

BAB II

KERANGKA TEORI DAN METODE PENULISAN

A. Tinjauan Pustaka

Dalam Penelitian ini, peneliti melihat hasil penelitian terdahulu mengenai Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah (PPABT), Penelitian pertama yaitu penelitian berupa yang dilakukan oleh Albert Panjaitan (Pascasarjana FISIP UI, 2003) dengan judul Analisis Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah di Propinsi DKI Jakarta. Tesis ini menjelaskan mengenai mekanisme pelaksanaan pemungutan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan juga menjelaskan pungutan Pajak Air Bawah Tanah dimaksudkan sebagai alat untuk mengatur agar masyarakat untuk mengurangi pemakaian air tanah dan beralih ke sumber bersih lainnya.

Dari hasil pembahasan diperoleh kesimpulan bahwa sebagai pajak yang berusaha mengatur sesuai dengan fungsi *regulerend* dalam pelaksanaannya tidaklah demikian dikarenakan sasaran yang ingin dicapai tidak maksimal. Hal ini terlihat jelas pada kebijakan menetapkan Harga Dasar Air (HDA), yaitu pada perkembangan pemakaian air bawah tanah yang menunjukkan masih rendah dari tarif air PAM pada daerah dalam jangkauan PAM sehingga pesan dari UU No 18 tahun 1997 tidaklah berjalan, karena kecenderungan untuk memakai air tanah yang masih tinggi.

Penelitian selanjutnya yaitu penelitian berupa skripsi yang dilakukan oleh Antonius Hendiarto (Sarjana FISIP UI, 2006) dengan judul Analisis Pengendalian Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah berkaitan dengan Fungsi Pajak Regulerend Studi Kasus DIPENDA DKI Jakarta. Skripsi ini mengenai Analisis pengendalian Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah (PPABT) dalam mengatasi dampak dari eksternalitas negatif yang ditimbulkan akibat eksploitasi air bawah tanah yang berlebihan, dengan menjalankan fungsi pemerintah yaitu sebagai fungsi regulator. Fungsi regulasi pemerintah dilaksanakan melalui pemungutan pajak. Sebagai lembaga yang berwenang untuk memungut dan mengelola pajak daerah maka DIPENDA

DKI Jakarta mempunyai kewajiban untuk melaksanakan fungsi pajak *regulerend* dalam mengendalikan pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah melalui pemungutan pajak. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menjaga lingkungan konservasi sumber daya air tanah, mempertahankan kesinambungan keberadaan air tanah agar mampu menopang kebutuhan air untuk jangka panjang.

Mengenai analisis formulasi Harga Dasar Air (HDA) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah (PPABT) yang mendukung fungsi pajak *regulerend*. Pada aspek pajak, keberhasilan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dalam melaksanakan fungsi pengaturannya (*regulerend*) dapat dilihat dari penetapan Harga Dasar Air (HDA). Harga Dasar Air (HDA) bagi wajib pajak yang berada diluar jangkauan PAM dan yang berada didalam jangkauan PAM. Harga Dasar Air (HDA) bagi wajib pajak yang berada diluar jangkauan PAM lebih murah bila dibandingkan dengan yang berada didalam jangkauan PAM, ini bertujuan untuk memberikan keringanan bagi wajib pajak dalam memanfaatkan air bawah tanah untuk keperluannya sehari-hari mengingat tidak ada alternatif sumber air selain air bawah tanah

Harga Dasar Air (HDA) bagi wajib pajak yang berada dalam jangkauan PAM lebih tinggi kaena wajib pajak karena wajib pajak memiliki alternatif sumber pemanfaatan air selain air bawah tanah yaitu air PAM. Kondisi ini berbeda dengan wajib pajak yang berada diluar jangkauan PAM yang tidak memiliki alternatif sumber air selain air bawah tanah. Kemudian dalam pencapaian tujuan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dapat tercapai jika dalam penggunaan air dengan kuantitas yang sama bebannya lebih murah dengan air PAM bila dibandingkan dengan memanfaatkan air bawah tanah. Jadi penetapan Harga Dasar Air (HDA) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah (PPABT) perlu dirubah dengan pertimbangan besarnya pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah (PPABT) harus berada diatas tarif PAM yang berlaku.

Tabel II. 1
Matriks Tinjauan Pustaka

No	Penelitian	Judul	Metode Penelitian	Temuan
1	Albert Panjaitan	Analisis Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah di Propinsi DKI Jakarta	Kualitatif	Penjelasan mengenai mekanisme pelaksanaan pemungutan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan juga menjelaskan pungutan Pajak Air Bawah Tanah dimaksudkan sebagai alat untuk mengatur agar masyarakat untuk mengurangi pemakaian air tanah dan beralih ke sumber bersih lainnya.
2	Antonius Hendiarto	Analisis Pengendalian Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah berkaitan dengan Fungsi Pajak Regulerend Studi Kasus DIPENDA DKI Jakarta	Kualitatif	Menganalisis mengenai pengendalian Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah (PPABT) dalam mengatasi dampak dari eksternalitas negatif yang ditimbulkan akibat eksploitasi air bawah tanah yang berlebihan, dengan menjalankan fungsi pemerintah yaitu sebagai fungsi regulator
3	Yayan Suryana	Kebijakan Kenaikan Tarif Harga Dasar Air Dalam Mendukung Fungsi regulerend Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah	Kuantitatif	

Sumber: Diolah Peneliti

B. Konstruksi Model Teoritis

B.1 Fungsi Pemerintah

Peran Pemerintah dalam mengatasi perekonomian suatu negara sangat dibutuhkan. Seperti yang dikatakan Mansury, dalam bukunya ;

“Oleh karena itu merupakan penarikan sumberdaya masyarakat ke sektor publik, maka penarikan pajak itu paling sedikit harus diperhitungkan pengaruhnya atas perekonomian bahkan lebih baik lagi, apabila penarikan pajak sengaja didesign untuk memungkinkan pemerintah melaksanakan fungsinya dibidang perekonomian”.⁵

Peran pemerintah ini dalam menjalankan kebijakan fiskal tidak terlepas dari kerangka fungsi-fungsi ekonomi yang harus dilaksanakan. Fungsi tersebut oleh Musgrave disebut sebagai *Fiscal Function*. Secara lebih rinci fungsi kebijakan fiskal yang dijalankan oleh pemerintah adalah sebagai berikut :⁶

1. Fungsi Alokasi

Peran yang dijalankan pemerintah sebagai alokator. Pemerintah mengalokasikan faktor-faktor produksi maupun barang-barang / jasa-jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Kegiatan untuk memenuhi kebutuhan individu dan masyarakat ini tidak dapat dilakukan melalui mekanisme pasar karena pertimbangan inefisiensi.

2. Fungsi Distribusi

Peran yang dijalankan pemerintah sebagai distributor. Pemerintah melakukan kegiatan ini juga tidak dapat sepenuhnya diserahkan melalui mekanisme pasar. Dengan adanya pemungutan pajak maka negara dapat menyediakan pelayanan kesehatan yang murah dan fasilitas pendidikan yang terjangkau untuk seluruh lapisan masyarakat.

3. Fungsi Stabilisasi

Peran yang dijalankan sebagai stabilisator. Pemerintah melakukan kegiatan untuk menstabilkan perekonomian negara. Kegiatan ini dapat dilakukan pemerintah melalui kebijakan fiskal, kebijakan moneter, perdagangan ataupun

⁵ R. Mansury, *Kebijakan Perpajakan*, Cetakan Pertama, (Jakarta YP4, 2000), Hal.1

⁶ Richard A. Musgrave dan Peggy B Musgrave, *Publik Finance in Theory and Practice*, (New York ; Mc Graw Hill Company, 1989). Hal. 6

penggabungan berbagai kebijakan secara bersamaan untuk menghilangkan atau mengatasi inflasi dan deflasi.

4. Fungsi Regulasi

Peran yang dijalankan pemerintah sebagai Regulator. Pemerintah berfungsi mengatur perekonomian guna pencapaian pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat. Mengadakan retribusi pendapatan serta stabilitas ekonomi. Kemudian pengertian *regulatory* diperluas untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Pemerintah dapat menjalankan fungsi regulasi melalui pemungutan pajak. Pajak juga digunakan oleh pemerintah sebagai instrumen untuk mencapai tujuan - tujuan tertentu yang telah ditetapkan oleh pemerintah.⁷ Melalui sistem perpajakan, pemerintah dapat menghalangi dihasilkannya barang-barang tertentu yang tidak dikehendaki pemerintah, dan pemerintah dapat pula mencegah konsumsi barang-barang tertentu yang diperkirakan akan mengganggu kesehatan atau dianggap dapat menyebabkan timbulnya dampak negatif.

Pemerintah melakukan kegiatan untuk mengatur dampak negatif yang timbul akibat berbagai eksteritas dari suatu proses produksi. Produsen tidak sepenuhnya menanggung biaya-biaya yang timbul akibat eksteritas tersebut. Hal ini yang dikategorikan kegagalan pasar karena faktor eksteritas.⁸ Dalam kegiatan memproduksi, mendistribusikan, dan mengkonsumsi suatu barang, perusahaan akan menimbulkan akibat sampingan, baik berupa manfaat atau kerugian. Akibat semacam ini disebut sebagai faktor eksteritas.

B.2 Fungsi Pajak

Fungsi pajak sangat berkaitan dengan erat dengan fungsi pemerintah yang telah dijelaskan sebelumnya, pajak berperan sebagai salah satu sumber dana untuk membiayai pelaksanaan fungsi – fungsi pemerintah. Dari fungsi-fungsi pemerintah yang telah dijabarkan, dapat disimpulkan bahwa fungsi pajak terdiri atas fungsi *budgetair* dan fungsi *regulerend*

⁷ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan , Perpajakan Teori dan Aplikasi, (Jakarta ; PT Raja Grafindo Persada 2005), Hal.40

⁸ Ibid, Hal. 34

a) Fungsi *Budgetair*

Menurut Nurmantu, fungsi *budgetair* adalah suatu fungsi dimana pajak digunakan untuk memasukan dana secara optimal ke kas negara berdasarkan undang-undang perpajakan yang berlaku.⁹ Fungsi ini merupakan fungsi pajak yang utama pada kebanyakan-kebanyakan negara berkembang. Hal tersebut dikarenakan karena negara berkembang sangat membutuhkan dana untuk pembiayaan dan pembangunan. Fungsi *budgetair* sebagai fungsi utama pajak dapat dilihat dengan struktur pajak yang tinggi.

Beberapa ahli dibidang perpajakan memberikan definisi mengenai fungsi pajak *budgetair* , diantaranya adalah :

Mansury merumuskan :

“Fungsi pertama mengisi kas negara (*budgetair*) yang merupakan fungsi untuk menghimpun dana dari masyarakat bagi kas negara untuk kegiatan pemerintahan, baik pembiayaan rutin maupun pembiayaan pembangunan. Kedua, fungsi mengatur (*regulerend*), yaitu disamping sebagai sumber pemasukan bagi kas negara, pajak yang berfungsi sebagai upaya pemerintah untuk turut mengatur, bila perlu mengubah susunan pendapatan dan kekayaan swasta.”¹⁰

Sedangkan Brotodihardjo dalam bukunya yang berjudul “Pengantar Ilmu Pajak” merumuskan pengertian dari fungsi pajak *budgetair* yaitu :

“Fungsi *Budgetair* adalah fungsi yang letaknya disektor publik, dan pajak-pajak disini merupakan suatu alat (atau suatu sumber) untuk memasukan uang sebanyak-banyaknya ke dalam kas Negara yang pada waktunya akan digunakan untuk membiayai pengeluaran negara. Dengan fungsi mengaturnya pajak digunakan sebagai suatu alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang letaknya diluar bidang keuangan dan tertentu yang letaknya diluar bidang keuangan dan fungsi mengatur ini banyak ditujukan terhadap sektor swasta.”¹¹

b) Fungsi *Regulerend*

Menurut Nurmantu, yang dimaksud dengan fungsi *regulerend* adalah suatu fungsi dimana pajak dipergunakan pemerintah sebagai alat untuk mencapai tujuan

⁹ Safri Nurmantu, *Pengantar Perpajakan* edisi ke-2 (Jakarta:Institut Fiskal Indonesia, 2003) hal.32

¹⁰ R. Mansury, *Kebijakan Fiskal*, op.cit, hal 3

¹¹ R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Bandung : Eresco, 1995

tertentu.¹² Untuk mengetahui tujuan-tujuan tertentu yang dimaksud, kita dapat mengacu pada fungsi regulasi yang dimiliki pemerintah dimana pajak berperan sebagai salah satu instrument. Pajak dapat digunakan sebagai instrumen untuk mengoreksi eksternalitas yang timbul karena suatu barang. Pemerintah bisa mengatur pertumbuhan ekonomi melalui kebijaksanaan pajak. Dengan fungsi mengatur (*regulerend*), pajak bisa digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Contohnya dalam rangka mendorong penanaman modal, baik dalam negeri maupun luar negeri, diberikan berbagai macam fasilitas keringanan pajak. Dalam rangka melindungi produksi dalam negeri, pemerintah menetapkan bea masuk yang tinggi untuk produk luar negeri.

Pajak sebagai salah satu kebijakan pajak dalam perkembangannya digunakan juga untuk memberikan dorongan investasi. Dorongan investasi dapat berupa pemberian fasilitas pajak berupa pemberian fasilitas pajak berupa *Tax Holiday* untuk mengundang investor asing, contoh lainnya adalah tarif bea masuk (*custom duties*) yang ditujukan untuk melindungi industri-industri yang dinilai strategis oleh pemerintah. Pajak juga dapat digunakan untuk mengendalikan eksploitasi sumber daya alam melalui pemungutan pajak dengan dasar pengenaan dan tarif pajak yang ditentukan. Eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan akan berdampak pada kerusakan lingkungan yang akan menyebabkan biaya yang sangat besar yang tidak sebanding dengan manfaat yang diperoleh. Dari contoh-contoh tersebut. Fungsi *regulerend* pajak lebih diutamakan guna tercapainya tujuan-tujuan tertentu yang ditetapkan pemerintah.

Berkaitan dengan fungsi pajak *regulerend*, Dipenda DKI Jakarta mengeluarkan peraturan yang terkait dengan pemungutan pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah yang dapat digunakan sebagai suatu sarana untuk mengendalikan eksploitasi pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah secara berkala akan berdampak pada kerusakan lingkungan yang akan menyebabkan biaya yang sangat besar yang tidak sebanding dengan manfaat yang diperoleh. Peraturan tersebut merupakan salah satu solusi yang dimiliki Dipenda DKI Jakarta untuk mengendalikan pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah.¹³

¹² Ibid hal. 38

¹³ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, op, cit, Hal.39.

B.3 Pajak Daerah

Definisi pajak daerah pada dasarnya sama dengan definisi pajak secara umum. Beberapa ahli mengemukakan pajak daerah sebagai berikut:

Soelarno dalam bukunya “Pajak Daerah dan Retribusi Daerah” mengatakan bahwa:

“Pajak Daerah adalah Pajak Asli Daerah maupun pajak negara yang diserahkan kepada daerah, yang pemungutannya diselenggarakan oleh daerah di dalam wilayah kekuasaannya, yang gunanya untuk membiayai Pengeluaran Daerah berhubung dengan tugas dan kewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁴”

Bird mendefinisikan pajak daerah (*local tax*) dengan karakteristik sebagai berikut:

‘trully local’ tax might be defined as one that is:

- a. *Assessed by a local government*
- b. *At rates dedicated by that government*
- c. *Collected by that government, and*
- d. *Whose proceeds accrue to that government*¹⁵

Dari definisi Bird, dikatakan bahwa suatu pajak asli daerah adalah pajak yang dikenakan oleh Pemerintah Daerah, dengan tarif yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah, dipungut oleh Pemerintah Daerah, dan hasilnya digunakan untuk pembangunan daerah. Menurut Bird kebanyakan pajak daerah hanya memenuhi 1 (satu) atau 2 (dua) karakteristik tersebut. Sesuai dengan pengertian tersebut, pajak daerah dapat bersifat pajak asli daerah, yakni jenis-jenis pajak yang ditetapkan oleh daerah selaku daerah otonom, atau dapat pula berupa pajak yang berasal dari pajak-pajak negara (pusat) yang diserahkan kepada daerah untuk menjadi sumber pendapatan daerah.

Pengertian yang terkandung dalam Pajak Daerah sebenarnya tidak berbeda jauh dengan apa yang menjadi definisi pajak itu sendiri, yang mana dalam hal ini melekat pada pajak pusat. Pada dasarnya kedua jenis pajak tersebut memiliki

¹⁴ Slamet Soelarno, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, (Jakarta: STIA LAN Press, 1999), hal 22.

¹⁵ Richard M. Bird, *Threading The Fiscal Labirinth: Some Fiscal Issues In Fiscal Decentralization*, Tax Policy In Real World, Ed. Joel Slemrod, (Melbourne: Cambridge University Press, 1999), hal. 147

banyak kesamaan, perbedaan yang ada tidaklah merubah substansi definisinya. Seperti pendapat yang dikemukakan oleh Arsjad tentang Pajak Daerah yaitu :

“Pada hakikatnya tidak terdapat perbedaan yang asasi antara Pajak Pusat dan Pajak Daerah mengenai prinsip-prinsip umum khususnya, misalnya mengenai pengertian subjek pajak, objek pajak dan sebagainya. Perbedaan yang ada hanyalah mengenai aparat pemungut dan penggunaan pajak. Pajak Daerah adalah pajak yang dipungut untuk daerah berdasarkan peraturan pajak yang ditetapkan oleh daerah untuk kepentingan pembiayaan rumah tangganya sebagai badan hukum publik.”¹⁶

Untuk memberi penjelasan tentang Pajak Daerah, berikut ini dipaparkan definisinya oleh beberapa ahli. Davey menjelaskan sebagai berikut :

- a) Pajak yang dipungut oleh Pemda berdasarkan peraturan dari daerah itu sendiri;
- b) Pajak yang ditetapkan dan atau dipungut oleh Pemda;
- c) Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan Pemerintah Pusat tetapi penetapan tarifnya dilakukan oleh Pemda;
- d) Pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh Pemerintah Pusat, tetapi hasil pungutannya diberikan kepada Pemda dibagikan hasilnya dengan atau tanpa dibebani pungutan tambahan oleh Pemda.¹⁷

Sementara Soetrisno memandang Pajak Daerah sebagai suatu jenis pajak yang lapangan pajaknya (Objek Pajaknya) belum diupayakan oleh pihak lain seperti propinsi atau Negara:

“Pajak yang dipungut daerah berdasarkan peraturan pajak yang ditetapkan guna pembiayaan pengeluaran-pengeluaran daerah sebagai badan publik. sedangkan lapangan pajaknya adalah lapangan pajak yang belum diusahakan oleh Negara “

Sedangkan Soelarno¹⁸ lebih menekankan definisi Pajak Daerah mengenai wilayah pungutannya, bahwa wilayah pungutan Pajak Daerah disesuaikan dengan wilayah pemerintahan dari Pemda yang bersangkutan.

“Pajak asli daerah maupun pajak Negara yang diserahkan kepada daerah, pemungutannya diselenggarakan oleh daerah di dalam wilayah kekuasaannya yang gunanya untuk membiayai

¹⁶ Nurjaman Arsjad, Bambang Kusumanto, Yuwono Prawirosetot, *Keuangan Negara*, (Jakarta; Intermedia, 1992), hal.69

¹⁷ Kesit Bambang Prakosa, *Pajak dan Retribusi Daerah*, (Yogyakarta :UII Press, 2003), hal.2

¹⁸ Selamat Soelarno, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, (Jakarta; STIAN, 1999), hal.97

pengeluaran daerah berhubungan dengan tugas dan kewajibannya mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”

Dari definisi-definisi diatas, ada beberapa hal pokok dari definisi Pajak Daerah yaitu :

1. Dasar hukum pemberlakuan pemungutan Pajak Daerah adalah Perda;
2. Hasil Pemungutan dari Pajak Daerah dipergunakan untuk membiayai keperluan yang berhubungan dengan tugas dan kewajiban Pemda untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya;
3. Dapat juga berlaku bahwa pada awalnya Pajak Daerah merupakan Pajak Pusat, namun dalam perkembangan penentuan tarif, pengadministrasian, dan pemungutannya dilakukan oleh Pemda;
4. Wilayah pungutannya terbatas pada wilayah pemerintahan dari Pemda yang bersangkutan;
5. Objek Pajak Daerah merupakan Objek Pajak yang belum diupayakan oleh Pajak Pusat dan atau Propinsi.

