

## BAB II

### KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

#### 2.1 Tinjauan Pustaka

Kusumo dalam skripsinya untuk memperoleh gelar Sarjana pada program Sarjana Ekstensi Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia tahun 2007 yang berjudul “*Pemungutan Pajak Lingkungan Sebagai Ekstensifikasi Objek Pajak Daerah (Studi Kasus Pada DKI Jakarta)*”, membahas mengenai kelayakan Pajak Lingkungan sebagai objek pajak baru sebagai objek Pajak Daerah. Selain itu peneliti juga membahas mengenai alternatif kebijakan yang tepat berkaitan dengan penerimaan daerah dan berkaitan dengan upaya pelestarian dan pengelolaan lingkungan. Penelitian ini dilakukan dengan metode deskriptif. Dalam penelitian ini, peneliti menyimpulkan bahwa usulan pemungutan Pajak Lingkungan oleh Pemerintah Pusat dalam rangka ekstensifikasi pajak daerah tidak layak diterapkan sebagai objek pajak daerah, khususnya di DKI Jakarta.

Peneliti juga menyimpulkan mengenai alternatif kebijakan apabila usulan pajak lingkungan ditolak, antara lain berkaitan dengan penerimaan daerah, yaitu pengalihan pajak pusat menjadi pajak daerah atau dengan opsi. Sedangkan yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan yaitu yang diperkuat dengan *voluntary action* dengan cara mencoba menumbuhkan kesadaran sendiri dari industri dalam menjaga lingkungannya.<sup>24</sup> Adapun yang membedakan penelitian ini dengan penelitian di atas adalah dalam skripsi tersebut membahas mengenai kelayakan penerapan Pajak Lingkungan di DKI Jakarta sebagai objek pajak daerah yang baru, sedangkan penelitian ini membahas kemungkinan penerapan Pajak

---

<sup>24</sup> Dendy Reza Kusumo, *Pemungutan Pajak Lingkungan Sebagai Ekstensifikasi Objek Pajak Daerah (Studi Kasus Pada DKI Jakarta)*, Skripsi Program Sarjana Ekstensi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2007

Pencemaran Udara di DKI Jakarta sebagai upaya untuk mengurangi eksternalitas negatif transportasi darat.

Penelitian yang dilakukan oleh Marsitta, dalam skripsinya untuk memperoleh gelar Sarjana pada Program Sarjana Reguler Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia tahun 2006 yang berjudul "*Kajian Pengenaan Congestion Pricing Sebagai Upaya Alternatif Untuk Mengurangi Kemacetan di Jakarta*", yaitu membahas mengenai kemungkinan penerapan *Congestion Pricing* sebagai salah satu alternatif kebijakan yang dapat digunakan untuk mengurangi kemacetan di DKI Jakarta. Selain itu peneliti juga melihat penerapan *congestion pricing* di London dan Singapura, dan kendala-kendala yang mungkin dihadapi apabila diterapkan di DKI Jakarta. Penelitian ini dilakukan dengan metode deskriptif. Dalam penelitian ini peneliti menyimpulkan bahwa justifikasi untuk menerapkan kebijakan *Congestion Pricing* meliputi beberapa alasan, antara lain jalan adalah barang langka di Jakarta, kendaraan bermotor menghasilkan eksternalitas negatif yang salah satunya berupa kemacetan yang jika dibiarkan akan mengurangi produktivitas masyarakat, belum adanya kebijakan yang relevan serta efektif untuk mengurangi kemacetan di Jakarta, dan dana yang dipungut dari penerapan kebijakan *Congestion Pricing* ini dapat menjadi tambahan penerimaan bagi daerah. Selain itu tantangan dalam penerapan kebijakan ini meliputi beberapa hal antara lain belum lengkapnya angkutan umum yang layak, transparansi dan akuntabilitas dana pungutan, belum adanya database terintegrasi, rendahnya pengawasan dan sanksi atas pelanggaran, sosialisasi kepada pengguna jalan mengenai alasan pemilihan kebijakan ini<sup>25</sup>.

Tesis yang ditulis oleh Suryani untuk memperoleh gelar Magister dalam program studi Ilmu Lingkungan Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia tahun 2004 yang berjudul "*Korelasi Emisi Kendaraan Bermotor dengan Tingkat Kesehatan Masyarakat (Studi Kondisi Traffic, Pencemaran Udara, dan Kesehatan Masyarakat di Beberapa Lokasi Sekitar Stasiun Sistem Pemantauan Udara Ambien di DKI Jakarta)*". Dalam penelitian tersebut, peneliti membahas mengenai

---

<sup>25</sup> Roria Marsita U.L, *Kajian Pengenaan Congestion Pricing Sebagai Upaya Alternatif Untuk Mengurangi Kemacetan di Jakarta*, Skripsi Program Sarjana Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2006.

apakah terdapat korelasi serta bagaimana pola korelasi antara kepadatan arus lalu lintas dengan perubahan besarnya konsentrasi beberapa parameter udara ambien di lima wilayah penelitian di DKI Jakarta selama periode tahun 2002. Selain itu, peneliti juga membahas tentang besar serta pola korelasi antara perubahan konsentrasi CO, NO<sub>x</sub>, dan PM<sub>10</sub> yang terdapat di udara ambien di lima wilayah penelitian di DKI Jakarta dengan peningkatan jumlah penderita beberapa penyakit saluran pernapasan selama periode tahun 2002. Adapun hasil dari penelitian tersebut adalah bahwa besarnya curah hujan yang terjadi sangat besar pengaruhnya terhadap besar konsentrasi polutan udara (PM<sub>10</sub>, CO, dan NO<sub>x</sub>), sehingga mempengaruhi pola korelasi antara kepadatan arus lalu lintas dengan konsentrasi ketiga polutan udara tersebut, yang pada musim hujan rata-rata memiliki pola berlawanan arah, sedangkan pada musim kemarau hasil korelasi antara kepadatan arus lalu lintas dengan kedua polutan udara (PM<sub>10</sub> dan CO) sebagian besar menunjukkan pola searah.

Selain itu, hasil penelitian lainnya adalah bahwa baik pada musim hujan maupun kemarau korelasi antara konsentrasi polutan dengan jumlah penderita beberapa penyakit saluran pernapasan rata-rata memiliki pola searah. Maksudnya adalah jika konsentrasi polutan meningkat maka jumlah penderita beberapa penyakit saluran pernapasan meningkat pula. Lain halnya dengan pola korelasi antara besar konsentrasi CO dengan penderita beberapa penyakit pada saluran pernapasan pada musim kemarau, dimana rata-rata cenderung memiliki pola yang berlawanan arah<sup>26</sup>. Adapun yang membedakan penelitian ini adalah bahwa penelitian tersebut lebih memfokuskan penelitiannya kepada adanya keterkaitan antara emisi kendaraan bermotor dengan tingkat kesehatan masyarakat dan pengukurannya sedangkan penelitian ini membahas kemungkinan penerapan Pajak Pencemaran Udara di DKI Jakarta sebagai upaya untuk mengurangi eksternalitas negatif transportasi darat.

Tesis yang ditulis oleh Ekaseputra untuk memperoleh gelar Magister Sains dalam program studi Ilmu Lingkungan Program Pasca Sarjana Universitas

---

<sup>26</sup> Erni Suryani, *Korelasi Emisi Kendaraan Bermotor dengan Tingkat Kesehatan Masyarakat (Studi Kondisi Traffic, pencemaran Udara, dan Kesehatan Masyarakat di Beberapa Lokasi Sekitar Stasiun Sistem Pemantauan Udara Ambien di DKI Jakarta)*, Tesis Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 2004.

