

BAB II

KERANGKA TEORI DAN METODE PENELITIAN

A. Tinjauan Pustaka

Dalam Penelitian ini, peneliti meninjau hasil penelitian-penelitian terdahulu mengenai Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor. Penelitian pertama yaitu skripsi yang dilakukan Anggraeni (Sarjana Ektensi FISIP UI, 2006) dengan judul "Analisis Upaya Pengendalian Peningkatan Jumlah Kendaraan Bermotor di Propinsi DKI Jakarta"⁴ dengan menggunakan data fiskal dari Dipenda DKI Jakarta bahwa salah satu sumber penerimaan yang potensial bagi Pemerintah Daerah adalah Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Keberadaan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 sebagai penyempurnaan dari Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah memberikan peluang bagi daerah untuk menciptakan jenis-jenis Pajak Daerah baru sepanjang Pajak Daerah baru tersebut sesuai dengan berbagai kriteria yang ditetapkan, demikian juga dengan Retribusi Daerah.

Mengingat kondisi masyarakat Propinsi DKI Jakarta yang semakin kritis terhadap berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Propinsi DKI Jakarta, maka penggalan sumber-sumber penerimaan daerah melalui penciptaan jenis-jenis pajak daerah baru akan sangat sulit untuk diwujudkan. Untuk meningkatkan penerimaan daerah, maka Pemerintah Daerah Propinsi DKI Jakarta harus melakukan penggalan terhadap sumber-sumber penerimaan daerah yang potensial.

⁴ Anggraeni. "Analisis Upaya Pengendalian Peningkatan Jumlah Kendaraan Bermotor di Propinsi DKI Jakarta". Skripsi, Fisip UI, 2006.

Alternatif yang dapat dilakukan ialah melalui upaya ekstensifikasi, yaitu dengan menciptakan jenis-jenis pajak daerah baru yang belum tentu dapat diterima dengan baik oleh masyarakat Propinsi DKI Jakarta atau melalui upaya intensifikasi, yaitu dengan mengoptimalkan penerimaan dari jenis-jenis pajak daerah yang sudah ada. Dengan kondisi masyarakat Propinsi DKI Jakarta yang sangat kritis terhadap adanya suatu perubahan, maka alternatif terbaik yang dapat dilakukan ialah dengan mengoptimalkan jenis-jenis Pajak Daerah yang sudah ada, dimana masyarakat Propinsi DKI Jakarta telah menerima keberadaan Pajak-pajak Daerah tersebut. Kewenangan untuk mengatur dan melaksanakan pemungutan Pajak Daerah di Propinsi DKI Jakarta dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah (DIPENDA) Propinsi DKI Jakarta.

Pajak kendaraan bermotor merupakan pajak daerah yang sangat potensial terutama pada kota metropolitan seperti kota DKI Jakarta yang padat penduduknya. Penerimaan pajak daerah yang berasal dari pajak kendaraan bermotor sangat besar. Sehingga dapat dikatakan bahwa upaya optimalisasi pajak kendaraan bermotor berjalan dengan baik. Pemerintah daerah Propinsi DKI Jakarta tidak semata-mata hanya memperhatikan masalah optimalisasi penerimaan pajak kendaraan bermotor. Tetapi pemerintah DKI Jakarta juga harus memperhatikan fungsi pajak kendaraan bermotor dalam hal pengaturan. Dalam hal ini pengendalian atas jumlah peningkatan kendaraan bermotor dapat dilakukan dengan menerapkan ketentuan perpajakan yang berupa : Penerapan tarif progresif pada pajak kendaraan bermotor baik itu berdasarkan kapasitas kendaraan (cc) maupun berdasarkan kepemilikan kendaraan bermotor atas nama dan/atau alamat yang sama; Pemisahan subjek pajak kendaraan bermotor; Pembatasan kuota jumlah dan pertumbuhan kendaraan bermotor.

Yang membedakan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan ialah bahwa penelitian ini menitikberatkan pada pengendalian atas peningkatan jumlah kendaraan melalui pemungutan pajak kendaraan bermotor.

Penelitian kedua yang menjadi tinjauan penulis dalam menulis skripsi ini yaitu penelitian yang berupa skripsi yang dilakukan oleh Nofran Dwinata (Sarjana Ekstensi FISIP UI, 2005) dengan judul “Analisis Kontribusi Pajak Kendaraan Bermotor Terhadap Pendapatan Daerah”⁵, adalah berdasarkan fakta dengan peningkatan jumlah kendaraan bermotor yang terjadi setiap tahunnya di kota Bogor, maka penerimaan dari sektor Pajak Kendaraan Bermotor akan mengalami peningkatan juga, hal ini membuat peranan dan kontribusi Pajak Kendaraan Bermotor menjadi sangat penting dalam meningkatkan pendapatan pajak daerah. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor di Kota Bogor selalu mencapai target dan selalu meningkat setiap tahunnya sehingga selalu memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Bogor secara signifikan setiap tahunnya. Penelitian yang digunakan dalam skripsi ini bersifat deskriptif dengan studi kasus, dimana pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kuantitatif dengan teknik pengumpulan data berupa studi kepustakaan, wawancara mendalam (*in depth interview*) dan observasi partisipasi terhadap pihak-pihak terkait. Yang membedakan penelitian kedua ini dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis ialah bahwa penelitian di atas bertujuan untuk melihat seberapa besar kontribusi Pajak Kendaraan Bermotor terhadap Pendapatan Daerah.

Penelitian ketiga yang menjadi tinjauan penulis dalam menulis skripsi ini yaitu penelitian yang berupa skripsi yang dilakukan oleh Nadia Sukma Nauli

⁵ Nofran Dwinata. “Analisis Kontribusi Pajak Kendaraan Bermotor Terhadap Pendapatan Daerah, Studi kasus kota Bogor”. Skripsi, Fisip UI, 2005.

Nasution (Sarjana Ekstensi FISIP UI, 2007) yang berjudul “*Analisis Koordinasi Pemungutan BBN Kb Bekas(BBN II) di Propinsi DKI Jakarta Dalam Mendukung Optimalisasi Penerimaan Pajak Daerah*”⁶. Dengan meneliti koordinasi antara instansi yang terkait di dalam kegiatan pemungutan Bea Balik Nama Kendaraan II di Propinsi DKI Jakarta, penulis skripsi tersebut menemukan potensi pajak dari sekitar 256.000 kendaraan bermotor yang diperkirakan belum dilakukan pemindahan kepemilikan. Sebagian besar dari jumlah tersebut dikarenakan adanya celah-celah yang dapat dimanfaatkan oleh Wajib Pajak untuk menghindari kewajiban pajak yang berasal dari lemahnya koordinasi antara instansi-instansi yang terkait di Kantor Bersama SAMSAT Propinsi DKI Jakarta.. Penelitian yang digunakan dalam skripsi ini bersifat deskriptif dengan studi kasus, dimana pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kuantitatif dengan teknik pengumpulan data berupa studi kepustakaan, wawancara mendalam (*in depth interview*) dan observasi partisipasi terhadap pihak-pihak terkait. Yang membedakan skripsi yang ditulis oleh Nadia Sukma Nauli Nasution dengan penelitian skripsi yang dilakukan penulis ini terletak pada objek analisa, yaitu skripsi ini sebagai tinjauan pustaka melakukan penelitian terhadap koordinasi instansi-intansi yang terkait dalam pemungutan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor II di Propinsi DKI Jakarta.

⁶ Nasution, Nadia Sukma Nauli. “Analisis Koordinasi Pemungutan BBN Kb Bekas(BBN II) di Propinsi DKI Jakarta Dalam Mendukung Optimalisasi Penerimaan Pajak Daerah”. Skripsi, Fisip UI, 2007.

