

RELASI ANTARA PEMERINTAH DAERAH DAN PERUSAHAAN DALAM PEMBANGUNAN

Mursidik

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

Abstract: Street lighting tax (PPJ) is an effort by the regional government to increase local revenue based on the initiative of the Regional Government in this context Siak District Government. This policy is stipulated in Regional Regulation Number 14 of 2006 concerning Amendments to the Regional Regulation of the District of Siak Number 18 of 2002 concerning Tax on Street Lighting. Since it was established until this study was carried out, the realization of revenues did not meet the targets set by the Siak Regency Government. The limited organizational capacity and administrative management are the background of this study. Furthermore, the study was carried out based on policy theory and relations between actors and institutions in the implementation of policies. This study is carried out with a qualitative approach that focuses attention on the actions of actors and institutions and the relationship between the two in the implementation of the Non-PLN PPJ policy. The data needed both primary and secondary data are collected by in-depth interview, observation and documentation techniques. Furthermore, the data were analyzed by qualitative data analysis techniques. This study found that (a) Relations between government actors in the application of Regional Regulation Number 19 of 2010 concerning Street Lighting Tax, especially Non-PLN, are limited by the authority between agencies, (b) The low acceptance of Non-PLN PPJ is also influenced by the work mechanism and DPPKAD bureaucratic structure as leading sector of Regional Taxes and Retribution, (c) Differences in policy interpretation between government and companies cause this regulation is not acceptable so that the company as the tax object that most objected to the implementation of this regulation, and (d) public participation, especially the company as a tax object low tax, this is because the direction of the Non-PLN PPJ policy does not create added value for the company.

Abstrak: Pajak penerangan jalan (PPJ) merupakan upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah berdasarkan inisiatif Pemerintah Daerah dalam konteks ini Pemerintah Kabupaten Siak. Kebijakan ini ditetapkan dalam Perda Nomor 14 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 18 Tahun 2002 Tentang Pajak Penerangan Jalan. Sejak ditetapkan sampai kajian ini dilakukan, realisasi penerimaan belum memenuhi target yang ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Siak. Terbatasnya kapasitas organisasi dan manajemen administrasi menjadi latar belakang kajian ini. Selanjutnya telaah dilakukan dengan berlandaskan pada teori kebijakan dan relasi antar aktor dan institusi dalam pelaksanaan kebijakan. Kajian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif yang memfokuskan perhatian pada tindakan aktor dan institusi serta hubungan keduanya dalam pelaksanaan kebijakan PPJ Non PLN itu. Data-data yang dibutuhkan baik data primer maupun sekunder dikumpulkan dengan teknik wawancara mendalam, observasi dan dokumentasi. Selanjutnya data dianalisis dengan teknik analisis data kualitatif. Penelitian ini menemukan bahwa (a) Relasi antar aktor pemerintah dalam penerapan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Pajak Penerangan Jalan khususnya Non PLN dibatasi oleh kewenangan antar instansi, (b) Rendahnya penerimaan PPJ Non PLN juga dipengaruhi oleh mekanisme kerja dan struktur birokrasi DPPKAD selaku *leading sector* Pajak dan Retribusi Daerah, (c) Perbedaan penafsiran kebijakan antara pemerintah dan perusahaan menyebabkan Perda ini tidak akseptabel sehingga perusahaan selaku objek pajak yang paling besar keberatan dengan pemberlakuan perda ini, dan (d) Partisipasi publik khususnya pihak perusahaan selaku objek pajak/wajib pajak rendah, hal ini karena arah kebijakan PPJ Non PLN itu tidak menimbulkan nilai tambah bagi perusahaan.

Kata Kunci: relasi aktor, kebijakan daerah, pajak dan pendapatan daerah

PENDAHULUAN

Dengan semakin menguatnya otonomi daerah sebagai hasil dari kebijakan desentralisasi, memberikan peran besar kepada daerah untuk mengurus dan menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri. Atas dasar

hal tersebut, maka daerah sesungguhnya menuntut perannya yang lebih besar dan signifikan dalam mempersiapkan kelembagaan daerah yang mempunyai kemampuan (*capability*) dalam pelaksanaan tugas-tugas yang dilimpahkan. Peran tersebut bisa dilihat dalam bentuk

pembuatan kebijakan yang mampu merespon kebutuhan pembangunan daerah, mempersiapkan kemampuan kelembagaan atau birokrasi pemerintahan yang fungsional, efisien dan efektif, mempersiapkan kemampuan administrasi dan tata laksana pemerintahan yang baik sebagai wujud dari *good governance* dan mempersiapkan kemampuan sumber daya manusia.

Optimalisasi fungsi birokrasi dalam era otonomi daerah menjadi motor terdepan yang dapat dijadikan ukuran berhasil tidaknya penyelenggaraan suatu pemerintah daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah selalu berupaya mendekatkan birokrasi kepada rakyatnya dengan beragam pendekatan mulai dari pendekatan administratif, politik hingga ekonomis (Tarinante, dkk, 2012).

