

Implementasi Kebijakan Pajak Ait Tanah di Kota Tegal (Kajian Perda Nomor 2 tahun 2011 Tentang Pajak Air Tanah)

Oleh :

Mohammad Izur Rifki Ovani, Sri Suwitri, Hesti Lestari

**JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS DIPONEGORO**

Jalan Profesor Haji Soedarto, Sarjana Hukum Tembalang Semarang Kotak Pos 1269

Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405

Laman : <http://www.fisip.undip.ac.id> email : fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

Groundwater tax is one type that is managed by the local tax . Tax groundwater previously managed by the provincial government then managed entirely by local governments as a form of decentralization . Implementation of tax policy at Tegal ground water is fully regulated in Regulation No. 2 of 2011 About Tax Groundwater . Authorized agency in terms of tax collection and management of ground water is Revenue Service, Management, Finance and Public Asset (DPPKAD). Local regulations governing the issuance of tax policy groundwater is one of the efforts to preserve and control of groundwater use , so that it can be used on an ongoing basis and the tax function as a source of income to finance a useful area for regional development. This study aims to explain how tax policy implementation groundwater management in Tegal and identify aspects that support and hinder the implementation of tax policy groundwater managed by DPPKAD Tegal and is expected to become an input for implementing this policy.

Supporting and inhibiting aspects identified aspects of the phenomenon of financial resources, economic conditions, social and political society, communication, and characteristics of the implementing agency. This is a descriptive qualitative study, using snowballing sampling technique. This study shows that the implementation of the groundwater tax already well proven with the successful achievement of the groundwater tax revenue , but there are some obstacles in its implementation. Many inhibiting factors that affect the implementation of groundwater tax collection, there are limited budget, yet comprehensive level of consciousness by taxpayer, and the lack of participation of the taxpayer and lack of socialization because DPPKAD has never held a formal socialization.

Keywords: Policy implementation, Groundwater tax, Tegal city

A. Latar Belakang

Air tanah menjadi andalan utama untuk memenuhi kebutuhan air bersih baik untuk industri maupun domestik. Eksploitasi terhadap air tanah yang terus berlangsung ini menimbulkan kerusakan lingkungan yang mengarah pada terjadinya kelangkaan air tanah. Salah satu upaya pemerintah untuk memulihkan kondisi air tanah adalah menetapkan pajak pengambilan air tanah dengan NPA (Nilai perolehan Air) sebagai dasar perhitungan. Namun kenyataannya, hingga saat ini pajak air tanah belum dapat memberikan pertimbangan terhadap pemulihan air tanah yang optimal.

Rumusan kebijakan pengelolaan air tanah harus mendukung model, sehingga upaya pemulihan air tanah dapat berjalan maksimal. Model dibentuk dengan lima sub-model yaitu sub-model ketersediaan air tanah, sub-model pertumbuhan penduduk, sub-model industri, sub-model tata guna lahan dan sub-model pajak air tanah. Dari hasil simulasi dengan harga air baku (HAB) eksisting sebesar Rp 500,-/m³ hanya memberikan kontribusi sebesar 0,06%-0,24% terhadap input ketersediaan air tanah. Hasil simulasi jangka panjang dari tahun 2000 hingga 2050 dengan mengabaikan *willingness to pay* pihak industri, diperoleh bahwa HAB optimal dalam formula NPA adalah sebesar Rp 112.000,-/m³ untuk memperoleh kondisi yang diharapkan dari model yang dicirikan dengan stabilnya ketersediaan air tanah. Pelaksanaan pemungutan pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan menggunakan sistem *official assessment*.

