

# PENETAPAN TARGET PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH

Syafrul dan Lena Farida

FISIP Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293

**Abstract: Determination of Target Taxes and Levies.** The purpose of this study was to analyze the targeting of taxes and levies in the field of revenue Revenue Service, Finance and Asset Management area Siak. This research is a case study using a descriptive analysis comparing theory with practice. In accordance with the facts on the ground are obtained from target-setting process retribusi local taxes and services in the field of revenue income, management, finance and asset Siak area, apparently targeting because: 1) the lack of data, lack of data was the factor that led to the decision taken in the determination taxes and levies targets seem less rational, since the determination based on the realization last year and projected using an average of the targets set in the years to come, 2) lack of human resources, lack of sumberdya human factor in this regard about jobs and tax collection object retribution on the field, so that the required data in the target setting is not available, it is due to the lack of a dedicated budget to pay the counterparty to collect data in the field, and 3) lack of infrastructure, this factor with regard to data collection facilities required so that taxpayers are less than optimal data collection acquisition.

**Abstrak: Penetapan Target Pajak dan Retribusi Daerah.** Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis penetapan target pajak dan retribusi daerah pada bidang pendapatan Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah di Kabupaten Siak. Penelitian ini bersifat studi kasus dengan menggunakan analisa secara deskriptif yaitu membandingkan teori dengan praktek. Sesuai dengan fakta lapangan yang diperoleh dari proses penetapan target pajak dan retribusi daerah pada bidang pendapatan dinas Pendapatan, pengelolaan, keuangan dan aset daerah Kabupaten Siak, ternyata penetapan target dikarenakan: 1) Kekurangan data, faktor kekurangan data lah yang menyebabkan keputusan yang diambil dalam penetapan target pajak dan retribusi terkesan kurang rasional, karena penetapan berdasarkan realisasi tahun lalu dan dengan menggunakan metode proyeksi rata-rata maka ditetapkan target pada tahun yang akan datang; 2) Kekurangan SDM, faktor kurangnya sumberdya manusia dalam hal ini berkaitan tentang pekerjaan pendataan objek pajak dan retribusi di lapangan, sehingga data yang dibutuhkan dalam penetapan target tidak tersedia, hal ini disebabkan karena kurangnya anggaran yang diperuntukkan membayar rekanan yang melakukan pendataan di lapangan; 3) Kekurangan prasarana, factor ini berkaitan dengan masalah fasilitas pendataan yang dibutuhkan sehingga pendataan wajib pajak kurang optimal perolehannya.

**Kata Kunci:** Penetapan target pajak, bidang pendapatan, dan retribusi daerah.

## PENDAHULUAN

Pembangunan daerah yang dilaksanakan pada prinsipnya untuk meningkatkan taraf hidup atau kualitas hidup (*quality of life*) masyarakat. Setiap warga negara menginginkan peningkatan nilai dari satu titik ke titik yang selanjutnya yang setidaknya memberikan perubahan yang baik untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya. Peningkatan nilai hidup pada akhirnya akan bermuara pada kemakmuran (*welfare*) yang diharapkan setiap orang. Hal ini membutuhkan anggaran, karenanya pemerintah daerah harus kreatif menggalinya.

Dana yang diberikan pemerintah untuk peningkatan kesejahteraan sebagian besar

diperoleh dari masyarakat sendiri melalui penarikan pajak, retribusi, dan lainnya. Dana yang berupa anggaran tersebut dikeluarkan kepada masyarakat berupa pola pembiayaan dan mekanisme dan pengeluaran untuk pembiayaan kegiatan pemerintah dalam mengelola daerah tidaklah sama dengan mekanisme penerimaan dan pengeluaran pembiayaan rumah tangga konsumsi dan rumah tangga produksi. Jumlah pengeluaran anggaran pengeluaran daerah tidak ditentukan oleh besarnya penerimaan tetapi justru jumlah pengeluaran yang akan mempengaruhi jumlah anggaran penerimaan suatu daerah. Pemerintah sebagai organisasi sektor publik yang mendapatkan dan memanfaatkan pendanaan yang bersumber dari “dana publik” dan biasanya

dianggarkan oleh pemerintah melalui APBN atau APBD, memberikan fungsi atau layanan kepada masyarakat.

