

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Earmarking Tax**

##### **2.1.1 Konsep *Earmarking Tax***

Menurut Bös (2000), dalam arti yang paling ketat, *earmarking tax* adalah pendapatan pajak tertentu dikhususkan untuk penyediaan barang publik dan barang publik hanya dibiayai dari suatu jenis pajak tersebut. Carling (2007) menyebutkan bahwa *tax earmarking* yang terkadang disebut dengan ‘*hypothecation*’ ditafsirkan dan diartikan dengan berbeda bagi setiap orang. Pada bentuk yang paling murni, *earmarking tax* berarti bahwa seluruh pemasukan dari pajak tertentu disimpan terpisah dari total penerimaan pajak, dan hanya bisa digunakan untuk pengeluaran program pemerintah tertentu serta digunakan seluruhnya untuk membiayai program tersebut. Sementara Purtle & Stadnick (2020), mengartikan *earmarking taxes* sebagai pajak yang penerimaannya hanya bisa digunakan untuk aktivitas tertentu.

Berdasarkan pernyataan tersebut, definisi dari *earmarking tax* akan berbeda-beda bagi setiap orang. Setiap orang akan mempunyai pemahaman masing-masing mengenai arti dari *earmarking tax*. Dari teori *earmarking tax* yang telah dikemukakan sebelumnya, *earmarking tax* ini adalah penerimaan pajak

tertentu yang terpisah dari penerimaan pajak secara umum yang hanya bisa digunakan untuk mendanai aktivitas atau barang publik tertentu yang menjadi program pemerintah.

Kebijakan *earmarking tax* ini merupakan suatu kebijakan penggunaan dana pajak yang rigid bagi pemerintah. Carling (2007) menyebutkan bahwa bagi pemerintah, *earmarking tax* bisa memaksa mereka agar sebagian pendapatan pajak tertentu digunakan untuk tujuan tertentu dengan jumlah atau persentase yang telah ditentukan. Hal tersebut tidak populer bagi pemerintahan karena memaksa kekakuan atau *rigidity* pada anggaran. Kendali pemerintah dalam penggunaan pajak akan berkurang karena *earmarking tax* menjamin kategori pengeluaran tertentu agar bisa mendapat suntikan dana pajak secara eksklusif.

### **2.1.2 Prinsip *Earmarking Tax***

Beberapa prinsip kebijakan *earmarking* menurut Bird & Jun (2005) antara lain sebagai berikut.

#### **2.1.2.1 *The Benefit Rationale***

Pada prinsipnya, alasan untuk melakukan *earmarking* paling kuat ketika ada hubungan menguntungkan yang erat antara pembayaran pajak yang di-*earmark* dan penggunaan dari pembayaran tersebut untuk membiayai pengeluaran tambahan. Karena penerimaan pajak dialokasikan untuk pengeluaran yang di-*earmark* maka suplai otomatis akan menyesuaikan dengan permintaan dan akhirnya mencapai efisiensi ekonomi. *Earmarking* juga dapat dianggap adil dalam arti tidak ada yang menerima layanan tanpa membayar atau membayar tanpa menerima layanan.

### 2.1.2.2 *The Contractual Rationale*

Menurut Teja dalam Bird & Jun (2005), *earmarking* yang dirancang dengan baik, dalam keadaan tertentu bahkan dapat menjadi sarana efektif untuk menegakkan kesepakatan antar waktu. Misalnya, cukai yang dialokasikan untuk pasokan bahan kimia dipungut untuk membayar pembersihan bahan kimia beracun. Kecuali jika pendapatan pajak dialokasikan secara ketat untuk tujuan ini, pembayar pajak di daerah "bersih" mungkin tidak suka harus membayar untuk memperbaiki daerah "kotor". Kecuali jika mereka yang tinggal di daerah yang mendapat manfaat dari pembersihan, secara timbal balik terikat pada gilirannya untuk membiayai biaya masa depan dari pembersihan area yang mungkin terkontaminasi di masa depan, tidak ada yang dapat dibersihkan karena tidak ada yang mau membayar untuk memberi manfaat bagi orang lain tanpa komitmen kuat bahwa mereka sendiri akan dijaga di masa depan.

### 2.1.2.3 *The Political Economy of Earmarking*

Terkadang, suatu *earmarking* tidak memiliki hubungan logis ekonomi yang jelas antara sumber pajak dengan jenis program pengeluaran *earmarking*-nya. Misalnya pajak tembakau atau pajak *lotere* yang penggunaannya dikhususkan untuk pendanaan program pendidikan. Sama sekali tidak ada hubungan logis antara merokok dan perjudian dengan pendidikan. Satu-satunya alasan yang masuk akal adalah untuk meningkatkan pendapatan (Rajkumar, 2004) dengan memanfaatkan promosi dari pentingnya pengeluaran Pendidikan untuk membenarkan pengenaan pajak tambahan. Lalu ketika misalnya, pemerintah mengenakan pajak gaji yang baru dan menyebutnya pajak kesehatan meskipun dana mengalir ke anggaran

umum dan sama sekali tidak ada hubungannya dengan berapa banyak yang dihabiskan untuk kesehatan, pelabelan seperti itu jelas hanya untuk tujuan politik.