Kebutuhan akan air untuk berbagai keperluan cenderung terus meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan pembangunan di berbagai sektor. Di sisi lain, potensi sumber air untuk memenuhi kebutuhan pokok dan berbagai kegiatan pembangunan tersebut semakin mengalami kemerosotan. Air tanah sebagai salah satu sumber daya air

merupakan pemasok kebutuhan akan air melimpah. Hasil inventarisasi Kementerian ESDM, di Indonesia terdapat 423 cekungan air tanah. Keberadaannya tersebar luas di daratan Indonesia. Di setiap provinsi bahkan kabupaten dan kota umumnya dijumpai air tanah. Jawa Tengah sendiri terdapat 31 buah cekungan air tanah, terdiri dari 6 CAT dalam satu Kabupaten/Kota, 6 CAT lintas Provinsi, 19 CAT lintas Kabupaten/Kota. Salah satu CAT lintas Kabupaten/Kota yang berada di wilayah Kota Tegal adalah CAT Tegal-Brebes dalam jumlah dengan potensi air tanah sebesar itu, akan memberikan kontribusi yang signifikan dalam pemenuhan kebutuhan akan air bersih bagi masyarakat sehingga tidak mengalami kesulitan air, walaupun pada kenyataannya di berbagai daerah masih banyak penduduk mengalami kesulitan mendapatkan air bersih, bahkan jumlahnya makin bertambah dengan tingkat kesulitannya semakin tinggi.

Salah satu upaya pengendalian, penertiban dan pengelolaan penggunaan air tanah dilakukan pemerintah Kota Tegal melalui Implementasi Kebijakan Pajak Air Tanah Berdasarkan **Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pajak Air Tanah** yang mengatur pengelolaan pajak air tanah atas azas keseimbangan, kemanfaatan dan kelestarian air tanah.

B. Tujuan Penelitian

1. Menjelaskan implementasi kebijakan pengelolaan pajak air tanah di Kota Tegal.
2. Menjelaskan aspek-aspek pendukung/penghambat implementasi kebijakan pajak air tanah di Kota Tegal

C. Kerangka Teori

C.1 Model Proses Implementasi Kebijakan Publik

Model yang dibicarakan disini meliputi model implementasi kebijakan yang diperkenalkan oleh Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn serta model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edwards.

C.1.1 Model Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan van Horn menawarkan suatu model dasar yang mempunyai enam variabel yang membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja (*performance*). Variabel tersebut adalah sebagai berikut :

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan

Variabel ini didasarkan pada kepentingan utama terhadap faktor-faktor yang menentukan kinerja kebijakan. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh. Namun, ada 2 penyebab kesulitan untuk mengidentifikasi dan mengukur kinerja:

- a. Disebabkan oleh bidang program yang terlalu luas dan sifat tujuan yang kompleks.
- b. Akibat dari kekaburan dan kontradiksi-kontradiksi dalam pernyataan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan.

Dalam melakukan studi implementasi tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena

implementasi tidak akan berhasil bila tujuan-tujuan tidak dipertimbangkan.

2. Sumber-sumber kebijakan

Sumber-sumber yang tersedia mendapatkan perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber yang dimaksud mencakup dana atau insentif yang mendorong dan memperlancar implementasi agar efektif.

3. Karakteristik badan-badan pelaksana

Karakteristik badan-badan pelaksana tidak bisa lepas dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik, norma-norma dan pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan.

4. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial, dan politik

Dampak kondisi-kondisi di atas pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian besar selama dasawarsa yang lalu. Para peminat perbandingan politik dan kebijakan publik secara khusus tertarik dalam mengidentifikasi pengaruh variabel-variabel lingkungan pada hasil-hasil kebijakan. sekalipun dampak dari faktor-faktor ini pada implementasi keputusan kebijakan mendapat perhatian yang kecil, namun menurut Van Meter dan Van Horn, faktor-faktor tersebut mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksana.