Salah satu pemerintah daerah yang mengalami masalah kesejahteraan adalah Pemerintah Kabupaten Siak. Sebagai salah satu kabupaten muda hasil pemekaran dari Kabupaten Bengkalis berdasarkan UU No. 53 Tahun 1999 telah berusaha melalui komitmennya untuk melakukan akselerasi pembangunan dengan upaya memanfaatkan potensi sumber daya manusia dan sumber daya non-manusia yang ada. Upaya-upaya yang dilakukan pemerintah daerah adalah peningkatan pendapatan asli serta upaya pengelolaan keuangan daerah agar lebih efektif dan efisien.

Pemerintah Kabupaten Siak dalam menjalankan roda pembangunan daerah sejalan dengan amanah otonomi daerah bukan saja tergantung pada kemampuan sumber daya manusia saja dalam menangkap peluang melainkan juga kemampuan finansial sebagai penopang dalam pembiayaan pembangunan daerah. Salah satu satuan kerja perangkat daerah yang mempunyai fungsi dalam pengelolaan pendapatan daerah adalah Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah diharapkan mempunyai kompetensi dalam rangka menjalankan tugas dan fungsi mengelola sumber-sumber keuangan sehingga mampu optimal dalam memberikan kontribusi pada APBD.

Di sisi lain Pemerintah Kabupaten Siak dalam upaya melaksanakan otonomi daerah masih diharapkan pada kemampuan keuangan yang dihasilkan sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Halim (2001) mengatakan bahwa pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas menjalankan mandat dari rakyat membutuhkan biaya yang besar. Untuk pembiayaan tersebut pemerintah daerah mempunyai beberapa sumber penerimaan daerah yang dituangkan dalam anggaran.

Sumber penerimaan daerah ini diantaranya adalah dari pajak dan retribusi daerah. Menurut Marihot (2006) pajak daerah adalah pungutan dari masyarakat oleh pemerintah daerah berdasarkan undang-undang yang bersifat dapat

dipaksakan dan terutang oleh wajib pajak membayarnya dengan tidak mendapat prestasi kembali (kontra prestasi/balas jasa) secara langsung, yang hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah dalam pembangunan. Sedangkan retribusi daerah adalah pembayaran wajib dari penduduk kepada pemerintah karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh pemerintah bagi penduduknya secara perorangan. Penetapan pajak dan retribusi daerah yang ditetapkan pemerintah tidak dapat sewenang-wenang, karena pajak dipungut berdasarkan adanya suatu keadaan, kejadian dan perbuatan yang menurut peraturan perundang-undangan pajak dikenakan pajak. Begitu juga dengan retribusi yang dikenakan kepada orang perorangan berdasarkan jasa yang disediakan pemerintah daerah yang dinikmati oleh orang atau badan.

Pemungutan pajak dan retribusi merupakan tanggung jawab dari Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah sebagai salah satu organisasi publik tentunya telah melakukan perubahan. Perubahan birokrasi publik yang diperkenalkan para teoritis tersebut merupakan perubahan birokrasi publik melalui pendekatan NPM (*New Public Management*) sebagai paradigma baru dalam upaya mentransformasi birokrasi yang kaku, hirarkis, birokratis bentuk administrasi publiknya menjadi suatu birokrasi yang fleksibel dan berorientasi pasar-pengguna jasa bentuk manajemen publiknya (Hughes, 1994).

Realisasi pendapatan daerah dari sektor pajak sampai tahun 2011 sudah tercapai secara optimal walaupun terjadi kenaikan realisasi target yang ditetapkan sampai dengan diatas 100%. Hal ini tentunya akan mempengaruhi APBD. Namun, yang cukup fenomenal yaitu mengenai pencapaian realisasi dari pajak dan retribusi yang selalu melebihi dari target yang ditetapkan. Dengan demikian timbul beberapa permasalahan dalam pencapaian penerimaan daerah dari sektor pajak dan retribusi yaitu realisasi penerimaan pajak dan retribusi diatas 100% disebabkan oleh optimalisasi oleh petugas pajak atau kesalahan menetapkan target pajak dan retribusi yang didasarkan pada pendataan pajak atau didasarkan pada data tahun yang lalu.

Dari fenomena di atas peneliti berasumsi bahwa peningkatan penerimaan Kabupaten Siak lebih cenderung dari kesalahan penetapan data target pajak dan retribusi daerah sehingga perlu diteliti salah satu unit kerja di Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Siak bidang pendapatan. Berdasarkan hasil penjangkangan dilapangan ternyata bahwa pegawai belum sepenuhnya dapat menjalankan fungsi dan tugas dalam pendataan wajib retribusi dan pajak guna sebagai acuan untuk penetapan target di seluruh wilayah Kabupaten Siak dikarenakan kondisi daerah yang bervariasi dan berjauhan dan hanya dapat dilalui melalui jalan sungai. Karena itu, sistem pendataan terhadap kecamatan yang jauh dilakukan dengan melakukan prediksi terhadap wajib pajak dan retribusi tahun lalu, pemberian motivasi dari pemerintah daerah kepada petugas pendataan dilapangan belum optimal dan tidak sebanding dengan beban tugas dan situasi lapangan yang harus didata, keterbatasan para petugas lapangan dan penjadwalan pendataan belum efektif dikarenakan keterbatasan data kegiatan lapangan untuk kegiatan.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis penetapan target pajak dan retribusi daerah pada bidang pendapatan Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah di Kabupaten Siak

## METODE

Penelitian dilaksanakan pada Pemerintah Kabupaten Siak studi kasus bidang pendapatan pada Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah. Penelitian ini bersifat studi kasus dengan menggunakan analisa secara deskriptif, yaitu membandingkan teori dengan praktek. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer, data primer merupakan data yang didapat dengan menggunakan wawancara ditujukan kepada Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Siak beserta perangkat-perangkatnya untuk mendapatkan informasi mengenai proses penetapan target. Kemudian data sekundernya adalah data-data yang diperoleh dari Dinas Pendapatan, Pengelolaan, Keuangan dan

Aset Daerah Kabupaten Siak yakni Target dan Realisasi Sumber Pendapatan dari Pajak dan Retribusi.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui wawancara, yaitu metode pengumpulan data dengan melakukan tanya jawab langsung secara lisan dengan informan penelitian atau narasumber. Metode wawancara atau interview ini mencakup cara yang digunakan seseorang dengan suatu tugas tertentu dengan mencoba mendapatkan keterangan ataupun pendirian secara lisan dari seorang responden dengan bercakap-cakap, berhadapan muka dengan orang itu. Cara ini ditempuh guna mengetahui secara langsung yang dimaksud oleh subyek maupun obyek dalam bentuk percakapan antara kedua belah pihak secara komunikatif. Dengan demikian keterangan yang diterima oleh peneliti dari informan berbentuk keterangan lisan. Dengan menggunakan *interview guide* sebagai pegangan, wawancara dilakukan secara terbuka, dan terstruktur, secara pertanyaan yang memfokus pada permasalahan sehingga informasi yang dikumpulkan cukup lengkap dan mendalam.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Penetapan target pajak dan retribusi daerah yang dilakukan oleh bidang pendapatan pada Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Siak, merupakan langkah pengambilan keputusan yang dilakukan oleh lembaga khususnya bidang pendapatan. Dimensi yang digunakan adalah sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Nugroho tentang model teori rasionalisme dalam penetapan target. Penilaian yang dilakukan mengenai kesesuaian antara teori dengan kenyataan di lapangan menjadi acuan dalam penilaian penetapan target yang dilaksanakan oleh lembaga.

### Pemberian Tugas Penetapan Target Pajak dan Retribusi Secara Langsung dari Atasan

Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu yang dapat dibedakan dari masalah-masalah yang lain atau setidaknya dinilai

sebagai masalah-masalah yang diperbandingkan satu sama lain. Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Siak dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 22 Tahun 2007 tanggal 4 September 2007 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Siak. Berdasarkan peraturan daerah tersebut DPPKAD adalah dinas yang merupakan unsur pelaksana tugas di bidang Pengelola keuangan, dipimpin oleh seorang kepala dinas dan berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

Pada lembaga DPPKAD yang mengurus masalah penetapan target pajak dan retribusi daerah adalah bidang pendapatan. Bidang pendapatan ini terdiri dari tiga seksi yakni: seksi pendapatan dan penetapan, kemudian seksi penagihan dan seksi penerimaan pendapatan. Kepala bidang pendapatan mengetahui dan menerima tugas dari atasannya dalam rangka menetapkan target pajak dan retribusi daerah. Kemudian berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala DPPKAD Kabupaten Siak dari hasil wawancaranya mengenai dilakukannya perbincangan antara atasan dengan bawahan dalam penetapan target pajak dan retribusi pada tahun-tahun yang akan datang dengan mempertimbangkannya dari tahun-tahun yang telah lalu.