Dalam pemungutan pajak daerah seperti Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah di DKI Jakarta ditujukan untuk mengatur perilaku masyarakat, khususnya dunia usaha industri, yang mengambil dan memanfaatkan air bawah tanah. Disatu sisi realisasi penerimaan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah harus dioptimalkan, namun disisi lain faktor eksternalitas dari Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah mempunyai dampak negatif bagi lingkungan. Sebagai lembaga yang berwenang untuk memungut dan mengelola pajak daerah, maka DIPENDA DKI Jakarta mempunyai kewajiban untuk melaksanakan fungsi pajak regulerend dalam mengendalikan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah melalui Pemungutan pajak. Kebijakan tersebut bertujuan menjaga lingkungan konservasi sumberdaya air tanah, mempertahankan kesinambungan keberadaan air untuk jangka panjang. Hal ini ditegaskan oleh Susilo,¹⁹ mengenai pengertian dari Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah yaitu :

“Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah adalah pajak yang *oriented* sarannya adalah pengendalian lingkungan agar pihak-pihak yang mengambil air bawah tanah dikenakan

¹⁹ Arif Susilo, *Analisis dan Potensi Standarisasi Pajak Daerah*, Jakarta. 2006

pajak, hal itu sesuai dengan fungsi pajak regulerend yaitu untuk mengendalikan konservasi air untuk menghindari penurunan permukaan tanah dengan melalui suatu pungutan pajak bagi orang atau badan yang menggunakannya.”

Dampak eksternalitas negatif dapat terjadi dalam pemakaian air bawah tanah yang berlebihan. Pemanfaatan air bawah tanah secara berlebihan akan menyebabkan kerusakan lingkungan dan terganggunya konservasi air bawah tanah. Akibatnya, biaya yang ditimbulkan sangat besar dan tidak sebanding dengan manfaat yang didapatkan.

Ambivalensi tujuan antara konservasi dan kepentingan pendapatan daerah akan menyulitkan dalam implementasi dan mengukur kinerja kebijakan. Berkaitan dengan salah satu fungsi pajak yaitu fungsi mengatur (regulerend) maka DIPENDA DKI Jakarta sebagai instansi atau lembaga yang berwenang mengelola Pajak Daerah di propinsi DKI Jakarta berusaha untuk mengendalikan pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah yang bertujuan untuk meminimalisir dampak negatif bagi lingkungan. Diharapkan dengan adanya pengendalian atas Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah yang pada akhirnya dapat mengganggu keseimbangan lingkungan. Sehingga masyarakat dan khususnya dunia usaha mau mengambil dan memanfaatkan air bawah tanah dengan bijaksana.

B.4 Konsep Eksternalitas Negatif

Definisi eksternalitas dapat digolongkan berdasarkan dampaknya seperti yang dikatakan Mankiw :

“An externality arises when a person engages in an activity that influences the well-being of bystander and yet neither pays nor receives any compensation for that effect. If the impact on the bystander is adverse, it is called a positive externality.”²⁰

Dalam penggolongannya, eksternalitas, eksternalitas yang menimbulkan kerugian disebut dengan eksternalitas negatif atau biaya eksternal (*external cost*) sedangkan yang bermanfaat disebut dengan eksternalitas positif atau manfaat eksternal (*external benefit*). Sedangkan Musgrave mendefinisikan sebagai :

“Situations where consumption benefits are shared and cannot be

²⁰ N. Gregory Mankiw, *Principles of Microeconomics*, (Singapore: Harvard University, 2004), Hal 207

limited to particular consumers, or where economic activity results in social costs which are not paid for the producer or the consumer who causes them."²¹

Seperti pendapat Musgrave, eksternalitas negatif dapat terjadi dalam konsumsi suatu barang. Pemanfaatan air bawah tanah secara berlebihan akan menyebabkan kerusakan lingkungan dan terganggunya konservasi air bawah tanah. Akibatnya, biaya yang ditimbulkan sangat besar dan tidak sebanding dengan manfaat yang didapatkan.

Berkaitan dengan *common property resources*, akan terjadi bencana jika pengelolaan dan eksploitasinya diserahkan sepenuhnya oleh pasar.²² Bagi produsen dalam keadaan-keadaan tertentu tidak harus membayar semua biaya yang terjadi dalam perekonomian yang timbul karena kegiatannya. Pasar tidak mempunyai otoritas untuk membatasi dampak buruk tersebut dan menghukum setiap orang/ badan yang melakukannya. Seperti yang dikatakan Musgrave

“Pada saat yang sama, pasar tidak dapat memecahkan keseluruhan permasalahan ekonomi. Pertama, dan yang paling penting dalam konteks ini, adalah bahwa pasar tidak dapat berfungsi secara efektif jika terdapat eksternalitas.”²³

Pendapat Musgrave tersebut menegaskan bahwa pentingnya intervensi dari pemerintah sebagai regulator dalam menangani kompleksitas permasalahan yang tidak dapat ditangani oleh mekanisme pasar. Untuk mengendalikan eksploitasi sumber daya mineral yang berlebihan yang akan menimbulkan dampak negatif dari faktor eksternalitas tersebut, maka pemerintah yang menjalankan fungsi regulasi. Negara dapat menjalankan fungsi regulasi melalui pemungutan pajak untuk mengoreksi efek eksternalitas negatif.

Adanya eksternalitas negatif yang disebabkan oleh suatu barang atau produk, menuntut adanya intervensi atau campur tangan pemerintah. Tujuan dilakukannya intervensi pemerintah adalah sebagai berikut :

- a. Menjamin agar kesamaan hak bagi setiap individu dapat tetap terwujud dan eksploitasi dapat dihindarkan

²¹ Richard A Musgrave dan Peggy B Musgrave, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*, Edisi Kelima, (Jakarta; Erlangga,1993, hal 42)

²² Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *op.cit*, hal 38.

²³ Richard A Musgrave dan Peggy B Musgrave, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*, Edisi Kelima, (Jakarta; Erlangga,1993) Hal .44

- b. Menjaga agar perekonomian dapat tumbuh dan mengalami perkembangan yang teratur dan stabil
- c. Mengawasi kegiatan-kegiatan perusahaan besar yang dapat mempengaruhi pasar, agar mereka tidak menjalankan praktek-praktek monopoli yang merugikan
- d. Menyediakan barang public (*public goods*) untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat
- e. Mengawasi agar eksternalitas kegiatan ekonomi yang merugikan dapat dihindari atau dikurangi.²⁴

Dalam mengatasi eksternalitas negatif, intervensi pemerintah diperlukan untuk memberikan hasil yang baik. Bentuk-bentuk intervensi pemerintah dapat berupa :

- a. Kontrol Harga Melalui Kebijakan Penetapan Harga (*Pricing Policy*)

Tujuan control harga adalah melindungi konsumen atau produsen serta kontrol harga dapat juga berfungsi dalam mengendalikan konsumsi suatu barang yang terbatas atau memiliki eksternalitas negatif. Bentuk kontrol harga melalui kebijakan penetapan harga yang paling umum digunakan adalah harga dasar (*floor price*) dan harga maksimum (*ceiling price*). Berkaitan dengan konsumsi suatu barang yang terbatas atau memiliki eksternalitas negatif dapat digunakan harga marjinal (*marginal cost*) yang didasarkan kepada nilai kelangkaan barang tersebut (*marginal scarcity rent*).

- b. Pajak

Dilihat dari satu sisi, pajak memberatkan karena membuat harga suatu barang menjadi lebih mahal. Namun disisi lain, pajak mempunyai fungsi untuk mengatur dalam mencapai tujuan-tujuan tertentu, seperti melindungi produksi dalam negeri dengan mengenakan pajak impor dan bea masuk yang tinggi, pemungutan pajak juga dapat digunakan sebagai instrumen untuk mengatasi eksternalitas negatif dari produksi dan konsumsi suatu barang.

²⁴ Pratama Rahardjo dan Mandala manurung, *Teori Ekonomi Mikro, Edisi Kedua*, (Jakarta : LPFEUI, 2000), Hal.52

c. Subsidi

Subsidi dapat dipandang sebagai pajak negatif (*negative tax*) karena subsidi menambah pendapatan nyata. Sebagaimana halnya pajak, manfaat pemberian subsidi terbagi antara produsen dan konsumen, tergantung elastisitas permintaan dan penawaran. Hasil subsidi juga dapat digunakan untuk pembiayaan dari dampak eksternalitas negatif.

B.5 Konsep Kebijakan

Kebijakan dapat diartikan dari berbagai sudut pandang dan tujuan. Eulau dan Prewit mengatakan, bahwa kebijakan merupakan keputusan yang teguh yang disepakati oleh adanya perilaku yang konsisten dan pengulangan pada bagian kedua yakni bagi orang-orang yang melaksanakannya.

"Policy is defined as a standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both them who make it and those who by it".²⁵

Laswell dan Kaplan menyatakan bahwa kebijakan adalah suatu program yang diproyeksikan dari tujuan-tujuan, nilai-nilai dan praktek yang terarah. *"Polcy is projected program of goal, values and practice"²⁶*

Derbyshire memberikan batasan terhadap *policy* sebagai sekumpulan rencana kegiatan yang dimaksudkan untuk memberikan efek perbaikan terhadap kondisi-kondisi social dan ekonomi.²⁷ Sedangkan Hofferbert membatasi *policy* sebagai hasil-hasil keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku tertentu untuk tujuan publik.²⁸

Beberapa pendapat lain mengenai definisi kebijakan, sebagaimana dikutip oleh Humaidi SU dalam bukunya Mengenal Ilmu Kebijakan Publik.²⁹

a. Carl J. Frederick menyatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan

²⁵ Heins Eulau and Kenneth Prewit, *Understanding of Public Policy* (Prentice Hall Inc, Englewood Cliffs, Fourrt Edition, 1972) Hal.2

²⁶ Harold D Laswell and Abraham Kaplan, *Power and Society : A Framework for Political inquiry* (New Haven and London : Yale University Press, 1965) Hal.71

²⁷ Denis J. Derbyshire, *An Introduction to Public Administration* (London : McGrawHill Book Company)

²⁸ Richard Hofferbert, *The Study of Public Policy* (New York : The Boobs-Merril Company Inc, 1974) Hal.4

²⁹ Humaidi SU, *Mengenal Ilmu Kebijakan Publik* (Pasuruan : Garoeda Buana Indah, 1993) Hal.3-6

menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tersebut.

- b. James E. Anderson, menyatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau kelompok guna memecahkan suatu masalah tertentu.
- c. Amara Raksatya, menyatakan bahwa kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai tujuan.

