

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Tentang Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian Kebijakan

Menurut Poerwadarminta (2000: 16), kebijakan dapat diartikan sebagai kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan. istilah kebijakan muncul dalam konteks yang berlainan, sehingga menimbulkan keragaman penggunaan istilah tersebut.

Menurut Hasibuan (2001: 64), kebijakan adalah adalah proses penyusunan secara sistematis mengenai kegiatan-kegiatan yang perlu dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kebijakan adalah memilih dan menghubungkan fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Dengan perencanaan manajemen yang baik, maka perusahaan dapat melihat keadaan ke depan, memperhitungkan kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi, serta menjabarkan kegiatan dan membuat urutan prioritas utama yang ingin dicapai organisasi.

Sementara itu Mustopawijaya (2004: 16-17), merumuskan kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi, baik publik atau bisnis, yang dimaksudkan untuk

mengatasi permasalahan tertentu atau mencapai tujuan tertentu berisikan ketentuan-ketentuan yang berisikan pedoman perilaku dalam:

1. Pengambilan keputusan lebih lanjut yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun unit organisasi pelaksana kebijakan
2. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan, baik dalam hubungan dengan unit organisasi atau pelaksana maupun kelompok sasaran dimaksud.

2.1.2 Kategorisasi Kebijakan

Istilah kebijakan dewasa ini telah digunakan untuk menjelaskan hal yang beragam. Menurut Wahab (2005: 22), penggunaan istilah kebijakan dapat dikategorikan dalam dalam sepuluh kelompok, yaitu sebagai berikut:

1. Kebijakan sebagai label bagi suatu bidang kegiatan tertentu

Dalam konteks ini, kata kebijakan digunakan untuk menjelaskan bidang kegiatan pemerintahan atau bidang kegiatan di mana pemerintah terlibat di dalamnya, seperti kebijakan ekonomi atau kebijakan luar negeri
2. Kebijakan sebagai ekspresi mengenai tujuan umum/keadaan yang dikehendaki

Di sini kebijakan digunakan untuk menyatakan kehenda dan kondisi yang dituju, seperti pernyataan tentang tujuan pembangunan di bidang SDM untuk mewujudkan aparatur yang bersih.
3. Kebijakan sebagai bidang proposal tertentu

Dalam konteks ini, kebijakan lebih berupa proposal, seperti misalnya usulan RRU di Bidang Keamanan dan Pertahanan atau RRU di Bidang Kepegawaian.

4. Kebijakan sebagai sebuah keputusan yang dibuat oleh pemerintah
Sebagai contoh adalah keputusan untuk melakukan perombakan terhadap suatu sistem administrasi negara
5. Kebijakan sebagai sebuah pengesahan formal
Di sini kebijakan tidak lagi dianggap sebagai usulan, namun telah sebagai keputusan yang sah. Sebagai contohnya adalah UU Nomor 32 Tahun 2004 yang merupakan keputusan sah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.
6. Kebijakan sebagai sebuah program
Yang dimaksud dengan kebijakan di sini adalah program yang akan dilaksanakan. Sebagai contoh adalah peningkatan pendayagunaan aparatur negara, yang menjelaskan kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan, termasuk cara pengorganisasiannya.
7. Kebijakan sebagai *out put* atau apa yang ingin dihasilkan
Yang dimaksud dengan kebijakan di sini adalah *out put* yang akan dihasilkan dari suatu kegiatan, seperti misalnya pelayanan yang murah dan cepat atau pegawai negeri sipil yang profesional.
8. Kebijakan sebagai *out come*
Kebijakan di sini digunakan untuk menyatakan dampak yang diharapkan dari suatu kegiatan, seperti misalnya pemerintahan yang efektif dan efisien.
9. Kebijakan sebagai teori atau model
Kebijakan di sini menggambarkan model atau suatu keadaan, dengan asumsi yang digunakan. Sebagai contoh, kalau pajak di naikkan x % maka *revenue* diperkirakan akan naik y % atau kalau x dilakukan maka yang terjadi adalah y

10. Kebijakan sebagai proses atau tahapan yang perlu dilaksanakan

Kebijakan di sini menggambarkan suatu proses atau tahapan yang akan dilalui untuk mencapai hasil yang diharapkan.

Berdasarkan sepuluh kategori kebijakan tersebut maka kebijakan pajak progresif kendaraan bermotor termasuk dalam kebijakan sebagai program, karena kebijakan ini merupakan program Pemerintah Provinsi Lampung dalam meningkatkan pendapatan asli daerah dan dijelaskan kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan dalam pemungutan pajak progresif, termasuk cara pengorganisasian pajak progresif kendaraan bermotor tersebut.

2.1.3 Ciri-Ciri Kebijakan

Menurut Azwar (2000: 23-24), kebijakan adalah upaya-upaya yang dilakukan dengan langkah-langkah secara logis untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada masa mendatang dengan mempertimbangkan kemungkinan-kemungkinan yang terjadi dan menggunakan sumber daya yang tersedia. Kebijakan yang baik mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. Bagian dari sistim administrasi

Kebijakan adalah bagian dari fungsi administrasi yang sangat penting, sehingga kebijakan harus ditempatkan dalam kerangka administrasi, artinya kebijakan dibuat harus dilaksanakan dan dievaluasi.

2. Dilaksanakan secara berkesinambungan.

Kebijakan merupakan bagian dari siklus pemecahan masalah (*problem solving cycle*) yang juga merupakan fungsi manajemen. Kebijakan akan kembali pada kebijakan berikutnya setelah langkah-langkah dalam siklus dilalui. Namun

siklus tersebut bukan bersifat statis namun dinamis, sehingga akan berbentuk suatu spiral siklus yang tidak mengenal titik akhir.

3. Berorientasi pada masa depan

Hasil kebijakan menghasilkan kebaikan bukan saja saat ini tapi juga pada masa yang akan datang.

4. Mampu menyelesaikan masalah

Siklus kebijakan adalah siklus pemecahan masalah artinya penyusunan kebijakan didasarkan pada masalah yang dihadapi dan penyusunannya harus berdasarkan pada langkah-langkah siklus pemecahan masalah.

5. Mempunyai tujuan

Tujuan harus ditetapkan berdasarkan pada tujuan yang paling umum atau tujuan yang lebih berorientasi dampak (*impact*) dan hasil (*out put*) serta perlu dijabarkan kepada tujuan yang khusus atau yang berorientasi pada *out put* atau uraian yang lebih spesifik.

6. Bersifat mampu kelola

Kebijakan harus bersifat realistis, logis, objektif, runtut, fleksibel yang disesuaikan dengan sumber daya yang tersedia.