Tabel II.1
Matriks Tinjauan Pustaka

Penelitian	Judul	Metode Penelitian	Temuan
Anggraini	Analisis Upaya Pengendalian Peningkatan Jumlah Kendaraan Bermotor di Propinsi DKI Jakarta	Kualitatif	Pengendalian atas jumlah peningkatan kendaraan bermotor dapat dilakukan dengan menerapkan ketentuan perpajakan yang berupa : Penerapan tarif progresif pada pajak kendaraan bermotor baik itu berdasarkan kapasitas kendaraan (cc) maupun berdasarkan kepemilikan kendaraan bermotor atas nama dan/atau alamat yang sama; Pemisahan subjek pajak kendaraan bermotor; Pembatasan kuota jumlah dan pertumbuhan kendaraan bermotor
Nofran Dwinata	Analisis Kontribusi Pajak Kendaraan Bermotor Terhadap Pendapatan Daerah, Studi kasus kota Bogor	Kuantitatif	Kontribusi Pajak Kendaraan Bermotor terhadap Pendapatan Daerah merupakan kontribusi yang paling utama di Kota Bogor
Nadia Sukma Nauli	Analisis Koordinasi Pemungutan BBN Kb Bekas(BBN II) di Propinsi DKI Jakarta Dalam Mendukung Optimalisasi Penerimaan Pajak Daerah	Kualitatif	Dalam proses pemungutan BBN KB II yang berkaitan dengan perpanjangan PKB pada saat pengecekan fisik dan penelitian dokumen surat bukti kepemilikan kendaraan oleh pihak kepolisian tidak sepenuhnya melibatkan instansi lain yang ada di kantor samsat.

Sumber: Diolah Peneliti

B. Pengawasan

Pengaruh pengawasan dari suatu kegiatan termasuk perpajakan daerah merupakan hal yang mempunyai peranan penting, dengan pengawasan maka hal-hal yang dilakukan akan selalu diawasi agar tidak ada kesalahan yang terjadi. Pengawasan menurut Pramono mempunyai definisi dibawah ini :

“Pengawasan/kontrol bermakna sebuah proses yang dilakukan untuk memastikan performa segala aktivitas sesuai dengan tujuan yang sudah ditentukan. Proses kontrol mencakup beberapa aktivitas seperti penentuan standar, pengukuran aktivitas yang dilakukan, perbandingan aktivitas dengan standar dan mengambil langkah koreksi atas penyimpangan yang ada.”⁷

Dari definisi di atas, bahwa segala sesuatu harus mempunyai standar pengawasannya sesuai dengan jenis aktivitasnya. sehingga hal – hal yang dituju atau diinginkan dapat berjalan dengan baik dan lancar dan bila ada penyimpangan akan dengan cepat ditanggulangi. Karena pada kenyataannya tidak semua wajib pajak patuh terhadap kewajiban perpajakannya. Ketidakpatuhan tersebut dapat berupa penghindaran pajak (*tax avoidance*), penyeludupan pajak (*tax evasion*) atau bahkan dengan memanfaatkan celah-celah yang ada dalam peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku. Karena itulah perlu dilakukan penegakan hukum (*enforcement*) pajak agar dapat meningkatkan kepatuhan pajak. *Enforcement* merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh pejabat berwenang agar wajib pajak memenuhi kewajiban perpajakannya Tindakan tersebut termasuk membuat undang-undang yang jelas termasuk pemberian sanksi apabila wajib pajak tidak melakukan kewajibannya.

⁷ Cahyo Pramono, *Bisnis-Tinjauan Ekonomi*, Waspada Online, 2005, hal.36

C. Nilai dan Sistem Pengawasan

Dalam menjalankan pemungutan pajak dan retribusi daerah, nilai pengawasan sangat strategis karena hasil akhir dari semua proses akan menjadi taruhan jika fungsi kontrol tidak berjalan dengan benar. Dalam hal ini, banyak sekali manfaat pengawasan yang kita dapatkan misalnya untuk memonitor, memberikan penghargaan serta menegaskan berbagai perilaku positif. Pengawasan juga berfungsi menjadikan segala sumberdaya tetap berjalan di relnya, memelihara anggaran, mengkoordinasikan standar, hukum, aturan dasar serta norma-norma yang sudah ditetapkan. Ada beberapa hal mendasar yang penting dalam sistem pengawasan ⁸.

Yang pertama adalah sistem *monitoring*. Sistem yang dipilih dan dilaksanakan agar semua mata-rantai aktivitas tetap termonitor dan berjalan pada rel yang benar. Yang kedua sistem evaluasi. Sistem evaluasi sangat penting menghasilkan tahapan tahapan proses aktivitas yang semakin baik. Kinerja pada proses sebelumnya akan menjadi acuan dalam memenuhi target yang semula dicanangkan. Yang ketiga adalah umpan balik, pengawasan tanpa umpan balik sama seperti orang buta, tuli, bisu dan lumpuh. Tentu saja kekurangan tersebut menjadikan strategi manajemen akan sia-sia.

Umpan balik sangat strategis karena kekurangan manusia adalah menilai diri sendiri yang penuh dengan subyektivitas. Yang keempat, aksi-aksi koreksi. Pengawasan dengan aksi koreksi pada tempat dan waktu yang tepat akan memastikan proses aksi berjalan kembali kepada rel ketentuan sebelum jauh melenceng. Yang kelima penentuan dan penegakan standar, aturan serta regulasi.

⁸ *ibid*, hal.45

Tanpa standar acuan, tentu tidak akan ada rel yang harus dipatuhi dan menjadi pegangan. Yang keenam adalah ketetapan tujuan akhir yang jelas dan dipahami semua pihak. Yang ketujuh adalah teknik mempengaruhi semua pihak untuk mendukung proses aksi dan yang kedelapan penghargaan dan hukuman. Penghargaan dan hukuman yang seimbang akan memotivasi semua lini kerja untuk tetap penuh semangat menjalankan aksi. Menurut Brauwer,

“surveillance is one set of issues by which policymakers not only share information and views of the event and the problems on the day, but also seek a collegial advice, insights and supports in dealing with domestic and international policy issues”⁹.

Pengawasan itu seperti memegang sabun basah, terlalu ketat akan membuat sabun terlepas dan terlalu longgar membuat sabun jatuh. Pengawasan yang terlalu ketat bahkan bisa menciptakan efek samping birokrasi yang tidak baik, mengundang perlawanan dan penolakan. Pengawasan yang terlalu longgar akan menjadikan perilaku pegawai melemah dan kontraproduktif.

D. Metode Pengawasan

Pengawasan dengan model fungsi pengamatan bertujuan memastikan semua hal berjalan dengan tepat. Metode yang paling mudah dilakukan adalah dengan melakukan observasi. Pengawasan dengan model fungsi perbandingan dilakukan dengan cara pengukuran, pengumpulan data, evaluasi data dan pengolahan berbagai informasi penting lainnya. Model pengawasan ini biasanya dilakukan jika kita hendak mengukur tingkat perbedaan antara nilai aktual dengan nilai yang diharapkan. Dari pola inilah akan muncul perbandingan apakah kinerja kita sesuai, lebih baik atau dibawah standar yang kita targetkan.

⁹ Gordon de brauwer, Financial Governance in east asia: policy dialog, surveillance and cooperation, New York : Routledge Curzon , 2004 Hal. 1

Dengan pola ini juga manajemen bisa sekaligus menciptakan fungsi kontrol yang bertujuan mempengaruhi keputusan manajemen masa yang akan datang. Data-data yang terkumpul akan memberikan gambaran untuk menentukan perencanaan selanjutnya.

Model fungsi kontrol yang lain adalah pola koreksi. Pola ini ditujukan untuk perbaikan-perbaikan atas pergeseran dari tujuan dasar yang sudah disepakati didalam pelaksanaannya. Metode yang dilakukan melakukan aksi yang segera dan tepat, sebelum kinerja semakin melenceng jauh dari standar yang disepakati. Pengawasan akan berjalan dengan baik jika pelaku pengawas itu sendiri berada dalam kondisi yang baik dan berpola pikir jernih tentang pengawasan. Sehingga perilaku pengawas akan menjadi teladan bagi pihak-pihak yang diawasi. Yang pada akhirnya kenyataan yang bisa sering terjadi karena lemahnya mentalitas pengawas dapat dihindarkan.

Pengawasan yang terbaik adalah berjenjang dan silang. Pengawasan berjenjang mengikuti filosofi bahwa di atas langit ada langit. Hilangkan pola pengawasan tunggal yang sangat rentan dengan kesalahan. Pengawasan berjenjang akan memastikan proses pengawasan berjalan dalam setiap tahapan aktivitas. Bukan menciptakan kesenjangan birokrasi, tetapi pengawasan berjenjang akan menjadi mesin sarigan yang efektif.