Suatu kebijakan memuat tiga elemen yaitu : (a) identitas dari tujuan yang ingin dicapai, (b) taktik atau strategi dan berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan dan (c) penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi. Untuk melahirkan suatu produk yang baik, kebijakan harus terlebih dahulu melalui proses perumusan dan penelitian yang memadai agar terhindar dari gugatan atau tantangan pihak lain di kemudian hari. Menurut Bauer sebagaimana dikutip oleh Dunn dalam bukunya yang berjudul *Public Policy Analysis : An Introduction*. Menyatakan perumusan kebijakan sebagai proses social dimana proses intelektual melekat di dalamnya tidak berarti bahwa efektivitas *relative* dari proses intelektual tidak dapat ditingkatkan.³⁰

B.5.1 Proses Kebijakan

Sebelum suatu kebijakan diambil, maka ada 3 hal yang harus dipertimbangkan yaitu:

1. Pembuatan Kebijakan

Dalam pembuatan kebijakan ada beberapa tahapan yang harus dilakukan yaitu :

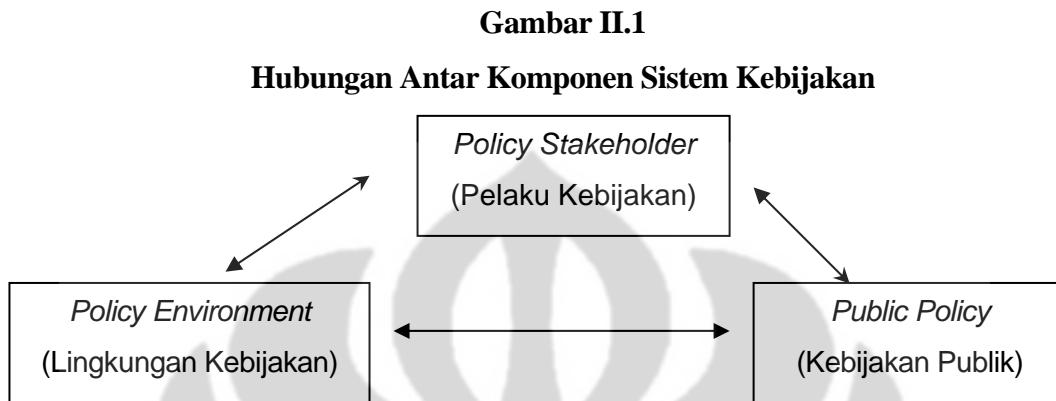
- a. Penyusunan masalah : masalah apa yang akan diangkat dan masalah apa yang akan ditunda atau tidak dibicarakan sama sekali
- b. Perumusan kebijakan : hasil dari perumusan yang berupa kebijakan
- c. Dukungan atas kebijakan, baik dari legislatif, pimpinan lembaga atau putusan pengadilan
- d. Implementasi kebijakan: pelaksanaan oleh instansi terkait
- e. Penilaian kebijakan : apakah kebijakan yang dibuat telah memenuhi persyaratan

³⁰ William N Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction Social Edition* (Terjemahan) Penerbit Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2000, hal 1

2. Sistem Kebijakan

Dye, mengatakan bahwa :

*"A policy systems is the overall institutional pattern within which policies are made, involves interrelationship among three elements: public policies, policy stakeholders and policy environment."*³¹



Sumber : Thomas R.Dye, *Understanding Public Policy* (New York : Prentice Hall Inc, 1978 hal.9

Tiga unsur terjadinya system kebijakan tersebut dapat diberikan penjelasan lebih lanjut. *Public policy* dapat berwujud pelaksanaan hukum, ekonomi, dan sebagainya. *Policy stakeholders* (disebut juga *policy actors*) dapat berupa analisis kebijakan, kelompok warga negara, partai politik dan sebagainya. Sedangkan *public environment* dapat berupa inflasi, urbanisasi, diskriminasi dan seterusnya.

3. Model kebijakan adalah representatif sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu.³²

B.5.2 Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dipilih dan dialokasikan secara sah oleh pemerintah/ negara kepada seluruh masyarakat yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan publik yang implikasinya adalah sebagai berikut :

³¹ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (New York: Prentice Hall, 1978) hal.9

³² William N Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction Social Edition* (Terjemahan) Penerbit Gajah Mada *University Press*, Yogyakarta, 2000, hal 109

1. kebijakan publik itu berbentuk pilihan tindakan-tindakan pemerintah
2. tindakan pemerintah itu dialokasikan kepada seluruh masyarakat sehingga bersifat mengikat
3. tindakan-tindakan pemerintah itu mempunyai tujuan tertentu
4. tindakan pemerintah itu selalu diorientasikan terhadap pemenuhan kepentingan publik

Menurut Wahab, kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah yang dalam kaitan ini faktor-faktor bukan pemerintah/ swasta tentu saja dapat mempengaruhi perkembangan atau perumusan kebijakan publik.³³

Pengertian tersebut diambil setelah dirangkum dari beberapa pendapat ahli yaitu:

- a. Jones, yang menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah antar hubungan diantara unit pemerintah tertentu dengan lingkungannya.
- b. WI Jenkins (1978) merumuskan kebijakan publik sebagai serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seseorang atau sekelompok orang aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan para aktor tersebut.
- c. Chief JO Udoji (1981), mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

B.5.3 Kebijakan Perpajakan (*Tax Policy*)

Kebijakan fiskal adalah kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja dan inflasi dengan mempergunakan instrumen pemungutan pajak dan pengekuan belanja negara.³⁴ Kebijakan perpajakan adalah kebijakan fiskal dalam arti yang sempit.³⁵ Sementara pengertian kebijakan fiskal dalam arti sempit adalah kebijakan yang berhubungan dengan penentuan

³³ *ibid* hal.15-20

³⁴ R. Mansury, Kebijakan Fiskal (Jakarta:YP4, 1999). Hal.1

³⁵ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, Perpajakan Teori dan Aplikasi, (Jakarta ; PT Raja Grafindo Persada 2005), Hal.93

apa yang dijadikan sebagai *tax base*, siapa-siapa yang dikenakan pajak, siapa-siapa yang dikecualikan, apa-apa yang akan dijadikan sebagai objek pajak apa-apa saja yang dikecualikan, bagaimana menentukan besarnya pajak yang terutang dan bagaimana menentukan prosedur pelaksanaan kewajiban pajak terutang.³⁶

Kebijakan perpajakan (*tax policy*) merupakan salah satu unsur penting dan menentukan apakah perpajakan di suatu negara cukup kondusif bagi masyarakat terutama iklim yang sehat bagi dunia usaha dan dapat berjalan dengan baik. Maka kebijakan perpajakan haruslah konsisten dan berkesinambungan, dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip perpajakan yang baik dan *good governance*.

Konsisten adalah bahwa kebijakan perpajakan tidak terlepas dan merupakan bagian dari kebijakan ekonomi nasional, yang harus menyatu dan menjadi pelaksana kebijakan ekonomi dengan mengacu kepada prinsip-prinsip perpajakan yang baik.³⁷ Sehingga kebijakan perpajakan harus menjadi pendorong (stimulus) bagi kegiatan ekonomi. Berkesinambungan berarti kebijakan perpajakan yang dibuat harus merupakan suatu mata rantai yang terkait pada setiap kurun waktu dan berkelanjutan, yang disesuaikan dengan kondisi waktu bersangkutan.³⁸

B.5.4 Tujuan Kebijakan Perpajakan

Tujuan kebijakan perpajakan pada dasarnya adalah sama dengan kebijakan publik pada umumnya, yaitu mempunyai tujuan pokok :³⁹

- a. Peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran
- b. Distribusi penghasilan yang lebih adil, dan
- c. Stabilitas.

Peningkatan kesejahteraan melalui pajak adalah penggunaan sumber daya manusia yang terkumpul itu untuk pembentukan barang modal publik dan pengeluaran belanja negara lainnya yang berhubungan dengan pembangunan. Pajak dipungut berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang menentukan orang-orang tertentu harus menyerahkan sebagian penguasaan atas sumber daya

³⁶ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Loc cit*

³⁷ Liberty Pandiangan, "Blue Print, kebijakan Perpajakan Menuju Indonesia Sejahtera".
Jurnal Perpajakan Indonesia Vol.4 Nomor 8, Mei 2005 hal.17

³⁸ *Ibid*, hal.17

³⁹ R. Mansury, *Kebijakan Perpajakan* (Jakarta: Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan, 2000) hal.5

kepada pemerintah. Ketentuan perundang-undangan tersebut memuat criteria yang dijadikan dasar untuk melakukan pemungutan pajak tersebut.

Kriteria tersebut dapat dibagi menjadi dua macam kriteria, yaitu : *external criteria* dan *interal criteria*. Yang dimaksud dengan *external criteria* adalah tujuan dari kebijakan, yaitu pertumbuhan, stabilitas dan distribusi. Sedangkan *internal criteria are attributes, primarily respect to equity and administration*.⁴⁰

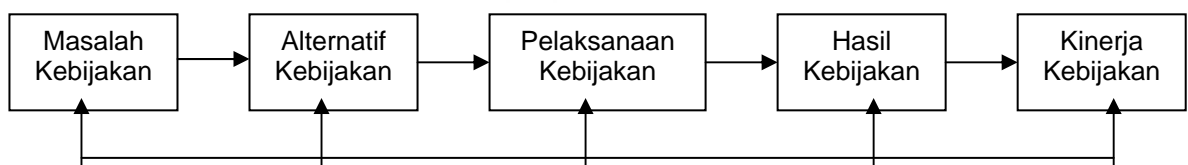
Kriteria lain dari system perpajakan yang tepat untuk suatu Negara pada suatu waktu bukanlah masalah sesuai tidaknya system yang bersangkutan dengan kriteria-kriteria tersebut melainkan sistem tersebut harus mengakomodasi faktor-faktor khusus sebagai berikut :

1. kondisi ekonomi, politik dan administratif
2. tujuan kebijakan publik
3. tersedianya instrumen-instrumen kebijakan, disamping pajak juga instrumen-instrumen lain (moneter dan pengaturan).

B.5.5 Tahapan Kebijakan

Untuk dapat memenuhi target kebijakan pajak yang hendak dicapai, penetapan kebijakan pajak harus melalui proses yang dibuat secara hati-hati dan matang. Informasi yang valid dan akurat sangat berperan sebagai alat pertimbangan untuk penetapan kebijakan pajak. Tahapan-tahapan yang dilakukan dalam penetapan kebijakan pajak yang memerlukan informasi dapat digambarkan pada gambar II.2.