Berdasarkan Undang-Undang No. 28/2009 pemerintah daerah diperkenankan untuk melakukan pemungutan pajak daerah. Pemungutan pajak daerah di suatu daerah disesuaikan dengan potensi dan kebijakan daerah yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah (Perda). Salah satu jenis pajak daerah yang diperkenankan untuk dilakukan pemungutannya oleh pemerintah kabupaten/kota adalah pajak penerangan jalan. Penerangan jalan merupakan salah satu kewajiban pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan penerangan jalan umum terlebih di malam hari.

Saat ini kebutuhan masyarakat terhadap penerangan jalan makin besar yang artinya diperlukan biaya yang besar pula oleh pemerintah untuk memenuhi ketersediaan akan penerangan jalan yang memadai. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Siak dalam rangka memenuhi kebutuhan penerangan jalan itu menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 14 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 18 Tahun 2002 Tentang Pajak Penerangan Jalan. Tujuannya adalah guna memenuhi kebutuhan masyarakat untuk penerangan jalan dan meningkatkan pendapatan daerah dari pemanfaatan energi listrik oleh korporasi maupun perseorangan sebagaimana yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah itu.

Berdasarkan laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintahan (LAKIP) DPPKAD Kabupaten Siak, tercatat rata-rata pertumbuhan kontribusi pajak dan retribusi daerah Kabupaten Siak terhadap PAD sebesar 19.77 persen (DPPKAD Siak 2015). Hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya PAD Kabupaten Siak masih memungkinkan untuk ditingkatkan lagi. Sumber penerimaan terbesar pada PAD Kabupaten Siak berasal dari pajak daerah.

PAD Kabupaten Siak mengalami turun naik dengan penerimaan tertinggi sebesar 325 miliar rupiah pada tahun 2013. Demikian pula perolehan pajak daerah terus menurun dari tahun 2013 hingga 2014 dan pada Tahun 2015 terjadi kenaikan lagi dengan penerimaan tertinggi 82 miliar rupiah pada tahun 2013. Pada Setelah tahun 2013 kontribusi pajak daerah terus mengalami penurunan yang cukup tajam, dari 25.23% pada tahun 2013 menjadi 22.36% pada tahun 2015.

Untuk merealisasikan peningkatan pendapatan daerah itu, DPPKAD sebetulnya telah menetapkan langkah-langkah strategis yang dituangkan dalam Rencana Strategis DPPKAD dalam upaya optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Rencana Strategis dan kebijakan itu selanjutnya disusun dalam RPJMD dan RENSTRA SKPD DPPKAD Kabupaten Siak. Strategi dan kebijakan menunjukkan bagaimana cara SKPD mencapai tujuan, sasaran target kinerja hasil (*outcome*) sesuai dengan program prioritas yang menjadi tugas pokok dan fungsinya. Demikian halnya yang dilakukan oleh DPPKAD Kabupaten Siak dalam upaya optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Adapun strategi yang diambil adalah melakukan pendataan, verifikasi dan pengelolaan, terhadap sumber-sumber pendapatan daerah. Dengan kebijakan yang dilakukan yaitu meningkatkan kapasitas penerimaan melalui intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber pendapatan daerah. Serta program yang dilaksanakan yaitu Program Peningkatan dan Pengembangan Pengelolaan Keuangan Daerah.

Penerimaan yang tinggi dari tahun ke tahun adalah pada pajak penerangan jalan dan pajak ini dapat digolongkan ke dalam jenis

pajak daerah yang produktif dan potensial. Meskipun pajak penerangan jalan mempunyai penerimaan terbesar untuk Kabupaten Siak namun penerimaan itu belum memenuhi target yang ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Siak. Beragam strategi dan kebijakan tentu saja bertujuan untuk meningkatkan kinerja dan produktivitas DPPKAD dalam rangka optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari berbagai sumber yang telah ditetapkan dalam kebijakan daerah termasuk dalam konteks ini adalah Pajak Penerangan Jalan (PPJ).

Penerimaan pajak daerah dari PPJ baik PLN maupun Non PLN fluktuatif dan trend penerimaan yang menurun dari tahun ke tahun. Oleh karena itu, Realisasi penerimaan PPJ itu tentu saja belum memenuhi harapan (target) yang ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Siak. Realisasi penerimaan itu bisa saja lebih tinggi jika DPPKAD memiliki kapabilitas dalam berbagai kewenangan untuk mengawasi pemakaian energi listrik untuk penerangan jalan khususnya non PLN itu secara mandiri. Oleh karena itu, DPPKAD disebut belum mampu mengawasi pemakaian energi listrik penerangan jalan non PLN itu.