### **2.1.3 Jenis *Earmarking***

Menurut Bird & Jun (2005) *earmarking* tax dapat dibagi menjadi dua pendekatan berdasarkan hubungan tingkat penerimaan dan tingkat pengeluarannya, yakni *substantive earmarking* dan *symbolic earmarking*. *Substantive earmarking* merupakan praktik pengalokasian yang menghubungkan dengan erat antara sumber dana dengan pengeluarannya. Bila pajak yang diterima bertambah maka pengeluaran pula hendak bertambah seiring dengan kenaikan penerimaan pajak tersebut.

Sedangkan *symbolic earmarking* merupakan kebalikan dari *substantive earmarking*. *Symbolic earmarking* adalah praktik pengalokasian pajak yang hubungan antara sumber dana dengan pengeluarannya tidak erat, sehingga bagian dari hasil penerimaan pajak tidak mempengaruhi banyaknya pos pengeluaran *earmarking*, sehingga besar kecilnya pengeluaran *earmarking* bergantung pada kebijakan pemerintah. Menurutny dalam praktik di dunia nyata, sangat sulit untuk mengategorikan contoh *earmarking* yang ada dengan jelas ke dalam jenis *substantive* atau *symbolic*.

Sementara menurut Michael (2015) *earmarks* dibagi menjadi dua, yakni *full* dan *partial earmarks*. Pada *full earmarks* atau *earmarking* penuh, sumber penerimaan pajak yang di-eamark adalah satu-satunya sumber dana untuk suatu program atau pengeluaran. Artinya pada jenis *full earmarks*, suatu program pemerintah yang akan dibiayai oleh *earmarking tax*, hanya bisa menggunakan

sumber dana dari penerimaan pajak yang dikhususkan untuk pengeluaran program tersebut.

Pada *partial earmarks* atau *earmarking* sebagian merupakan izin dari legislator atau pembuat kebijakan untuk menambah penerimaan yang di-earmark dengan sumber dana yang lain. Jadi untuk *earmarking* sebagian ini, pemerintah mengambil kebijakan untuk membolehkan sebagian dari sumber dana pengeluaran untuk program yang di-earmarking, menggunakan dana tambahan dari sumber penerimaan yang lain.

Berbeda dengan pendapat sebelumnya, McCleary (1991) membagi *earmarking* ke dalam empat jenis yang diklasifikasikan menurut kekhususan sumber pajaknya dan biaya. Sumber penerimaan pajak dibagi menjadi pajak spesifik (*specific tax or fee*) dan pajak umum (*general tax*). Kemudian pos pengeluaran dibagi menjadi dua juga yakni pengeluaran spesifik (*specific end use*) dan pengeluaran umum (*broad end use*). Beliau kemudian menghubungkan tiap-tiap jenis pendapatan dan pengeluaran sebagaimana pada Gambar II.1.

Gambar II.1 Jenis *Earmarking Tax* Menurut McCleary

<i>Type</i>	<i>Revenue</i>	<i>Expenditure</i>	<i>Examples</i>
A	Specific tax or fee	Specific end use	Gasoline taxes and motor vehicle fees for highway investments. Social security, unemployment funds. Support of public enterprises.
B	Specific tax or fee	Broad end use	Lottery proceeds and sin taxes (on tobacco and alcohol) to finance social sector programs. Taxes and royalties from petroleum to finance development.
C	General tax	Specific end use	Fixed percentage of total revenue devoted to specific programs (such as education). Revenue sharing for a specific purpose.
D	General tax	General end use	Revenue sharing.

Sumber: McCleary (1991)

## 2.2 Penerapan

Menurut Usman (2002) penerapan merupakan segala sesuatu yang berujung pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme pada suatu sistem. Menurutya penerapan atau implementasi bukan hanya suatu aktivitas yang dilakukan, namun merupakan suatu tindakan atau kegiatan yang terancang dan terencana agar bisa mencapai tujuan yang diharapkan.

### 2.2.1 Penerapan Kebijakan Publik

Implementasi atau penerapan kebijakan (*policy implementation*) yaitu aktivitas yang dirancang untuk menjalankan program (Jones & Ismanto, 1991). Menurut Charles O Jones, ada tiga aktivitas yang signifikan dalam implementasi kebijakan publik yaitu pengorganisasian, interpretasi, dan aplikasi. Pengorganisasian adalah penetapan atau pengorganisasian sumber daya, unit dan metode untuk menerapkan kebijakan. Sementara interpretasi menurutnya adalah

menerjemahkan bahasa program (sering terkandung dalam undang-undang) ke dalam rencana dan kebijakan yang dapat diterima dan dapat diterapkan. Sedangkan pengaplikasian merupakan penyediaan layanan, pembayaran, atau tujuan lain yang disepakati.

### **2.3 Kinerja**

Moehariono (2013) menyebutkan bahwa *performance* atau kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu program kebijakan atau kegiatan untuk merealisasikan target, tujuan, sasaran, visi, dan misi suatu organisasi atau perusahaan yang dituangkan pada suatu perencanaan strategis suatu organisasi.

### **2.4 Efisiensi**

Setiap program atau kebijakan yang dijalankan, efisiensi menjadi hal yang sangat penting untuk dilakukan. Efisiensi adalah perbandingan antara hasil (*output*) dan tujuan, hubungan antara hasil dan tujuan yang ingin dicapai dan kemampuan untuk melakukannya dengan baik (Suadi, 1999).