2.1.4 Proses Pembuatan Kebijakan

Menurut Wibawa (2002: 5), proses pembuatan kebijakan mensyaratkan pengetahuan tentang berbagai hal yang berkaitan dengan kebijakan yang akan diambil. Pengetahuan tersebut harus dimiliki oleh aktor-aktor kebijakan atau pembuat kebijakan. Dalam membuat kebijakan, para pembuat kebijakan harus memahami atau memiliki pengetahuan sebagai berikut:

1. Preferensi nilai-nilai masyarakat dan kecenderungannya
2. Pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif kebijakan yang tersedia
3. Konsekuensi-konsekuensi dari setiap pilihan kebijakan
4. Rasio yang dicapai bagi setiap nilai sosial yang dikorbankan pada setiap alternatif kebijakan
5. Memilih kebijakan yang paling efisien

Selanjutnya tahapan proses pembuatan kebijakan adalah sebagai berikut:

1. Penyiapan agenda, yang merupakan tahap untuk menetapkan issue mana saja yang akan direspon oleh pemerintah.
2. Formulasi alternatif, yang merupakan tahap untuk menentukan tujuan serta berbagai alternatif untuk mencapai tujuan.
3. Penetapan kebijakan, yang merupakan tahap untuk menentukan alternatif atau pilihan mana yang akan dilaksanakan.
4. Pelaksanaan kebijakan, yang merupakan tahap untuk melaksanakan pilihan yang diambil.
5. Tahap evaluasi, yang merupakan tahap untuk menilai sejauh mana upaya-upaya yang dilakukan sesuai dengan tujuan semula.
6. Penyempurnaan kebijakan, yaitu dengan mengoreksi pelaksanaan kebijakan
7. Terminasi, merupakan tahap akhir untuk mengakhiri kebijakan, baik karena tujuan yang sudah dicapai maupun yang disebabkan oleh kebijakan tersebut yang dirasakan tidak diperlukan lagi.

2.2 Tinjauan Tentang Implementasi Kebijakan

2.2.1 Pengertian Implementasi

Penentuan pembuatan suatu kebijakan pada dasarnya memerlukan suatu pendekatan tertentu, maka model tahapan atau proses dalam pembuatan kebijakan diperlukan untuk memecahkan masalah. Prosesnya terdiri dari a) *Agenda of Government*: masalah yang ada di masyarakat menjadi agenda pemerintah, b) *Formulation and Legitimation of Goals and Program*: pengumpulan informasi, analisa dan penyebarluasan, c) *Program Implementation*: proses pencarian dan pengerahan sumber daya untuk mewujudkan tercapainya tujuan yang ditetapkan, d) *Evaluation of Implementation Performance and Impacts*: menilai bagaimana implementasi kebijakan dan dampak yang ditimbulkan, e) *Decision Absent the Future of Policy and Program*: menentukan apakah program atau kebijakan tersebut dianjurkan dengan berbagai perbaikan atau dibatalkan (Van Muller dalam Wahab, 2005: 45).

Menurut Fadillah (2001: 12), implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden. Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu dan kelompok-kelompok pemerintah dan swasta, yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan.

Menurut Sobana (2005: 2) implementasi kebijakan merupakan suatu sistem pengendalian untuk menjaga agar tidak terjadi penyimpangan dari tujuan kebijakan. Implementasi kebijakan meliputi semua tindakan yang berlangsung antara pernyataan atau perumusan kebijakan dan dampak aktualnya.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat dinyatakan bahwa implementasi pada prinsipnya tidak hanya terbatas pada proses pelaksanaan suatu kebijakan namun juga melingkupi tindakan-tindakan atau perilaku individu-individu dan kelompok pemerintah dan swasta, serta badan-badan administratif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dalam mencapai tujuan, akan tetapi juga mencermati berbagai kekuatan politik, sosial, ekonomi yang mempunyai pengaruh terhadap sasaran yang ingin dicapai. Dengan demikian, implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan, serta apa dampak yang timbul dari program kebijakan itu. Di samping itu, implementasi kebijakan tidak hanya terkait dengan persoalan administratif, tetapi mengkaji faktor-faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan tersebut.

2.2.2 Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975), yang disebut sebagai *A Model of the Policy Implementation Process* atau model proses implementasi kebijaksanaan (Wahab, 2005:78).

Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu

pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijaksanaan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijaksanaan dengan prestasi kerja atau *performance* (Wahab, 2005: 78).

Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa *perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak* merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini ialah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi? Seberapa jauhkah tingkat efektifitas mekanisme-mekanisme control pada setiap jenjang struktur? (masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan). Seberapa pentingkah rasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi? (hal ini menyangkut masalah kepatuhan).

Berdasarkan hal di atas maka Van meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijaksanaan menurut:

- a) Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan,
- b) Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

(Wahab, 2005:79).

Alasan dikemukakannya hal ini ialah proses implementasi itu akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijaksanaan semacam itu, dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki

relative sedikit, sementara kesempatan terhadap tujuan terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relatif tinggi.

Hal lain yang dikemukakan oleh kedua ahli diatas ialah bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijaksanaan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (*independent variable*) yang saling berkaitan. Variabel-variabel bebas itu ialah:

1. Ukuran dan tujuan kebijaksanaan
2. Sumber-sumber kebijaksanaan
3. Ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana.
4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
5. Sikap para pelaksana
6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Variabel-variabel kebijaksanaan bersangkutan paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana meliputi baik organisasi formal serta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya mencakup antar hubungan di dalam sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran. Akhirnya, pusat perhatian pada sikap para pelaksana mengantarkan kita pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan.

2.2.3 Teori Implementasi Kebijakan Penunjang Penelitian

Teori implementasi kebijakan penunjang penelitian ini mengacu pada teori Edward III dalam Fadillah (2001: 14-15), yang menyatakan bahwa dalam

implementasi terdapat empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi tersebut. Faktor-faktor tersebut bekerja secara simultan dan berinteraksi antara satu dan yang lainnya, untuk membantu bahkan menghambat implementasi kebijakan. Keempat faktor tersebut yang dimaksud adalah:

1. Komunikasi

Persyaratan bagi implementasi yang efektif adalah mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan, untuk itu sangat diperlukan komunikasi yang baik dan lancar, komunikasi harus akurat dan dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana.

2. Sumber daya

Sumber daya memegang peranan yang penting dikarenakan apabila dari pelaksana kekurangan sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan kebijaksanaan maka implementasi mungkin berjalan tidak efektif. Sumber daya yang dimaksud disini adalah staf yang mempunyai *skill* memadai untuk melaksanakan tugas-tugasnya, informasi mengenai pelaksanaan, kebijakan atau data-data yang akurat dan wewenang serta fasilitas yang diperlukan.

3. Sikap pelaksana

Apabila pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, kemungkinan besar mereka melaksanakan sebagaimana yang diinginkan oleh pembuat keputusan. Begitu juga berlaku sebaliknya apabila terjadi hal yang berlawanan. Dengan demikian kecenderungan-kecenderungan pelaksana biasanya menimbulkan pengaruh terhadap kelancaran implementasi, baik yang mendukung maupun yang menghambatnya.

4. Struktur birokrasi

Struktur organisasi yang melaksanakan kebijakan mempunyai pengaruh penting terhadap pelaksanaan kebijakan dapat dimungkinkan dihambat oleh struktur birokrasi yang terlalu panjang dan berbelit-belit, serta prosedural yang tidak efisien. Implementasi kebijakan publik banyak ditentukan oleh aparat pelaksana dalam birokrasi dan prosedur implementasi atau karakteristik para pejabat birokrasi. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik sesungguhnya juga banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor di luar birokrasi, seperti faktor sosiologis, budaya atau kultur masyarakat.