METODE

Penelitian ini termasuk jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif yang lebih menekankan pada pengungkapan makna dan proses dari berbagai faktor yang berhubungan dengan perubahan struktur organisasi, tipologi organisasi birokrasi, khususnya di lingkungan Kabupaten Siak. Metode ini menjadi pilihan peneliti karena diharapkan akan mampu mengungkap realitas yang terjadi di lapangan, dan lebih *sensitive* dan *adaptif* terhadap peran berbagai factor dalam penelitian, serta lebih peka terhadap informasi-informasi yang bersifat deskriptif dan berusaha mempertahankan keutuhan objek yang diteliti. Penelitian ini difokuskan pada deskripsi *penerapan* Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2010 Tentang Pajak Penerangan Jalan (Non PLN), khususnya terhadap Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Aset Daerah Kabupaten Siak.

Instrumen yang digunakan untuk me-

ngetahui penerapan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2010 Tentang Pajak Penerangan Jalan (Non PLN) ini, adalah peneliti sendiri. Sebagaimana yang dikemukakan Muhadjir (2000), pada penelitian kualitatif lazimnya dilaksanakan oleh pelaku tunggal (*lone ranger*). Dalam kaitan ini Guba mengungkapkan bahwa salah satu karakteristik penelitian kualitatif adalah penggunaan "*human instrument*", yang menuntut agar diri sendiri atau orang lain menjadi instrument pengumpul data, karena kemampuannya menyesuaikan diri dengan berbagai realitas. Namun demikian, dalam penelitian ini, peneliti membutuhkan pedoman wawancara serta sarana dokumentasi. Instrumen disusun berdasarkan fokus penelitian yang telah dikemukakan sebelumnya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Relasi Aktor dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah

Tidak dapat dipungkiri sebagai konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah, Pemerintah Daerah harus berupaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)-nya masing-masing. Dengan PAD yang tinggi diharapkan dapat berbanding lurus dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah yang bersangkutan. Sesuai dengan amanah Undang-undang nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka selain retribusi, Pajak Daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang sangat penting dalam membiayai pelaksanaan pembangunan daerah.

Untuk mewujudkannya diperlukan upaya mengoptimalkan penggalan sumber-sumber Pajak Daerah melalui kegiatan intensifikasi dan ekstensifikasi objek dan subjek Pajak Daerah serta diversifikasi pajak daerah sesuai dengan Undang-undang. Untuk mengatur mekanisme pelaksanaan di lapangan, maka perlu disusun Peraturan Daerah (Perda) sebagai pijakan hukum dan petunjuk teknis operasional instansi maupun individu dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Berkenaan dengan itu, maka sebagai upaya peningkatan penerimaan pajak daerah, Pemerintah Kabupaten Siak telah menetapkan

Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Pajak Penerangan Jalan.

Sebagaimana telah diuraikan dalam bab pendahuluan bahwa realisasi penerimaan dari sektor Pajak Penerangan Jalan (Non PLN) belum memenuhi target yang ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Siak. Kajian ini melihat persoalan tidak terpenuhinya target penerimaan itu dari aspek relasi yang dibangun oleh Pemerintah dengan objek pajak penerangan jalan (non PLN) itu. Berikut pembahasan hasil penelitian tentang relasi pemerintah dan swasta dalam penerapan pajak penerangan jalan (non PLN) di Kabupaten Siak.

1. Relasi Antar Aktor Pemerintah

Secara teknis penarikan pajak penerangan jalan dilakukan oleh Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) Kabupaten Siak. Berdasarkan Perda No. 19/2010, objek penerangan jalan adalah penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun yang diperoleh dari sumber lain. Listrik yang dimaksud meliputi seluruh pembangkit listrik, sementara yang dikecualikan dari objek pajak penerangan jalan yaitu:

- a) Penggunaan tenaga listrik oleh instansi pemerintah daerah
- b) Penggunaan tenaga listrik pada tempat-tempat yang digunakan oleh kedutaan, konsulat, dan perwakilan asing dengan asas timbal balik
- c) Penggunaan tenaga listrik yang dihasilkan sendiri dengan kapasitas tertentu yang tidak memerlukan izin dari instansi teknis terkait.

Sedangkan subjek dari penerangan jalan adalah orang pribadi atau badan yang dapat menggunakan tenaga listrik. Pajak Penerangan Jalan sebagai salah satu pajak daerah memiliki dasar hukum agar dipatuhi oleh masyarakat dan juga pihak-pihak sebagaimana yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah itu.

Sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah (PAD) yang nilainya ditaksir signifikan, penetapan Pajak Penerangan Jalan memang menjadi dilema terutama bagi objek pajak. Namun demikian, Pajak Penerangan Jalan di Kabupaten Siak mempunyai payung hukum

dalam pemungutannya sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan retribusi Daerah yang merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah.
3. Peraturan Daerah (Perda) Nomor 19 Tahun 2010 tentang Pajak Penerangan Jalan.