Dari tanggapan tersebut dapat diketahui bahwa rapat selalu dilakukan dengan kepala dinas khususnya DPPKAD Kabupaten Siak dalam rangka evaluasi dan perencanaan program ke depan. Selain itu juga dalam rangka menetapkan target pajak dan retribusi sangat dibutuhkan data. Dari informasi tersebut dapat diketahui bahwa data yang dibutuhkan oleh bidang pendapatan dalam rangka menetapkan target masih belum tersedia.

Dari penjelasan tersebut dapat dikatakan bahwa data yang dibutuhkan dalam rangka menetapkan target pajak dan retribusi daerah memang masih sangat terbatas dan dinilai belum akurat. Ini berarti bahwa bidang pendapatan mengetahui dengan baik tugas penetapan target pajak dan retribusi sudah menjadi tanggung

jawabnya dan upaya pengumpulan data juga dilakukan, namun masih belum optimal. Hal ini karena keterbatasan anggaran dan juga sumberdaya manusia dalam rangka melakukan pendataan terhadap potensi pajak dan retribusi daerah di Kabupaten Siak.

Hal tersebut jelas bahwa kepala bidang pendapatan mengetahui dan memiliki tugas menetapkan target pajak dan retribusi daerah di Kabupaten Siak. Hal ini juga diiringi dengan usaha dalam rangka menetapkan petugas sebanyak 3 orang dalam mengurus masalah pendataan potensi pajak. Selain itu juga menyediakan anggaran, namun keterbatasan yang dimiliki lembaga berkaitan dengan masalah ketersediaan jumlah petugas yang harus mendata pada 14 kecamatan di Kabupaten Siak sudah barang tentu tidak memadai.

### **Tujuan-Tujuan, Nilai-Nilai atau Sasaran yang Mepedomani Pembuat Keputusan**

Tujuan-tujuan, nilai-nilai atau sasaran yang mepedomani pembuat keputusan amat jelas dan dapat diterapkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingannya. Kepala bidang menetapkan sasaran penting yang harus dilakukan dalam penetapan target pajak dan retribusi. Item yang ditanyakan antara lain: 1) Kepala bidang membicarakan bagaimana cara menetapkan target pajak dan retribusi di Kabupaten Siak kepada para pegawainya? 2) Adanya kejelasan sasaran yang ingin dicapai dalam upaya menetapkan target pajak dan retribusi daerah? 3) Adanya kejelasan perintah dalam menetapkan target pajak dan retribusi dari atasan? 4) adanya metode yang jelas yang digunakan dalam menetapkan target pajak dan retribusi? 5) adanya perangkinangan kepentingan yang ingin dicapai dalam penetapan target pajak dan retribusi daerah?

Dasar sebagai acuan dalam penetapan target masih bersifat tidak formal sehingga menyebabkan ketidakjelasan dari pegawai dalam melaksanakan pekerjaannya. Kegagalan kebijakan dapat dikategorikan menjadi tidak terimplementasi dan implementasi yang tidak berhasil. Tidak terimplementasikan berarti bahwa kebijakan tersebut tidak sesuai dengan rencana. Hal

ini disebabkan aktor-aktor yang terlibat tidak bekerja secara efektif dan efisien ataupun tidak menguasai permasalahan bahkan di luar jangkauan kekuasaannya. Sedangkan implementasi yang tidak menguntungkan, jika kebijakan tersebut tidak dapat mewujudkan dampak yang dikehendaki. Kondisi ini disebabkan oleh pelaksanaan yang jelek, kebijakannya sendiri jelek dan kebijakan tersebut bernasib jelek. Besar kecilnya *implementation gap* tersebut sedikit banyak akan tergantung pada apa yang disebut sebagai *implementation capacity* dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. *Implementation capacity* tidak lain ialah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai.

Sedangkan ketidakberhasilan implementasi biasanya terjadi apabila suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana tetapi mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil dalam dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan oleh faktor-faktor: (1) pelaksanaannya jelek (*bad execution*), (2) kebijakan itu sendiri memang jelek (*bad policy*), (3) kebijakan itu memang bernasib jelek (*bad luck*).