Pengawasan silang adalah pengawasan dalam jalur horizontal antar bagian. Melibatkan bagian-bagian lain untuk saling mengawasi sangatlah efektif karena diawasi sejak dini dan langsung menyentuh sisi operasional. Sekali lagi, aturan pengawasan silang ini juga rentan konflik jika tidak disiapkan dengan pola yang jelas dan tegas. Pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen, kepentingannya tidak diragukan lagi seperti halnya dengan fungsi manajemen

lainnya, karena pengawasan dapat menentukan apakah dalam proses pencapaian tujuan telah sesuai dengan apa yang direncanakan ataukah belum¹⁰. Kemudian setiap kesenjangan antara rencana dengan pelaksanaan dapat diketahui pula berkat adanya pengawasan. Apabila ternyata ada penyimpangan di dalam pelaksanaan daripada rencana, maka dengan melalui pengawasan akan dilakukan tindakan sebagai suatu langkah agar pelaksanaan berjalan lancar sesuai dengan yang diharapkan¹¹.

Senada dengan Fathoni, Sarwoto memberikan definisi tentang pengawasan yakni kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki¹². Selanjutnya Siagian memberikan definisi tentang pengawasan yaitu proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya¹³. Secara sederhana pengawasan adalah kegiatan yang dilaksanakan dengan mulus tanpa penyimpangan, agar tujuan organisasi tercapai dengan mulus tanpa penyimpangan-penyimpangan yang berarti. Dalam setiap pencapaian tujuan tercakup fungsi pengawasan (*controlling*). Fungsi ini merupakan tanggung jawab yang tidak terpisahkan dari suatu kepemimpinan.

Tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan¹⁴. Oleh karena itu, agar sistem pengawasan itu

¹⁰ H.Abdurrahmat Fathoni, Organisasi dan Manajemen Sumber Daya Manusia, Jakarta : Rineka Cipta, 2006, Hal 30

¹¹ *Ibid*

¹² Sarwoto, Dasar-Dasar Organisasi dan Manajemen, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1991, Hal 94

¹³ S.P.Siagian, Filsafat Administrasi, Jakarta : Gunung Agung, 1990, Hal 107

¹⁴ M.Manullang, Dasar-Dasar Manajemen, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005, Hal.174

benar-benar efektif artinya dapat merealisasi tujuannya, maka suatu sistem pengawasan setidak-tidaknya harus dapat dengan segera melaporkan adanya penyimpangan–penyimpangan dari rencana. Apa yang telah terjadi dapat disetir ke tujuan tertentu. Oleh karena itulah, maka sistem pengawasan yang efektif harus dapat melaporkan penyimpangan-penyimpangan sehingga berdasarkan penyimpangan-penyimpangan itu dapat diambil tindakan untuk pelaksanaan selanjutnya agar pelaksanaan keseluruhan benar-benar dapat sesuai atau mendekati apa yang direncanakan sebelumnya.

Untuk mendapatkan suatu sistem pengawasan yang baik, dalam rangka mendukung penerimaan pajak maka perlu dipenuhi beberapa prinsip pengawasan. Suatu sistem pengawasan harus mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut : ¹⁵

1. Dapat merefleksir sifat-sifat dan kebutuhan-kebutuhan dari kegiatan-kegiatan yang harus diawasi.
Masing-masing kegiatan membutuhkan sistem pengawasan tertentu yang berlainan dengan pengawasan bagi kegiatan lain. Sistem pengawasan haruslah dapat merefleksir sifat-sifat dan kebutuhan dari kegiatan-kegiatan yang harus diawasi.
2. Dapat dengan segera melaporkan penyimpangan-penyimpangan.
Tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Oleh karena itu, agar sistem pengawasan setidak-tidaknya harus dapat dengan segera melaporkan adanya penyimpangan-penyimpangan dari rencana.
3. Dapat merefleksir pola organisasi dan dapat dimengerti.
Titik berat pengawasan sesungguhnya berkisar pada manusia, sebab manusia itulah yang melakukan kegiatan-kegiatan dalam organisasi yang bersangkutan. Oleh karena itu, petugas-petugas dalam perusahaan, kegiatankegiatannya atau tugas-tugasnya tergambar dalam pola organisasi, maka suatu sistem pengawasan harus dapat merefleksir pola organisasi. Ini berarti bahwa dengan suatu sistem pengawasan, penyimpangan yang terjadi dapat ditunjukkan pada pola organisasi yang bersangkutan. Maksud dapat dimengerti adalah bahwa mereka yang mengawasi kegiatankegiatan, haruslah memahami dan menguasai sistem pengawasan yang dianut oleh perusahaan. Tanpa pemahaman yang demikian, sistem pengawasan yang diterapkannya tidaklah efektif sifatnya.
4. Ekonomis.

¹⁵ *Ibid*

Sifat ekonomis dari suatu sistem pengawasan sungguh-sungguh diperlukan. Tidak ada gunanya membuat sistem pengawasan yang mahal, bila tujuan pengawasan itu dapat dijumpai dengan suatu sistem pengawasan dengan benar-benar merealisasikan motif ekonomi.

5. Dapat menjamin diadakannya tindakan korektif.

Suatu pengawasan mungkin dapat dikatakan efektif apabila dapat segera melaporkan kegiatan yang salah, dimana kesalahan itu terjadi, siapa yang bertanggung jawab akan terjadinya kesalahan tersebut serta adanya tindakan korektif untuk mengatasi Penyimpangan yang terjadi.

Untuk menguji kepatuhan Wajib Pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakan, pemerintah perlu melakukan pengawasan melalui pemeriksaan terhadap kepercayaan yang telah diberikan kepada Wajib Pajak. Secara umum, yang dimaksud dengan pemeriksaan dapat diketahui dari pengertian pemeriksaan sebagaimana dijelaskan oleh Zandjani bahwa :

“Pemeriksaan adalah segala usaha atau kegiatan dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan, melalui pengamatan, pencatatan, penyelidikan dan penelaahan secara cermat dan sistematis serta melalui penilaian dan pengujian terhadap segala informasi yang berkaitan dengan objek yang diperiksa”.¹⁶

Dalam hubungannya dengan perpajakan, pemeriksaan (auditing) merupakan bentuk kegiatan pengujian sistem akuntansi dan penilaian kewajaran atas laporan yang dihasilkan oleh Wajib Pajak. Hal ini sejalan dengan definisi pemeriksaan dari Arens dan Loebbecke seperti dikutip oleh Kelley :

*“Auditing is the process by which a competent, independent person accumulates and evaluates evidence about quantifiable information related to a specific economy entity for the purpose of determining and reporting on the degree of correspondence between the quantifiable information and established criteria.”*¹⁷

Maksud dari definisi pemeriksaan di atas adalah bentuk kegiatan untuk menghimpun dan mengevaluasi bukti-bukti dari keterangan-keterangan yang

¹⁶ Chairul Amachi Zandjani, *Perpajakan*, Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992, Hal.123

¹⁷ Patrick L. Kelley, *Readings on Income Tax Administration*, New York : The Foundation Press Inc, 1973, Hal.87

terukur dari suatu kesatuan ekonomi dengan tujuan untuk mempertimbangkan dan melaporkan tingkat kesesuaian dari keterangan-keterangan yang terukur tersebut berdasarkan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan. Menurut Lumbantoruan, pengertian pemeriksaan pajak (*tax audit*) adalah : “Serangkaian kegiatan untuk mencari, mengumpulkan, dan mengolah data dan atau keterangan lainnya dalam rangka pengawasan kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.”¹⁸

E. Pajak Daerah

Pajak memegang peranan yang sangat penting dalam pembangunan, terutama pembangunan daerah. Soemitro menyebutkan bahwa:

.....penerimaan negara yang diperoleh dari sektor perpajakan akan digunakan untuk pembiayaan kegiatan-kegiatan rutin dan pembangunan yang sesuai dengan prioritas dan tahapan pembangunan yang telah ditetapkan dengan sumber-sumber dana yang tersedia, salah satunya pajak, diusahakan mencapai hasil yang maksimal melalui prioritas yang telah ditetapkan.¹⁹