5. Kecenderungan pelaksana (*implementors*)

Arah kecenderungan-kecenderungan pelaksana terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan juga merupakan suatu hal yang sangat penting. Para pelaksana mungkin gagal dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan dengan tepat

karena mereka menolak tujuan-tujuan yang terkandung dalam kebijakan-kebijakan tersebut. Alasan yang mendasari tujuan-tujuan suatu kebijakan ditolak oleh orang-orang yang bertanggung jawab terhadap implementasi kebijakan antara lain:

- a. Tujuan kebijakan yang ditetapkan sebelumnya mungkin bertentangan dengan sistem nilai pribadi para pelaksana.
- b. Kesetiaan ekstra dengan organisasi.
- c. Perasaan akan kepentingan diri sendiri.
- d. Karena hubungan-hubungan yang ada dan yang lebih disenangi.

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino, 2006:143), kecenderungan-kecenderungan pelaksana akan mempengaruhi kinerja kebijakan. Padahal apabila ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan diterima luas oleh para pelaksana kebijakan, hal tersebut akan mendorong keberhasilan implementasi kebijakan.

C.1.2 Model Edwards III

Menurut Edwards III (Winarno, 2008:73) dalam mengkaji implementasi kebijakan dimulai dengan mengajukan pertanyaan mengenai prakondisi apa yang diperlukan, sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil? Hambatan-hambatan utama yang mengakibatkan suatu implementasi kebijakan gagal? Edwards III berusaha menjawab pertanyaan tersebut dengan membicarakan empat faktor atau variabel dalam implementasi kebijakan publik yaitu komunikasi, sumber-sumber, disposisi, dan struktur birokrasi.

1. Komunikasi

Implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Tentu saja komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Aspek lain dari komunikasi yang menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan adalah persoalan konsistensi.

Keputusan yang bertentangan akan membingungkan dan menghalangi staf administratif dan menghambat kemampuan mereka untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan secara efektif. Sementara itu, ada juga beberapa hal yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak konsisten dan menimbulkan dampak buruk bagi implementasi kebijakan, yaitu:

- a. Transmisi
Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, maka harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan, namun banyak sekali ditemukan keputusan-keputusan tersebut diabaikan dan seringkali terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan. Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi, yaitu:
 - Pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan

perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan.

- Informasi melewati berlapis-lapis hierarki birokrasi, dimana struktur yang ketat dan cenderung sangat hierarkis sangat mempengaruhi tingkat
- Efektivitas komunikasi kebijakan yang dijalankan.
- Persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan.

b. Kejelasan

Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas karena ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan akan menimbulkan interpretasi yang salah dan bahkan mungkin akan bertentangan dengan makna pesan awal.

c. Konsistensi

Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Perintah-perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Apabila hal ini terjadi, maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar besar kemungkinannya tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan.

2. Sumber-sumber

Sumber-sumber yang penting meliputi:

- Staf, jumlah staf yang memadai dan mempunyai kecakapan tinggi atau keahlian yang baik dalam melaksanakan tugas akan mendorong keberhasilan implementasi.
- Wewenang, merupakan sumber lain yang penting bagi implementasi kebijakan. Wewenang ada dalam banyak bentuk, mulai dari yang memberi bantuan sampai memaksakan perilaku.

D. Metode

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif bersifat deskriptif dimana hasil penelitian berupa kata-kata dan bukan angka, walaupun ada angka itu hanya sebagai penunjang dalam penjelasan hasil wawancara. Lokus penelitian berada di Kota Tegal. Peneliti mengumpulkan data menggunakan panduan wawancara dan software *recorder* yang terdapat pada *Handphone* sebagai alat bantu. Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari hasil wawancara kepada informan, dan observasi langsung. Data sekunder diperoleh dari catatan, buku, dokumen, dan sumber lain. Teknik pengumpulan data yaitu observasi, wawancara dan dokumentasi. Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder, data primer diperoleh dari wawancara yang dilakukan terhadap informan dan observasi sedangkan data sekunder diperoleh dari catatan, buku, dokumen atau sumber lain.

E. Pembahasan

E.1 Implementasi Kebijakan pajak Air Tanah

Implementasi kebijakan pajak air tanah berdasarkan Perda Kota Tegal

nomor 2 tahun 2011 tentang pajak air tanah adalah wujud nyata pelaksanaan desentralisasi pelimpahan kewenangan kebijakan pajak air tanah yang sebelumnya dikelola oleh provinsi, kemudian dikelola sepenuhnya oleh daerah. Implementasi kebijakan pajak air tanah ini dilaksanakan oleh daerah berdasarkan ketetapan dan mekanisme yang telah berjalan sebelumnya, jadi Pemerintah Kota Tegal bersifat meneruskan pelaksanaan kebijakan ini dan mengacu pada Perda nomor 11 tahun 2008 tentang SOT dinas-dinas di daerah Kota Tegal, maka DPPKAD merupakan instansi yang memiliki kewenangan dalam pelaksanaan kebijakan pajak air tanah di Kota Tegal. Penerapan tarif pajak air tanah sendiri dimaksudkan untuk menentukan besaran pajak air tanah yang disesuaikan berdasarkan tingkat konsumsi.

Perda Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pajak Air Tanah mengatur tentang nilai perolehan air (NPA) yang ditentukan oleh faktor-faktor berikut:

- 1) Jenis sumber air
- 2) Lokasi sumber air
- 3) Tujuan pengambilan dan/atau pemanfaatan air
- 4) Volume air yang diambil
- 5) Kualitas air
- 6) Tingkat kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh pengambilan dan/atau pemanfaatan air

E.2 Aspek Pendukung dan Penghambat Implementasi

E.2.1 Aspek Pendukung

a. Sumber Daya Finansial

Ketersediaan dana untuk pelaksanaan kebijakan pajak air tanah berasal dari APBD Kota. Dana yang dialokasikan sudah cukup untuk menunjang pelaksanaan kebijakan. Tersedianya dana digunakan untuk melaksanakan fungsi

pengelolaan keuangan daerah yang termasuk di dalamnya adalah pajak air tanah, sehingga sumber daya finansial ini mendukung terlaksananya kebijakan pajak air tanah khususnya dalam hal operasional.

b. Kondisi Lingkungan

Kondisi lingkungan dilihat dari kondisi ekonomi, sosial dan politik masyarakat Kota Tegal. Laju pertumbuhan ekonomi daerah yang menunjukkan angka positif berdampak pada potensi wajib pajak yang mengalami tren kenaikan. Kondisi sosial masyarakat yang menunjukkan tingginya kesadaran hukum, mendukung kebijakan pajak air tanah. Hal ini ditunjukkan dari tidak adanya tindakan penolakan/resistensi yang dilakukan oleh masyarakat.

c. Komunikasi

Penyampaian informasi yang berkaitan dengan kebijakan pajak air tanah melalui pendekatan-pendekatan secara *door to door* yaitu dengan mendatangi langsung wajib pajak jadi pelaksana kebijakan ini sudah berupaya melakukan “jemput bola” ke wajib pajak. Komunikasi melalui pendekatan langsung ini sudah mendukung pelaksanaan kebijakan pajak air tanah.

d. Karakteristik Agen Pelaksana

Dukungan agen pelaksana sangat dibutuhkan untuk pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan, apalagi kebijakan pajak air tanah ini menuntut adanya sinergi yang positif antara pelaksana dan penerima kebijakan. Ketepatan agen pelaksana dalam program kebijakan pajak air tanah akan menentukan hasilnya khususnya dalam hal penerimaan pajak air

tanah, karena agen pelaksana inilah yang mengelola sumber-sumber yang ada. Dukungan agen pelaksana kebijakan pajak air tanah sangat baik. DPPKAD Kota Tegal yang memiliki wewenang dalam pengelolaan pajak air tanah sudah mengarahkan para petugas lapangan agar dapat memahami esensi kebijakan pajak air tanah melalui peraturan-peraturan dan tupoksi yang sudah disusun melalui renstra