Penerapan pajak penerangan jalan khususnya non PLN di Kabupaten Siak sampai saat ini masih mengalami banyak kendala, sehingga realisasi penerimaan pajaknya pun masih rendah/belum optimal. Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) Kabupaten Siak sebagai *leading sector* pengelolaan pajak daerah termasuk pengelolaan Pajak Penerangan Jalan (-non PLN) secara teknis berdasarkan Perda itu ditugaskan melakukan identifikasi, penetapan dan pemungutan objek pajak penerangan jalan.

Pemungutan pajak penerangan jalan (non PLN) sifatnya sangat teknis, hal itu dilihat dari penghitungan objek pajak yang dilakukan oleh DPPKAD. Oleh karena penghitungan pemungutan pajak ini sangat rumit, maka diperlukan kemampuan aparaturnya DPPKAD untuk memahami mekanisme penghitungan pajak penerangan jalan khususnya non PLN. Mekanisme dimaksud adalah sebagai berikut;

1. Penghitungan besaran pajak berdasarkan Kwh
2. Penetapan dan pemberitahuan SPTPD kepada WP
3. Pemungutan pajak
4. Pengenaan sanksi

Persoalannya aktor pelaksana pajak penerangan jalan non PLN ini jumlahnya sangat terbatas, sementara objek pajaknya cukup banyak. Keterbatasan aktor pelaksana ini karena bidang PAD dan dana perimbangan mencakup semua tugas pemungutan pajak daerah sebagai sumber PAD, dalam struktur DPPKAD bidang pajak yang memiliki struktur khusus hanya bidang PBB-BPHTB. Keterbatasan aktor pelaksana pemungutan pajak ini nyatanya tidak dapat dikoordinasikan dengan struktur pemerintah yang lain seperti Camat dan Dinas

Energi Sumber Daya Mineral (ESDM). Sebab aktor pemungutan pajak penerangan jalan (non PLN) mempunyai keahlian khusus yang tidak semua aparat pada DPPKAD memahami mekanisme penghitungan tarif pajak pada objek PPJ Non PLN tersebut. Untuk mengatasi keterbatasan tersebut, DPPKAD hanya dapat mengoptimalkan tenaga yang ada di DPPKAD misalnya dengan merotasi pegawai dari bidang satu ke bidang yang lain khususnya ke bidang PAD dan Dana Perimbangan namun tidak dapat menempatkan pegawai tersebut dalam tugas khusus melakukan pungutan terhadap PPJ (non PLN). Artinya tetap saja aparat DPPKAD yang bertugas memungut PPJ Non PLN jumlahnya terbatas,

Keterbatasan jumlah aparat dan juga keterbatasan kemampuan aparat dalam memahami objek pajak penerangan jalan (non PLN) ini tentu menjadi sebab tidak optimalnya penerimaan PPJ (non PLN). Kepala Bidang Mutasi Kepegawaian Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Siak mengungkapkan bahwa penempatan pegawai pada dasarnya sesuai dengan usulan instansi terkait. Kalaupun terjadi penempatan yang tidak sesuai mungkin rekomendasi dari Baperjakat atau itu atas perintah dari Bupati. Badan Kepegawaian Daerah mengeluarkan rekomendasi kepada Bupati untuk ditelaah kemudian Bupati menerbitkan SK penempatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) sementara untuk tenaga honorer itu domain dari Dinas/instansi yang bersangkutan untuk melakukan *rolling* dan tidak perlu mendapat rekomendasi dari BKD.

Terkait dengan hal itu, Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian DPPKAD Siak mengungkapkan bahwa *rolling* pegawai dari satu bidang ke bidang lain biasa dilakukan oleh DPPKAD Siak. Akan tetapi kalau menyangkut bidang pekerjaan yang spesifik misalnya pemungutan PPJ Non PLN memang secara struktural hal itu belum ada sebab DPPKAD hanya memiliki lima bidang yaitu Bidang PAD dan Dana Perimbangan, Bidang PBB-BPHTB, Bidang Pembiayaan, Bidang Aset dan Bidang Akuntansi. Dengan kondisi internal yang demikian menunjukkan bahwa

persoalan aparat menjadi kendala dalam mengoptimalkan penerimaan daerah dari sektor PPJ Non PLN. Relasi antar pemerintah juga tidak terbangun karena dibatasi oleh kewenangan pemungutan pajak itu. Satu-satunya instansi yang dapat dilibatkan dalam penerapan PPJ Non PLN itu adalah Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) karena tugasnya memang menegakkan Peraturan Daerah.