Keempat faktor tersebut dijadikan sebagai fokus dalam penelitian ini, karena relevan dengan kajian penelitian, yaitu implementasi kebijakan pajak progresif kendaraan bermotor membutuhkan komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana dan struktur organisasi yang saling berhubungan antara satu dengan yang lainnya, sehingga dapat mencapai tujuan kebijakan tersebut.

2.3 Tinjauan Tentang Keuangan Daerah

2.3.1 Arti Penting Keuangan Daerah

Pemerintahan di daerah dapat terselenggara karena adanya dukungan berbagai faktor sumber daya yang mampu menggerakkan jalannya roda organisasi pemerintahan dalam rangka pencapaian tujuan. Faktor keuangan merupakan faktor utama yang merupakan sumber daya finansial bagi pembiayaan penyelenggaraan roda pemerintahan daerah. Keuangan daerah adalah keseluruhan tatanan, perangkat, kelembagaan dan kebijakan penganggaran yang meliputi

Pendapatan dan Belanja Daerah. Sumber-sumber penerimaan daerah terdiri atas sisa lebih perhitungan anggaran tahun yang lalu, Pendapatan Asli Daerah (PAD), bagi hasil pajak dan bukan pajak, sumbangan dan bantuan serta penerimaan pembangunan.

Kebijakan keuangan daerah senantiasa diarahkan pada tercapainya sasaran pembangunan, terciptanya perekonomian daerah yang mandiri sebagai usaha bersama atas azas kekeluargaan berdasarkan demokrasi ekonomi yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan peningkatan kemakmuran rakyat yang merata. Pesatnya pembangunan daerah menuntut tersedianya dana bagi pembiayaan pembangunan yang menyangkut perkembangan kegiatan fiskal, yaitu: alokasi, distribusi dan stabilisasi sumber-sumber pembiayaan yang semakin besar.

Ciri utama yang menunjukkan daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerahnya. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. (Koswara, 2000: 50).

Dalam bidang keuangan daerah, fenomena umum yang dihadapi oleh sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia adalah relatif kecilnya peranan (kontribusi) Pendapatan Asli Daerah (PAD) didalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan kata lain, peranan/kontribusi penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat dalam bentuk sumbangan dan bantuan, bagi hasil pajak dan bukan pajak, mendominasi susunan APBD. (Tambunan, 2000: 2).

Sumber Pendapatan Daerah terdiri dari: Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Pembangunan, Pinjaman Daerah dan lain-lain Pendapatan Daerah yang sah. Dikaitkan dengan otonomi daerah, maka Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber pendapatan yang penting untuk dapat membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. PAD bahkan dapat memberi warna terhadap tingkat otonomi suatu daerah, karena jenis pendapatan ini dapat digunakan secara bebas oleh daerah (Asrori, 2000: 45).

Artinya disini bahwa penggunaan dana yang bersumber dari PAD dapat dimanfaatkan sesuai dengan kebutuhannya sehingga secara prinsip Pemerintah Pusat atau Pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya tidak berwenang untuk mengatur/menentukan penggunaan sumber pendapatan daerah tersebut. Walaupun demikian, kemampuan otonomi tidak hanya dilihat dari tingginya Pendapatan Asli Daerah (PAD) karena bukan hanya PAD saja yang memberikan keleluasaan kepada daerah otonomi dalam pengalokasian dana sehingga tidak perlu dipersoalkan mengenai dari mana sumber dana tersebut.

Menurut Mardiasmo (2003:8), potensi penerimaan daerah adalah kekuatan yang ada di suatu daerah untuk menghasilkan sejumlah penerimaan tertentu. Untuk melihat potensi sumber penerimaan daerah dibutuhkan pengetahuan tentang perkembangan beberapa variabel-variabel yang dapat dikendalikan (yaitu variabel-variabel ekonomi), dan yang tidak dapat dikendalikan (yaitu variabel-variabel ekonomi) yang dapat mempengaruhi kekuatan sumber-sumber penerimaan daerah.

Beberapa cara untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah melalui peningkatan penerimaan semua sumber Pendapatan Asli Daerah agar mendekati atau bahkan sama dengan penerimaan potensialnya. Selanjutnya dikatakan bahwa secara umum ada dua cara untuk mengupayakan peningkatan Pendapatan Asli Daerah sehingga maksimal yaitu dengan cara intensifikasi dan ekstensifikasi. Lebih lanjut diuraikan bahwa salah satu wujud nyata dari kegiatan intensifikasi ini untuk retribusi yaitu menghitung potensi seakurat mungkin, maka target penerimaan bisa mendekati potensinya. Cara ekstensifikasi dilakukan dengan mengadakan penggalan sumber-sumber objek retribusi atau pajak ataupun dengan menjangring wajib pajak baru.

Menurut Halim (2001: 31), salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah untuk mengukur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan “*self supporting*” dalam bidang keuangan. Dengan kata lain faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Secara realistis, praktek penyelenggaraan pemerintah daerah selama ini menunjukkan tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Hal ini terlihat dari program kerja yang ada dalam keuangan daerah cenderung merupakan arahan dari pemerintah pusat sehingga besarnya alokasi dana rutin dan pembangunan daerah belum didasarkan pada standard analisa belanja tetapi dengan menggunakan pendekatan tawar menawar inkremental atau *incremental bargaining approach*.

Menurut Baswir (2002: 44), dalam perspektif desentralisasi, pemerintah daerah sebaiknya memainkan peran dalam penyusunan anggaran sebagai berikut:

- a. Menetapkan prioritas anggaran berdasarkan kebutuhan penduduknya, bukan berdasarkan perintah penyeragaman dari pemerintah nasional;
- b. Mengatur keuangan daerah termasuk pengaturan tingkat dan level pajak dan pengeluaran yang memenuhi standard kebutuhan publik di wilayahnya;
- c. Menyediakan pelayanan dan servis pajak sebagaimana yang diinginkan oleh publik dan kepentingan daerah masing-masing;
- d. Mempertimbangkan dengan seksama keuntungan sosial dari setiap program dan rencana pembangunan, bukan hanya kepentingan konstituen tertentu;
- e. Menggunakan daya dan kekuatan secara independen dalam mewujudkan dan menstimulasikan konsep pembangunan ekonomi;
- f. Memfokuskan agenda dan penetapan program ekonomi dalam anggaran yang mendukung kestabilan pertumbuhan dan penyediaan lapangan kerja di daerah;
- g. Menentukan batas kenormalan pengeluaran sesuai dengan kebutuhan daerah;
- h. Mencari dan menciptakan sumber-sumber pendapatan daerah sehingga mengurangi ketergantungan pada subsidi nasional

2.3.2 Fungsik Keuangan Daerah

Menurut Baswir (2002: 45-46), perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah sebagai upaya pemberdayaan pemerintah daerah adalah:

- a. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya

- partisipasi masyarakat dan DPRD dalam tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah;
- b. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya;
 - c. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran seperti DPRD, kepala daerah, sekretaris daerah dan perangkat daerah lainnya;
 - d. Kerangka hukum dan administrasi atas pembiayaan, investasi dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas;
 - e. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, kepala daerah dan pegawai negeri sipil daerah baik rasio maupun dasar pertimbangannya;
 - f. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multi tahunan;
 - g. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional;
 - h. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, peran akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik;
 - i. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah;
 - j. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah

daerah terhadap penyebarluasan informasi sehingga memudahkan pelaporan, pengendalian dan mendapatkan informasi

Menurut Mardiasmo (2003: 54), fungsi anggaran daerah dalam proses pembangunan di daerah adalah:

- a. Instrumen politik. Anggaran daerah adalah salah satu instrument formal yang menghubungkan eksekutif daerah dengan tuntutan dan kebutuhan publik yang diwakili oleh legislatif daerah.
- b. Instrumen kebijakan fiskal (*fiscal tool*). Dengan mengubah prioritas dan besar alokasi dana, anggaran daerah dapat digunakan untuk mendorong, memberi fasilitas dan mengkoordinasi kegiatan ekonomi masyarakat guna mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah.
- c. Instrumen perencanaan (*planning tool*). Di dalam anggaran daerah disebutkan tujuan yang ingin dicapai, biaya dan hasil yang diharapkan dari setiap kegiatan dimasing-masing unit kerja.
- d. Instrumen pengendalian (*control tool*). Anggaran daerah berisi rencana penerimaan dan pengeluaran secara rinci setiap unit kerja. Hal ini dilakukan agar unit kerja tidak mengalokasikan anggaran pada bidang yang lain.

Selanjutnya menurut Mardiasmo (2003: 56), secara umum anggaran pemerintah harus mencerminkan empat fungsi yaitu :

- a. Anggaran digunakan untuk menentukan prioritas kebijakan pembangunan melalui pemberian alokasi dana pada prioritas tersebut
- b. Anggaran mencerminkan rencana detail dari pendapatan dan pengeluaran di mana satuan kerja dapat melaksanakannya secara baik

- c. Anggaran digunakan untuk stabilisasi sosio-ekonomi dan merangsang pertumbuhan ekonomi
- d. Anggaran menetapkan tujuan, biaya dan kinerja hasil yang diharapkan dari setiap pengeluaran pemerintah

Menurut Baswir (2002: 45-48), fungsi anggaran secara umum paling tidak mencerminkan lima hal yaitu:

- a. Anggaran daerah mencerminkan rencana secara detail mengenai pendapatan dan pengeluaran daerah
- b. Anggaran daerah menetapkan tujuan, biaya dan kinerja hasil yang diharapkan
- c. Anggaran daerah digunakan untuk menentukan prioritas kebijakan pembangunan. Dengan adanya skala prioritas anggaran dapat mengubah besarnya alokasi dana untuk melakukan kebutuhan yang mendesak
- d. Anggaran daerah sebagai stabilitas ekonomi dan merangsang pertumbuhan ekonomi
- e. Anggaran daerah sebagai alat komunikasi kepada publik. Hal ini mencerminkan adanya transparansi dan akuntabilitas kepada publik

Anggaran sangat penting sebagai alat pengendalian manajemen yang harus mampu menjamin bahwa pemerintah mempunyai cukup uang untuk melakukan kewajibannya pada masyarakat. Dia menyediakan informasi dan memungkinkan legislatif meyakini bahwa rencana kerja pemerintah dilaksanakan secara efisien, terhindar dari pemborosan dan kemungkinan adanya penyelewengan.

2.3.3 Norma dan Prinsip Keuangan Daerah

Menurut Baswir (2002: 51), anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) hendaknya mengacu pada norma dan prinsip anggaran berikut ini.

a. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran

Transparansi tentang anggaran daerah merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggung jawab. Setiap dana yang diperoleh, penggunaannya harus dapat dipertanggung jawabkan.

b. Disiplin Anggaran

APBD disusun dengan berorientasi pada kebutuhan masyarakat tanpa harus meninggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu, anggaran yang disusun harus dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggung jawabkan.

c. Keadilan Anggaran

Pembiayaan pemerintah daerah dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat. Untuk itu, pemerintah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan.

d. Efisiensi dan Efektivitas Anggaran

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat

dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.

e. Format Anggaran

Pada dasarnya APBD disusun berdasarkan format anggaran surplus atau defisit (*surplus deficit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadi surplus atau defisit anggaran. Apabila terjadi surplus, daerah dapat membentuk dana cadangan, sedangkan bila terjadi defisit dapat ditutupi antara lain melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

2.3.4 Pendapatan Asli Daerah

Menurut Baswir (2005: 15), Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Selanjutnya sumber-sumber PAD sebagaimana telah dikemukakan pada bab terdahulu, terdiri dari beberapa unsur yaitu pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah.

1. Pajak daerah adalah iuran 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 dapat digunakan untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.
2. Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

3. Perusahaan daerah adalah badan usaha milik daerah yang didirikan oleh Pemerintah Daerah dengan tujuan untuk menambah pendapatan daerah dan mampu memberikan rangsangan berkembangnya perekonomian daerah tersebut. Hasil perusahaan daerah sebagai salah satu sumber PAD meskipun memiliki potensi yang cukup besar tetapi dengan pengelolaan perusahaan yang tidak/kurang profesional dan terlebih lagi dengan adanya intervensi dari Pemerintah Daerah sendiri, maka kontribusi PAD dari sumber ini masih kurang memadai.
4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah diperoleh antara lain dari hasil penjualan asset daerah dan jasa giro, penerimaan dari pihak ketiga yang bukan perusahaan daerah, deviden BPD, ganti biaya dokumen lelang, dan lain-lain.

Untuk menentukan corak otonomi daerah, maka salah satu variabel pokok yang digunakan adalah kemampuan keuangan daerah. Selanjutnya kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari rasio PAD terhadap APBD. Dengan demikian maka besarnya PAD menjadi unsur yang sangat penting dalam mengukur tingkat kemampuan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah.

Peran PAD sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah masih rendah. Kendatipun perolehan PAD setiap tahunnya relatif meningkat namun masih kurang mampu menggenjot laju pertumbuhan ekonomi daerah. Untuk beberapa daerah yang relatif minus dengan kecilnya peran PAD dalam APBD, maka upaya satu-satunya adalah menarik investasi swasta domestik ke daerah minus. Pendekatan ini tidaklah mudah dilakukan sebab swasta lebih berorientasi kepada daerah yang relatif menguntungkan secara ekonomi (Mardiasmo, 2003: 65).