### **Berbagai Alternatif untuk Memecahkan Masalah**

Berbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut diteliti secara seksama. Kepala bidang bersama pegawai membicarakan masalah penetapan target pajak dan retribusi daerah dengan melaksanakan kegiatan pendataan dan analisis sehingga dihasilkan informasi yang jelas dan dapat ditetapkan kebijakan dengan baik. Item yang ditanyakan antara lain: 1) kepala bidang memiliki informasi yang jelas tentang potensi pajak dan retribusi daerah yang ada di Kabupaten Siak? 2) kepala bidang dalam

menetapkan target pajak dan retribusi menggunakan data dan informasi yang diperoleh berdasarkan pendataan di lapangan secara nyata? 3) pegawai diikutsertakan dalam menetapkan target pajak bersama kepala bidang dan cara mencapainya? 4) kepala bidang membuat beberapa alternative pilihan dalam menetapkan target pajak dan retribusi? 5) kepala bidang sistematis dalam menyusun dan menetapkan target pajak dan retribusi daerah.

Dari hasil wawancara dengan pegawai bidang pendapatan tentang berbagai alternatif untuk memecahkan masalah kurang jelasnya alternative pilihan keputusan yang dibuat kepala bidang. Ini karena kurang memiliki informasi yang jelas tentang potensi pajak dan retribusi daerah yang ada. Kemudian dalam menetapkan target pajak dan retribusi menggunakan data dan informasi yang diperoleh berdasarkan pendataan di lapangan secara nyata, pegawai kurang diikutsertakan dalam menetapkan target pajak bersama kepala bidang dan cara mencapainya, keputusan dibuat tidak berdasarkan alternative pilihan dalam menetapkan target pajak dan retribusi dan kurang sistematis dalam menyusun dan menetapkan target pajak dan retribusi daerah.

Pengambilan kebijakan harus mampu memberikan jalan keluar dari berbagai macam alternatif kebijakan publik dan pemerintahan, dan yang paling banyak mencapai seperangkat tujuan didalam hal hubungan antara kebijakan dalam tujuan.

### **Akibat-Akibat (Biaya dan Manfaat)**

Akibat-akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan setiap alternatif yang dipilih diteliti dengan seksama sehingga adanya konsekuensi dari keputusan apa yang dipilihnya. Item yang ditanyakan antara lain: 1) kepala bidang beserta dengan pegawai melakukan analisis data sehingga menghasilkan informasi yang dapat digunakan dalam pengambilan keputusan; 2) kepala bidang memperhitungkan konsekuensi biaya manfaat dari setiap pilihan keputusan yang diusulkan dalam penetapan target pajak dan retribusi daerah?; 3) dalam menetapkan keputusan penetapan target diikuti dengan langkah teknisnya di lapangan; 4)

juga tersedia langsung pelaksana dalam pencapaiannya di lapangan yang tersusun sedemikian rupa, 5) keputusan penetapan target yang dibuat sudah mempertimbangkan biaya dan manfaat sebagai konsekuensinya.

Dari hasil wawancara dengan pegawai bidang pendapatan tentang kepala bidang beserta dengan pegawai melakukan analisis data sehingga menghasilkan informasi yang dapat digunakan dalam pengambilan keputusan bahwa masih belum sebandingnya antara biaya dengan manfaat yang dihasilkan dari kebijakan penetapan target dan retribusi. Hal ini karena kepala bidang beserta dengan pegawai kurang melakukan analisis data sehingga menghasilkan informasi yang dapat digunakan dalam pengambilan keputusan; selain itu memperhitungkan konsekuensi biaya manfaat dari setiap pilihan keputusan yang diusulkan dalam penetapan target pajak dan retribusi daerah; dalam menetapkan keputusan penetapan target diikuti dengan langkah teknisnya di lapangan; juga tersedia langsung pelaksana dalam pencapaiannya di lapangan yang tersusun sedemikian rupa, keputusan penetapan target yang dibuat sudah mempertimbangkan biaya dan manfaat sebagai konsekuensinya.