Pajak pada dasarnya mempunyai 2 (dua) fungsi,:

1. Fungsi mengisi kas negara (budgetair), yaitu fungsi untuk menghimpun dana dari masyarakat bagi kas negara untuk kegiatan pemerintahan, baik pembiayaan rutin maupun pembiayaan pembangunan.
2. Fungsi mengatur (regulerend), yaitu di samping sebagai sumber pemasukan bagi kas negara, pajak juga berfungsi sebagai upaya pemerintah untuk turut mengatur, bila perlu mengubah susunan pendapatan dan kekayaan swasta.²⁰

¹⁸ Sophar Lumbantoruan, *Akuntansi Pajak*, Jakarta : PT Gramedia Widya Sarana Indonesia, 1996, Hal.380

¹⁹ Rachmat Soemitro. *Asas dan Dasar Perpajakan*, Bandung: PT Eresco, 1992. hal. 13

²⁰ R. Mansury. *Kebijakan Fiskal*, Jakarta: Yayasan Pengembangan dan Pengetahuan Perpajakan (YP4), 1999. hal. 3

Dalam berbagai kajian literatur ilmu keuangan negara dan pengantar ilmu hukum pajak terdapat perbedaan dan penggolongan pajak (*classes of tax*), serta jenis-jenis pajak (*kind of taxes*). Perbedaan dan penggolongan tersebut didasarkan pada berbagai macam kriteria, seperti siapa yang membayar pajak, siapa yang pada akhirnya memikul beban pajak, apakah beban pajak dapat dialihkan atau tidak, siapa yang memungut, sifat-sifat yang melekat pada pajak yang bersangkutan.²¹

Salah satu jenis penggolongan pajak adalah pajak pusat/negara dan pajak daerah. Perbedaan ini didasarkan pada kriteria atau instansi mana yang memungut pajak. Jika yang memungut pajak adalah pemerintah pusat, dalam hal ini adalah Departemen Keuangan yakni Direktorat Jenderal Pajak, maka golongan ini disebut pajak pusat/pajak negara. Sebaliknya jika yang memungut pajak ialah Pemerintah Daerah, maka golongan ini disebut Pajak Daerah. Instansi yang memungut pajak ialah Pemerintah Daerah, dalam hal ini Dipenda.

Pembedaan pajak pusat dengan pajak daerah yang lainnya adalah sumber bagi pemungutan pajak pusat relatif tidak terbatas. Sedangkan objek-objek yang dapat dikenakan pajak daerah terbatas jumlahnya, dalam arti objek pajak yang telah menjadi sumber bagi suatu pungutan pajak pusat tidak boleh dipergunakan lagi. Lapangan pajak daerah adalah lapangan yang belum di gali oleh negara. Semua asas pengertian, norma hukumnya dan teknik pemungutan yang berlaku bagi pajak pusat, berlaku pula bagi penyusunan pelaksanaan daerah.

Pengertian pajak daerah memiliki pengertian yang hampir sama dengan pengertian pajak pada umumnya. Pajak daerah merupakan pajak asli daerah

²¹ R Santoso Brotodihardjo. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Bandung: PT Eresco, 1995. hal 73

atau pajak negara yang diserahkan kepada daerah, yang pemungutannya diselenggarakan oleh daerah di dalam wilayah kekuasaannya, yang gunanya untuk membiayai pengeluaran daerah yang berhubungan dengan tugas dan kewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pajak daerah memiliki ciri-ciri tertentu, khususnya yang terjadi di negara-negara berkembang, adalah sebagai berikut:

- a. Pajak daerah secara ekonomis dapat dipungut, berarti perbandingan antara penerimaan pajak harus lebih besar dibandingkan ongkos pemungutannya.
- b. Relatif stabil, artinya penerimaan pajaknya tidak terlalu fluktuatif, kadang-kadang meningkat secara drastis dan adakalanya menurun secara tajam.
- c. *Tax base* nya harus merupakan perpaduan antara prinsip keuntungan (*benefit*) dan kemampuan untuk membayar (*ability to pay*).²²

Pengenaan pajak di Indonesia berdasarkan tingkat pemerintahannya dapat dikelompokkan menjadi dua bagian, yaitu pajak negara dan pajak daerah. Sebagaimana pajak pada umumnya, pajak daerah juga harus diperkuat oleh hukum, yaitu berupa peraturan daerah. Dengan adanya peraturan daerah yang berkekuatan hukum, pajak daerah dapat dilaksanakan kepada masyarakat di suatu wilayah atau daerah tertentu dan pajak tersebut dapat dipaksakan agar dapat terkumpul dengan baik. Davey mengemukakan bahwa pajak daerah adalah²³:

- a. *Pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah dengan pengaturan dari daerah sendiri.*

²² Machfud Sidik. *Implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (Kebijakan Pemerintah dalam Perimbangan Keuangan)*, makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional Rencana Revisi Undang-Undang Otonomi Daerah, Jakarta 4 April 2002

²³ Kenneth J Davey. *Pembiayaan Pemerintahan Daerah: Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia Ketiga*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1998. hal. 39

- b. Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tetapi penerapan tarifnya dilakukan oleh pemerintah pusat.
- c. Pajak yang ditetapkan dan atau dipungut oleh Pemerintah Daerah.
- d. Pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh pemerintah pusat, tetapi hasil pungutannya diberikan kepada, dibagikan dengan, atau dibebani pungutan tambahan (opsen) oleh Pemerintah Daerah.

Pajak daerah merupakan suatu bentuk pajak yang berbeda dengan pajak pusat. Pajak daerah diperuntukan khusus bagi daerah yang memungut pajak tersebut, sedangkan pajak pusat merupakan pungutan pajak terhadap seluruh warga negara yang telah memenuhi persyaratan. Pada penerapannya baik pajak daerah maupun pajak pusat tidak boleh tumpang tindih walaupun kekuatan hukum yang digunakan untuk melaksanakan pajak tersebut berbeda.

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

- A '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*²⁴

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

²⁴ 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

kepada daerah untuk menjadi sumber pendapatan daerah. Pemungutan pajak daerah didasarkan pada peraturan daerah, namun demikian pajak daerah tidak terlepas dari pajak negara, karena pajak daerah merupakan bagian dari perpajakan secara nasional.

F. Prinsip-prinsip Pajak Daerah

Pajak harus menghindari distorsi ekonomis yang tidak diinginkan. Prinsip-prinsip umum perpajakan daerah yang baik pada umumnya sama, apabila diperhatikan sistem perpajakan yang dianut banyak negara di dunia, yaitu harus memenuhi kriteria umum tentang perpajakan daerah sebagai berikut:²⁵

1. Prinsip memberikan pendapatan yang cukup dan elastis, artinya dapat mudah naik turun mengikuti naik/turunnya tingkat pendapatan masyarakat
2. Adil dan merata secara vertikal artinya sesuai dengan tingkatan kelompok masyarakat dan horizontal artinya berlaku sama bagi setiap anggota kelompok masyarakat sehingga tidak ada yang kebal pajak
3. Administrasi yang fleksibel artinya, sederhana, mudah dihitung, pelayanan memuaskan bagi wajib pajak
4. Secara politis dapat diterima oleh masyarakat, sehingga timbul motivasi dan kesadaran pribadi untuk membayar pajak
5. Non-distorsi terhadap perekonomian: implikasi pajak atau pungutan yang hanya menimbulkan pengaruh terhadap perekonomian. Pada dasarnya setiap pajak atau pungutan akan menimbulkan beban baik

²⁵ Machfud Sidik, disampaikan dalam Acara Orasi Ilmiah dengan Tema “ *Strategi Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah Melalui Penggalian Potensi Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah*” Acara Wisuda XXI STIA LAN Bandung Tahun Akademik 2001/2002, Bandung, 10 April 2002

bagi konsumen maupun produsen. Jangan sampai suatu pajak atau pungutan menimbulkan beban tambahan (*extra burden*) yang berlebihan sehingga akan merugikan masyarakat secara menyeluruh (*dead-weight loss*).