Melihat kenyataan yang ada bahwa PAD yang diperoleh pada umumnya masih relatif rendah, maka tidak sedikit Pemerintah Daerah yang merasa khawatir melaksanakan otonomi daerah. Kekhawatiran yang berlebihan bagi daerah, terlebih bagi daerah miskin dalam menghadapi otonomi daerah mestinya tidak perlu terjadi. Pertimbangan pemberian otonomi daerah tidaklah mesti dilihat dari pertimbangan keuangan semata, sekiranya pertimbangan ini masih tetap mendominasi pemberian otonomi ini tidak akan terlaksana. Sebenarnya apabila diberikan mekanisme kewenangan yang lebih luas dalam bidang keuangan, maka Pemerintah Daerah dapat menggali dan mengembangkan potensi yang dimilikinya. Otonomi daerah diharapkan lebih menekankan kepada mekanisme yang memberikan kewenangan yang luas kepada daerah dalam bidang keuangan, karena dengan kewenangan tersebut uang akan dapat dicari semaksimal mungkin tentu saja dengan memperhatikan potensi daerah serta kemampuan aparat pemerintah untuk mengambil inisiatif guna menemukan sumber-sumber keuangan yang baru. Kewenangan yang luas bagi daerah akan dapat menentukan mana sumber dana yang dapat digali dan mana yang secara potensial dapat dikembangkan.

2.4 Tinjauan Tentang Pajak

2.4.1 Pengertian Pajak Kendaraan Bermotor

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah maka diketahui bahwa pajak kendaraan bermotor adalah pajak atas kepemilikan atau penguasaan kendaraan bermotor. Sedangkan kendaraan bermotor adalah semua kendaraan beroda dua atau lebih, beserta gandengannya

yang digunakan di semua jenis jalan darat dan digerakan oleh peralatan teknik, berupa motor atau peralatan lain yang berfungsi untuk mengubah suatu sumber daya energi tertentu menjadi tenaga.

Kendaraan bermotor itu sendiri adalah kendaraan yang digerakkan oleh motor/mekanik, tidak termasuk kendaraan yang berjalan diatas rel. jadi kendaraan bermotor adalah kendaraan yang berjalan diatas aspal dan tanah seperti mobil sedan, bis, truck, trailer, pick-up, kendaraan beroda tiga dan beroda dua dan sebagainya.

2.4.1.1 Subjek dan Objek Pajak Kendaraan Bermotor

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah maka diketahui bahwa pajak kendaraan bermotor termasuk pada pajak daerah maka subjek retribusi daerah sebagai berikut:

1. Retribusi jasa umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan.
2. Retribusi jasa usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan.
3. Retribusi perizinan tertentu adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh izin tertentu dari pemerintah daerah.

Sama seperti subjek retribusi daerah karena pajak kendaraan bermotor termasuk pada pajak daerah maka Objek retribusi daerah terdiri dari :

1. Jasa umum, yaitu berupa pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
2. Jasa usaha, yaitu berupa pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial.
3. Perizinan tertentu, yaitu kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

2.4.1.2 Penerimaan Kas dari Pembayaran Pajak Kendaraan Bermotor

Salah satu sumber dana yang dapat digunakan untuk membiayai sarana dan prasarana di setiap daerah yaitu berasal dari pajak atau pendapatan asli daerah sendiri. Berdasarkan undang-undang pemerintahan daerah, khususnya asas desentralisasi, pemerintah daerah memiliki sumber penerimaan yang terdiri atas hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, laba perusahaan daerah, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Salah satu pendapatan asli daerah sendiri adalah dari sector kendaraan bermotor. Sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah yang berpengaruh, terhadap pendapatan daerah. Dengan ditetapkannya suatu penerimaan pajak diharapkan mampu meningkatkan dari sector pajak, dalam hal ini khususnya dari pajak kendaraan bermotor.

Menurut Sambodo (2003: 14), penerimaan pajak adalah bertujuan untuk memasukan penerimaan kas Negara sebanyak-banyaknya yaitu untuk mengisi APBN yang sesuai dengan target penerimaan yang telah ditetapkan sehingga posisis anggaran pendapatan dan pengeluaran seimbang (*balance budget*). Penerimaan kas dari pembayaran pajak kendaraan bermotor memiliki hubungan terhadap pendapatan asli daerah, guna meningkatkan pendapatan asli daerah. Dengan menunjukkan informasi keuangan atau data lainnya baik dalam rupiah atau unit

Kinerja pengelolaan Pajak Kendaraan Bermotor yang efisien adalah mengukur rasio antara seluruh biaya yang dikeluarkan (*cost of collection*) dengan hasil realisasi (*revenue*), dengan maksud agar tidak menimbulkan biaya pungut yang terlalu tinggi. Sehingga tata cara pengelolaan pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) yang tepat perlu dikembangkan, agar dapat meningkatkan penerimaan PKB secara efektif tanpa harus mengeluarkan biaya pungut yang tinggi. Efektivitas pemungutan PKB merupakan rasio antara realisasi hasil pemungutan PKB dengan potensi PKB yang ada. PKB dapat dikatakan adil, terutama karena pemilik kendaraan pribadi terbatas pada kelompok berpendapatan tinggi. Pengaruh negatif pada daya guna ekonomi tidak ada, bahkan mengingat masalah lalu lintas padat dan pencemaran udara, pajak ini dapat dikatakan bernilai ekonomi yang positif, karena pajak ini mudah dilaksanakan. Pada dasarnya tarif PKB dapat ditetapkan berdasarkan beberapa faktor seperti kapasitas mesin, berat, jarak daripada as roda, umur kendaraan, dan jumlah tempat duduk.

Mardiasmo (2003:2) mengemukakan, agar pemungutan pajak tidak mengalami hambatan atau perlawanan, maka pemungutan pajak harus memenuhi syarat sebagai berikut: (1). Pemungutan pajak harus adil (syarat keadilan), sesuai dengan tujuan hukum, yakni mencapai keadilan, undang undang dan pelaksanaan pemungutan harus adil. Adil dalam perundang-undangan diantaranya mengenakan pajak secara umum dan merata, serta disesuaikan dengan kemampuan masing-masing. Sedang adil dalam pelaksanaannya yakni dengan memberikan hak bagi wajib pajak untuk mengajukan keberatan, penundaan dalam pembayaran dan mengajukan banding kepada Majelis Pertimbangan Pajak. (2). Pemungutan pajak harus berdasarkan undang-undang (syarat yuridis).

Hal ini memberikan jaminan hukum untuk menyatakan keadilan, baik bagi negara maupun warganya. (3). Tidak mengganggu perekonomian (syarat ekonomi). Pemungutan pajak tidak boleh mengganggu kelancaran kegiatan produksi maupun perdagangan, sehingga tidak menimbulkan kelesuan perekonomian masyarakat. (4). Pemungutan pajak harus efisien(syarat finansial). Sesuai fungsi budgetair, biaya pemungutan pajak harus dapat ditekan sehingga lebih rendah dari hasil pemungutannya. (5). Sistem pemungutan pajak harus sederhana. Sistem yang sederhana akan memudahkan dan mendorong masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya.

2.4.2 Pajak Progresif Kendaraan Bermotor

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah maka diketahui bahwa pengaturan mengenai pajak progresif kendaraan bermotor adalah sebagai berikut:

2.4.2.1 Pengertian Pajak Progresif

Menurut Koswara (2000: 42), pajak progresif adalah pajak diterapkan bagi kendaraan pribadi baik roda dua dan roda empat dengan nama pemilik dan alamat tempat tinggal yang sama. Jika nama pemilik dan alamatnya berbeda, maka tidak dikenakan pajak progresif. Pajak progresif ini tidak berlaku untuk kendaraan dinas pemerintahan dan kendaraan angkutan umum. Kendaraan bermotor kepemilikan orang pribadi berdasarkan nama dan/atau Alamat yang sama dikenakan tarif Pajak Progresif pada umumnya sebesar kendaraan pertama 1,5 % ($1,5 \% \times \text{NJKB}$), kendaraan kedua 2 % ($2 \% \times \text{NJKB}$), kendaraan ketiga 2,5 % ($2,5 \% \times \text{NJKB}$) dan kendaraan keempat dan seterusnya 4 % ($4 \% \times \text{NJKB}$)

Menurut Mardiasmo (2003: 87) pajak progresif adalah tarif pemungutan pajak dengan persentase yang naik dengan semakin besarnya jumlah yang digunakan sebagai dasar pengenaan pajak, dan kenaikan persentase untuk setiap jumlah tertentu setiap kali naik. Di Indonesia, pajak progresif diterapkan pada pajak penghasilan untuk wajib pajak orang pribadi, yakni:

- a. Untuk lapisan penghasilan kena pajak (PKP) sampai dengan Rp 50 juta, tarif pajaknya 5%
- b. Untuk lapisan PKP di atas Rp 50 juta hingga Rp 250 juta, tarif pajaknya 15%
- c. Untuk lapisan PKP di atas Rp 250 juta hingga Rp 500 juta, tarif pajaknya 25%
- d. Untuk lapisan PKP di atas Rp 500 juta, tarif pajaknya 30%.

Menurut <http://pajakonline.net/pengertian-pajak-progresif/>, yang dimaksud dengan pajak progresif adalah sistem perpajakan yang menerapkan tarif pemungutan pajak yang persentasenya semakin naik dengan semakin besarnya jumlah dasar

pengenaan pajak. Pajak penghasilan Indonesia adalah salah satu contoh pajak progresif. Tarif pajak yang diterapkan untuk pajak penghasilan orang pribadi di Indonesia adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk penghasilan sampai dengan Rp50juta, dikenakan tarif 5%
- 2) Untuk penghasilan di atas Rp50juta sampai dengan Rp250juta, dikenakan tarif 15%
- 3) Untuk penghasilan di atas Rp250juta sampai dengan Rp500 juta, dikenakan tarif 25%
- 4) Untuk penghasilan di atas Rp500juta, dikenakan tarif 30%

2.4.2.2 Objek Pajak Kendaraan Bermotor

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diketahui bahwa:

- (1) Objek Pajak Kendaraan Bermotor adalah kepemilikan dan/atau penguasaan Kendaraan Bermotor.
- (2) Termasuk dalam pengertian Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah kendaraan bermotor beroda beserta gandengannya, yang dioperasikan di semua jenis jalan darat dan kendaraan bermotor yang dioperasikan di air dengan ukuran isi kotor GT 5 (lima *Gross Tonnage*) sampai dengan GT 7 (tujuh *Gross Tonnage*).
- (3) Dikecualikan dari pengertian Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah:

- a. kereta api;
- b. Kendaraan Bermotor yang semata-mata digunakan untuk keperluan pertahanan dan keamanan negara;
- c. Kendaraan Bermotor yang dimiliki dan/atau dikuasai kedutaan, konsulat, perwakilan negara asing dengan asas timbal balik dan lembaga-lembaga internasional yang memperoleh fasilitas pembebasan pajak dari Pemerintah;
- d. objek Pajak lainnya yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

2.4.2.2 Subjek Pajak Kendaraan Bermotor

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diketahui bahwa:

- (1) Subjek Pajak Kendaraan Bermotor adalah orang pribadi atau Badan yang memiliki dan/atau menguasai Kendaraan Bermotor.
- (2) Wajib Pajak Kendaraan Bermotor adalah orang pribadi atau Badan yang memiliki Kendaraan Bermotor.
- (3) Dalam hal Wajib Pajak Badan, kewajiban perpajakannya diwakili oleh pengurus atau kuasa Badan tersebut.

2.4.2.3 Dasar Pengenaan Pajak Kendaraan Bermotor

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diketahui bahwa:

- (1) Dasar pengenaan Pajak Kendaraan Bermotor adalah hasil perkalian dari 2 (dua) unsur pokok:

- a. Nilai Jual Kendaraan Bermotor; dan
 - b. bobot yang mencerminkan secara relatif tingkat kerusakan jalan dan/atau pencemaran lingkungan akibat penggunaan Kendaraan Bermotor.
- (2) Khusus untuk Kendaraan Bermotor yang digunakan di luar jalan umum, termasuk alat-alat berat dan alat-alat besar serta kendaraan di air, dasar pengenaan Pajak Kendaraan Bermotor adalah Nilai Jual Kendaraan Bermotor.
- (3) Bobot sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dinyatakan dalam koefisien yang nilainya 1 (satu) atau lebih besar dari 1 (satu), dengan pengertian sebagai berikut:
- a. koefisien sama dengan 1 (satu) berarti kerusakan jalan dan/atau pencemaran lingkungan oleh penggunaan Kendaraan Bermotor tersebut dianggap masih dalam batas toleransi; dan
 - b. koefisien lebih besar dari 1 (satu) berarti penggunaan Kendaraan Bermotor tersebut dianggap melewati batas toleransi.
- (4) Nilai Jual Kendaraan Bermotor ditentukan berdasarkan Harga Pasaran Umum atas suatu Kendaraan Bermotor.
- (5) Harga Pasaran Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (4) adalah harga rata-rata yang diperoleh dari berbagai sumber data yang akurat.
- (6) Nilai Jual Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan berdasarkan Harga Pasaran Umum pada minggu pertama bulan Desember Tahun Pajak sebelumnya.

(7) Dalam hal Harga Pasaran Umum suatu Kendaraan Bermotor tidak diketahui, Nilai Jual Kendaraan Bermotor dapat ditentukan berdasarkan sebagian atau seluruh faktor-faktor:

- a. harga Kendaraan Bermotor dengan isi silinder dan/atau satuan tenaga yang sama;
- b. penggunaan Kendaraan Bermotor untuk umum atau pribadi;
- c. harga Kendaraan Bermotor dengan merek Kendaraan Bermotor yang sama;
- d. harga Kendaraan Bermotor dengan tahun pembuatan Kendaraan Bermotor yang sama;
- e. harga Kendaraan Bermotor dengan pembuat Kendaraan Bermotor;
- f. harga Kendaraan Bermotor dengan Kendaraan Bermotor sejenis; dan
- g. harga Kendaraan Bermotor berdasarkan dokumen Pemberitahuan Impor Barang (PIB).

(8) Bobot sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dihitung berdasarkan faktor-faktor:

- a. tekanan gandar, yang dibedakan atas dasar jumlah sumbu/as, roda, dan berat Kendaraan Bermotor;
- b. jenis bahan bakar Kendaraan Bermotor yang dibedakan menurut solar, bensin, gas, listrik, tenaga surya, atau jenis bahan bakar lainnya; dan
- c. jenis, penggunaan, tahun pembuatan, dan ciri-ciri mesin Kendaraan Bermotor yang dibedakan berdasarkan jenis mesin 2 tak atau 4 tak, dan isi silinder.

(9) Penghitungan dasar pengenaan Pajak Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7), dan ayat (8) dinyatakan dalam suatu tabel yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri setelah mendapat pertimbangan dari Menteri Keuangan.

(10) Penghitungan dasar pengenaan Pajak Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (9) ditinjau kembali setiap tahun.

2.4.2.4 Tarif Pajak Kendaraan Bermotor Pribadi

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diketahui bahwa:

(1) Tarif Pajak Kendaraan Bermotor pribadi ditetapkan sebagai berikut:

- a. untuk kepemilikan Kendaraan Bermotor pertama paling rendah sebesar 1% (satu persen) dan paling tinggi sebesar 2% (dua persen);
- b. untuk kepemilikan Kendaraan Bermotor kedua dan seterusnya tarif dapat ditetapkan secara progresif paling rendah sebesar 2% (dua persen) dan paling tinggi sebesar 10% (sepuluh persen).

(2) Kepemilikan Kendaraan Bermotor didasarkan atas nama dan/atau alamat yang sama.

(3) Tarif Pajak Kendaraan Bermotor angkutan umum, ambulans, pemadam kebakaran, sosial keagamaan, lembaga sosial dan keagamaan, Pemerintah/TNI/POLRI, Pemerintah Daerah, dan kendaraan lain yang

ditetapkan dengan Peraturan Daerah, ditetapkan paling rendah sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dan paling tinggi sebesar 1% (satu persen).

(4) Tarif Pajak Kendaraan Bermotor alat-alat berat dan alat-alat besar ditetapkan paling rendah sebesar 0,1% (nol koma satu persen) dan paling tinggi sebesar 0,2% (nol koma dua persen).

(5) Tarif Pajak Kendaraan Bermotor ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diketahui bahwa:

(1) Besaran pokok Pajak Kendaraan Bermotor yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (5) dengan dasar pengenaan pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (9).

(2) Pajak Kendaraan Bermotor yang terutang dipungut di wilayah daerah tempat Kendaraan Bermotor terdaftar.

(3) Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor dilakukan bersamaan dengan penerbitan Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor.

(4) Pemungutan pajak tahun berikutnya dilakukan di kas daerah atau bank yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diketahui bahwa:

(1) Pajak Kendaraan Bermotor dikenakan untuk Masa Pajak 12 (dua belas) bulan berturut-turut terhitung mulai saat pendaftaran Kendaraan Bermotor.

(2) Pajak Kendaraan Bermotor dibayar sekaligus di muka.

- (3) Untuk Pajak Kendaraan Bermotor yang karena keadaan kahar (*force majeure*) Masa Pajaknya tidak sampai 12 (dua belas) bulan, dapat dilakukan restitusi atas pajak yang sudah dibayar untuk porsi Masa Pajak yang belum dilalui.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan restitusi diatur dengan Peraturan Gubernur.
- (5) Hasil penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor paling sedikit 10% (sepuluh persen), termasuk yang dibagihasikan kepada kabupaten/kota, dialokasikan untuk pembangunan dan/atau pemeliharaan jalan serta peningkatan moda dan sarana transportasi umum.

2.5 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang sesuai dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Rahmaningtyas (2012) dalam penelitiannya yang berjudul: *Analisis Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Provinsi Jawa Barat melalui Optimalisasi Pajak Progresif Kendaraan Bermotor*. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah tidak terlepas pada kemampuan keuangan daerah. Artinya daerah harus memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakannya dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Peningkatan pelayanan pajak progresif kendaraan bermotor dalam sistem otonomi daerah sebagai upaya meningkatkan PAD dilaksanakan oleh Samsat dengan pembentukan empat kelompok kerja menggantikan sistem loket yang ada sebelumnya. Petugas pelayanan pajak progresif kendaraan bermotor bekerja secara optimal dan profesional dalam

memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan prosedur yang ada, dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kepuasan masyarakat.

Perbedaan penelitian Rahmaningtyas dengan penelitian ini adalah pada kajian yang dibahas, penelitian di atas mengkaji masalah peningkatan PAD melalui program kerja Samsat Jawa Barat dengan menyediakan empat loket pelayanan, dengan sumber data hanya dari pihak Samsat. Penelitian ini mengkaji pemberlakuan pajak progresif kendaraan bermotor yang sumber datanya meliputi Dinas Pendapatan Daerah dan Samsat Bandar Lampung. Fokus dalam di atas menekankan pada peningkatan PAD, sedangkan fokus penelitian ini menekankan pada implementasi pemberlakuan pajak progresif.

2. Dianita (2012) dalam penelitiannya yang berjudul: *Pengaruh Pelayanan Terhadap Kepuasan Masyarakat Terhadap Pelayanan Pajak Progresif Kendaraan Bermotor di Samsat Kota Bandung*. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pelayanan pembayaran progresif kendaraan bermotor oleh Samsat berpengaruh signifikan terhadap kepuasan masyarakat selaku wajib pajak dengan nilai sebesar 0.629 atau 62,9%. Pengaruh tersebut bernilai positif, artinya apabila pelayanan ditingkatkan maka kepuasan masyarakat juga akan mengalami peningkatan. Pelayanan yang diberikan Samsat meliputi a) *Reliability/Kehandalan*, yaitu pelayanan sesuai dengan Standar Operasional Prosedur b) *Assurance/Jaminan*, yaitu meningkatkan pengetahuan dan keterampilan petugas terhadap pelayanan dan adanya kepercayaan masyarakat pada Samsat serta menyediakan sarana pengaduan masyarakat atas pelayanan yang diberikan c) *Tangible/Bukti Langsung*, yaitu menyediakan ruang tunggu

pelayanan yang nyaman, memelihara kebersihan ruangan tunggu pelayanan, membuat sistem antri dengan menyediakan nomor antrian, menyediakan papan informasi, layanan informasi serta kepantasan dan kerapian pakaian petugas. d) *Emphaty/Empati*, yaitu memberikan perhatian kepada masyarakat dan sabar dalam melayani masyarakat, e) *Responsiveness/Daya Tanggap*, yaitu memberikan pelayanan secara tepat dan tepat kepada masyarakat serta memberikan bantuan kepada masyarakat dalam pelayanan pajak progresif.

Perbedaan penelitian Dianita dengan penelitian ini adalah pada kajian yang dibahas, penelitian di atas mengkaji pengaruh pelayanan terhadap kepuasan masyarakat terhadap pelayanan pajak progresif kendaraan bermotor di Samsat Kota Bandung. Penelitian ini mengkaji pemberlakuan pajak progresif kendaraan bermotor yang sumber datanya meliputi Dinas Pendapatan Daerah dan Samsat Bandar Lampung. Penelitian di atas menggunakan pendekatan kuantitatif dengan menggunakan rumus statistik, sedangkan penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif. Sumber data dalam penelitian di atas adalah para wajib pajak, sedangkan dalam penelitian ini adalah para informan dari Dinas Pendapatan Daerah dan Samsat Bandar Lampung.

2.6 Kerangka Pikir

Kewenangan pemerintah daerah untuk mendayagunakan sumber keuangan sendiri dilakukan dalam wadah Pendapatan Asli Daerah (PAD) bersumber pada dua komponen utama yaitu Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Hal ini menunjukkan adanya keseriusan pemerintah dalam pelaksanaan

otonomi, dengan memberikan keleluasaan kewenangan bagi daerah untuk mendayagunakan potensi yang ada di daerah. Tentunya pendayagunaan potensi tersebut harus dalam batas-batas kewajaran, yang tolok ukurnya adalah bagaimana memanfaatkan potensi yang dimiliki tersebut untuk meningkatkan pelayanan masyarakat dan pembangunan daerah di satu sisi, sedang akan di sisi yang lain adalah harus mempertimbangkan kemampuan masyarakat untuk menanggung beban pungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Keleluasan daerah untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri tercermin dari keleluasaan untuk menetapkan jenis pajak dan retribusi daerah yang potensial di daerah, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dalam Undang-undang.

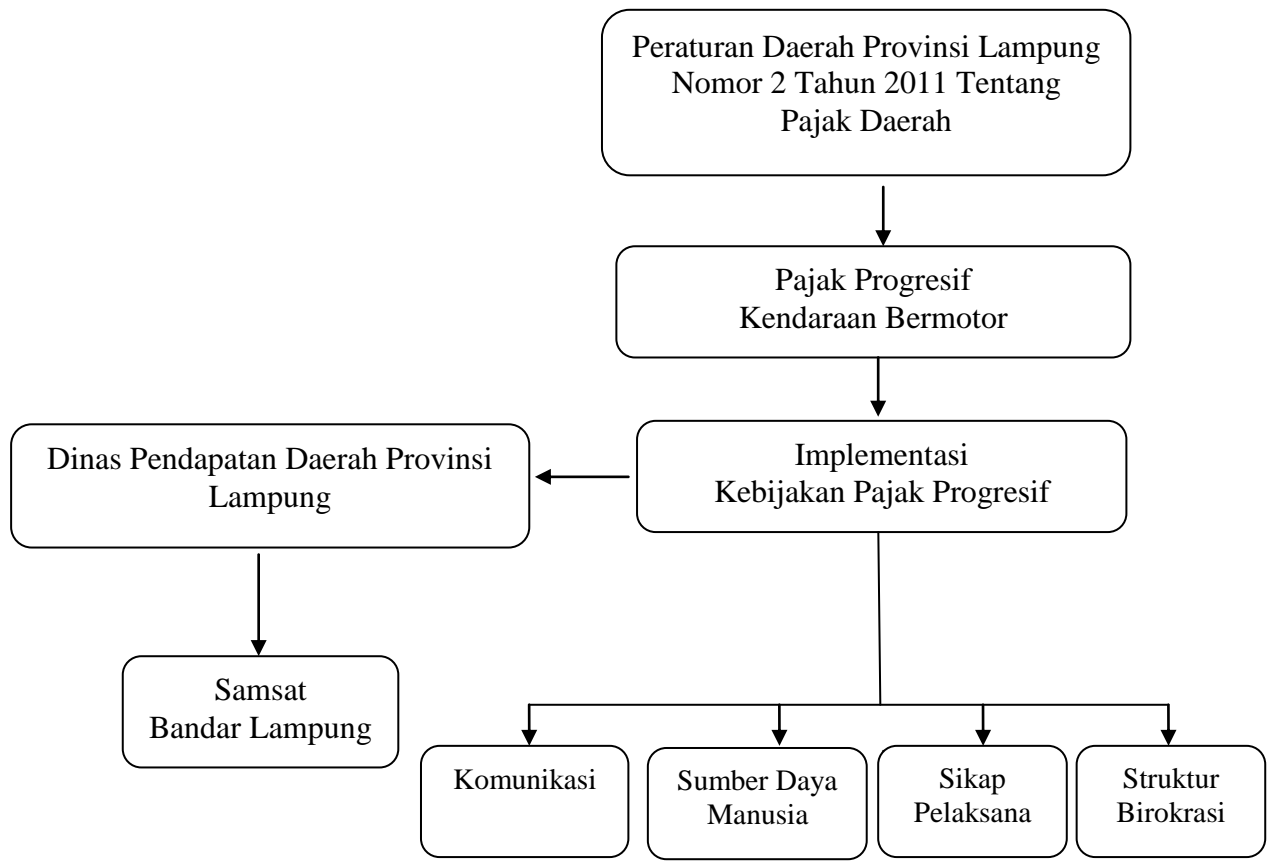
Beberapa masalah yang sering dihadapi sistem pajak di daerah secara keseluruhan, di antaranya adalah adanya kemampuan menghimpun dana yang berbeda antara daerah yang satu dengan yang lain yang disebabkan karena adanya perbedaan dalam *resources endowment*, tingkat pembangunan dan derajat urbanisasi. Masalah lainnya adalah terlalu banyak jenis pajak daerah dan sering tumpang tindih satu dengan yang lainnya. Langkah yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah dalam jangka pendek adalah meningkatkan kapasitas fiskal daerah, salah satunya adalah meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Dengan demikian maka dapat dinyatakan bahwa masalah Pendapatan Asli Daerah merupakan masalah yang patut dicermati dalam kesiapan daerah menghadapi otonomi yang dilihat dari segi finansial, karena proporsi pendapatan asli daerah relatif kecil apabila dibandingkan dengan proporsi bantuan pemerintah pusat, sehingga perlu adanya upaya-upaya peningkatan PAD yang agar nantinya daerah

akan mandiri dan mampu melepaskan diri dari ketergantungan bantuan dari subsidi pemerintah pusat.

Langkah yang ditempuh oleh Provinsi Lampung dalam mengoptimalkan penerimaan pajak daerah adalah dengan memberlakukan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah. Salah satu komponen pajak dalam Peraturan Daerah tersebut yang menjadi kajian dalam penelitian ini adalah pajak progresif.

Penelitian ini dilaksanakan untuk membahas implementasi pemberlakuan pajak progresif kendaraan bermotor di Samsat Bandar Lampung. Pembahasan mengenai implementasi tersebut mengacu pada teori implementasi kebijakan Edward III dalam Fadillah (2001: 14-15), yang menyatakan bahwa dalam implementasi terdapat empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi tersebut. Faktor-faktor tersebut bekerja secara simultan dan berinteraksi antara satu dan yang lainnya, untuk membantu bahkan menghambat implementasi kebijakan. Keempat faktor yang dimaksud tersebut adalah komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana dan struktur birokrasi. Setelah dibahas dengan menggunakan Teori Edward III, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi terhadap peningkatan kualitas pelayanan pajak progresif yang dilaksanakan oleh Samsat Bandar Lampung terhadap wajib pajak. Kerangka pikir penelitian ini digambarkan dalam bagan sebagai berikut:



Gambar 1. Bagan Kerangka Pikir Penelitian