihitung per bulan.

Selanjutnya dalam Pasal 10 juga mengatur Tata Cara Pemungutan dan Pembayaran Pajak, yaitu : (1) Setiap wajib pajak wajib mendaftarkan diri ke Dinas Pendapatan daerah guna diberikan Nomor Pokok Wajib Pajak Daerah, (2) Pendaftaran dan pendataan Wajib Pajak, dapat dilakukan pada saat wajib pajak mengajukan permohonan pembayaran pajak dengan mengisi formulir pendaftaran dan pendataan yang diberikan kepada Wajib Pajak. (3) Dinas Pendapatan Daerah menerima formulir pendaftaran dan pendataan yang telah diisi dengan jelas, benar dan lengkap oleh wajib pajak, dan mencatat kedalam Daftar Induk Wajib Pajak sesuai nomor urut untuk selanjutnya diterbitkan Nomor Pokok Wajib Pajak Daerah (NPWPD), (4) Walikota menunjuk Kepala Dinas Pendapatan sebagai Pejabat yang ditunjuk atas nama Walikota untuk menetapkan pajak terhutang, menertibkan Surat ketetapan pajak daerah, dan memberikan persetujuan atas permohonan wajib pajak untuk mengangsur atau menunda pembayaran pajak terhutang, setelah memenuhi persyaratan yang ditentukan.

Pasal 11 dalam Peraturan Walikota ini juga mengatur bagaimana Tata Cara Pemungutan Pajak reklame, penjelasannya yaitu: (1) Pemungutan pajak reklame dilarang diborongkan; (2) Pemungutan pajak reklame berjalan untuk jenis kendaraan dilakukan berdasarkan domisili dan/wilayah operasi kendaraan tersebut di dalam wilayah Kota Bandar Lampung; (3) Pemungutan pajak reklame dihitung berdasarkan luas bidang reklame.

## F. Kerangka Pikir

### Bagan 2. Kerangka Pikir