Selain itu, penulis mengamati beberapa kondisi yang terjadi di lapangan terkait dengan kondisi objek Pajak Penerangan Jalan. *Pertama*, objek PPJ Non PLN mayoritas adalah perusahaan. Pengenaan pajak atas PPJ non PLN ini menimbulkan polemik di tengah wajib pajak hal ini ditandai dengan keengganan wajib pajak untuk membayarkan pajak yang telah dikenakan tarif kepada wajib pajak. Penolakan seharusnya dapat dihindari jika pungutan pajak memberikan rasa keadilan bagi masyarakat termasuk perusahaan. Adil dalam perundang-undangan diantaranya yakni mengenakan pajak secara umum dan merata serta disesuaikan dengan kemampuan masing-masing. Sedangkan adil dalam pelaksanaannya yakni dengan memberikan hak bagi wajib pajak untuk mengajukan keberatan, penundaan dalam pembayaran dan mengajukan banding kepada Majelis Pertimbangan Pajak.

Namun bagi DPPKAD selaku aktor pelaksana, kewajiban membayar Pajak Penerangan Jalan adalah merata tidak peduli apakah perusahaan itu bermodal besar maupun kecil, yang membedakan hanyalah volume atau besaran energi listrik yang dihasilkan/digunakannya. Lebih lanjut Kepala Seksi Penagihan DPPKAD Siak mengungkapkan bahwa pengenaan pajak penerangan jalan non PLN pada prinsipnya berfungsi sebagai pengatur (*regulerend*). Pemerintah melalui kebijakan pajak bisa mengendalikan pemanfaatan energi. Usaha yang tak terkendali dan tanpa ijin Pemerintah berpotensi menimbulkan kerusakaan lingkungan

Menanggapi temuan penelitian itu, Kepala DPPKAD Kabupaten Siak dalam wawancara penelitian mengungkapkan bahwa Pemerintah Kabupaten Siak dalam pelaksanaan Perda

Nomor 19 Tahun 2010 tentang Pajak Penerangan Jalan ini melakukan hal-hal sebagai berikut;

- a) Mendorong masyarakat untuk patuh terhadap ketentuan perpajakan dengan membuat biaya kepatuhan (*compliance cost*) dan biaya pelayanan semurah mungkin.
- b) Mendorong masyarakat untuk *trust* kepada Pemerintah Daerah yang dikembalikan ke dalam bentuk belanja pelayanan public.
- c) Melaksanakan sosialisasi, edukasi dan advokasi untuk mendorong kesadaran dan kemauan masyarakat untuk mematuhi ketentuan perpajakan daerah dan retribusi daerah khususnya Pajak Penerangan Jalan.

Selain itu, guna meoptimalkan potensi penerimaan pajak dari sumber Pajak Penerangan Jalan ini, DPPKAD Kabupaten Siak telah menyusun rencana kerja tahunan (RKT) DPPKAD yang nomenklaturnya hampir sama tiap tahun namun besaran anggarannya saja yang berbeda.

Selain upaya intensifikasi dan ekstensifikasi pajak dan retribusi di atas, Pemerintah Kabupaten Siak melalui Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah juga melakukan kesiapan dalam aspek-aspek lainnya yang disebar luaskan ke seluruh UPTD (dalam hal ini khusus mengenai Pajak Penerangan Jalan) DPPKAD, kesiapan itu antara lain;

1. Kesiapan sarana dan prasarana, termasuk teknologi yang memadai.
2. Konsultasi, advokasi dan supervise
3. Kualitas dan kuantitas SDM yang memadai dan dapat diandalkan.
4. Motivasi serta komitmen pelaksana
5. Penataan administrasi kependudukan/PARK, dan
6. Lain-lain penganggaran.

Selanjutnya dalam wawancara dengan Sujarwo anggota DPRD Kabupaten Siak mengungkapkan bahwa kebijakan penetapan Pajak Penerangan Jalan disusun dengan kualitas dari proses legislatif yang cukup baik, hal itu ditandai dengan beberapa syarat yang telah dipenuhi dalam proses penyusunan kebijakan Pajak Penerangan Jalan tersebut, yakni;

1. Kecukupan informasi bagi masyarakat dan

pengambilan keputusan. Permasalahan sering muncul akibat kurangnya informasi mulai dari perumusan kebijakan perpajakan daerah, kualitas proses dan tataran operasional.

2. Preferensi pengukuran, harus ada pertimbangan terhadap rasa keadilan yang berlaku di masyarakat dengan tetap memperhatikan kemampuan membayar dan daya jangkau pembayaran.
3. Preferensi artikulasi, bahwa harus ada *equal treatment* bagi wajib pajak daerah untuk melaksanakan hak dan kewajiban serta memperoleh pelayanan yang memadai dari aktivitas pemerintahan daerah.

Menurut Sutarno tabrakan kepentingan antara pemerintah dengan perusahaan dalam hal pelaksanaan Perda Nomor 19 Tahun 2010 tentang Pajak Penerangan Jalan di Kabupaten Siak ini menandakan bahwa proses perumusan kebijakan belum mengakomodir kepentingan baik masyarakat maupun perusahaan secara luas. Pelibatan perusahaan dan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan masih sangat minim dan ketika kebijakan itu diterbitkan timbul masalah yaitu penolakan masyarakat dan objek kebijakan terhadap ketentuan kebijakan.