Prinsip memberikan suatu prasyarat bagi pajak daerah. Prasyarat dibuat untuk menghindari dari kreativitas berlebihan dalam pengenaan pajak. Agar prinsip tersebut berjalan sesuai maka setidaknya pajak daerah harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:²⁶

1. Tidak boleh bertentangan dengan kebijaksanaan pemerintah pusat
2. Sederhana
3. Jenisnya tidak terlalu banyak
4. Lapangan pajaknya tidak melampaui atau mencampuri pajak pusat
5. Berkembang sejalan dengan perkembangan kemakmuran di daerah tersebut
6. Biaya administrasinya rendah
7. Beban pajak relatif seimbang
8. Dasar pengenaan yang sama diterapkan secara nasional

Setiap kali akan dipungut suatu pajak ataupun diperbaharui suatu sistem pajak atau *tax reform* sistem pajak pusat maupun daerah yang ada, maka perlu ditentukan tujuan-tujuan utama pemungutan pajak baru tersebut. Selain itu Ismail dalam bukunya yang mengutip Davey juga mengemukakan kriteria pajak daerah. Secara umum kriteria pajak daerah ada enam, yakni kecukupan dan elastisitas, keadilan, kelayakan/kemampuan administratif, kesepakatan politis, efisiensi ekonomi, dan kecocokan sebagai pungutan daerah. Kriteria ini dapat dilihat juga sebagai prinsip-prinsip perpajakan yang dapat digunakan untuk menentukan sumber

²⁶ Azhari A Samudra. *Perpajakan di Indonesia: Keuangan, Pajak dan Retribusi*. Jakarta: PT Hecca Publishing, 2005. hal. 51

penerimaan yang cocok untuk pemerintah pusat dan sumber yang cocok untuk pemerintah daerah.²⁷

Pajak daerah juga harus memiliki tolak ukur agar pajak tersebut dapat menunjukkan hasil yang maksimal bagi daerah dan juga masyarakat daerah tersebut. Devas dalam bukunya menentukan tolak ukur untuk menilai pajak daerah.²⁸

1. Hasil (*yield*)

Memadai atau tidaknya hasil suatu pajak dalam kaitannya dengan berbagai layanan yang dibiayainya; stabilitas dan mudah tidaknya memperkirakan besar hasil itu; dan elastisitas hasil pajak terhadap inflasi, pertumbuhan penduduk, dan sebagainya, juga perbandingan hasil pajak dengan biaya pungutan.

2. Keadilan (*equity*)

Dasar pajak dan kewajiban membayar harus jelas dan tidak sewenang-wenang. Pajak bersangkutan harus adil secara horizontal, artinya beban pajak haruslah sama benar antara berbagai kelompok yang berbeda tetapi dengan kedudukan ekonomi yang sama. Selain itu juga harus adil secara vertikal, artinya kelompok yang memiliki sumber daya ekonomi yang lebih besar memberikan sumbangan yang lebih besar dari pada kelompok yang tidak banyak memiliki sumber daya ekonomi. Pajak itu haruslah adil dari tempat ke tempat, dalam arti hendaknya tidak ada perbedaan-perbedaan besar dan sewenang-wenang dalam beban pajak dari satu daerah ke daerah lain, kecuali jika perbedaan ini mencerminkan perbedaan dalam cara menyediakan layanan masyarakat.

3. Daya Guna Ekonomi (*economy efficiency*)

Pajak hendaknya mendorong (atau setidaknya tidak menghambat) penggunaan sumber daya secara berdaya guna dalam kehidupan ekonomi; mencegah jangan sampai pilihan konsumen dan pilihan produsen menjadi salah satu atau orang menjadi segan bekerja atau menabung; dan memperkecil beban lebih pajak.

4. Kemampuan melaksanakan (*ability to implementation*)

Suatu pajak haruslah dapat dilaksanakan, dari sudut kemauan politik dan kemauan tata usaha. Dalam menilai kemampuan administratif pengukurannya dilihat dari kemudahan dalam prosedur pemungutan pajak daerah, kemudahan data potensi objek pajak akan memberikan optimasi pemungutan pajak daerah.

5. Kecocokan sebagai sumber penerimaan daerah (*suitability as a local revenue source*)

²⁷ Tjip Ismail. *Pengaturan Pajak Daerah Di Indonesia*. Jakarta: Departemen Keuangan Republik Indonesia Badan Pengkajian EkoNomi Dan Kerjasama Internasional Pusat Evaluasi Pajak Dan Retribusi Daerah, 2005. Hal 197-202.

²⁸ Nick Devas, *Kuangan pemerintah daerah di Indonesia (1989)*, Jakarta, UI Press, hal 101

Hal ini berarti harus jelas kepada daerah mana suatu pajak harus dibayarkan, dan tempat pemungutan pajak sedapat mungkin sama dengan tempat akhir beban pajak. Berdasarkan tolak ukur tersebut tidak ada pajak daerah yang mendapat nilai tinggi bila diukur dengan semua tolak ukur ini, dan di berbagai negara, pajak daerah mendapat nilai rendah dibandingkan pajak nasional. Pemerintah pusat mengambil jenis pajak yang terbaik sebagai pajak nasional. Namun demikian tolak ukur ini cukup berguna sebagai alat untuk menilai pajak daerah yang ada dan pajak daerah yang diusulkan.

Sejak berlakunya desentralisasi fiskal tentu saja daerah juga memiliki posisi tawar (*bargaining power*) yang sama kuatnya untuk menentukan bagaimana sebaiknya pajak harus diterapkan, yaitu siapa yang dikenakan pajak, apa yang dikenakan pajak, kapan dikenakan, berapa yang harus dibayar dan lain sebagainya. Adanya pandangan dari hasil pengamatan yang dikemukakan oleh para pakar perpajakan di atas, dapat dijadikan acuan dalam membuat peraturan perpajakan di negara kita, baik itu pajak pusat maupun pajak daerah. Dengan sistem tersebut, masyarakat dapat melaksanakan kewajibannya dengan baik pula.²⁹

G. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor Sebagai Salah Satu Pajak Yang Dikenakan Atas Kendaraan bermotor

Menurut Cauley dalam literturnya disebutkan bahwa beberapa pajak dapat dikenakan atas kendaraan bermotor. Jenis pajak tersebut adalah:³⁰

- a. *Motor Fuels Tax*/MFT (Pajak minyak atas kendaraan bermotor)
- b. *Motor Vehicle License Tax*/MVLT (Pajak lisensi atas kendaraan bermotor)
- c. *Driving License Tax*/DLT (Pajak atas surat izin mengemudi)

²⁹ Aditya Ramadana, Analisis Ekstensifikasi Perpajakan Atas Apartemen Sebagai Suatu Objek Pajak Hotel (studi kasus pada Dinas pendapatan Daerah DKI Jakarta), 2006, tidak diterbitkan, hal 19

³⁰ Troy J. Cauley,(1960) *Public Finance and General Welfare*, New York: Charles E. Merrill Books Inc., hal. 190.

d. *Motor Vehicle Purchase Tax*/MVPT (Pajak pembelian atas kendaraan bermotor)

Sistem perpajakan (*tax system*) suatu negara harus mencerminkan tujuan ekonomi, politik dan sosial dari pemerintahannya. Dalam sistem perpajakan nasional dikenal adanya tiga unsur pokok, sebagaimana dikemukakan oleh R.Mansury, yang terdiri dari : Kebijakan perpajakan (*tax policy*), Undang-undang perpajakan (*tax law*) dan administrasi perpajakan (*tax administration*) Dalam suatu sistem perpajakan (*tax system*), Ketiganya unsur tersebut harus ada dan kumulatif karena berjalan saling mendukung.

Untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan pemungutan pajak pajak yang berkaitan dengan kendaraan bermotor tidak terlepas dari 3 unsur pokok sistem perpajakan, yaitu:³¹

a. Kebijakan Perpajakan (*tax policy*)

Istilah fiskal berasal dari bahasa Latin '*fiscalis*', yang berasal dari kata benda *fiscus* (Perancis, *fisc*) yang berarti keranjang uang. Dalam perkembangannya diartikan sebagai *kas negara*.