Keseluruhan proses kebijakan baru bisa dimulai bila tujuan umum dari kebijakan tersebut telah ditetapkan, program pelaksanaan telah dibuat, serta dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan. Selanjutnya implementasi kebijakan bukanlah sekedar terkait dengan bagaimana mekanisme penjabaran berbagai keputusan politik ke dalam prosedur rutin melewati saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

### **Setiap Alternatif dan Masing-masing Akibat yang Menyertainya akan Diperbandingkan dengan Alternatif Lainnya**

Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya akan diperbandingkan dengan alternatif lainnya. Dalam hal ini kepala bidang transparan dalam menetapkan target. Item yang ditanyakan antara lain: 1) pegawai

bersama kepala bidang duduk satu meja membicarakan masalah penetapan target pajak dan retribusi?; 2) kepala bidang dalam memutuskan menerima saran dari pegawai?; 3) kepala bidang juga mendapatkan saran dari atasan yakni kepala dinas dalam penetapan target; 4) keputusan diambil dengan dasar pertimbangan yang matang; 5) keputusan diambil oleh kepala bidang dengan hati-hati.

Dari hasil wawancara dengan pegawai bidang pendapatan tentang setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya akan diperbandingkan dengan alternatif lainnya dan hal ini kurang dilakukan pada bidang pendapatan. Kebijakan pajak merupakan instrumen kebijakan fiskal yang ditetapkan pemerintah dalam melakukan fungsi alokasi, distribusi, regulasi, dan fungsi stabilisasi. Kebijakan pajak berhubungan dengan tiga fungsi publik, yaitu fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Pelaksanaan kebijakan pajak harus dilakukan melalui pembagian sistem perpajakan yang berpengaruh terhadap alokasi sumber, distribusi pendapatan, dan stabilitas ekonomi. Sistem perpajakan menjadi sistem perpajakan yang elastis dan sistem perpajakan yang progresif. Sistem perpajakan yang elastis berkaitan erat dengan pajak dan kebijakan fiskal sebagai fungsi alokasi dan fungsi stabilitas ekonomi.

Fungsi alokasi berkaitan dengan perbandingan penerimaan pajak terhadap produk domestik bruto yang sering disebut rasio perpajakan dan berkaitan pula dengan peningkatan pembagian penerimaan pajak sebagai upaya penyediaan pelayanan publik. Sistem perpajakan yang elastis sebagai fungsi stabilitas ekonomi adalah menjamin tersedianya anggaran dalam jumlah tertentu yang akan digunakan sewaktu-waktu apabila terdapat fluktuasi di dalam komponen pendapatan nasional. Adapun sistem perpajakan yang progresif berkaitan dengan distribusi beban pajak, yaitu wajib pajak yang berpenghasilan tinggi akan dikenakan tarif pajak yang tinggi.

Kebijakan perpajakan secara umum bertujuan sebagai alat untuk mengumpulkan sumber pendanaan. Bagi negara-negara berkembang

digunakan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi, menciptakan lapangan kerja, menstabilkan perekonomian, mendistribusikan pendapatan dan kekayaan serta meningkatkan tabungan pemerintah ataupun swasta dengan melakukan pembatasan konsumsi barang-barang mewah. Ditinjau dari aspek ekonomi, tujuan kebijakan perpajakan merupakan penyedia sumber-sumber penerimaan untuk pembiayaan negara dan kontrol penawaran keuangan atau menstabilkan tingkat harga di pasar. Dari sisi sosial berfungsi sebagai instrumen untuk menetapkan besarnya upah minimum di suatu negara, dengan cara penentuan besarnya penghasilan tidak kena pajak (PTKP) yang digunakan sebagai biaya standar hidup minimum.

Salah satu kebijakan pemerintah dalam penyusunan kebijakan perpajakan bertujuan untuk mengakomodasi kebijakan fiskal, yaitu melalui perlakuan perpajakan secara khusus (*tax expenditure*) sehingga pemerintah kehilangan potensi penerimaan yang seharusnya dapat diterima.

### **Pembuat Keputusan akan Memilih Alternatif dan Akibat-akibatnya**

Pembuat keputusan akan memilih alternatif dan akibat-akibatnya, yang dapat memaksimalkan tercapainya tujuan, nilai atau sasaran yang digariskan. Item yang ditanyakan antara lain: 1) keputusan penetapan target pajak dan retribusi menjadi acuan dalam pelaksanaan pencapaian target oleh SKPD pelaksana, 2) keputusan mendapatkan kritikan dari pelaksana lapangan, 3) keputusan yang diambil sudah menganut nilai rasionalitas sesuai dengan potensi yang dimiliki, 4) keputusan yang dibuat dievaluasi pelaksanaannya?, 5) keputusan tersebut dievaluasi hasilnya.

Dari hasil wawancara dengan pegawai bidang pendapatan tentang pembuat keputusan akan memilih alternatif dan akibat-akibatnya dinilai masih kurang tepatnya keputusan yang diambil karena dinilai kurang rasional dan kurang tepat dalam pencapaiannya. Hal ini karena pencapaiannya melebihi dari batas yang ditentukan.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut dapat diketahui bahwa penetapan target pajak dan

retribusi daerah pada bidang pendapatan Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah di Kabupaten Siak masih belum sesuai dengan penetapan kebijakan model rasionalitas, hal ini karena penetapan kebijakan melalui proyeksi dari realisasi pajak dan retribusi tahun lalu belum rasional. Karena menurut model rasionalitas mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum social gain* yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat.

Model yang dikembangkan dari model *cost-benefit analysis*. Karena model ini mengatakan proses formulasi kebijakan haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Dengan kata lain, model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis. Walaupun demikian kebijakan ini mempunyai beberapa kelemahan pokok, yakni konsep *maximum social gain* berbeda-beda antara kelompok kepentingan. Pada kasus penetapan target pajak berkepentingan pemerintah dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah melalui pajak dan retribusi mengarahkan lembaga yang berwenang dalam hal ini adalah DPPKAD melalui Bidang Pendapatan menetapkan pajak dan retribusi secara sepihak dan tidak mempertimbangkan potensi yang ada di masyarakat dan tidak mengetahui serta tidak memiliki data yang akurat sehingga target yang ditetapkan tidak sesuai.

Memang pada kasus penetapan pajak dan retribusi daerah di Kabupaten Siak ini realisasinya melebihi target, tapi jika kurang dari target hal ini dapat menyebabkan masalah tersendiri pada daerah. Selain itu juga sangat sulit dicapai kebijakan yang *maximum social gain* mengingat patologi birokrasi yang cenderung melayani diri sendiri daripada melayani publik. Kenyataan ini sulit diingkari mengingat pegawai negeri adalah institusi yang kurang memberikan insentif yang memadai, sehingga menciptakan kecenderungan korupsi, termasuk mengkorupsi kebijakan publik.

## SIMPULAN

Berdasarkan teori yang dipahami tersebut, sesuai dengan fakta lapangan yang diperoleh dari proses penetapan target pajak dan retribusi daerah pada bidang pendapatan dinas Pendapatan, pengelolaan, keuangan dan asset daerah Kabupaten Siak, ternyata penetapan target dikarenakan: 1) Kekurangan data, faktor kekurangan data lah yang menyebabkan keputusan yang diambil dalam penetapan target pajak dan retribusi terkesan kurang rasional, karena penetapan berdasarkan realisasi tahun lalu dan dengan menggunakan metode proyeksi rata-rata maka ditetapkan target pada tahun yang akan datang; 2) Kekurangan SDM, faktor kurangnya sumberdaya manusia dalam hal ini berkaitan tentang pekerjaan pendataan objek pajak dan retribusi di lapangan, sehingga data yang dibutuhkan dalam penetapan target tidak tersedia, hal ini disebabkan karena kurangnya anggaran yang diperuntukkan membayar rekanan yang melakukan pendataan di lapangan; 3) Kekurangan

prasarana, faktor ini berkaitan dengan masalah fasilitas pendataan yang dibutuhkan sehingga pendataan wajib pajak kurang optimal perolehannya.

## DAFTAR RUJUKAN

- Abidin, Zainal. 2002. *Kebijakan Publik*. Yayasan Pancur Curah, Jakarta.
- Marihot. 2006. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Nugroho. Riant. 2006. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Elexmedia Komputindo, Jakarta.
- Pratt dan Kulsrud. 1998. *Federal Taxation*. Taxation Series.
- Toha, Miftah. 1991. *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Rajawali Press, Jakarta.
- Usman. 1980. *Pajak-Pajak Indonesia*. Yayasan Bina Pajak, Bandung.
- Wibawa. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.