Suatu kebijakan publik dibuat bukan untuk kepentingan politis, seperti untuk mempertahankan *status quo* pembuat kebijakan, tetapi ditujukan bagi peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat. Dalam perumusan kebijakan yang perlu ditekankan adalah pentingnya peran institusi pemerintah yang demokratis dan berkualitas bagi penerapan *democratic governance*. Proses perumusan kebijakan Pajak Penerangan Jalan akan lebih menghasilkan manfaat jika menerapkan prinsip pemerintahan yang demokratis dimana pelibatan masyarakat dan swasta di dalamnya sangat kuat. Pemerintah menyediakan mekanisme yang menciptakan partisipasi dan akuntabilitas. Dalam proses dan sistemnya, memungkinkan konten kebijakan tersebut mengakomodasi kepentingan yang berbeda-beda dengan pelibatan masyarakat, untuk mendapatkan opsi kebijakan yang disepakati.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipetakan relasi yang terbangun antar aktor pemerintah dalam penerapan pajak penerangan jalan non PLN di Kabupaten Siak. Relasi tersebut menggambarkan serangkaian program dan tindakan yang dilakukan bersama-sama dalam upaya optimalisasi penerimaan pajak penerangan jalan (non PLN) di Kabupaten Siak. Relasi aktor yang terjadi dalam kapasitas sebagai pelaksana peraturan daerah khususnya mengenai pajak penerangan jalan non PLN merupakan relasi horizontal dan sifatnya koordinatif (antara DPPKAD dan Satpoll PP). Untuk hubungan vertikal menunjukkan mekanisme pertanggungjawaban DPPKAD kepada Bupati dan DPRD dalam kaitan dengan realisasi penerimaan PPJ Non PLN.

2. Relasi Antar Aktor Pemerintah dan Swasta

Tidak dapat dipungkiri bahwa kalangan industri banyak yang mengeluhkan pemberlakuan peraturan daerah mengenai pajak penerangan jalan bukan PLN atau yang berasal dari mesin generator (listrik yang dihasilkan sendiri). Pemberlakuan Pajak Penerangan Jalan Non PLN tentu akan menaikkan ongkos produksi yang berakibat naiknya harga jual di pasaran. Sejumlah pengusaha telah mengadu kepada DPRD Siak, Pemprov Riau bahkan kepada KPPOD mengenai perlakuan pemerintah daerah dalam upaya menggenjot pendapatan asli daerah. Di antaranya melalui pengenaan pajak atas penggunaan listrik non-PLN. Menurut manajemen PT. Panca Eka Bina Plywood, mesin generator milik banyak pengusaha sudah ada sejak awal mereka beroperasi. Keberadaan mesin itu lebih disebabkan karena pada saat itu PLN belum mampu menyalurkan listrik ke pabrik-pabrik, sementara para pengusaha sudah menanamkan modal dan harus segera berproduksi. Selain itu listrik yang disalurkan PLN sering tidak berjalan dengan baik yang akhirnya malah mengganggu proses produksi.

Sementara itu Humas PT. MUL menambahkan, dari laporan yang masuk ke asosiasi pengusaha perkebunan kelapa sawit, pihak in-

dustri (PKS) ada yang belum bersedia membayar pajak tersebut. Mereka telah dipanggil oleh pemerintah untuk membicarakan masalah ini. Dalam pertemuan itu, pemerintah daerah merasa benar dengan kebijakan tersebut dan meminta pengusaha mematuhi. Sementara pengusaha menolak membayar, sehingga muncul kasus anggapan pemda bahwa pajak yang tidak dibayarkan itu merupakan pajak tertunda.

Dalam kaitan relasi antara aktor pemerintah dengan perusahaan, sepanjang pengamatan penelitian, penulis melihat bahwa tidak terbangun relasi yang baik antara pemerintah dan perusahaan khususnya sejak Perda ini diwacanakan. Sehingga tidak heran jika di kemudian hari timbul resistensi dari objek pajak terkait dengan penetapan pajak ini.

Lemahnya pelibatan sektor swasta yang menjadi objek pajak dalam penyusunan kerangka kebijakan PPJ Non PLN berkorelasi dengan pemberlakuan Perda PPJ Non PLN tersebut. Menurut Abdul Sadad penolakan dari objek kebijakan bisa jadi disebabkan karena dalam penyusunan kebijakan tidak melibatkan calon objek kebijakan. Artinya bahwa dalam perumusan kebijakan pajak penerangan jalan non PLN itu terdapat poin-poin yang mungkin “tidak didiskusikan” antara pemerintah dengan perusahaan, sehingga Perda ini terkesan Perda yang tidak partisipatif karena kurang melibatkan pihak perusahaan dan masyarakat selaku objek kebijakan.