E.3 Aspek Penghambat

a. Sumber Daya Finansial

Sumber daya finansial merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi kebijakan. Hasil wawancara menjelaskan bahwa sumber dana kebijakan pajak air tanah hanya berasal dari APBD Kota tanpa ada dana pembantuan/dana alokasi khusus baik dari pemerintah provinsi maupun pemerintah pusat, jadi dana yang tersedia hanya dialokasikan untuk operasional pelaksanaan kebijakan pajak air tanah dan tidak cukup untuk pengembangan kebijakan.

b. Kondisi Lingkungan

Hambatan yang disebabkan oleh pengaruh kondisi lingkungan disini adalah fluktuasi ekonomi makro berdampak pada ekonomi mikro sehingga berpengaruh pada tingkat pemasukan wajib pajak yang mayoritas adalah pengusaha. Ketika pemasukan wajib pajak tersebut mengalami penurunan, maka secara otomatis akan terjadi penunggakan pembayaran pajak air tanah sedangkan kondisi sosial dan politik pengaruhnya adalah kesadaran masyarakat dalam membayar pajak. Sampai saat ini masih ditemukan beberapa wajib pajak yang kesadarannya dalam

membayar pajak masih sangat kurang. Walaupun hanya sebagian kecil, namun ini mempengaruhi pelaksanaan kebijakan pajak air tanah.

c. Komunikasi

Selama ini komunikasi yang dilakukan oleh pelaksana kepada penerima kebijakan hanya sebatas informasi yang kaitannya dengan pemungutan pajak air tanah saja, seperti penerbitan surat ketetapan pajak daerah, tanggal jatuh tempo, dan penagihan pajak. Sosialisasi yang dilakukan hanya bersifat non-formal artinya melalui petugas lapangan kepada wajib pajak. Sampai saat ini sosialisasi secara formal belum pernah dilakukan oleh DPPKAD Kota Tegal, sehingga informasi detail dan teknis mengenai kebijakan pengelolaan air tanah oleh pemerintah daerah belum tersampaikan ke masyarakat/wajib pajak.

d. Karakteristik Agen Pelaksana

Komitmen untuk mentaati peraturan sudah tinggi, yang perlu diperhatikan adalah tingkat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemungutan pajak air tanah yang masih rendah. Pelaksana kebijakan belum mengajak masyarakat untuk berpartisipasi dalam kebijakan ini.

F. Penutup

A. Kesimpulan

A.1 Implementasi Kebijakan Pajak Air Tanah di Kota Tegal

Implementasi kebijakan pengelolaan pajak air tanah di Kota Tegal merupakan pelimpahan kewenangan pengelolaan pajak air tanah yang sebelumnya dikelola oleh provinsi, kemudian dikelola oleh daerah dan menjadi dasar terbitnya Perda Kota Tegal Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pajak Air Tanah dan Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) Kota Tegal merupakan instansi yang berwenang dalam pemungutan pajak air tanah dan implementasinya sudah

3. Mengadakan sosialisasi formal tentang pajak air tanah agar masyarakat mengetahui informasi secara menyeluruh tentang pengelolaan pajak air tanah karena selama pelaksanaan kebijakan pengelolaan pajak air tanah oleh daerah, penyampaian informasi/sosialisasi hanya bersifat informal.
4. Meningkatkan partisipasi wajib pajak dalam penyelenggaraan pemungutan pajak air tanah dengan tujuan meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya pengelolaan pajak air tanah yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. (2006). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Jakarta: Gramedia
- Badjuri, Abdulkahar, dan Teguh Yuwono. (2002). *Kebijakan Publik : Konsep dan Strategi*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Dunn, William. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik edisi Kedua*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Moleong, Lexy. (2010). *Metodologi Penelitian Kualitatif*, ed.rev. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, Riant. (2007). *Analisis Kebijakan*. Jakarta: Gramedia.
- Subarsono, AG. (2005). *Analisis Kebijakan Publik : Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suwitri, Sri. (2008). *Konsep Dasar Kebijakan Publik*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro

Disetujui oleh Dosen Pembimbing I
Semarang, Desember 2013

Prof. Dr. Dra. Sri Suwitri, M.Si.