Indonesia tahun 1997 yang berjudul “*Eksternalitas Akibat Pengaruh Transportasi Darat*”. Dalam penelitian tersebut peneliti membahas tentang gambaran tentang eksternalitas yang ditimbulkan oleh transportasi darat, khususnya dalam hal ini yaitu transportasi jalan raya di DKI Jakarta. Hasil dari penelitian tersebut adalah tingkat pengetahuan masyarakat yang rendah, hampir 50% menyadari bahwa penggunaan angkutan darat khususnya kendaraan bermotor menimbulkan kerugian pada pihak lain, namun hanya sebagian kecil saja yang berpendapat bahwa pelaku/pengendara kendaraan bermotor harus mengganti kerugian yang ditimbulkan. Dengan kondisi kualitas udara seperti pada tahun 1993 (partikel debu & Oksida Nitrogen melampaui ambang batas), upaya masyarakat dalam menanggulangi dampak pencemaran terutama lebih kearah memproteksi diri sendiri seperti menutup jendela mobil, menutup hidung, dan sebagainya.

Hasil penelitian yang berupa perhitungan eksternalitas dari dampak transportasi jalan raya setelah melalui beberapa pendekatan diperoleh fakta sebagai berikut; akibat kecelakaan, kerugian karena meninggal sebelum waktunya diperhitungkan dari kemungkinan pendapatan yang diperoleh korban meninggal bila masih hidup. Pada tahun 1994 sebesar Rp. 57.779.456.016 sampai Rp. 63.278.528.904. Sedangkan akibat pencemaran udara dengan kualitas udara pada tahun 1994, eksternalitas perkapita akibat pencemaran udara oleh kegiatan lalu lintas darat di DKI Jakarta adalah 0,26% dari pendapatan per kapita, pada tahun 1994 adalah Rp. 9.473,35 per kapita, dan untuk tahun 1995 adalah Rp. 10.742,38 per kapita. Akibat pencemaran udara dengan kualitas udara pada tahun 1993 di DKI Jakarta, pencemaran debu/partikulat menyebabkan kehilangan hari kerja sebesar 21.328.555 hari pekerja, dengan kerugian sebesar Rp.211.776.360.000.<sup>27</sup> Adapun yang membedakan dengan penelitian ini adalah penelitian tersebut lebih melihat jenis dan besar eksternalitas akibat transportasi jalan raya di DKI Jakarta sedangkan penelitian ini adalah untuk meneliti kemungkinan diterapkannya carbon tax sebagai akibat eksternalitas transportasi darat di DKI Jakarta

---

<sup>27</sup> Indramawan Cynametra Ekaseputra, *Eksternalitas Akibat Pengaruh Transportasi Darat*, Tesis Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 1997.

## 2.2 Kerangka Pemikiran

### 2.2.1 Peran Pemerintah

Peran pemerintah dapat muncul karena adanya peran yang hanya dapat dilakukan oleh pemerintah. Peran menurut Musgrave dapat dijabarkan menjadi tiga bagian yaitu fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi.<sup>28</sup> Musgrave sendiri memasukkan peran Negara sebagai regulator ke dalam fungsi alokasi, namun karena peran Negara sebagai regulator juga cukup signifikan untuk menjelaskan lebih lanjut topik kebijakan skripsi ini maka peneliti memisahkan fungsi Negara sebagai regulator dari perannya sebagai alokator. Berdasarkan pertimbangan tersebut, peneliti membagi fungsi Negara menjadi empat bagian, yaitu fungsi alokasi, distribusi, stabilisasi, dan regulasi.

#### a) Fungsi Alokasi

Fungsi alokasi pemerintah ada karena ada barang atau jasa yang seluruhnya atau sebagian tidak dapat disediakan melalui mekanisme pasar (*failure of provision*). Ini karena karakteristik barang atau jasa tersebut berupa barang publik atau sebagian barang publik. Untuk barang dan jasa ini, karena masyarakat masih sangat membutuhkan barang dan jasa ini, namun pasar tidak dapat menyediakan maka pemerintahlah yang menyediakannya.

Pembagian karakteristik barang atau jasa dapat dilihat dari *excludability* dan *rivalry* suatu barang atau jasa. Walaupun batasan karakteristik suatu barang menjadi semakin kabur, namun merupakan suatu hal yang penting untuk dapat mengetahui karakteristik suatu barang sehingga dapat memutuskan apa yang seharusnya dibiayai oleh Negara.

Ketidakmampuan pasar untuk menyediakan suatu barang atau jasa disebabkan oleh karakteristik *non excludability* atau *non rivalry* suatu barang atau kombinasi keduanya. Pasar hanya dapat menyediakan barang privat yang memiliki karakteristik barang atau jasa *rivalry* and *excludable* dalam penggunaannya. Barang publik murni memiliki karakteristik *non excludability* dan

---

<sup>28</sup> Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 4<sup>th</sup> edition of International Student Edition, USA: McGraw Hill Company, 1984, hal 6

*non rivalry*. Contoh jasa yang paling mendekati barang publik adalah jasa keamanan yang disediakan oleh Negara. Keamanan dalam bentuk polisi adalah salah satu jasa yang tidak dapat disediakan oleh mekanisme pasar karena karakteristiknya yang *non excludable* serta *non rivalry* dimana pada prinsipnya setiap warga Negara berhak mendapatkan perlindungan dari Negara tanpa kecuali.

*Non excludability* suatu barang berarti barang tersebut tidak dapat dipisahkan penggunaannya saat dikonsumsi. Barang atau jasa tersebut tidak mungkin dikecualikan penggunaannya dari orang yang membayar barang atau jasa tersebut karena belum adanya teknologi yang memadai, ataupun kalau ada teknologi tersebut sangat mahal.

*“Non excludable means that it is impossible (or at least very costly) to exclude non paying customer from receipt of the good. Since those who do not pay cannot be excluded, no one has much incentive to help pay for such goods”.*<sup>29</sup>

Jalan raya adalah contoh barang yang disediakan oleh Negara karena karakteristiknya yang *non excludable*. Jalan menjadi sulit untuk dibatasi penggunaannya karena pembatasan penggunaan jalan mengarah pada teknologi yang dulu belum ditemukan dan sangat mahal. Sekarang, jalan sudah dianggap sebagai sebagai salah satu barang langka karena keterbatasan lahan serta adanya teknologi yang dapat membuat jalan *excludable* sudah ditemukan dan relatif terjangkau, maka penggunaan jalan yang efisien harusnya menggunakan mekanisme pasar.

*Non rivalry* atau *joint in consumption* suatu barang berarti bahwa penggunaan suatu barang oleh seseorang tidak akan mengurangi kepuasan orang lain, yang juga menikmatinya dalam waktu bersamaan, misalnya jalan raya, yang tidak padat lalu lintasnya, penggunaan jalan oleh seseorang tidak akan mengurangi kenikmatan orang lain yang juga memanfaatkan pada saat yang bersamaan.

*“A goods is joint in consumption when many individuals can share in the consumption of the same unit of the output. When a good is joint in consumption, additional consumption by one person does not reduce the amount available for others.”*<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Jame D. Gwartney, Richard L. Stroup, Russel S. Sobel, *Economics: Private and Public Choice*, 9<sup>th</sup> edition, USA: The Dryden Press, 2000, hal 131

<sup>30</sup> *Ibid*, hal 130

#### b) Fungsi Distribusi

Fungsi distribusi muncul sebagai konsekuensi dari tujuan suatu Negara didirikan yaitu untuk mensejahterakan warga negaranya. Dalam hal ini tentu saja seluruh warganya yang berada dalam tanggung jawabnya dan bukan hanya sebagian. Oleh karena itu, Negara juga memiliki tanggung jawab untuk mendistribusikan pendapatan dan kesejahteraan dalam masyarakat sehingga tidak terjadi penumpukan pendapatan dan kesejahteraan pada suatu kelompok tertentu saja.

Tanggung jawab Negara untuk mendistribusikan pendapatan dan kesejahteraan inilah yang pada akhirnya menjadi justifikasi pemungutan pajak pada Negara modern. Pajak yang dipungut Negara dari golongan masyarakat yang kaya didistribusikan kepada masyarakat yang kurang mampu untuk mendapatkan kesejahteraan dalam bentuk pelayanan kesehatan dan pendidikan yang terjangkau, pengadaan rumah murah dan kebutuhan pokok yang lain.

#### c) Fungsi Stabilisasi

Fungsi stabilisasi berkenaan dengan peran pemerintah untuk menangani masalah pengangguran, inflasi, pertumbuhan ekonomi, suplai uang, nilai tukar, dan masih banyak aspek makro ekonomi lainnya dimana pasar tidak dapat menanganinya. Kebijakan pajak secara tepat akan mampu untuk mengurangi pengangguran sebagai bagian dari fungsi stabilisasi, sebagaimana yang dianut oleh penganut *supply side policies*.

Secara teoritis, penganut *supply side* menyakini bahwa penawaran akan menciptakan permintaan sendiri (*supply create its own demand*). Ini berimplikasi kepada penurunan tarif pajak atau pemotongan tarif pajak. Dengan adanya penurunan pajak diyakini bahwa orang akan bekerja lebih keras, memiliki penghasilan yang meningkat, konsumsi yang lebih besar dan pada akhirnya meningkatkan konsumsi masyarakat akan direspon dengan pembukaan lapangan pekerjaan baru.

#### d) Fungsi Regulasi

Fungsi regulasi berkaitan erat dengan munculnya eksternalitas, terutama eksternalitas negatif. Seringkali biaya produksi maupun konsumsi suatu barang tidak mencerminkan dengan tepat biaya sebenarnya. Jika biaya produksi maupun suatu penggunaan barang tidak hanya ditanggung oleh pengguna maupun produsen namun juga masyarakat maka penggunaan maupun produksi barang tersebut dikatakan telah menghasilkan eksternalitas. Eksternalitas ini akhirnya mengarah kepada kegagalan pasar (*market failure*).

Eksternalitas bisa bersifat positif maupun negatif. Suatu eksternalitas dikatakan positif jika dampak atas penggunaan maupun barang tersebut bersifat menguntungkan kepada orang lain yang tidak terlibat dalam penggunaan maupun produksinya. Eksternalitas bersifat negatif jika dampak yang dihasilkan merugikan orang lain yang tidak terlibat dalam produksi atau penggunaannya, sebagaimana yang dikatakan oleh mankiw:

*“An externality arise when a person engages in an activity that influences the well-being of a bystander and yet neither pays or not receives any compensation for that effect. If the impact on the bystander is averse, it is called a negative externality; if it is beneficial, it is called a positive externality”.*

Contoh eksternalitas positif adalah inovasi maupun teknologi, seperti lampu yang ditemukan Thomas Alva Edison.<sup>31</sup> Orang-orang yang menikmati lampu sekarang tidak berkontribusi atas penemuan lampu tersebut, juga tidak membayar hak paten kepada setiap kali menggunakan lampu kepada Thomas A. Edison. Dengan demikian masyarakat sekarang menikmati keuntungan tanpa membayar sepeserpun kepada Edison atas penemuannya tersebut. Tanpa adanya intervensi pemerintah maka teknologi maupun inovasi baru akan sulit berlangsung karena pasar cenderung akan mengurangi kuantitas penelitian, tidak sebanyak diharapkan oleh masyarakat.

Contoh dari eksternalitas yang bersifat negatif adalah polusi udara dari pabrik besi atau logam lainnya. Polusi udara yang dihasilkan oleh pabrik besi tersebut akan berakibat pada penurunan kesehatan masyarakat di sekitar pabrik besi tersebut. Tanpa adanya campur tangan pemerintah, pabrik besi tersebut tidak

---

<sup>31</sup> Haula Rosdiana, *Pajak Teori dan Kebijakan*, Pusat Kajian Ilmu Administrasi FISIP UI, 2004, hal 30

akan mau memperhitungkan kerusakan akibat polusi udara yang ditimbulkan. Dengan adanya campur tangan pemerintah, maka polusi udara akan dapat dikontrol sampai pada tahap yang wajar.

Untuk mengatasi masalah eksternalitas tersebut, Yakkin dalam bukunya menyatakan adanya tiga pendekatan atau kebijakan yang bisa ditempuh untuk mengatasi masalah lingkungan. Ketiga pendekatan itu adalah negosiasi langsung antara pihak yang bertikai atau pihak yang bermasalah (*direct resolution or private resolution*), pendekatan hukum (*command and control resolution*), pendekatan ekonomi mekanisme pasar (*market Mechanism*).<sup>32</sup>

Pemungutan pajak adalah bagian dari pendekatan ekonomi-mekanisme pasar. Ini sesuai dengan konsep yang ditawarkan oleh Arthur Pigou (1877-1959). Pigou menyatakan bahwa pajak dapat digunakan untuk mengoreksi efek eksternalitas negatif. Pada prinsipnya pajak Pigouvian adalah pajak yang dikenakan pada tiap unit output yang dikenakan atas jumlah seimbang dengan biaya marginal dari kerusakan yang ditimbulkan. Dengan pengenaan pajak akibat eksternalitas negatif yang ditimbulkan maka produsen akan membebaskan biaya tersebut kepada biaya produksi (jika produsenlah yang menghasilkan eksternalitas negatif) atau biaya konsumsi (jika konsumenlah yang menghasilkan eksternalitas negatif). Pada akhirnya pemungutan pajak ini akan mengakibatkan penggunaan maupun produksi barang yang menghasilkan eksternalitas negatif tersebut akan dapat dikurangi.

Menurut Rosdiana, para ekonom umumnya lebih menganjurkan instrument pemungutan pajak karena lebih efisien untuk mengurangi polusi dibandingkan jika pemerintah hanya membuat regulasi mengenai polusi.<sup>33</sup> Ini didasarkan pada asumsi ekonomi bahwa orang akan memilih secara efisien jika mereka dihadapkan pada pilihan-pilihan yang menyatakan harga sebenarnya. Jadi jika pemerintah dapat mengukur besar biaya secara pasti dari eksternalitas negatif dan menginternalisasikannya pada pilihan-pilihan tersebut maka setiap orang akan memilih keputusan yang paling efisien.

---

<sup>32</sup> Addinul Yakkin, *Ekonomi Sumber Daya dan Lingkungan, Teori dan Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan*, Jakarta: Akademika Presindo, 1997, hal 125

<sup>33</sup> Haula Rosdiana, *Op.Cit*, hal 29

### 2.2.2 Prinsip-Prinsip Perpajakan

Suatu sistem perpajakan yang baik harus memperhatikan prinsip-prinsip perpajakan yang ada sehingga dalam pelaksanaannya tidak akan menimbulkan efek yang negatif dan bersifat merugikan. Secara umum asas-asas perpajakan yang berlaku adalah sebagaimana yang dikemukakan oleh Adam Smith dalam bukunya yang berjudul “*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nation*”, yang dijabarkan dalam empat ajaran yang disebut dengan *The Four Canons* atau *four maxims*, yaitu:<sup>34</sup>

a) *Equality* (prinsip keadilan)

Pajak harus bersifat adil dan sesuai dengan kemampuan dan penghasilan yang dimiliki wajib pajak. Musgrafe dan Musgrafe mengembangkan dua pendekatan dalam menciptakan keadilan di dalam perpajakan, yaitu prinsip manfaat (*benefit principle*) dan prinsip kemampuan dalam membayar pajak (*ability to pay principle*).<sup>35</sup>

- Prinsip manfaat (*benefit principle*)

Pada dasarnya prinsip ini bertujuan bahwa setiap wajib pajak memberikan kontribusi yang layak terhadap biaya pelayanan pemerintah. Pendekatan manfaat dalam pengenaan pajak sejalan dengan era reformasi di Indonesia mengharuskan Pemerintah memberikan pelayanan atau manfaat bagi masyarakat umum.

- Prinsip kemampuan membayar (*ability to pay principle*)

Prinsip ini mensyaratkan bahwa setiap orang dengan kemampuan yang sama harus memberikan kontribusi yang sama dalam membayar pajak (*horizontal equity*) dan masyarakat yang memiliki kemampuan yang berbeda atau lebih besar akan membayar pajak yang lebih besar pula sesuai dengan kemampuannya masing-masing (*vertical equity*) dalam kenyataannya untuk mengukur tingkat kemampuan membayar pajak sulit untuk ditetapkan, tetapi dalam mengukur tingkat kemampuan

---

<sup>34</sup> Sumyar, *Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Perpajakan*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2004. hal 72

<sup>35</sup> Richard A Musgrave & Peggy B. Musgrave. *Ibid.* hal 237

membayar pajak dapat diukur dari besarnya penghasilan wajib pajak, kekayaan, atau konsumsi.

b) *Certainty* (prinsip kepastian)

Prinsip kepastian mengatakan bahwa pengenaan pajak harus jelas dalam arti objek dan subjek atau siapa dan apa yang dikenakan pajak harus ditetapkan secara jelas dan diatur di dalam peraturan perundang-undangan. Kepastian itu juga terkait dengan tata cara penghitungan pajak dimana tata cara tersebut harus dibuat secara efektif dan efisien sehingga dapat memudahkan wajib pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya dan adanya kepastian hukum tentang tata cara pemungutan pajak akan mendorong kesadaran masyarakat untuk memenuhi kewajiban perpajakannya. Menurut Nurmantu kaidah *certainty* akan meliputi empat hal<sup>36</sup> yaitu kepastian siapa Wajib Pajak, kepastian tentang Objek Pajak sampai dengan jumlah pajak yang harus dibayar, dan kepastian tentang kemana pajak itu harus dibayar.

c) *Convenience* (prinsip kemudahan)

Prinsip ini mengatakan bahwa sebuah sistem pajak agar memberikan kemudahan dan kenyamanan bagi wajib pajak dalam melaksanakan kewajiban pajaknya. Pajak harus dipungut pada saat yang tepat, yaitu pada saat wajib pajak memiliki uang karena hal ini membuat nyaman wajib pajak (*convenience*)<sup>37</sup>.

d) *Economy* (prinsip ekonomi)

Prinsip ekonomi dalam pengenaan pajak mengatakan bahwa pengenaan pajak haruslah dilakukan secara efisien, maksudnya adalah biaya-biaya yang dikeluarkan untuk memungut pajak harus lebih kecil dari pajak yang dipungut sehingga menghasilkan penerimaan yang memadai bagi Pemerintah. Pajak yang dipungut tersebut tidak akan ada artinya apabila sebagian besar akan habis untuk biaya pemungutan, dan hanya sebagian kecil saja yang akan masuk ke dalam kas negara. Pengenaan pajak juga harus memperhatikan

---

<sup>36</sup> Safri Nurmantu, *Pengantar Perpajakan*, Jakarta: Granit, 2003 hal 83

<sup>37</sup> Sumyar, *Op. Cit* hal 75

dampaknya terhadap kegiatan ekonomi, pajak seharusnya bersifat netral, tidak mempengaruhi pilihan masyarakat untuk melakukan konsumsi dan juga tidak mempengaruhi produsen untuk menghasilkan barang-barang dan jasa.<sup>38</sup>

### 2.2.3 Eksternalitas

Dalam kehidupan di masyarakat, apabila seseorang atau perusahaan memproduksi, mendistribusi, mengkonsumsi suatu barang pasti akan menimbulkan akibat sampingan, baik berupa manfaat ataupun kerugian kepada orang lain secara tidak langsung yang terlibat dalam aktivitas tersebut. Akibat semacam ini disebut eksternalitas, yang dapat digolongkan menjadi eksternalitas positif (*benefit*) apabila bermanfaat bagi orang lain, dan eksternalitas negatif (*cost*) jika timbul kerugian pada orang lain. Contoh dari *eksternal benefit*, adanya pecanangan imunisasi terhadap suatu penyakit, karena kemungkinan terjangkitnya penyakit dalam masyarakat menjadi kecil. Sedangkan contoh dari *eksternal cost*, mengendarai kendaraan bermotor akan menimbulkan polusi udara, air, dan suara yang ditimbulkan dari kegiatan ekonomi (produksi, konsumsi, dan distribusi).

Campur tangan pemerintah sangat dibutuhkan dalam menangani masalah eksternalitas negatif, karena biasanya eksternal cost tidak pernah diperhitungkan dalam dalam biaya produksi suatu barang. Campur tangan pemerintah diperlukan apabila eksternalitas sudah meluas dan merugikan kepentingan masyarakat. Campur tangan pemerintah tersebut dalam hal penentuan harga dari dampak yang ditimbulkan atau disebut Internalisasi. Upaya menginternalisasi eksternalitas pada dasarnya adalah suatu upaya untuk membuat biaya perorangan sama dengan biaya sosial atau harganya mencerminkan biaya marginal sosial.

Kemacetan laulintas dan pencemaran udara yang ditimbulkan dari kemacetan merupakan contoh dari eksternalitas, karena kemacetan dan pencemaran udara tersebut akan menimbulkan biaya yang tinggi bagi masyarakat. Kemacetan lalulintas tidak saja menyebabkan masyarakat menggunakan waktu yang lebih lama atau banyak untuk mencapai tujuannya tapi juga harus

---

<sup>38</sup> *Ibid*, hal 75

mengeluarkan biaya yang lebih tinggi untuk mencapai kepuasan yang sama dari usaha memenuhi kebutuhannya.<sup>39</sup> Atas dasar keadilan dan efisiensi dalam pembangunan fasilitas yang ada maka seharusnya para pemakai jalan dengan kendaraan pribadi itu membayar biaya marginal sosial yang timbul sebagai akibat dari perjalanan.

#### 2.2.4 *Pivogian Tax*

Dalam kaitannya dengan eksternalitas negatif yang mungkin ditimbulkan dari kegiatan produksi, distribusi, maupun konsumsi barang dan jasa, terdapat suatu instrumen pajak yang biasa diterapkan guna mengatasi dampak eksternalitas negatif tersebut. Instrumen pajak tersebut digagas oleh seorang pakar ilmu ekonomi dari Inggris yang bernama Arthur Cecil Pigou. Pigou menerapkan suatu pungutan berupa pajak untuk mengoreksi efek eksternalitas yang dikenal dengan Pajak Pivogian (*Pivogian Tax / Pigouvian Tax*). Pajak Pivogian merupakan suatu pungutan pajak atas setiap unit output dari sumber pencemar ke dalam jumlah yang sebanding dengan efek kerusakan marginal yang ditimbulkannya dengan membebankannya kedalam level output yang efisien.<sup>40</sup> Pajak Pivogian merupakan instrument yang tepat diterapkan untuk mengatasi efek eksternalitas negatif seperti dalam masalah pencemaran udara, sebagaimana yang dikutip dari Eskeland sebagai berikut.

*“...the broader normative public finance literature has also taken on the task of providing the case for an authoritative government and intervention through public expenditures, taxation and regulation, where the two main classes of objectives are market failure and concerns about income distribution. The result of greatest relevance for this study was provided by Pigou (1920), whose recommendation that pollution problems could best be taken care of by taxes gave rise to the term Pigouvian taxes.”<sup>41</sup>*

<sup>39</sup> Rahmanta Ginting, *Kebijakan Publik Dalam Eksternalitas*, diakses dari [www.tumoutou.net](http://www.tumoutou.net) tanggal 21 Mei 2008

<sup>40</sup> Harvey S. Rosen, *Public Finance*, Sixth Edition, McGraw-Hill, hal 90

<sup>41</sup> Gunnar S. Eskeland, *A Presumptive Pigouvian Tax on Gasoline Analysis of an Air Pollution Control Program for Mexico City*, Working Paper Country Economics Department of World Bank, 1993, hal 4, diakses dari .....tanggal 17 Maret 2008

Eskeland juga mengatakan bahwa dalam permasalahan yang spesifik, Pajak Pivogian tidak menimbulkan distorsi akibat dikenakan terhadap suatu barang bahkan dapat memberikan pemasukan bagi pemerintah.