Dari uraian di atas, dapat dilihat bahwa mayoritas perusahaan keberatan dengan pemberlakuan Pajak Penerangan Jalan bukan (Non) PLN tersebut. Selain membenani biaya produksi, pemberlakuan PPJ Non PLN justru dianggap salah alamat karena listrik yang dihasilkan oleh perusahaan berasal dari pembangkit yang mereka miliki sendiri dan bahkan kelebihan energi dari pembangkitan itu disalurkan ke rumah-rumah warga.

3. Kerjasama dan Tindakan Para Aktor

Terdapat banyak aktor dengan kewenangan yang berbeda-beda dalam pelaksanaan Kebijakan Pajak Penerangan Jalan Non PLN di Kabupaten Siak, yaitu DPPKAD, DESDM,

Dinas Perizinan, Bappeda, BLH, Perusahaan, dan organisasi lain (Satpol PP). Kecenderungan jenis jejaring kebijakan yang terbentuk yaitu *Bureaucratic Network*, yaitu jenis jejaring yang terbentuk dari koalisi advokasi. *Bureaucratic Network* berarti pembentukan hubungan antara pemerintah dengan pihak lain dalam pelaksanaan kebijakan, baik swasta maupun masyarakat didominasi oleh petunjuk dan intruksi pemerintah, dengan pemerintah bertindak sebagai agensi. Kapasitas melakukan steering akan menjadi kekuatan penting perpektif strukturasi dalam manajemen jaringan (Wahyudi dan Ambar, 2010).

DPPKAD menjadi pusat komando berarti memiliki kemampuan untuk mengatur pelaksanaan kebijakan mengenai program-program dalam kebijakan maupun bagaimana keterlibatan aktor lain dalam pelaksanaan kebijakan. Pengikatan relasi dalam pelaksanaan kebijakan dilakukan dengan cara membuat suatu persetujuan antara beberapa pihak seperti suatu perjanjian kerjasama dan kontrak. Menyediakan wadah perantara dalam pengelolaan relasi bertujuan untuk memudahkan terjadinya komunikasi dan keutuhan informasi kebijakan.

Sangat disayangkan berdasarkan penelusuran data dalam pelaksanaan kebijakan ini belum memiliki suatu wadah perantara yang tetap, komunikasi sering dilakukan dengan cara membentuk forum tertentu sesuai kebutuhan dan bersifat situasional. Mengapresiasi dan menyikapi keberagaman dalam pelaksanaan kebijakan ini ditunjukkan dengan adanya komunikasi timbal-balik antar aktor dan kerjasama saling melengkapi dengan bidang spesialisasi masing-masing.

Partisipasi Publik Pelaksanaan Peraturan Daerah

Konsep partisipasi masyarakat pada prinsipnya berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam artian, tanpa keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peran serta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan. Keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak.

Dalam kaitan dengan penerapan perda pajak penerangan jalan ini, banyak masyarakat saat ini mengeluhkan keberadaan pajak penerangan jalan yang dipungut oleh Pemda Siak. Masyarakat berdalil bahwa pengutan atas penerangan jalan tidak sesuai dengan prinsip kepatutan yang ada. Dimana pembayaran terhadap pajak penerangan jalan selalu terus dilakukan akan tetapi lampu sebagai penerang di jalan selalu padam atau mati. Hal inilah yang menimbulkan kekecewaan bagi kalangan masyarakat kepada pemerintah atas keberadaan pajak penerangan jalan. Seharusnya dengan pendapatan pajak penerangan jalan yang diperoleh tersebut telah mampu mewujudkan tujuan dari pemungutan pajak penerangan jalan itu sendiri.

Beberapa hal yang dapat dilakukan dalam kaitannya dengan pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pemberlakuan perda PPJ Non PLN antara lain; dilakukannya Rapat Dengar Pendapat Umum atau rapat-rapat lainnya yang bertujuan menyerap aspirasi masyarakat dan perusahaan, dilakukannya kunjungan oleh anggota DPRD untuk mendapat masukan dari masyarakat dan perusahaan, ataupun diadakannya seminar-seminar atau kegiatan yang sejenis dalam rangka melakukan pengkajian atau menindak lanjuti berbagai penelitian untuk menyiapkan suatu Rancangan Peraturan Daerah.

Akan tetapi dalam pelaksanaannya masih terdapat berbagai penafsiran tentang siapa yang dimaksud dengan istilah publik, ada yang mengartikan setiap orang pada umumnya, setiap orang atau lembaga yang terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat. Indrati S (2007) berpendapat bahwa yang dimaksud dengan masyarakat adalah setiap orang pada umumnya terutama masyarakat yang "rentan" terhadap peraturan tersebut, setiap orang atau lembaga terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat yang terkait. Mengenai sejauh mana masyarakat tersebut dapat ikut serta dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini UU dan Perda). Hal tersebut dapat tergantung pada keadaan dari pembentuk perundang-undangan sendiri.