Gambar II.2
Tahapan Penetapan Kebijakan



Sumber : Badan Analisis Fiskal, DepKeu. *Kebijakan Fiskal : Pemikiran, Konsep dan Implementasi* (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2004)

⁴⁰ *Ibid*, hal.7

Masing-masing tahapan kebijakan perlu dianalisis dengan menggunakan metode yang sesuai untuk tahapan tersebut.

a. Masalah Kebijakan (*Policy Problem*)

Masalah kebijakan sendiri merupakan nilai-nilai kebutuhan-kebutuhan dan kesempatan-kesempatan yang telah diamati dan diteliti, untuk diketahui identifikasinya sehingga diharapkan nantinya dapat dipecahkan dan menunjukkan bahwa ada kaitan kegiatan yang merupakan proses penyusunan masalah sampai dapat ditetapkannya masalah kebijakan yang dihadapi. Penyusunan masalah (*problem structuring*) dalam rangka menganalisa kebijakan pemerintah merupakan proses melalui tiga tahap yang berbeda tetapi saling berkaitan. Ketiga tahap itu adalah konseptualisasi masalah, spesifikasi permasalahan dan pemahaman permasalahan (*problem sensing*).⁴¹ Meskipun proses penyusunan masalah kebijakan pemerintah itu dapat dimulai dari salah satu tahap, namun ada persyaratan dalam penyusunan masalah yakni harus diakui lebih dahulu adanya sistem permasalahan harus dipahami, maka dibuatlah konseptualisasi permasalahannya untuk mendapatkan masalah substantifnya. Kemudian mengadakan perincian terhadap masalah substantif yang telah dikemukakan dan hasilnya merupakan masalah kebijakan (*policy problem*).

b. Alternatif Kebijakan (*Policy Alternatives*)

Policy problem perlu dirumuskan dengan baik, dan setelah itu dikemukakan alternatif-alternatif kebijakan yang dapat dilakukan untuk memecahkan masalah yang dihadapi. Alternatif kebijakan sendiri merupakan potensi serangkaian tindakan yang dapat dilakukan untuk mengatasi masalah kebijakan yang ada.⁴² Metode yang digunakan dapat bermacam-macam misalnya jika ingin mengetahui prospek keadaan waktu yang akan datang, maka dibutuhkan metode peramalan (*forecasting method*). Dunn membedakan *forecasting* ke dalam tiga macam yaitu proyeksi, prediksi dan konjektur.⁴³ Proyeksi adalah peramalan yang menggunakan data dari waktu ke waktu (*time series*) untuk mengetahui bagaimana tendensi atau kegiatan prospek

⁴¹ Humaidi SU, *op.cit.*, hal.51

⁴² Badan Analisa Fiskal DepKeu, *Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep, dan Implementasi* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004) Hal.457

⁴³ Humaidi SU, *op.cit.*, hal.52

mendatang, apakah cerah, konstan atau malah suram. Prediksi adalah peramalan yang didasarkan dari hukum sebab akibat. Sedangkan peramalan dalam arti konjektur adalah peramalan yang sifatnya subjektif, yang lebih banyak menggantungkan pada situasi belaka. Peramalan inilah yang paling lemah dan paling kurang ilmiah.

c. Pelaksanaan Kebijakan (*Policy Option*)

Pelaksanaan Kebijakan merupakan serangkaian langkah yang dipilih dan ditetapkan untuk dilakukan berdasarkan alternatif kebijakan. Dari berbagai alternatif kebijakan yang dikemukakan, kemudian direkomendasikan suatu pilihan alternatif yang sekiranya dipandang paling tepat untuk dipergunakan sebagai kebijakan. Kriteria untuk memilih kebijakan yang paling tepat bermacam-macam. Misalnya dapat berdasarkan ukuran atau segi efektivitas, efisiensi, pemerataan (*equity*), tepat guna (*appropriateness*), ketanggapan (*responsiveness*) atau ukuran lainnya.

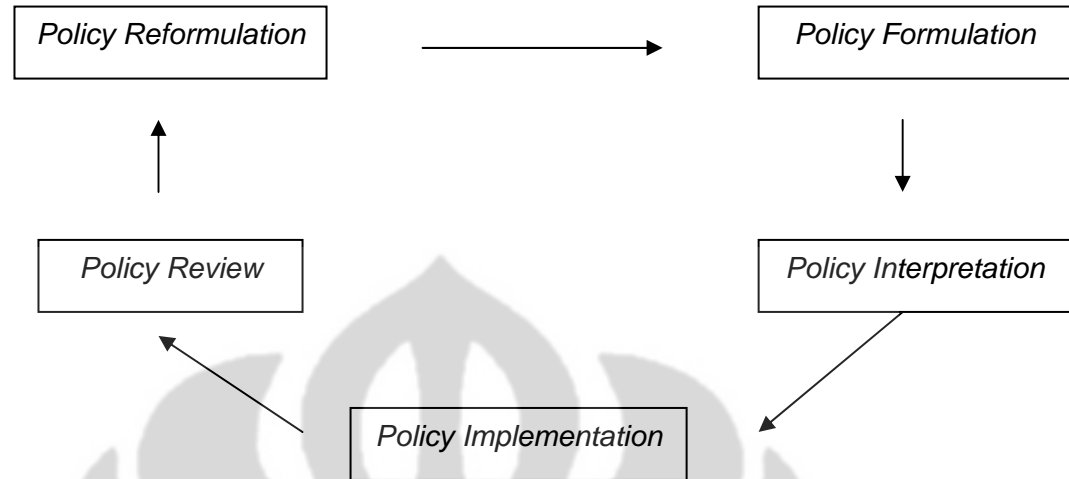
d. Hasil Kebijakan (*Policy Outcomes*)

Hasil Kebijakan merupakan hasil yang diperoleh dari pelaksanaan kebijakan. Pelaksanaan kebijakan harus selalu dimonitor untuk menyatakan bagaimana kecenderungannya. Bila hasil sementara menunjukkan kurang berhasil, maka sebelum berlanjut segera dihentikan dan dicari alternatif lainnya yang sekiranya cocok. Tetapi bila dari hasil monitoring tersebut tampaknya positif, maka dapat diteruskan sehingga akan nampak hasil (*policy outcomes*).

e. Kinerja Kebijakan (*Policy Performance*)

Hasil kebijakan dinilai dengan ukuran penilaian yang pada dasarnya sama dengan ukuran penilaian pada saat rekomendasi kebijakan. Kinerja kebijakan merupakan suatu tingkatan di mana hasil kebijakan memberikan kontribusi untuk mendapatkan nilai yang dicapai. Berdasarkan kinerja kebijakan ini dan informasi yang diperoleh dari hasil pengolahan data, para analis akan dapat menentukan apakah masalah kebijakan sudah dapat diatasi atau perlu memformulasikan ulang masalah kebijakan. Informasi mengenai kebijakan sangat membantu dalam mengembangkan alternatif kebijakan yang baru atau melakukan restrukturisasi masalah kebijakan.

Gambar II.3
Siklus Kebijakan



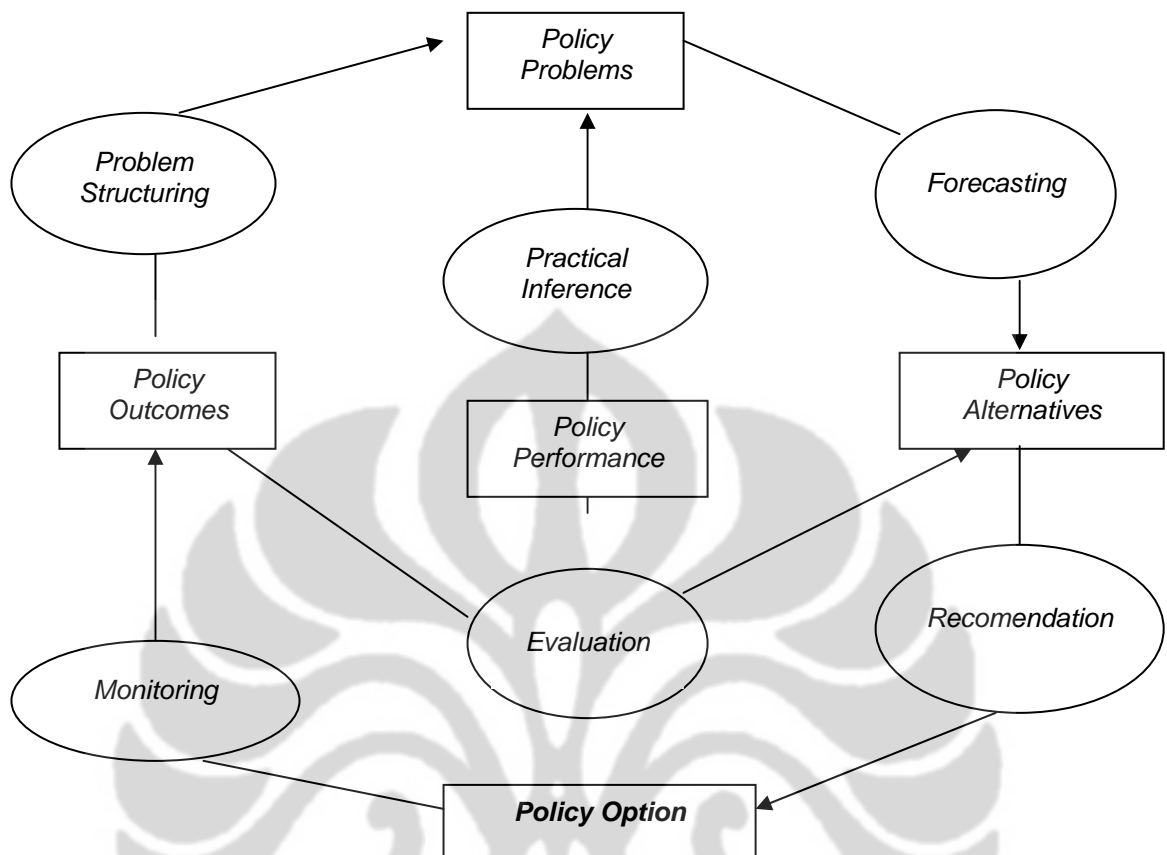
Sumber : Denis J. Derbyshire, An Introduction to Public Administration (London : McGrawHill Book Company)

B.5.6 Analisis Kebijakan

Proses analisis kebijakan bermaksud untuk memberikan rekomendasi yang bermanfaat bagi pembuatan suatu kebijakan yang baik. Analisis kebijakan pajak merupakan suatu proses yang melibatkan lima tahapan kebijakan yang sangat membutuhkan informasi, yang sudah ditransformasikan satu sama lain dengan menggunakan enam metode analisis kebijakan yaitu *Problem Structuring, Forecasting, Recommendation, Monitorng, Evaluation, dan Practical inference*.⁴⁴

⁴⁴ Badan Analisa Fiskal DepKeu, *op.cit.*, Hal.458-459

Gambar II.4
Metode Analisis Kebijakan



Sumber : Wiliam Dunn, Public Policy Analysis : An Introduction (London : Prentice Hall International Inc)

- a) *Forecasting* merupakan metode dalam menganalisis kebijakan dengan membuat proyeksi maupun prediksi yang menghasilkan informasi tentang kemungkinan konsekuensi yang timbul di masa yang akan datang, berupa berbagai alternatif pemecahan masalah.
- b) *Recommendation* merupakan metode dalam menganalisis berbagai alternatif kebijakan dengan memberikan rekomendasi alternatif masa yang akan ditempuh setelah mempertimbangkan tujuan (*objectives*), biaya, syarat-syarat, waktu, resiko dan ketidakpastian.
- c) *Monitoring* merupakan metode dalam menganalisis pelaksanaan kebijakan yang menghasilkan informasi mengenai sebab-sebab dan konsekuensi pelaksanaan kebijakan yang dilakukan. Dengan demikian, para analis

mendapat gambaran mengenai hubungan antara operasi program kebijakan yang dilakukan. Dengan demikian, para analis mendapat gambaran mengenai hubungan antara operasi program kebijakan yang diambil dengan apa yang dihasilkannya.

- d) *Evaluation* merupakan metode dalam menganalisis hasil kebijakan (*Policy Outcomes*) yang menghasilkan informasi yang valid dan dapat diandalkan mengenai hasil-hasil yang dicapai oleh kebijakan masa lalu dan atau tindakan yang diperlukan dimasa datang, dalam rangka mengetahui tingkat kinerja kebijakan atau menyusun suatu alternatif kebijakan.
- e) *Practical Inference* merupakan metode dalam menganalisis kebijakan yang menghasilkan informasi untuk dapat menyimpulkan sejauhmana hasil penyelesaian masalah didapat terhadap kebijakan yang dijalankan berdasarkan kinerja kebijakan (*Policy Performance*).⁴⁵

Penetapan kebijakan pajak yang efektif dan efisien dapat dicapai dengan penerapan ke enam metode melalui lima tahapan kebijakan tersebut diatas apabila didukung dengan sistem informasi yang terintegrasi.

B.6 Konsep Tarif / Harga

B.6.1 Pengertian Tarif / Harga

Dalam kehidupan sehari-hari, kita sangat dekat dengan apa yang disebut sebagai tarif / harga. Sebagian besar kegiatan kita dalam rangka pemenuhan kebutuhan dan menjalani kegiatan selalu berkaitan dengan harga. Hal itu dapat kita rasakan, sebagaimana yang dijelaskan Swartz, bahwa nama lain dari harga adalah : sewa, *tuition, fee, toll*, premi, iuran, pajak, gaji, honorarium. Bunga, komisi serta upah.⁴⁶ Dengan demikian segala macam uang yang harus kita bayaratas jasa dan produksi yang kita peroleh dapat kita kategorikan sebagai tarif atau harga. Tarif atau harga selalu mengacu pada nilai tukar atau jumlah uang yang diminta penjual atau yang ingin dibayar oleh pembeli.

⁴⁵ Daeng M. Nazier, "Teknologi Informasi untuk Menunjang Penetapan Kebijakan Fiskal", *Kebijakan Fiskal : Pemikiran, Konsep dan Implementasi* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas 2004) Hal.458

⁴⁶ David J. Swartz, *marketing Today ; A Basic Approach* (Third Edition New york; Harcourt Brace Javanovich, 1981), hal 270

Para ahli yang lain memberikan definisi harga atau tarif antara lain Kohler yang mengatakan :

“Harga merupakan sejumlah uang yang menyatakan nilai tukar untuk suatu unit barang / jasa tertentu ; sejumlah uang yang di terima atau yang merupakan piutang dari penjualan ; sejumlah uang yang dibayarkan atas hutang pembelian barang atau jasa ; atau sejumlah uang yang diterima dalam perdagangan surat-surat berharga”.⁴⁷

Sedangkan Soemarso S.R mendefinisikan harga atau tarif sebagai “ hasil kesepakatan antara pembeli dan penjual dalam menilai suatu produk (dapat berupa barang atau jasa), dimana nilai tersebut tercermin dalam harga yang dinyatakan dalam unit moneter”.⁴⁸

B.6.2 Tujuan Penetapan Tarif / Harga

Penetapan harga pada suatu perusahaan sangat bergantung kepada masing-masing tujuan yang akan dicapai. Karena itu satu perusahaan akan berbeda dengan perusahaan yang lain dalam menentukan tujuan penetapan harga produk atau jasa yang di jual. Menurut Pride dan Ferrel ada tujuh macam tujuan perusahaan dalam menetapkan harga, yaitu “ tetap bertahan, mendapatkan laba, pengembalian investasi, mempengaruhi pangsa pasar, penerimaan arus kas secara cepat, mempertahankan kedudukan dan mempertahankan kepemimpinan mutu.”⁴⁹ Sedangkan Russ dan Kirkpatrick mengemukakan tujuan penetapan tarif / harga atas :

- a. Untuk mencapai tingkat pengembalian investasi yang memuaskan;
- b. Penetrasi pasar, yaitu untuk menembus pasar massal secara cepat dengan penawaran harga yang rendah;
- c. Pengembalian yang cepat atas investasi dengan menawarkan harga tinggi, disertai promosi tinggi dan menawarkan citra prestise;
- d. Promosi lini-produk, dimana haraga yang ditawarkan berkaitan dengan produk yang masih satu lini produk;
- e. Stabilitas harga.⁵⁰

⁴⁷ Eric L. Kohler, *A Dictionary for Accountant T.S, Fifth Edition*, (New Delhi :Prentice Hall of India), 1979, Hal 365

⁴⁸ Soemarso S.R, *Peranan Harga Pokok dalam Penentuan Harga Jual*, (Jakarta ; Rineka Cipta, 1990). Hal 17

⁴⁹ William M. Pride and O.C Ferrel, *Marketing ; Basic Concept and Decisions*, (Houston: Houghton Mifflin,1985), hal. 427-429

⁵⁰ Frederick A. Russ and Charles A Kirkpatrick, *Marketing*, (Boston ; Little, brown and Co, 1985), hal 250-275

B.6.3 Jenis-jenis Tarif

Berdasarkan kriteria yang harus dipenuhi dalam penetapan tarif, maka metode yang dapat digunakan dalam penetapan tarif air ada bermacam-macam antara lain :⁵¹

1. Beban Tarif Rata (*Flat Rate Tariff*)

Pada metode ini, besarnya tarif yang dibebankan kepada pelanggan didasarkan pada bermacam-macam cara yaitu : jumlah rumah, jumlah dan tipe penggunaan air, jumlah keran air, jumlah ruangan dalam rumah, jumlah lubang dari aliran pipa, luas taman dan jumlah ukuran dari nilai kekayaan. Untuk ruangan dalam rumah misalnya, harga air untuk kamar mandi kedua. Dalam beban Tarif Rata ini, harga air ditawarkan dengan dua pilihan yaitu beban tetap (*fixed charge*) dan beban volumetrik (*volumetric charge*) sesuai dengan meter. Pelanggan dapat memilih menggunakan beban tetap dengan biaya dasar (*basic fee*) tergantung tipe tempat tinggal (rumah, kantor dan lain-lain), dan biaya pelengkap (*complementary fee*) tergantung jumlah dan rentang air yang digunakan. Informasi tipe rumah dan jumlah air yang digunakan dapat diukur sebelum penyambungan atau pemeriksaan berkala.

Pelanggan dapat memilih menggunakan beban volumetrik apabila penggunaan air secara khusus tidak mudah diukur dan dapat menimbulkan resiko tidak terhitungnya jumlah air yang pasti (seperti untuk kolam ikan, kebun, kolam renang, dan sauna). Kelebihan tarif ini adalah sederhana secara administratif, mudah dimengerti pelanggan, menghasilkan pendapatan yang pasti karena sudah untuk dikumpulkan. Sedangkan kekurangannya adalah melawan prinsip efisiensi alokasi karena setiap penggunaan air yang lebih banyak akan berarti penambahan beban.

2. Harga Biaya Rata-rata (*Average Cost Pricing*)

Harga ini didasarkan pada rata-rata biaya yang dikelompokkan (meliputi biaya pelanggan, biaya komoditas, biaya kapasitas, dan biaya *overhead*) kemudian membaginya ke dalam jumlah total unit yang diharapkan dijual untuk menghasilkan biaya satu unit. Harga Biaya Rata-rata ini akan mencapai persyaratan finansial, apabila perkiraan permintaan dapat dilakukan secara tepat.

⁵¹ Organization for Economic Co-operation and Development, *Pricing of Water Services*, Paris, 1987, Hal.39

Akan tetapi efisiensi penggunaan air tidak dapat tercapai kecuali elastisitas harga permintaan untuk persediaan air umum adalah nol. Inefisiensi alokasi harga ini terlibat serius dimana semua pelanggan selama setahun harus membayar beberapa biaya kapasitas yang besar disebabkan oleh aktivitas penggunaan pelanggan pada saat puncak.

3. Tarif Penurunan Blok (*Declining Block Tariff*)

Prinsip utama tarif ini adalah setiap kelebihan unit dari blok air yang dijual akan dikenakan harga yang semakin rendah. Biasanya tarif ini meliputi beban tetap dan beban minimum setiap periode rekening, dan dihubungkan dengan beberapa kriteria (seperti ukuran pipa) kepada biaya-biaya pelanggan dan sebagian dari biaya-biaya kapasitas. Tarif ini ditetapkan dengan tujuan antara lain : pertama, pelanggan yang menggunakan air yang banyak (industri) cenderung mempunyai faktor puncak yang rendah, sehingga akan mendorong industri untuk memenuhi persyaratan finansial; kedua, dengan beban ini semua pelanggan terhindar dari pemakaian blok yang mahal dan membayar harga *marginal cost* yang layak berdasarkan unit tambahan yang dikonsumsi ; ketiga, harga ini dapat menyerap investasi dari negara lain. Bagaimanapun tarif ini tidaklah direkomendasikan karena tidak mendorong efisiensi alokasi dan kurang mencerminkan keadilan. Pada pelanggan dalam kelas yang sama seringkali dihadapkan pada harga yang berbeda. Disamping itu, tarif penurunan blok ini sangat bertentangan dengan prinsip efisiensi dalam pengelolaan air minum. Hal ini karena, akan menarik para pelanggan untuk mengkonsumsi air lebih banyak karena akan mengahami penurunan tarif air yang dipakai.

4. Tarif Kenaikan Blok (*Increasing Block Tariff*)

Harga air pada Tarif Kenaikan Blok akan semakin meningkat dengan meningkatnya jumlah air yang digunakan. Tarif ini dengan demikian bersifat progresif terhadap kenaikan konsumsi air. Penerapan tarif ini dimaksudkan untuk menjamin distribusi pendapatan masyarakat, karena biasanya semakin kaya seseorang, semakin banyak kebutuhan, maka semakin tinggi konsumsi airnya. Beberapa negara menerapkan tarif ini melalui harga yang terendah dari setiap blok pertama air yang digunakan. Blok pertama ini merupakan quota dasar yang dijual dengan tarif dibawah biaya produksi. Selain untuk distribusi pendapatan, tarif ini

juga mengurangi konsumsi air yang berlebihan kepada masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka beban volumetrik tunggal kepada masing-masing pelanggan dalam jumlah air yang digunakan.

5. Tarif Dua Lapis (*Two-Part Tariff*)

Dengan Tarif dua lapis ini merupakan kombinasi dari beban tarif rata dan tarif biaya rata-rata. Pada lapis pertama, harga air tergantung dari beberapa karakteristik pelanggan (seperti ukuran, meter, kekayaan, keran pipa), sedangkan pada lapis kedua harga air tergantung dari beban volumetrik tunggal masing-masing pelanggan. Disamping itu, kepada pelanggan dikenakan beban tetap sebagai biaya sewa meter yang biasanya sangat rendah. Beban lapis pertama digunakan untuk menutupi biaya-biaya tetap, sementara beban lapis kedua dimaksudkan untuk menutupi biaya-biaya operasi. Sedangkan beban tetap sewa meter ini dikenakan untuk menutupi biaya modal. Perhitungan tarif ini dapat dilakukan dengan rumus

$$T = R + p (Q - n)$$

Dimana T adalah total pembayaran setiap tahun, R adalah tarif air yang tetap, Q adalah konsumsi air tahunan pelanggan, p adalah harga air yang dikonsumsi pada tingkat melebihi n kl, dan n adalah konsumsi minimal air yang masih mendapat subsidi.

6. Tarif Beban Puncak (*Peak-Load Tariff*)

Tarif ini menekankan pentingnya penggunaan air tidak pada waktu-waktu puncak dimana semua orang mengkonsumsi air pada waktu yang bersamaan dalam jumlah yang besar. Beban tarif ini lebih lanjut selalu berdasarkan pada system harga kunci dalam menghitung beban tetap dan kontribusi modal awal. Sistem harga kunci ini mencerminkan perkiraan beban puncak pada rasio beban puncak rata-rata.dari setiap kategori pelanggan. Tarif beban puncak ini sudah pasti membutuhkan persyaratan teknologi yang baik untuk menghitung beban sesuai dengan penggunaan yang benar dari beban puncak. Tarif beban puncak bisa berdasarkan kategori puncak dalam jam, dalam hari/malam, dalam jenis wilayah pelanggan, dan dalam musim. Dalam jam misalnya, membagi jam puncak antara jam 09.00 sampai dengan jam 13.00, dalam hari puncak pemakaian misalnya pada siang hari, dalam jenis wilayah misalnya

pada daerah kota beban puncaknya akan lebih tinggi dibanding daerah desa karena jumlah penduduknya yang lebih banyak, sedangkan dalam musim misalnya pada beban puncak penggunaan air akan terjadi pada musim panas/ kemarau.

C. Hipotesis

Suatu hipotesa dapat diperoleh dari tiga sumber yang mempunyai hubungan dengan jenis atau sifat penelitian yaitu:

1. Berdasarkan pengalaman, pengamatan, dan dugaan peneliti,
2. Hasil dari penelitian-penelitian yang dilakukan sebelumnya,
3. Teori-teori yang sudah terbentuk.⁵²

Peranan hipotesa dalam suatu penelitian adalah memberikan tujuan bagi penelitian, membantu dalam penentuan arah yang harus ditempuh, menghindarkan suatu penelitian yang tidak berarah, dan tidak bertujuan dan pengumpulan data yang sebenarnya tidak ada hubungan dengan penelitian.⁵³

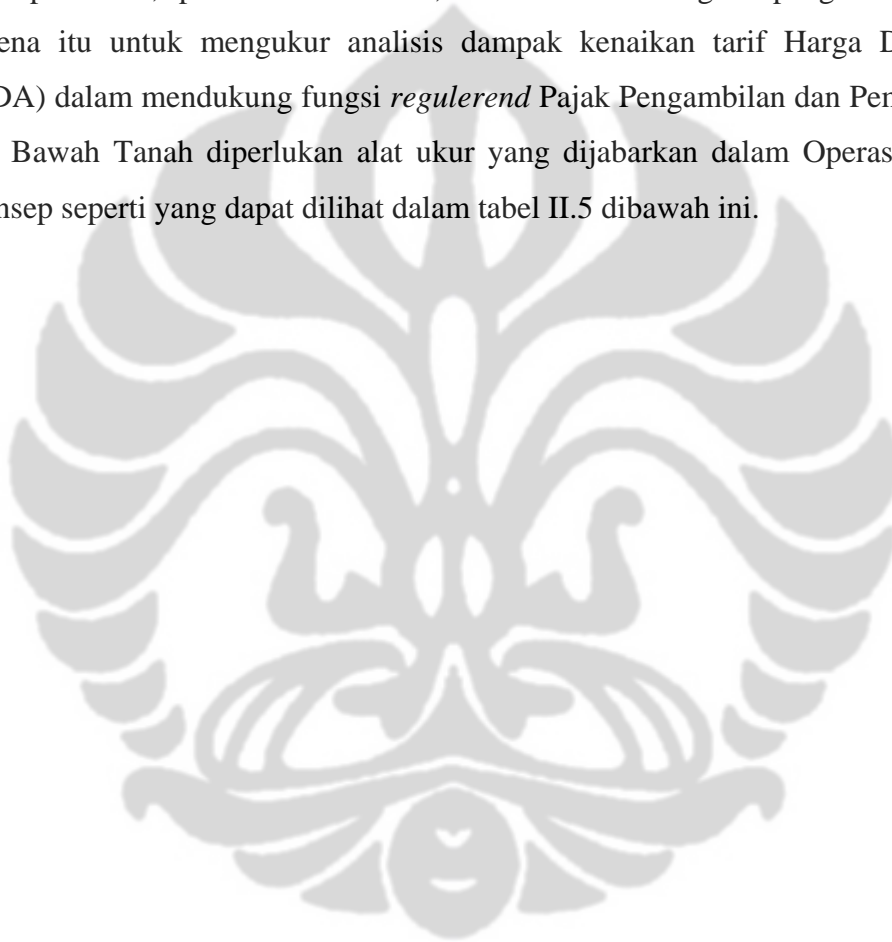
Dalam penelitian ini, hipotesa dibuat berdasarkan atas kajian literatur dan kerangka teori, yaitu kebijakan kenaikan tarif Harga Dasar Air sehingga dapat mendukung fungsi *regulerend* pajak air bawah tanah di daerah Propinsi DKI Jakarta. Hipotesis awal dari penelitian ini adalah adanya ketimpangan antara tarif PAM dengan Tarif Harga Dasar Air (HDA) pada Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah. Saat ini tarif PAM terus meningkat setiap tahunnya, sedangkan Harga Dasar Air (HDA) per m³ untuk Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah tidak mengalami perubahan sehingga mengakibatkan tarif PAM berada jauh diatas tarif Harga Dasar Air (HDA). Sedangkan konsumen terbanyak dari pengguna air bawah tanah adalah industri dan niaga, sehingga kebijakan pemerintah propinsi DKI Jakarta sesuai fungsi *regulerend* tidak berjalan dengan baik, maka alternatif kebijakannya adalah dengan menaikkan tarif Harga Dasar Air (HDA) agar mengarahkan masyarakat untuk menggunakan air PAM dan membuat masyarakat menggunakan air bawah tanah secara hemat dan bijaksana.

⁵² Koentjaraningrat, *Metode Penelitian Masyarakat*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, hal. 25

⁵³ *Ibid*, hal. 24

D. Operasionalisasi Konsep

Dalam penelitian ini penulis akan melihat analisis kebijakan kenaikan tarif Harga Dasar Air (HDA) dalam mendukung fungsi *regulerend* Penerimaan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah. Dengan demikian, dalam melakukan penelitian ini diperlukan pengukuran, dimana peneliti berangkat dari suatu konstruksi, konsep atau ide, kemudian menyusun perangkat ukur untuk mengamatinya secara empiris. Ada tiga tahapan dalam pengukuran yaitu konseptualisasi, penentuan variabel, indikator dan tingkat pengukuran. Oleh karena itu untuk mengukur analisis dampak kenaikan tarif Harga Dasar Air (HDA) dalam mendukung fungsi *regulerend* Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah diperlukan alat ukur yang dijabarkan dalam Operasionalisasi Konsep seperti yang dapat dilihat dalam tabel II.5 dibawah ini.



Tabel II.1
Operasionalisasi Konsep

Konsep	Variable	Dimensi	Indikator
Formulasi Kebijakan	Kebijakan Tarif Harga Dasar Air (HDA)	1. Masalah Kebijakan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Latar belakang rencana kebijakan kenaikan tarif Harga Dasar Air (HDA) 2. Maksud dan tujuan penetapan kebijakan kenaikan tarif Harga Dasar Air (HDA) 3. Pertimbangan dalam penyusunan Harga Dasar Air (HDA)
		2. Alternatif Kebijakan	Berbagai alternatif kebijakan lain yang memiliki potensi paling sesuai dengan fungsi regulend
		3. Pelaksanaan Kebijakan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mekanisme pemungutan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dengan menggunakan Tarif Harga Dasar Air (HDA) yang baru 2. Pelaksanaan kebijakan yang sesuai dengan arah kebijakan kenaikan Harga Dasar Air (HDA) yang ditetapkan
		4. Hasil Kebijakan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Relevansi perbandingan formulasi tarif Harga Dasar Air (HDA) dengan Tarif PDAM 2. Kompensasi Kenaikan Harga Dasar Air (HDA) bagi pemulihan lingkungan

Sumber: Diolah Peneliti

E. Metode penelitian

Metode penelitian merupakan keseluruhan proses berpikir dari mulai menemukan permasalahan, peneliti menjabarkannya dalam suatu kerangka tertentu, serta pengumpulan data bagi pengujian empiris sampai dengan penjelasan dalam penarikan kesimpulan gejala sosial yang diteliti. Metodologi penelitian berguna untuk menentukan metode yang paling sesuai dengan

penelitian yang dilakukan. Metode penelitian mengemukakan cara pengumpulan data dengan berbagai teknik pengumpulan data.⁵⁴

E.1 Pendekatan Penelitian

Dalam mempelajari suatu realitas sosial terdapat dua pendekatan yang dapat dilakukan. Mengenai dua pendekatan tersebut Creswel menjelaskan bahwa :

*“two paradigms differ in terms of the use of language and words. One difference is in the point of view used by authors in introductions to qualitative and quantitative studies. Point of view refers to the point from which the action of the narration is viewed”.*⁵⁵

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kuantitatif. Pendekatan kuantitatif menjadikan teori sebagai pedoman penting bagi peneliti dalam merencanakan penelitian. Teori dalam hal ini memberi pedoman tentang kerangka berpikir yang harus dimiliki peneliti, data apa saja yang harus dikumpulkan oleh peneliti, hingga cara menafsirkan data yang telah terkumpul dari lapangan. Dalam penelitian ini peneliti ingin mengetahui apakah kenaikan tarif Harga Dasar Air (HDA) dalam mendukung fungsi *regulerend* Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah.

Secara singkat, menurut Neuman terdapat beberapa ciri-ciri penelitian kuantitatif, yaitu: penelitian dimulai dengan pengujian hipotesis; konsep dijabarkan dalam bentuk variabel yang jelas; pengukuran telah dibuat secara sistematis sebelum data dikumpulkan dan ada standarisasinya; data berbentuk angka yang berasal dari pengukuran; teori yang digunakan umumnya berupa sebab akibat dan deduktif; analisa dilakukan dengan statistik, tabel, diagram, dan didiskusikan bagaimana hubungannya dengan hipotesis.⁵⁶

E.2 Jenis Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan dan tujuan penulisan skripsi ini, maka metode penelitian yang akan digunakan untuk menjelaskan permasalahan yang akan dijawab adalah deskriptif. Metode penelitian deskriptif merupakan metode

⁵⁴ Manasse Manalo dan Sri TrisNoningtias, *Metode Penelitian Masyarakat*, Pusat Antar Universitas Ilmu-ilmu sosial, Universitas Indonesia, 25

⁵⁵ John W. Creswell, *Research Design, Qualitative And Quantitative Approaches*, (Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications, 1994), hal 42-43

⁵⁶ W. Lawrence Neuman, W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*,(New York: Pearson Education, 2003), hal.145

dalam meneliti sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang, dimana tujuannya adalah untuk membuat gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang tengah diselidiki.⁵⁷ Penelitian deskriptif adalah yang dimaksudkan untuk eksplorasi dan klarifikasi mengenai sesuatu fenomena atau kenyataan sosial, dengan jalan mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti.⁵⁸ Penelitian deskriptif juga tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis tertentu, tetapi hanya menggambarkan tentang suatu variable, gejala, atau keadaan.⁵⁹

Dalam melaksanakan penelitian ini, penulis menggunakan metode deskriptif dimana metode ini bertujuan untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat, serta hubungan antar fenomena yang diselidiki. Berdasarkan dimensi waktunya penelitian ini termasuk penelitian *cross sectional*, dimana mengambil satu bagian dari gejala pada waktu tertentu. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini berdasarkan manfaat adalah penelitian murni (*pure research*). Hal ini dikarenakan peneliti dihadapkan pada suatu pemenuhan akan kebutuhan secara intelektualnya untuk dapat menemukan jawaban dari pertanyaan penelitian yang telah ditetapkan sebelumnya.

E.2.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta fenomena-fenomena yang diselidiki.⁶⁰ Penelitian ini bersifat deskriptif karena penelitian ini berusaha untuk menggambarkan mengenai Analisis Kenaikan Tarif Harga Dasar Air (HDA) dalam mendukung fungsi *regulerend* Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah dalam suatu studi di wilayah propinsi DKI Jakarta.

⁵⁷ Moh Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta : Gia Indonesia, 1985), 63

⁵⁸ Sanapiah Faisal, *format-format penelitian social*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 1999), hal 20.

⁵⁹ Suharsimi Arikunto, *Manajemen penelitian*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1993), hal 20.

⁶⁰ Mohammad Nazir, *Metode Penelitian*, Cetakan IV (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1999), hal 63

E.2.2 Manfaat Penelitian

Ditinjau dari segi manfaat yang digunakan dalam penelitian ini tergolong dalam penelitian murni, penelitian ini diharapkan dapat memberikan dasar untuk pengetahuan dan pemahaman yang dapat digeneralisasi dari berbagai aspek, ini menjadikan penelitian murni sumber metode, teori dan gagasan, yang dapat diaplikasikan bagi penelitian selanjutnya.⁶¹ Seperti yang telah dikemukakan Neuman mengenai penelitian murni, yakni sebagai berikut :

*“Pure research (basic research) advances fundamental knowledge about the social world. It focuss on supporting theories that explain how the social world operats, what make things happen, why social relations are a certain way and why society change.”*⁶²

Dalam penelitian ini peneliti bebas menentukan permasalahan dan subjek penelitian dan peneliti sendiri yang menentukan focus penelitian dan rancangan penelitian.

E.2.3 Dimensi Waktu

Berdasarkan dimensi waktunya, penelitian ini menggunakan jenis *Cross Sectional* karena peneitian ini dilakukan pada waktu tertentu atau pada suatu saat tertentu. *Cross Sectional* survey merupakan metode pengumpulan data dimana informasi yang dikumpulkan hanya pada suatu saat tertentu. Yang dimaksud dengan pengumpulan data pada suatu saat bukan hanya pada suatu hari saja, namun bisa dilakukan dalam beberapa hari atau bahkan beberapa minggu oleh karena situasi misalnya masalah transportasi atau kesediaan responden dan bukan disengaja mengumpulkan data pada waktu-waktu yang berbeda.⁶³ Penelitian ini dilaksanakan pada bulan April – Juni 2008, Neuman mengemukakan bahwa :

*“Cross Sectional Research is usually the simplest and least costly alternative. It’s disadvantage is that it cannot capture socal process or charge.”*⁶⁴

⁶¹ Prasetyo, Bambang dan Lina M. Jannah. *Metode Penelitian Kuantitatif: Teori dan Aplikasi*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada. 2005.

hal 38

⁶² Lawrence W. Neuman, *Social Research Methods : Qualitative and Quantitative Approaches*, Beston : Allyn and Bacon, 2000. hal 23

⁶³ Ronny Kountur, *Metode Penelitian untuk Penulisan Skripsi dan tesis penyunting*, Jakarta ; Penerbit PPM, 2004.,hal 106

⁶⁴ Lawrence W. Neuman. *Loc.Cit.*hal 30

Dapat digambarkan bahwa penelitian keuntungan *Cross Sectional Survey* merupakan penelitian yang mudah dan berbiaya murah serta tidak meliputi perubahan social secara luas.

E.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah pengumpulan data secara kualitatif. Pengumpulan data secara kualitatif adalah dengan melakukan wawancara mendalam sehingga diperoleh data berupa laporan hasil wawancara. Dalam penyusunan skripsi ini penulis memperoleh data dengan menggunakan metode penelitian yang terdiri dari:

a) Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Dalam metode ini penulis mencari data yang mendukung obyek pembahasan dengan mengumpulkan dan mempelajari literatur-literatur seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah daerah, dan buku-buku lain yang terkait.

b) Wawancara mendalam (*indepth Interview*)

Dengan wawancara penulis dapat menggunakan daftar pertanyaan sebagai acuan. Informan adalah seseorang yang diharapkan dapat memberi informasi melalui wawancara dan data yang dicari oleh peneliti. Kriteria yang wajib dimiliki seorang informan adalah memiliki pengetahuan tentang masalah yang diteliti dan terlibat langsung. Dalam penelitian ini, peneliti menetapkan suatu kriteria dalam

menentukan informan yang akan diwawancarai, seperti yang ditetapkan oleh Neuman mengenai 4 (empat) kriteria informan yang baik, yaitu:⁶⁵

- a. *The informant is totally familiar with the culture and is position to witness significant events makes a good informant;*
- b. *The individual is currently involved in the field*
- c. *The person can spend time with the researcher*
- d. *Non analytic individuals make better informant*

Dengan memenuhi kriteria tersebut, maka informasi yang didapat dari informan bersifat akurat dan dapat dipertanggung jawabkan karena informan

⁶⁵ W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods : Qualitative and Quantitative Approaches*, Beston : Allyn and Bacon, 2000. hal.394

menguasai betul bidangnya yang sesuai dengan penelitian ini. Dalam mendapatkan informasi yang akurat, hal ini akan lebih valid jika ditanyakan melalui wawancara jika dibandingkan dengan melalui pengisian kuesioner. Diharapkan dengan metode survey ini peneliti mendapatkan hasil yang jelas dari hasil penelitian.

“Survey give the researcher a picture of what many people think are report doing.”⁶⁶

Adapun dalam penelitian ini ada beberapa informan, antara lain sebagai berikut :

1. Arief Susilo

(Ka.Sie Analisis Potensi dan Standarisasi Pajak DIPENDA Propinsi DKI Jakarta)

2. Dian Wiwekowiati

(Ka. Subdis Bina Usaha Air Bawah Tanah dan Bahan Galian Dinas Pertambangan Propinsi DKI Jakarta)

3. Firdaus Ali

(Anggota Bidang Teknik Badan Regulator Air DKI Jakarta)

Hasil wawancara mendalam merupakan data primer dalam penelitian. Wawancara mendalam ditujukan kepada narasumber atau informan yang menguasai betul bidangnya sesuai dengan penelitian ini serta merupakan pihak yang terlibat dalam pembuatan kebijakan kenaikan tarif Harga Dasar Air (HDA). Selain data primer yang diperoleh dari Dinas Pendapatan Daerah DKI Jakarta, penulis juga berusaha mengumpulkan data sekunder. Data sekunder diperoleh melalui pengumpulan data sekunder dikumpulkan melalui studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara mempelajari dan membaca berbagai literatur penelitian yang berhubungan dengan topik penelitian. Studi kepustakaan ini diperoleh dari buku-buku, keputusan gubernur, hasil penelitian yang lampau, artikel-artikel, koran, situs internet dan tulisan lain yang relevan dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Studi kepustakaan ini bertujuan untuk membantu

⁶⁶ Lawrence W. Neuman, *Social Research Methods : Qualitative and Quantitative Approaches*, Beston : Allyn and Bacon, 2000. hal 34

pengumpulan data dan mencari kerangka pemikiran yang dapat menentukan arah dan tujuan penulisan.

E.4. Batasan Penelitian

Penelitian mengenai Kebijakan Kenaikan Tarif Harga Dasar Air (HDA) Dalam Mendukung Fungsi *Regulerend* Penerimaan Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dengan Studi Kasus Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah di Propinsi DKI Jakarta, didasarkan pada batasan wilayah pemungutan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah. Batasan permasalahan dalam penelitian ini adalah seputar Kenaikan Tarif Harga Dasar Air (HDA) sebagai komponen yang mempengaruhi besarnya pemungutan Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah bagi wajib pajak, bila kebijakan ini disahkan dan diberlakukan demi mendukung fungsi pajak *regulerend*. Hal ini dimaksudkan agar permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini dapat lebih terfokus dan tidak meluas kepada hal lain diluar permasalahan penelitian.