*...As a special case, if the revenue requirement is sufficiently low, taxation of the polluting good may be sufficient, so that revenues can be raised without causing distortion...*<sup>42</sup>

Selain Eskeland, Rosen juga memberikan pendapat bahwa Pajak Pivogian merupakan metoda yang paling sempurna dalam mengatasi masalah eksternalitas, hal tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Rosen sebagai berikut.

*“...the relevant issue is not wheather Pigouvian taxes are a perfect method of dealing with externalities, but wheather or not they are likely to be better than the other alternatives. In this context, it is useful to note that taxes on various types of pollution have been imposed in France, Germany, Norway, Italy, and Netherlands, among other countries...”*<sup>43</sup>

### 2.2.5 *Earmarked Tax*

*Earmarked tax* adalah salah satu bentuk pungutan pajak yang hasil pajaknya diperuntukkan bagi tujuan tertentu. *Earmarked taxes* sangat berkaitan dengan tingkat kenaikan dari hasil pajak dan kebutuhan pemerintah dalam membiayai pengeluaran. Pungutan *earmarking* sudah mulai digunakan pada tahun 1960-an di banyak negara, antara lain Amerika, Jepang, Korea, Afrika Selatan, dan Rusia. *Earmarking* pada saat itu dianggap layak untuk membiayai jaminan sosial, pembangunan jalan, pendidikan, dan program-program yang berhubungan dengan lingkungan. Kemudian pada tahun 1980-an penggunaan *earmarking* tersebut mulai dipakai oleh Negara-negara seperti El Savador, Guatemala, Yordania, Lebanon, dan Pakistan.

Dalam pungutan pajak yang menggunakan sistem *earmarked tax*, umumnya pungutan pajak dikombinasikan dengan pemberian subsidi, seperti yang diungkapkan Katrin Millnock, “...such systems combining a tax and a subsidy are

<sup>42</sup> *Ibid*, hal 4

<sup>43</sup> Harvey S. Rosen, *Op. Cit*, hal 91

*commonly called earmarked tax system...*<sup>44</sup> contohnya Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor yang hasil pungutannya digunakan untuk mengendalikan polusi, di sini pemerintah memberikan subsidi terhadap harga bahan bakar minyak dalam rangka melindungi masyarakat dari harga bahan bakar minyak dunia yang terlalu tinggi.

Karakteristik dari *earmarked tax* terletak pada alokasi hasil pajaknya yang hanya digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan pajak yang bersangkutan.

*“...tax earmarking is the allocation of certain tax revenues to a designated end use, for example the US Federal Gasoline Tax which allocated to highway trust fund. The characteristic of earmarking are their revenues can only spend on designated activities...”*<sup>45</sup>

Misalnya adalah Pajak Kendaraan Bermotor yang hasilnya dipergunakan untuk perbaikan jalan, perbaikan sarana dan prasarana jalan, serta penyelenggaraan fasilitas keamanan dan pengamanan bagi pengendara kendaraan bermotor.

Selain itu karakteristik *earmarking* yang lain adalah terdapat hubungan manfaat yang kuat antara pembayaran pajak dengan penggunaan hasil pajak untuk membiayai kebutuhan pengeluaran sektor pajak tersebut. Berkaitan dengan karakteristik ini, maka *Earmarked Tax* sangat berhubungan dengan pemakaian barang publik dan dampak eksternalitas yang ditimbulkan sebagaimana yang dikutip dari William McCleary berikut.

*“...earmarking calls for balanced budgets changes paid by beneficiaries (taxpayers) will be just sufficient to cover the (current bond capital) cost of providing the good or service. Earmarking in fact takes place because every public expenditure comes with its own source of finance, and no public good would be provided without such financing...”*<sup>46</sup>

Melihat dari sudut pandang tersebut, maka pungutan *earmarked tax* sangat berguna bagi efisiensi pemanfaatan barang publik, maksudnya adalah seperti

---

<sup>44</sup> Katrin Millnock, *Ex Post Evaluation of An Earmarked Tax on Air Pollution*, diakses dari [www.ingentaconnect.com](http://www.ingentaconnect.com) tanggal 12 Mei 2008

<sup>45</sup> David Newbery and Georgina Santos, *Road Taxes, Road User Charges, and Earmarking*, Fiscal Studies, 1999.

<sup>46</sup> William McCleary, *The Earmarking of Government Revenue: A Review of some World Bank Experience*, The World Bank Research Observer, Vol 6, 1999.

contoh penggunaan jalan harus membayar biaya marginal yang timbul dari penggunaan jalan tersebut. Biaya tersebut ditutupi dengan pungutan Pajak Kendaraan Bermotor, dimana tujuan awal dari pungutan ini adalah untuk menutup semaksimal mungkin biaya kemacetan dan biaya pemerintah dari konsumsi jalan tersebut. *Earmarking* juga sangat memperhatikan sisi keadilan, dimana pembayar pajak akan memperoleh pelayanan ataupun fasilitas yang seimbang dengan dana yang dikeluarkan untuk membayar pajak. Hal tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Bird & Jun sebagai berikut.

*“...earmarking may also be considered equitable in the sense that no one either receives a service without paying for it or pays, without receiving service. Most people would probably consider user charge of benefit tax payment (earmarking) fair in such cases...”<sup>47</sup>*

#### 2.2.6 Carbon Tax

*Carbon tax* adalah suatu pungutan yang berupa pajak yang dikenakan atas emisi carbon dari hasil pembakaran bahan bakar fosil. Dalam hal ini terdapat tiga bahan bakar utama yaitu batu bara, minyak bumi, dan gas alam. Diantara ketiga bahan bakar fosil tersebut, batu bara merupakan penghasil carbon terbesar per unit energy dalam proses pembakaran. *Carbon tax* merupakan pajak yang spesifik dan dikenakan atas pengkonsumsian per ton batu bara dan per barrel minyak bumi. Pajak ini dirancang untuk dapat menginternalisasikan suatu eksternalitas yang berhubungan dengan penggunaan bahan bakar, sehingga diharapkan tidak mempengaruhi dari harga bahan minyak itu sendiri. Adapun yang menjadi tujuan utama atas pengenaan *carbon tax* saat itu yaitu untuk mencegah dan menanggulangi masalah pemanasan global yang mungkin akan terjadi di masa datang.

Pada tahun 1990, tiga negara Eropa yaitu Finlandia, Swedia, dan Belanda mengadopsi pajak yang berkenaan dengan masalah pemanasan global yaitu dengan *Carbon tax*. Emisi CO<sub>2</sub> dari pembakaran bahan bakar fosil

---

<sup>47</sup> Richard M. Bird & Joosung Jun, *Earmarking in Theory and Korean Practice*, Singapore: Asia Excise Tax Conference International Tax and Investment Center.

menyumbangkan sekitar 42% untuk efek rumah kaca, dan sekitar 56% nya berasal dari non emisi CFC. Pada awal pengenaan *carbon tax*, Swedia mengenakan tarif sebesar \$62/ton emisi carbon, dibandingkan dengan Finlandia dan Belanda yang masing-masing mengenakan \$6.5/ton dan \$1.5/ton.<sup>48</sup>

Saat ini telah banyak negara yang mengadopsi *carbon tax*, walaupun mayoritas merupakan negara dengan industrinya yang telah maju. Namun sekarang beberapa negara berkembang di Asia dan Amerika Latin juga telah mengadopsi konsep dari *carbon tax* ini yang telah disesuaikan dengan kondisi masing-masing negara. Penyesuaian tersebut dilatarbelakangi karena pada dasarnya setiap negara tersebut memiliki karakteristik yang berbeda dan disesuaikan dengan tujuan khusus dari negara tersebut menerapkan carbon tax, walaupun tujuan dasarnya sama yaitu untuk mengendalikan emisi karbon yang berbahaya, baik di lingkup lokal di negara masing-masing ataupun lingkup yang universal yaitu efek rumah kaca. Di India, Vietnam, dan beberapa negara bagian Amerika Serikat seperti Maryland, penyesuaian tersebut bahkan harus mengubah nama *carbon tax* menjadi *Air pollution tax*, dimana emitter non carbon pun juga dikenakan pajak.<sup>49</sup>

### 2.2.7 *Fuel Tax dan Environmental Tax*

*Fuel tax* yang dikenal juga dengan istilah *Petrol tax*, *Gasoline tax*, *Gas tax* adalah pajak yang dikenakan atas penjualan bahan bakar minyak (*fuel*). Di Amerika, *Fuel tax* ini didedikasikan untuk kepentingan transportasi atau jalan raya, oleh karena itu *Fuel tax* tergolong dalam pungutan *user fee*. Di beberapa negara lain, *Fuel tax* ini semata-mata diperuntukkan penerimaan negara (*budgetair*). Permintaan dari minyak bumi tergolong inelastis, sehingga dalam jangka pendek *fuel tax* ini akan efektif untuk dijadikan sumber penerimaan negara. Namun, dalam jangka panjang konsumen akan menyesuaikan konsumsi bahan

---

<sup>48</sup> James Poterba, *Tax Policy to Combat Global Warming: on Designing a Carbon Tax*, USA: Harvard University, National Bureau of Economic Research, 1991

<sup>49</sup> *Ibid*

bakar minyaknya sehingga konsumen akan mengkonsumsi lebih rendah atau lebih efisien dalam pengkonsumsian energi karena tingginya harga bahan bakar minyak. Para pakar mendukung adanya *Fuel tax* sebagai salah satu cara mengurangi konsumsi bahan bakar minyak.

Adapun negara-negara yang telah mengadopsi *Fuel tax* antara lain Australia, Kanada, Belanda, China, Inggris, Amerika Serikat, dan Jerman. Tarif pajak untuk masing-masing negara berbeda-beda, disesuaikan dengan keadaan perekonomian, motif pemajakan, dll. Di Australia, *Fuel tax* tergolong sebagai *Excise tax*. Berikut merupakan tarif *Fuel tax* yang berlaku di Australia:

\$ 0.38413 per liter untuk *unleaded petrol*

\$ 0.38413 / \$ 0.40143 per liter untuk *diesel fuel (ultra low sulphur)*

\$ 0.38413 per liter untuk *Ethanol fuel*

\$ 0.38413 per liter untuk *Biodiesel*

*Environmental tax* pada umumnya merupakan pajak yang dipungut kepada wajib pajak tertentu dengan tujuan mendorong sektor bisnis untuk menggunakan sumber daya dengan efisien dan menekan praktik bisnis yang dapat menyebabkan kerusakan lingkungan. Pajak ini dapat mendorong setiap subjek pajak sebagai pelaku usaha untuk lebih dapat berperan aktif dan melakukan investasi bisnis dengan mempertimbangkan kelestarian lingkungan. Pada umumnya subjek pajak akan diberikan insentif bahkan pembebasan pajak apabila subjek pajak tersebut melakukan investasi bisnis yang ramah lingkungan.

Jepang merupakan salah satu negara di Asia yang mengadopsi *Environmental tax*. Adapun latar belakang Jepang mengadopsi *Environmental tax* ini karena alasan kerusakan lingkungan dan kelangkaan sumber daya, sedangkan tujuan diterapkannya pajak ini adalah:

- a. Sebagai suatu insentif untuk mengurangi beban lingkungan dan menjaga kelestarian lingkungan.
- b. Sebagai instrumen yang dapat menjaga kelestarian lingkungan dengan sumber penerimaan pajak yang dikumpulkan.

Adapun penerimaan dari pajak ini pada umumnya diperuntukkan kepada sektor lingkungan, seperti program-program konservasi lingkungan, dll.

### 2.2.8 Tarif Pajak

#### a) Tarif Proporsional / Sebanding

Tarif pajak proporsional yaitu tarif berupa persentase tetap terhadap jumlah berapapun yang menjadi dasar pengenaan pajak. Tarif proporsional sering disebut tarif tunggal karena hanya menggunakan satu tarif dengan persentase tetap. Tarif proporsional ini terdapat pada tarif Pajak Pertambahan Nilai yang besarnya 10%.

#### b) Tarif Progresif

Tarif pajak progresif adalah tarif pajak yang persentasenya menjadi lebih besar apabila yang menjadi dasar pengenaan pajaknya semakin besar. Tarif pajak progresif dapat ditemukan pada tarif Pajak Penghasilan Orang Pribadi.

Memperhatikan kenaikan persentase tarifnya, tarif progresif dapat dibagi menjadi.

- Tarif progresif progresif  
dalam tarif ini kenaikan persentase pajaknya semakin besar.
- Tarif progresif tetap  
dalam tarif ini kenaikan persentase pajaknya tetap.
- Tarif progresif degresif  
dalam tarif ini kenaikan persentase pajaknya semakin kecil.

#### c) Tarif Degresif

Tarif pajak degresif adalah persentase tarif pajak yang semakin menurun apabila jumlah yang menjadi dasar pengenaan pajaknya menjadi semakin besar.

#### d) Tarif Tetap

Tarif pajak tetap adalah tarif pajak berupa jumlah yang tetap (sama besarnya) terhadap berapapun jumlah yang menjadi dasar pengenaan pajak. Oleh karena itu besarnya pajak yang terutang tetap. Tarif pajak tetap misalnya ditemukan pada Bea Materai yakni Rp.3.000 dan Rp.6.000.

#### e) Tarif Pajak Advolerem

Tarif Pajak Advolerem adalah tarif pajak dengan prosentase tertentu atas harga barang atau nilai suatu barang. Misalnya tarif Bea Masuk sebesar 10% dari Nilai Impor.

## 2.3 Metode Penelitian

### 2.3.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Creswell dalam bukunya *Research Design: Quantitative and Qualitative Approach* memberikan gambaran mengenai penelitian kualitatif.

*“The intent of qualitative research is to understand a particular social situation, event, role, group, or interaction. It is largely an investigate process where the researcher gradually make sence of a social phenomenon by contrasting, comparing, replicating, catalouging and classifying the object of study”*<sup>50</sup>

Menurut Moleong, penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian, misalnya perilaku, motivasi, tindakan, dan kata-kata secara holistic dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.<sup>51</sup> Penelitian kualitatif tidak bertujuan untuk mengkonfirmasi realitas, tetapi justru “menampakkan” realitas yang sebelumnya tersembunyi, implisit menjadi nyata, eksplisit, dan nampak.

Dalam penelitian kualitatif cara berfikir yang sebaiknya digunakan oleh peneliti adalah cara berfikir induktif (*grounded*). Maksudnya adalah peneliti mengumpulkan data sebanyak mungkin tentang sesuatu dari data tersebut dengan mencari pola-pola, hukum, prinsip-prinsip, dan akhirnya peneliti menarik kesimpulan dari analisisnya tersebut.<sup>52</sup>

Permasalahan yang ingin diangkat dalam penelitian ini diteliti dengan menggunakan pendekatan kualitatif karena peneliti ingin mengeksplorasi kemungkinan penerapan Pajak Pencemaran udara di DKI Jakarta berdasarkan wawancara mendalam dengan narasumber yang telah dipilih serta menggambarkan

---

<sup>50</sup> John W Creswell, *Research Design: Qualitative and Quantitative Approach*, California: Sage Publication, 1994, hal 161

<sup>51</sup> Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, edisi revisi, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2005, hal 10

<sup>52</sup> Prasetya Irawan, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-ilmu Sosial*, Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi, cetakan pertama, 2006, hal 10

penerapan kebijakan *Carbon tax* di Swedia sebagai acuan kajian kemungkinan penerapan kebijakan Pajak Pencemara Udara di DKI Jakarta.

### 2.3.2 Jenis Penelitian

#### a) Jenis penelitian berdasarkan tujuan penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian, jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif menurut Neuman adalah

*“Descriptive research present a picture of the specific details of situation, social setting or relationship. The outcome of a descriptive study is a detailed picture of the subject”*<sup>53</sup>

#### b) Jenis penelitian berdasarkan manfaat penelitian

Penelitian ini bersifat penelitian murni. Neuman mengemukakan bahwa penelitian murni memperluas pengetahuan dasar mengenai sesuatu.

*“Basic research advances fundamental knowledge about the social world. It focuses on refuting or supporting theories that explain how the social world operates, what make things happen, why social relations are a certain way, and why society changes”*<sup>54</sup>

Pertanyaan penelitian murni secara sekilas tidak menjawab secara konkrit permasalahan yang ada di lapangan namun penelitian murni menyediakan suatu landasan berpikir sebagai penelitian praktis untuk memecahkan masalah. Secara sekilas penelitian ini juga mungkin tidak dapat memberikan suatu jawaban yang praktis atas permasalahan pencemaran udara tetapi penelitian ini bisa menjadi landasan berpikir untuk penelitian lain di masa yang akan datang mengenai penerapan Pajak Pencemaran Udara sebagai alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah pencemaran udara di DKI Jakarta.

### 2.3.3 Metode dan Strategi Penelitian

---

<sup>53</sup> William Lawrence Neuman, *Social research Method, Qualitative and Quantitative Approach*, 4<sup>th</sup> edition, USA: Ally & Bacon, 2000, hal 30

<sup>54</sup> *Ibid*, hal 21

a) Jenis Penelitian Berdasarkan Dimensi Waktu

Penelitian ini bersifat *cross-sectional*. Penelitian *cross-sectional* menurut Neuman sebagai berikut “*in cross-sectional research, researcher observer at one time.*”<sup>55</sup> Penelitian yang bersifat *cross sectional* ini berarti peneliti bisa mewawancarai berbagai pihak yang terkait dengan tema ini dalam satu kurun waktu tertentu. Dengan demikian dalam jangka waktu dari bulan Agustus 2008 sampai dengan Januari 2009 peneliti mewawancarai kurang lebih enam narasumber dari berbagai instansi yang terkait dengan kemungkinan pengimplementasian maupun penerapan kebijakan Pajak Pencemaran Udara di DKI Jakarta.

b) Jenis Penelitian Berdasarkan Teknik Pengumpulan Data

Menurut Lofland dan Lofland sebagaimana yang dikutip oleh Moleong dalam bukunya, sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain.<sup>56</sup> Kata-kata dan tindakan orang yang diamati dan diwawancarai merupakan sumber data utama. Meskipun demikian studi literatur juga merupakan salah satu sumber data yang tidak bisa ditinggalkan karena studi literatur adalah titik tolak penelitian ini serta alat yang mempertajam pembahasan dalam penelitian ini. Oleh karena itu teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- Wawancara mendalam

Wawancara mendalam dilakukan terhadap informan yang memiliki pengetahuan mendalam akan kemungkinan kebijakan yang bisa dikenakan di DKI Jakarta untuk mengatasi pencemaran udara. Dalam melakukan wawancara, peneliti menetapkan kriteria tertentu untuk menentukan informan. kriteria ini mengacu pada 4 kriteria yang diajukan Neuman dalam bukunya, yaitu:

*The ideal informants has four characteristic:*

- *The informan has totally familiar with the culture*
- *The individual is currently involved in the field*
- *The person can spend time with the researcher*
- *Non analytic individuals.*<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> *Ibid*, hal 31

<sup>56</sup> Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, edisi revisi, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2005, hal 157

<sup>57</sup> Neuman, *Op.Cit*, hal 394

Wawancara mendalam dengan narasumber dilakukan sampai informasi yang didapatkan mencapai kadar jenuh, atau dengan kata lain pernyataan-pernyataan narasumber akhirnya akan berulang kembali, bahkan dengan pernyataan berbeda yang diajukan peneliti. Dalam penelitian ini, akan ada beberapa narasumber yang peneliti datangi lebih dari dua kali untuk mengecek kesesuaian pernyataan satu narasumber dengan pernyataan narasumber lainnya.

- Studi literatur

Studi literature dilakukan terhadap berbagai jenis peraturan, penelitian, buku-buku, dan berbagai dokumen lain yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan. Literatur yang ada bisa peneliti dapatkan di internet, perpustakaan kampus, narasumber, perpustakaan instansi-instansi terkait dengan penelitian ini seperti perpustakaan Departemen Kementerian Lingkungan Hidup dan LSM Walhi pusat.

c) Jenis Penelitian Berdasarkan Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif. Bogdan dan Biklen, sebagaimana dikutip oleh Moleong, menyatakan bahwa analisis data kualitatif adalah:

“...upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisir data, memilah-milahnya dalam satuan yang dapat dikelola, mensitensiskanya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.”<sup>58</sup>

Dengan demikian, peneliti akan menggambarkan semua temuan yang peneliti dapatkan dari lapangan yang meliputi data, gambaran, maupun analisa yang menurut peneliti penting untuk dibagikan kepada pembaca penelitian ini. Peneliti mempertimbangkan mengenai kekinian data serta ketertarikan pribadi peneliti untuk membahas lebih mendalam atas temuan yang peneliti dapatkan di lapangan.

---

<sup>58</sup> Moleong, *Op.Cit*, hal 248

### 2.3.4 Hipotesa Kerja

Peneliti memulai penelitian ini dengan hipotesa sementara bahwa pencemaran udara bersumber dari emisi kendaraan bermotor yang berasal dari sektor transportasi darat di DKI Jakarta, dan dengan adanya pencemaran udara tersebut dapat menyebabkan dampak merugikan bagi masyarakat DKI Jakarta sebagai pengguna jalan raya. Tingkat pertumbuhan kendaraan yang tinggi semakin meningkatkan jumlah polutan berbahaya di udara DKI Jakarta. Tingginya pertumbuhan kendaraan bermotor juga menimbulkan kemacetan yang semakin parah, hal tersebut menimbulkan tingkat pencemaran udara yang semakin tinggi pula mengingat lamanya waktu tempuh kendaraan yang semakin meningkat. Tingkat polutan di udara yang berasal dari emisi gas buang kendaraan bermotor sudah pada taraf yang membahayakan bagi kesehatan. Untuk itu perlu adanya suatu kebijakan yang dapat mengatasi atau setidaknya membatasi kadar polutan berbahaya di udara DKI Jakarta, atau dengan kata lain kebijakan yang dapat mengurangi tingkat pencemaran udara yang ada. Dalam hal ini, peneliti berasumsi bahwa kebijakan Pajak Pencemaran Udara dapat menjadi alternatif yang tepat. Pajak Pencemaran Udara dalam hal ini merupakan hasil penyesuaian dari konsep *Carbon tax* yang diterapkan di luar negeri.

Alasan peneliti memilih kebijakan Pajak Pencemaran Udara ini karena pajak ini dapat menginternalisasikan *social cost* yang disebabkan oleh pemakaian kendaraan bermotor. Selain itu, alasan lain yaitu Pajak Pencemaran Udara dikenakan pada level dimana polutan tersebut diproduksi, sehingga peneliti berpendapat bahwa Pajak Pencemaran Udara adalah kebijakan yang paling efektif jika dibandingkan dengan kebijakan lain. Oleh karena itulah peneliti mencoba melihat apakah kebijakan Pajak Pencemaran Udara ini sesuai jika diterapkan di DKI Jakarta sebagai upaya alternatif untuk mengatasi masalah pencemaran udara di DKI Jakarta.

### 2.3.5 Narasumber / Informan

Untuk mendapatkan data dan fakta, peneliti akan melakukan wawancara yang akan dilakukan kepada instansi dan akademisi sebagai berikut:

1. Kepala Litbang Subdis Penerimaan dan Pengembangan Dinas Pendapatan Daerah DKI Jakarta.

Berkaitan dengan proses wawancara mendalam dengan narasumber terkait, peneliti mendapatkan informasi bahwa menurut narasumber, Pajak pencemaran Udara layak untuk dikaji lebih mendalam, dan Pemerintah Daerah DKI Jakarta sudah selayaknya membuat regulasi yang khusus mengatur masalah pencemaran udara ini dengan dua pendekatan pemecahan masalah, yaitu dengan kebijakan yang berbasis pada aspek regulerend dan budgetair.

2. Kepala Bidang Perumusan Rekomendasi Kebijakan Pendapataan Negara, Badan Kebijakan Fiskal Departemen Keuangan Republik Indonesia.

Informasi yang peneliti dapatkan yaitu, bahwa sistem keuangan negara Indonesia, saat ini belum bisa mengakomodasi sistem pengalokasian penerimaan pajak dengan tujuan tertentu atau yang sudah spesifik (*earmarked tax*), jadi apabila Pajak Pencemaran Udara diterapkan di DKI Jakarta atau bahkan di Indonesia, sistem pengalokasian dana pajaknya belum bisa dilakukan secara *earmarking*.

3. Kepala Sub Bidang Pengendalian Pencemaran Udara, Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah DKI Jakarta.

Adapun informasi yang peneliti dapatkan dari narasumber terkait, yaitu mengenai kondisi terkini dari tingkat pencemaran udara di DKI Jakarta, serta upaya-upaya yang telah dilakukan oleh instansi terkait guna mengatasi pencemaran udara di DKI Jakarta.

4. Aktivistis Lingkungan Hidup WALHI Pusat/Jakarta.

Informasi yang peneliti dapatkan dari Walhi Jakarta yaitu mengenai kondisi terkini dari tingkat pencemaran udara di DKI Jakarta, serta advokasi-advokasi Walhi Jakarta mengenai upaya-upaya yang telah

dilakukan oleh Pemda DKI Jakarta yang berhubungan dengan kebijakannya dalam mengatasi masalah pencemaran udara.

5. Pengurus Harian / Sekretaris Gaikindo.

Kaitannya dengan Gaikondo, peneliti mendapatkan informasi dan data mengenai proses pembuatan, perakitan, dan penjualan kendaraan bermotor di Indonesia, serta informasi mengenai teknologi kendaraan bermotor yang dipasarkan di Indonesia yang berkaitan dengan emisi gas buang kendaraan bermotor.

6. Akademisi / Dr. Haula Rosdiana M.Si.

Informasi yang peneliti dapatkan dari narasumber akademisi yaitu mengenai konsep-konsep pajak seperti mengenai *earmarking system*, *pivogian tax*, serta pendapat narasumber mengenai *Carbon tax*.

### 2.3.6 Proses Penelitian

Proses penelitian ini berawal dari ketertarikan peneliti dengan kemacetan parah yang terjadi di DKI Jakarta. Peneliti mempunyai pertanyaan yang mendasar tentang kemacetan dalam hal ini. Apa yang sebenarnya terjadi di DKI Jakarta dengan jalan-jalan yang selalu dipadati dengan antrean kendaraan bermotor setiap harinya, dan apa sajakah dampak yang diakibatkannya. Dalam hal ini peneliti fokus kepada dampak negatif atau eksternalitas negatif yang ditimbulkan dari transportasi darat terlebih pada waktu terjadi kemacetan. Salah satu hal yang peneliti alami adalah adanya tingkat pencemaran dari emisi kendaraan bermotor yang sangat mengganggu peneliti pada saat kemacetan terjadi. Hal tersebut tentu saja mengganggu dan membahayakan kesehatan setiap pengguna jalan dan masyarakat DKI Jakarta lainnya. Dengan latar belakang tersebut peneliti ingin mengangkat hal itu sebagai topik penelitian.

Setelah fokus pada topik ini, peneliti lalu mencari data-data yang dapat dijadikan sebagai bahan pendukung topik ini dengan beberapa cara, diantaranya adalah dengan pencarian data dengan mengakses internet dan melalui literatur perpustakaan yang tersedia. Untuk mendapatkan data dan gambaran mengenai

penerapan *Carbon tax*, peneliti melakukan kajian dan analisis data melalui internet dan beberapa literatur di Perpustakaan lainnya. Untuk menjawab pertanyaan penelitian dan menganalisisnya, peneliti melakukan wawancara kepada instansi-instansi dan akademisi yang telah peneliti tetapkan sebelumnya. Dengan data tersebutlah, maka peneliti mengolahnya untuk dapat dijadikan sebagai suatu analisis untuk menjawab pertanyaan penelitian ini.

### **2.3.7 Penentuan Site Penelitian**

Site penelitian ini adalah DKI Jakarta. DKI Jakarta dipilih sebagai site penelitian karena:

1. DKI Jakarta adalah kota besar di Indonesia yang juga kota terpolusi ke-3 di dunia setelah Mexico City dan Bangkok. Penelitian ini dilakukan di DKI Jakarta karena relevan dengan kondisi kualitas udara yang buruk, sehingga tepat dalam penelitian tentang penerapan kebijakan Pajak Pencemaran Udara.
2. DKI Jakarta adalah Ibukota Indonesia. Hal ini relevan karena DKI Jakarta merupakan pusat pemerintahan dan pusat perekonomian sehingga dinamika masyarakatnya sangat tinggi. Pencemaran udara tidak terlepas dari mobilitas masyarakat ibukota yang sangat tinggi tersebut.

### **2.3.8 Pembatasan Penelitian**

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan pembatasan dalam isi materi yang akan dibahas yaitu eksternalitas yang dimaksud di dalam penelitian ini hanya pencemaran udara yang ditimbulkan dari sektor transportasi darat (hanya jalan raya). Eksternalitas lain yang mungkin timbul dari transportasi darat di DKI Jakarta seperti kemacetan, kebisingan, dll, tidak termasuk di dalam penelitian ini. Pembatasan penelitian yang lain adalah peneliti tidak mengukur dengan pasti dampak dari kebijakan Pajak Pencemaran Udara. Peneliti hanya menggambarkan

kebijakan *Carbon tax* yang diterapkan di Swedia, dengan demikian peneliti berusaha mengeksplorasi kemungkinan-kemungkinan yang akan ada dalam penerapan Pajak Pencemaran Udara di DKI Jakarta berdasarkan penerapan *Carbon tax* di Swedia. Selain itu keterbatasan peneliti juga tidak menemukan Negara yang identik dengan Indonesia, karena pada dasarnya *Carbon tax* yang diterapkan di beberapa negara asing termasuk Swedia dan beberapa negara Eropa lainnya merupakan kategori pajak pusat, dan dalam hal ini peneliti mengadopsikannya sebagai kajian pajak daerah di Indonesia yaitu DKI Jakarta.

Keterbatasan dari sisi materi yang lain pada penelitian ini adalah peneliti hanya akan memberikan alternatif pelaksanaan penerapan dan pemungutan Pajak Pencemaran Udara dari versi peneliti sendiri dan tidak dari penerapan di luar negeri karena pada dasarnya jika konsep dan teknis pemungutan *Carbon tax* diterapkan sebagai Pajak Pencemaran Udara di Indonesia masih belum relevan dengan kondisi Indonesia sebagai negara berkembang, mengingat *Carbon tax* yang diterapkan di Swedia dan negara-negara maju lainnya merupakan latar belakang dari pajak atas industri-industri modern dan berat.