Dalam konteks partisipasi publik dalam pemberlakuan Perda PPJ non PLN di Kabupaten Siak tentu saja lembaga terkait dalam hal ini objek pajak/wajib pajak. Tidak dapat dipungkiri bahwa partisipasi objek pajak/wajib pajak dalam pelaksanaan PPJ non PLN rendah. Hal ini dapat dilihat dari tingginya angka tunggakan pajak dari perusahaan (data *existing* PPJ Non PLN tahun 2016).

SIMPULAN

Relasi antar aktor pemerintah dalam penerapan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Pajak Penerangan Jalan khususnya Non PLN dibatasi oleh kewenangan antar instansi. Relasi hanya terjadi dengan instansi yang berkenaan dengan tugasnya sebagai penegak Perda (Satpol PP). Sifat relasi yang dibangun hanya koordinasi sehingga tidak dapat mengikat dalam mekanisme kerja penerapan PPJ Non PLN. Sementara itu relasi antara aktor pemerintah dengan perusahaan dalam penerapan Perda Nomor 19 Tahun 2010 tentang Pajak Penerangan Jalan Non PLN dibatasi oleh sikap penerimaan tugas dan wewenang DPPKAD selaku *leading sector* yang melaksanakan Perda dan sikap penolakan dari perusahaan selaku objek/wajib pajak. Perbedaan sikap inilah yang menyebabkan tidak adanya titik temu relasi antara pemerintah dan swasta (perusahaan) dalam penerapan PPJ Non PLN di Kabupaten Siak.

Rendahnya penerimaan PPJ Non PLN nyatanya juga dipengaruhi oleh mekanisme kerja dan struktur birokrasi DPPKAD selaku *leading sector* Pajak dan Retribusi Daerah. Untuk kasus PPJ Non PLN, memang kendala struktur birokrasi yang tidak dikelola secara khusus dalam satu bidang menyebabkan jumlah dan kualitas aparatur tidak mumpuni untuk mendeteksi sumbatan-sumbatan penerimaan daerah dari PPJ Non PLN. Walaupun secara internal telah dibangun rencana kerja strategis dinas, akan tetapi hal itu tidak berlaku spesifik untuk PPJ Non PLN sehingga strategi internal dan eksternal sifatnya normatif dan tidak mengikat khusus pada PPJ Non PLN. Selain itu terdapat celah hukum yang dapat dimanfaat-

kan oleh OP/WP dalam penerapan PPJ Non PLN itu.

Perbedaan penafsiran kebijakan antara pemerintah dan perusahaan menyebabkan Perda ini tidak akseptabel sehingga perusahaan selaku objek pajak yang paling besar keberatan dengan pemberlakuan perda ini. Partisipasi publik khususnya pihak perusahaan selaku objek pajak/wajib pajak rendah, hal ini karena arah kebijakan PPJ Non PLN itu tidak menimbulkan nilai tambah bagi perusahaan. Justru pemberlakuan PPJ Non PLN menambah biaya produksi dan berpotensi menimbulkan kerugian bagi perusahaan.

DAFTAR RUJUKAN

- Arisman, 2012. Reformasi Birokrasi dan *Reinventing Government: Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik. Makalah* Reformasi Birokrasi: Kementerian Hukum dan HAM
- Caiden, G.E., 1991, *Administrative Reform Comes of Age*, New York: De Gruyter.
- Darwin, Muhadjir, 1993, Teori Administrasi Negara (Diktat Kuliah), Program Studi Magister Administrasi Universitas Tujuh Belas Agustus Surabaya, Surabaya.
- Dedi Does Tarinate, dkk, 2012. Implementasi Fungsi Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Suatu Studi Di Kecamatan Loloda Utara Kabupaten Halmahera Utara). JAP: Halmahera
- Effendi, Sofyan., 2000, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik, Materi Kuliah MAP-UGM, Yogyakarta.
- Muhadjir, Noeng, 2000, *Metode Penelitian Kualitatif*, Penerbit Rake Sarasin, Yogyakarta.
- Nisjar S. Karhi., 1997, *Beberapa Catatan Tentang "Good Governance"*, Jurnal Administrasi Dan Pembangunan, Vol.1 No.2,119
- Osborne, David and David Plastrik, P. 1997, *Banishing Bureacracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, A Reading MA : Addison Wesley Publishing Company, Inc.

Osborne, David and Ted Gabler, 1992, *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, A Reading MA: Addison Wesley Longman, Inc.

Scriven Michael, "Evaluating Educational Programs," *The Urban Review*, 9. No. 4 (February, 1996) hal. 22.

Widodo, Joko, 2001, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya.