

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

##### **1. Kontribusi Pajak Penerangan Jalan terhadap PAD Kota Metro**

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan terdahulu, kontribusi Pajak Penerangan Jalan mengalami fluktuasi dalam rentang tahun tertentu. Dilain sisi Pajak Penerangan Jalan juga terbukti memberikan kontribusi yang besar terhadap Penerimaan Daerah, sehingga diperlukan usaha dari pihak-pihak terkait untuk tetap memperlancar penerimaan dari Pajak Penerangan Jalan dengan terus menjaga proses pemungutan Pajak Penerangan Jalan dengan menyediakan Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar (SKPDKB), Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan (SKPDKBT), serta Surat Ketetapan Pajak Daerah Lebih Bayar (SKPLB). Sehingga optimalisasi penerimaan akan lebih baik (Mustoffa, 2018).

Sementara dalam penelitian yang lain dikemukakan bahwa Pajak Penerangan Jalan sangat membantu serta berperan penting dalam meningkatkan PAD dalam rangka Pembangunan di Kabupaten Lembata (Lamaya & Martono, 2015).

Mengacu pada penelitian yang telah dilakukan diatas menunjukkan bahwa Pajak Penerangan Jalan merupakan objek pajak penyumbang rataan terbesar dari

komponen Pajak Daerah kepada Pendapatan Asli Daerah. Hal ini disebabkan oleh tingginya objek Pajak Penerangan Jalan berupa penggunaan tenaga listrik yang dihasilkan sendiri maupun yang diperoleh orang lain.

## **2. Alokasi Pajak Penerangan Jalan yang digunakan untuk *Earmarking Tax***

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, tidak ada besaran khusus untuk alokasi *Earmarking* atas Pajak Penerangan Jalan. Sehingga besaran yang dikeluarkan disesuaikan dengan kebutuhan atas biaya yang dikeluarkan atas biaya penambahan titik penerangan jalan umum dan lampu hias, pemeliharaan lampu jalan umum dan lampu hias, serta biaya operasional lampu jalan umum dan lampu hias dengan cara membagi total biaya yang dikeluarkan dengan total pendapatan Pajak Penerangan Jalan dan dikalikan seratus persen.

Alokasi Pajak Penerangan Jalan terhadap *Earmarking Tax* ditunjukkan untuk penyediaan sarana prasarana Penerangan Jalan Umum (PJU) sebagaimana yang telah diatur oleh Dinas Tata Kota Manado. Badan Pengelola Keuangan dan Barang Milik Daerah Kota Manado akan menyetorkan alokasi dana *Earmarking Tax* ke SKPD. Penyetoran ini didasarkan pada jumlah anggaran dimana dana Penerangan Jalan Umum (PJU) masuk bersamaan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) lain (Tumangke, 2015).

## **3. Teknis Pelaksanaan Kebijakan *Earmarking Tax***

Tumangke (2015) menjelaskan bahwa Pelaksanaan pemungutan Pajak Penerangan Jalan dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah yang bekerja sama dengan Perusahaan Listrik Negara (PLN) yang bertugas sebagai pihak pemungut

serta penyeter Pajak Penerangan Jalan. Dalam hal pemasukan dan pengeluaran daerah diatur dalam rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dalam hipotesis penelitian ini, Teknis pelaksanaan pemungutan Kerja sama akan dilakukan oleh Walikota Metro sebagai pihak kesatu, PT PLN (Persero) sebagai pihak kedua dengan PT PLN bertindak sebagai pemungut Pajak Penerangan Jalan.

Badan Pengelola Pajak dan Retribusi Daerah bertindak sebagai Pengawas data dan laporan dari PT PLN. Sedangkan Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman bertindak sebagai pelaksana perencanaan pemasangan serta pemeliharaan lampu jalan serta lampu hias.

#### **4. Keefektifan Pelaksanaan Kebijakan *Earmarking* Pajak Penerangan Jalan**

Anumpita et al., (2016) dalam penelitian mengemukakan bahwa efektivitas Pajak Penerangan Jalan di Kabupaten Kepulauan Talaud dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2015 terbilang fluktuatif namun sudah efektif dengan rata-rata 61,22%. Peningkatan persentase penerimaan disebabkan oleh bertambahnya jumlah pelanggan, sedangkan penurunan persentase penerimaan disebabkan oleh ketidakpatuhan beberapa pelanggan dalam rangka pembayaran rekening listrik.

Berdasarkan penelitian diatas, efektivitas penerimaan Pajak Penerangan Jalan oleh Pemerintah Daerah Kota Metro sepertinya belum dapat dimaksimalkan. Hal ini dikarenakan masih terdapat beberapa titik jalan yang dalam perawatan dan pemeliharaan penerangan jalannya masih kurang memadai sehingga tidak dapat berfungsi dengan baik. Bahkan ada beberapa jalan yang belum dilengkapi dengan

lampu penerangan jalan. Dengan adanya fenomena ini akan berimplikasi pada efektivitas penerimaan Pajak Penerangan Jalan di Kota Metro.

## **2.2 Teori dan Konsep**

### **A. Desentralisasi**

Rondinelli et al., (1983) mengemukakan bahwa Desentralisasi merupakan penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan, ataupun kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada suatu organisasi wilayah, satuan administratif daerah, organisasi semi otonom, pemerintah daerah, ataupun organisasi non-pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat.

Berdasarkan pengertian tersebut bisa diambil sebuah kesimpulan bahwasannya desentralisasi memiliki pengertian yang luas, hal ini bisa mencakup kekuasaan, kewenangan, wilayah, dan administrasi.

Selain itu terdapat karakteristik pada sistem desentralisasi, hal ini pernah dikemukakan oleh Smith (1985), yaitu adanya wewenang pemerintah daerah untuk menetapkan suatu kebijakan, yang tujuannya untuk mengatur kepentingan daerahnya; terciptanya *political variety* dan *diversity of structure* di dalam sistem politik; serta adanya kewenangan untuk menetapkan norma hukum yang bersifat konkret dan individual. Atas norma hukum yang bersifat konkret itu akan menunjukkan sebuah pola hubungan antar organisasi sehingga akan tercipta sebuah keragaman politik serta struktur dalam politik.

### **B. Kontribusi**

Mahmudi (2010), mengemukakan bahwa kontribusi berfungsi sebagai sarana guna mengetahui sejauh mana pajak daerah memberikan sumbangan

terhadap Penerimaan Asli Daerah. Kontribusi dapat diketahui dengan cara membandingkan penerimaan pajak suatu daerah pada periode tertentu dengan periode yang lain. Semakin besar hasil yang didapatkan dari pembagian tersebut menunjukkan bahwa semakin besar pula kontribusi pajak terhadap Pendapatan Asli Daerah, hal sebaliknya pun demikian, semakin kecil hasil yang didapatkan dari pembagian tersebut menunjukkan bahwa semakin kecil pula kontribusi pajak terhadap Pendapatan Asli Daerah.

### **C. Pendapatan Asli Daerah**

Sumarjo (2010), menjelaskan bahwa PAD yang tinggi dapat mengindikasikan bahwa pemerintah daerah memiliki tingkat kemakmuran yang lebih tinggi dibandingkan daerah dengan PAD yang masih rendah. Tingkat kemakmuran tentunya akan berdampak kepada tingkat kinerja yang lebih baik. Dengan diberlakukannya desentralisasi membuat pemerintah daerah memiliki kesempatan untuk memberdayakan seluruh potensi guna memperoleh PAD yang tinggi. PAD merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Tingginya Pendapatan Asli Daerah inilah yang menjadi cerminan atas kemampuan suatu daerah dalam pembiayaan secara mandiri atas urusan pemerintahannya.

Untuk membiayai urusan pemerintahan tersebut. Halim (2007), membagi komponen Pendapatan Asli Daerah menjadi empat jenis, yaitu pertama pajak daerah, berdasarkan Undang-undang No. 34 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah disebutkan bahwa yang dimaksud dengan pajak daerah adalah iuran wajib yang

dilakukan oleh orang pribadi dan badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Kedua, retribusi daerah, yaitu pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemda untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Retribusi daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi daerah. Ketiga hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, merupakan penerimaan daerah yang berasal dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Keempat, lain-lain PAD yang sah, yang merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemda.

#### **D. Teori *Earmarking***

Mittermaier & Wexler (2014) mengemukakan bahwa *Earmarking* memiliki konotasi sebagai suatu proses yang berjalan bersamaan dengan suatu proses yang berlangsung normal. Dalam bidang keuangan konsep *Earmarking* ini mengacu pada penyerahan dana atau aliran pendapatan untuk pengguna atau orang-orang tertentu.

Sementara dalam penelitian yang lain disebutkan *earmarking* merupakan kebijakan yang menggunakan sumber penerimaan yang digunakan untuk peruntukan yang spesifik, sesuai dengan sasaran dan tujuannya. Dalam kehidupan nyata kebanyakan masyarakat sebagai wajib pajak yang membayar pajak akan melihat seberapa besar hasil pungutan pajak akan dikembalikan dalam bentuk alokasi atau program-program yang berkaitan dengan pemeliharaan objek pajak.

Jika alokasi dana pajak tersebut sedikit sementara hasil pungutannya besar akan menimbulkan banyak pertanyaan mengenai alokasi dana pajak untuk memelihara fasilitas umum dan akan menimbulkan efek di masa yang akan datang wajib pajak enggan untuk membayar pajak karena tidak memperoleh manfaat atas pembayaran pajaknya (Agustianto dkk, 2019)

Dalam hal jenis pajak di Indonesia, penerapan *earmarking tax* memiliki besaran alokasi yang berbeda-beda, hal ini seperti yang terjadi pada besaran *earmarking* Pajak Penerangan Jalan yang hanya dijelaskan dengan konotasi “Sebagian”. Dengan penggunaan konotasi “*sebagian*”, artinya besaran alokasi Pajak Penerangan Jalan ini tidak memiliki nilai minimum yang harus dipenuhi sehingga besarnya menyesuaikan dengan kebutuhan dan permintaan yang ada.

#### **E. Kebijakan Publik**

Winarmo (2008) menjelaskan bahwa salah satu dari empat jenis kebijakan *public goods* menyatakan bahwa pemerintah mengatur penyediaan barang-barang/ pelayanan untuk orang banyak mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan hingga evaluasi dari kebijakan sehingga atas suatu kebijakan public tersebut harus mempunyai tujuan yang jelas atau mempunyai tindakan yang berorientasi pada tujuan. Selain itu kebijakan publik diartikan sebagai suatu tindakan yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, bukan Tindakan yang dimaksudkan untuk dilakukan. Oleh karena itu, kebijakan publik yang diambil haruslah memiliki sifat positif yang didasarkan pada perundang-undangan sehingga bersifat mengikat dan memaksa.

## **F. Efektivitas**

Efektivitas merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Sehingga suatu hal bisa dikatakan efektif apabila memenuhi tujuan atau target kebijakan (*speding wisely*) dan dikatakan tidak efektif apabila tidak memenuhi tujuan dari target kebijakan (Mahmudi, 2010).