Menurut Due dalam bukunya *Government Finance: Economic of The Public Sector* mengemukakan *Fiscal Policy* adalah kebijakan tentang penyesuaian antara pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar tercapai stabilitas ekonomi dan laju pertumbuhan ekonomi yang dikehendaki. Kebijakan fiskal mempunyai tujuan yang sama dengan kebijakan moneter. Faktor persamaan kebijakan fiskal dan kebijakan moneter adalah karena sasaran kedua kebijakan tersebut berusaha untuk mencapai tujuannya dengan mengubah posisi cadangan bank komersial. Baik kebijakan fiskal maupun kebijakan

³¹ R. Mansury (1996), *Pajak penghasilan Lanjutan*, Jakarta: Ind-Hill, Co., hal. 18

moneter, keduanya saling melengkapi untuk mencapai tujuan yang dikehendaki.

Tax Policy adalah kebijakan mengenai perubahan sistem perpajakan yang berlaku sesuai dengan perkembangan, tujuan ekonomi, politik dan sosial pemerintah. Dari pengertian *Tax Policy* ini, maka dapat dikatakan bahwa *fiscal policy* lebih luas dibandingkan dengan *tax policy*. *Tax policy* hanyalah merupakan bagian dari *fiscal policy*, misalnya *tax reform* yang dilakukan tahun 1983. Dengan adanya *tax reform*, pemerintah mengharapkan terjadi peningkatan penerimaan negara dari sektor pajak, dalam rangka membiayai pembangunan negara.

b. Undang-undang Perpajakan (*tax laws*)

Hukum pajak biasanya diartikan sebagai suatu kumpulan peraturan-peraturan yang mengatur hubungan antara pemerintah sebagai *fiskus* dengan rakyat sebagai pembayar pajak. Produk hukum pajak berupa Undang-undang, Keputusan Menteri, Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Adapun isi dari hukum pajak daerah meliputi Subjek Pajak, Objek Pajak, Kewajiban Wajib Pajak kepada pemerintah, Timbulnya dan Hapusnya Utang Pajak, Tatacara penagihan pajak, Tatacara pengajuan keberatan dan banding, dan Pelanggaran serta Pengadilan Pajak. Secara umum, hukum pajak dibagi menjadi dua, yaitu:

- Hukum Pajak Materiil, berisi subjek pajak, objek pajak, dan aturan-aturan hubungan hukum antara pemerintah dengan wajib pajak.
- Hukum Pajak Formil, berisi tata cara penetapan utang pajak, pengawasan terhadap timbulnya utang pajak, kewajiban wajib pajak.

c. Administrasi Perpajakan (*tax administration*)

Adanya pembaharuan sistem perpajakan daerah yang lebih sederhana, diharapkan administrasi perpajakan dapat dilaksanakan dengan lebih rapi, terkendali, sederhana dan mudah dipahami baik oleh masyarakat maupun aparat pajak daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa sebenarnya keberhasilan dalam penerimaan pajak daerah sangat ditunjang oleh pelaksanaan administrasi perpajakan daerah yang baik dan efektif. Pelayanan Satu Atap merupakan salah satu alternatif dan contoh pelaksanaan administrasi keuangan daerah yang efektif dan efisien. Hal ini juga sangat diperlukan dalam pengadministrasian pajak daerah sehingga ada kata kiasan bahwa *administrasi perpajakan kunci keberhasilan dari kebijakan perpajakan*. Selain pelaksanaan administrasi perpajakan yang baik dan efektif, juga masalah produktivitas administrasi perpajakannya.

Produktivitas administrasi perpajakan dipengaruhi oleh:

- a. Materi UU Perpajakan
- b. Wadah Organisasi Instansi Perpajakan dan perlengkapan penunjangnya
- c. Ketrampilan, kejujuran dan pengabdian aparatur perpajakan
- d. Kesadaran dan pengertian wajib pajak terhadap UU dan Peraturan Perpajakan yang berlaku
- e. Lingkungan, kondisi sosial-politik yang ada

Dengan demikian, pengelolaan pajak daerah akan baik jika pengadministrasian pemungutan pajak daerah juga baik. Untuk dapat mencapai kondisi tersebut, maka ada dua faktor yang perlu dilakukan, yaitu iklim pajak yang baik dan penataan organisasi perpajakan yang memadai.

H. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor menurut Kriteria Pajak Daerah

Dasar pengenaan Pajak Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dapat ditentukan melalui kriteria-kriteria sebagai berikut:³²

1. *Gross Weight/Net Weight* (berat kotor atau berat bersih kendaraan bermotor), semakin berat suatu kendaraan maka semakin besar kerusakan yang ditimbulkan di jalan raya.
2. *Horse Power* (kekuatan mesin), semakin besar *cylinder capacity* suatu kendaraan maka semakin besar pajaknya.
3. *Ownership* (pemilikan), pemilikan kendaraan baik milik pribadi atau badan.
4. *Seat Capacity* (kapasitas tempat duduk), atas jumlah tempat duduk di kendaraan bermotor juga menentukan besarnya pajak.
5. *Type* (jenis kendaraan), jenis dari kendaraan tersebut, misalnya sedan, truk, bus, dan lain-lain.

Hal yang mendasari kriteria-kriteria tersebut, antara lain : kriteria *gross weight/net weight* didasari bahwa, semakin berat suatu kendaraan, maka semakin besar pula kerusakan jalan raya yang ditimbulkannya. Adapun *horse power* didasari bahwa, semakin besar kapasitas mesin (cc) suatu kendaraan maka semakin besar pula pajak yang dikenakan terhadapnya. Sedangkan *ownership* dibebankan kepada kendaraan (baru maupun tidak) yang dimiliki didasari bahwa untuk kendaraan umum pajaknya lebih murah dibandingkan untuk kendaraan pribadi.³³ Dalam hal ini jelas sekali bahwa Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor didasari oleh kriteria *ownership*.

Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor adalah pajak yang dipungut atas penyerahan hak milik kendaraan bermotor sebagai akibat perjanjian dua pihak atau perbuatan sepihak atau keadaan yang terjadi karena jual beli, tukar menukar, hibah, warisan atau pemasukan kedalam badan usaha. Yang dimaksud dengan penyerahan hak milik adalah termasuk penguasaan kendaraan

³² William J. Schultz & Haris Lowell (1965), *OpCit*, hal 331.

³³ Samudra, (1995), *OpCit*, hal 143

bermotor selama satu bulan berturut-turut terkecuali penguasaan kendaraan bermotor karena perjanjian sewa termasuk leasing. Dalam hal Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, pengertian yang dikemukakan mencakup tidak terbatas hanya pada pengalihan hak kendaraan bermotor, tetapi juga penguasaan fisik kendaraan sehingga dapat terjadi situasi pengalihan hak tanpa disertai penyerahan fisik atau juga sebaliknya yaitu penyerahan fisik tanpa terjadi penyerahan hak, kondisi ini yang diartikan sebagai penguasaan kendaraan bermotor.

Menurut Jong, bea balik nama kendaraan adalah :

“Vehicle ownership taxation (an indirect tax) has two key purposes. Firstly, as a general revenue generator - income is rarely hypothecated. Secondly, to regulate the number of vehicles owned and potentially the age of the vehicle stock to meet environmental objectives.”³⁴

Pemajakan terhadap kepemilikan kendaraan sebagai pajak tidak langsung memiliki dua tujuan. Yang pertama adalah sebagai penghasil pendapatan. Dan yang kedua adalah untuk mengatur regulasi atas jumlah kendaraan yang beredar dan dimiliki oleh masyarakat dan menentukan umur kendaraan terkait dengan pengaruhnya kendaraan tersebut terhadap lingkungan.

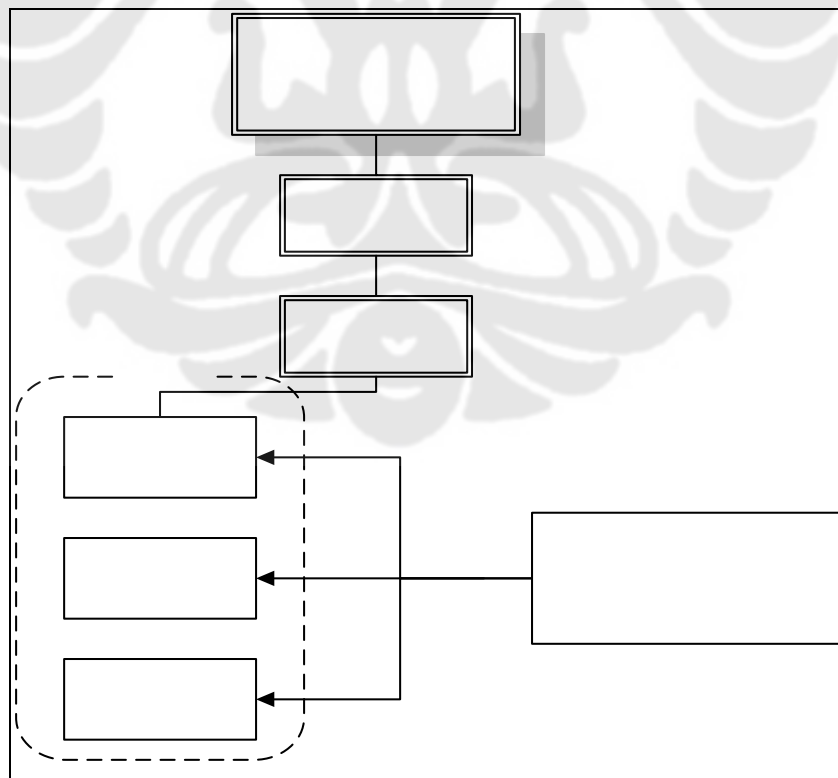
Secara umum tujuan dari pembayaran Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) I adalah untuk memperoleh Buku Pemilik Kendaraan Bermotor atau yang biasa disebut dengan BPKB. Buku Pemilik Kendaraan Bermotor merupakan sarana identifikasi bagi suatu kendaraan bermotor, dengan pertimbangan bahwa perlu adanya tindakan preventif dari Kepolisian, sekaligus mempermudah tindakan represif bila dianggap perlu, mengingat ada peningkatan

³⁴ Jong, G.C. de (1990) An indirect utility model of car ownership and private car use, *European Economic Review*, 34, pp 971-985

gangguan keamanan di jalan-jalan berupa pencurian atau perampokan kendaraan bermotor selain itu juga dimanfaatkan untuk penyempurnaan cara pengawasan terhadap pemasukan keuangan daerah seperti pembayaran BBNKB, dan Pajak Kendaraan Bermotor. Sedangkan tujuan dari pembayaran Bea Balik Nama Kendaraan (BBNKB) II, III, dan seterusnya, ditujukan sebagai syarat untuk memperpanjang masa berlakunya Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK). Dalam membayar Bea Balik Kendaraan itu sendiri. Biaya formulir BBNKB, Biaya pengolahan data elektronik (komputer), dan Biaya administrasi pembuatan BPKB.

I. Konstruksi Model Teoritis

Gambar II.1
Model Teoritis



Sumber : Diolah Peneliti

J. Operasionalisasi Konsep

Operasionalisasi Konsep merupakan jembatan deduksi terpenting yang menghubungkan antara rangkaian penjelasan teoritis dengan instrumennya. Yang harus dilakukan dalam mengoperasionalkan konsep-konsep penelitian adalah:

1. Mengajukan definisi operasional dari konsep-konsep dan dimensi-dimensi penting yang ada dalam penelitian.
2. Mengajukan indikator dari masing-masing konsep. Indikator-indikator yang diajukan sebaiknya mendekati tingkat empiris.
3. Peneliti harus memperhatikan kesamaan tingkat pengukuran dari konsep dengan indikator-indikatornya.

Adapun operasionalisasi konsep yang dipakai oleh penulis dalam penelitian ini adalah :

Tabel II.2
Operasionalisasi Konsep

Konsep	Variable	Indikator
Pengawasan Pemungutan Pajak	Pengawasan Pemungutan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor II	Hasil (<i>yield</i>) : <ul style="list-style-type: none"> ➤ Pendapatan Daerah. ➤ Jumlah kendaraan yang teregistrasi. ➤ Realisasi target penerimaan.
		Administrasi : <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dasar Pengenaan BBNKB. ➤ Tarif BBNKB.
		Pelaksanaan Pemungutan : <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dasar Hukum Tata cara pemungutan BBNKB. ➤ Proses BBNKB. ➤ Kemudahan Prosedur BBNKB. ➤ Kejelasan Penentuan Wajib Pajak BBNKB. ➤ Instansi yang berwenang.
		Pemeriksaan : <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dasar hukum pemeriksaan. ➤ Tata cara pelaksanaan pemeriksaan. ➤ Instansi yang berwenang ➤ Penyimpangan-penyimpangan yang ditemukan ➤ Sanksi yang diterapkan atas penyimpangan ➤ Prosedur pelaksanaan sanksi.

Sumber: Diolah Peneliti

K. Metode Penelitian

K.1. Pendekatan Penelitian

Memilih pendekatan tertentu dalam suatu kegiatan penelitian, memiliki konsekuensi tersendiri terhadap tujuan yang hendak dicapai dalam kegiatan penelitian yang dilakukan. Karena sebuah pendekatan didalamnya berisi standar

dan cara kerja atau prosedur tertentu dalam proses penelitian, termasuk misalnya memilih dan merumuskan masalah, menjaring data, serta menentukan unit analisis yang akan diteliti dan lain sebagainya. Dalam konteks ini, peneliti diharapkan bersikap cermat dalam memilih sebuah pendekatan agar benar-benar sesuai dengan masalah yang diangkat atau diajukan serta tujuan yang ingin dicapai.³⁵ Terdapat dua macam pendekatan dalam suatu penelitian sosial, yaitu pendekatan kuantitatif dan pendekatan kualitatif.

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.

Secara singkat, menurut Neuman (2003:145), 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.³⁶

³⁵ Burhan Bungin, *Analisis Data Penelitian Kualitatif "Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi"*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, Hal 18

³⁶ W. Lawrence Neuman. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, (New York: Pearson Education, 2003), hal.145

K.2. Jenis Penelitian

Terdapat 3 jenis penelitian yang berbeda berdasarkan bentuk dan ukurannya, yakni :

- Berdasarkan manfaat penelitian

Dilihat dari manfaatnya, maka penelitian ini termasuk kedalam jenis penelitian murni, karena penelitian tersebut dilakukan atas dasar keingintahuan peneliti terhadap suatu hasil aktivitas yang ada dalam masyarakat.³⁷ Aktivitas tersebut adalah pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Tangerang. Selain itu, dalam penelitian murni, peneliti dapat secara bebas memilih permasalahan, dan siapa subjek penelitiannya.

- Berdasarkan tujuan penelitian

Dilihat dari tujuan yang ingin dicapai penelitian ini termasuk kedalam penelitian deskriptif. Disini peneliti berusaha menyajikan gambaran secara faktual dan akurat mengenai proses pengawasan dalam kegiatan pemungutan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor II (bekas) Yang dimaksud dari penelitian deskriptif adalah untuk mengeksplorasi dan mengklarifikasi mengenai sesuatu fenomena atau kenyataan sosial, dengan jalan mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti.³⁸

- Berdasarkan dimensi waktu

Penelitian ini termasuk kedalam jenis penelitian *cross sectional*, karena penelitian ini mengambil satu bagian dari gejala (populasi) pada satu waktu

³⁷ Mohammad Nasir, "Metode Penelitian", (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), Hal 29

³⁸ Sanapiah Faisal, "format-format penelitian sosial", (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 1999), hal 20.

tertentu. Hal tersebut sesuai dengan yang dikemukakan oleh Bailey dan Babbie, yakni :

*“...Most survey studies are in theory cross-sectional, even though in practice it may take several weeks or months for interviewing to be completed. Researchers observe at one point in time...”*³⁹

*“...Many research projects are designed to study some phenomenon by taking a cross section of it at one time and analyzing that cross section carefully...”*⁴⁰

K.3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penyusunan skripsi ini penulis memperoleh data dengan menggunakan metode penelitian yang terdiri dari:

a) Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Dalam studi kepustakaan, peneliti berusaha mempelajari dan menelaah berbagai literatur (buku-buku, jurnal, majalah, peraturan perundang-undangan, dan lain-lain) untuk menghimpun sebanyak mungkin ilmu dan pengetahuan, memperoleh gambaran yang lebih jelas serta komprehensif, terutama yang berhubungan dengan pokok permasalahan. Tujuan studi kepustakaan ini adalah untuk mengoptimalkan kerangka teori dalam menentukan arah dan tujuan penelitian serta konsep-konsep dan bahan-bahan teoritis lain yang sesuai konteks permasalahan penelitian.⁴¹

Melalui *library research*, akan diperoleh data sekunder dan data lain yang dapat dijadikan bahan landasan untuk menganalisa pengawasan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor II. Data sekunder yang dikumpulkan

³⁹Kenneth D. Bailey, *“Methods of Social Research”*, Fourth Edition, (New York: The Free Press, 1994), hal.36

⁴⁰Earl Babbie, *“The Practice of Social Research”*, Eight Edition, (Belmont, California: Wadsworth, 1992), hal. 100

⁴¹ Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988, hal.182.

dapat berupa *existing statistics*. *Existing statistics* ini membantu peneliti dalam mengumpulkan informasi yang menunjang penelitian, seperti yang dinyatakan oleh Neuman:⁴²

“ In existing statistics, a researcher locates a source of previously collected information, often in the form of government reports. He or she then recognizes the information in new ways to address a research question.”

Informasi yang diperoleh peneliti merupakan data sekunder yang diambil melalui studi dokumen dan literatur. Berdasarkan analisis data, data yang diperoleh dari studi lapangan yang dilakukan peneliti berupa data kualitatif dan data kuantitatif. Untuk data kualitatif, Jenis data kualitatif, yaitu data yang tidak berbentuk angka atau yang sifatnya sebagai penunjang dalam pembahasan yang terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer merupakan informasi yang dikumpulkan, yang berkaitan langsung dengan penelitian, diambil dari hasil wawancara dengan aparat lingkungan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Tangerang, Administratur Pelaksanaan Razia Kendaraan Bermotor, Pengusaha jual beli kendaraan bermotor.

Sedangkan data sekunder diperoleh dari buku-buku atau literatur atau data kepustakaan, Undang-undang dan lain-lain produk hukum berikut dokumen-dokumen yang berhubungan dengan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor. Sumber data sekunder berasal dari pihak atau instansi yang diteliti, perpustakaan dan berbagai penyedia informasi.

b) Studi lapangan (*field research*)

⁴² W. Lawrence Neuman, *Op.cit.*, hal.135

Peneliti berusaha untuk melakukan penelitian lapangan guna mengumpulkan data-data mengenai pengawasan terhadap pemungutan Bea Balik Nama Kendaraan. Hal ini dilakukan melalui wawancara terhadap beberapa informan yang terkait dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

Sebagaimana yang dinyatakan oleh Neuman, penelitian lapangan pada umumnya dilaksanakan dengan studi kasus, yang dilanjutkan dengan pemilihan lokasi penelitian dalam memulai penelitian tersebut.

“Most field researchers conduct case studies on a small group of people. Next, researchers select a social group or site for study. Once they gain access to the group site, they adopt a social role in the setting and begin observing. Field research is based on naturalism, which involves observing ordinary event in natural setting. A field researcher examines social meanings and grasps multiple perspective in natural social setting. He or she gets inside the meaning of sistem, and then goes back to an outside or research viewpoint.”⁴³

Untuk mendapatkan data primer dan data sekunder maka penelitian dilakukan dilapangan (*field research*). Metode pengumpulan data primer dilakukan dengan cara melakukan wawancara secara mendalam (*in depth interview*) untuk menggali informasi. Wawancara ini digunakan untuk mengetahui hal-hal dari responden secara lebih mendalam serta jumlah responden sedikit.⁴⁴ Hal yang sama berkaitan dengan field research dan *in depth interview* dikemukakan oleh Neuman:⁴⁵

“Field researchers use unstructured, nondirective, in-depth interviews, which differ from formal survey research interviews in many ways.”

⁴³ W. Lawrence Neuman, *Op.cit.*, hal.349.

⁴⁴ Riduan, *Metode dan Teknik Menyusun Tesis*, Bandung: Penerbit Alfabeta, 2004 hal.103

⁴⁵ *Ibid.*, hal 370

Interview (wawancara) adalah suatu kegiatan komunikasi verbal dengan tujuan mendapatkan informasi, dengan menggunakan instrumen pedoman wawancara. Disamping akan mendapatkan gambaran yang menyeluruh, juga akan mendapatkan informasi yang penting. Pertanyaan yang diberikan peneliti terhadap informan berupa pertanyaan terbuka (*open-ended questions*) dengan tujuan supaya peneliti dapat mengetahui jawaban dengan tepat dan jelas. Dengan peneliti tidak membatasi pilihan jawaban informan, sehingga informan dalam penelitian ini dapat menjawab secara bebas dan lengkap sesuai pendapatnya. Apabila jawaban yang diberikan belum jelas, maka peneliti dapat meminta informan untuk lebih memperjelas jawabannya, agar tidak terjadi kesalahan di dalam interpretasinya. Pedoman wawancara hanya terdiri dari beberapa pertanyaan utama yang dijadikan pedoman bagi peneliti, lalu dikembangkan pada saat wawancara sesuai dengan permasalahan penelitian.

Penelitian ini dilakukan pada Wilayah Kabupaten Tangerang. Adapun alasan peneliti memilih Kabupaten Tangerang sebagai wilayah penelitiannya adalah Kabupaten Tangerang yang memiliki potensi yang cukup tinggi terkait dengan penerimaan BBN KB II, dilihat dari tingginya jual beli kendaraan bekas di Jadetabek.

K.4. Unit Analisis dan Unit Observasi

Unit analisis dalam penelitian ini adalah kantor SAMSAT yang bertugas berhubungan langsung terhadap pemilik kendaraan dalam pemungutan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor II (bekas) di Kabupaten Tangerang. Sedangkan Unit

Observasi dalam penelitian ini adalah pelaksanaan pemeriksaan terhadap kendaraan (razia) di jalan raya di wilayah Kabupaten Tangerang.

K.5. Nara Sumber/Informan

Nara sumber/Informan adalah seseorang yang diharapkan dapat memberi informasi dan data yang dicari oleh peneliti. Kriteria yang wajib dimiliki seorang informan adalah memiliki pengetahuan tentang masalah yang diteliti dan terlibat langsung dalam masalah tersebut. Untuk menentukan informan yang akan diwawancarai, maka peneliti menetapkan suatu kriteria, sesuai dengan empat kriteria informan yang diajukan oleh Neuman, yaitu:

- *The informant is totally familiar with the culture and is position to witness significant events makes a good informant.*
- *The individual is currently involved in the field.*
- *The person can spend time with the research.*
- *Non analytical individuals make better informant.*⁴⁶

Penentuan *key informan* yang tepat sangat dibutuhkan dalam penelitian ini, karena informan tersebut merupakan sumber informasi yang potensial bagi peneliti dalam merumuskan permasalahan penelitian. *Key informan* yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain :

- Kepala UPTD unit PKB/BBN-KB Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Tangerang
- Kepala Operasi Pelaksanaan Razia Kendaraan Bermotor wilayah Kabupaten Tangerang
- Pengusaha jual beli kendaraan bermotor bekas di wilayah Jadetabek
- Calon pembeli kendaraan bekas di wilayah Jadetabek

⁴⁶ Wiliam Lawrence Neuman, "*Social Research Method: Qualitative and Quantitative Approaches*", USA: Ally and Bacon, 2003, hal 368.

K.6. Batasan Penelitian

Pembatasan masalah adalah penting untuk dilakukan agar penelitian lebih fokus dan jelas, hal ini diungkapkan oleh Husein Umar:

“Pembatasan masalah adalah usaha untuk menetapkan batasan-batasan dari masalah riset yang akan berguna untuk mengidentifikasi faktor-faktor mana saja yang akan dimasukkan ke dalam lingkup masalah riset dan mana yang tidak. Dengan demikian, pembatasan masalah akan memuat masalah riset menjadi lebih fokus dan jelas, sehingga rumusan masalah dapat dibuat dengan jelas pula.”⁴⁷

Penelitian ini memiliki pembatasan yaitu menganalisa permasalahan yang muncul dalam pengawasan Bea Balik Nama Kendaraan II (bekas) di kabupaten Tangerang.

⁴⁷ Husein Umar, *Metode Riset Ilmu Administrasi*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Umum 2004, hal. 166