

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, tentang pemerintah daerah yang kemudian di revisi dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, tentang pemerintahan daerah, telah membawa perubahan dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah daerah propinsi, kota, atau kabupaten. Otonomi daerah yang sedang dilaksanakan dewasa ini merupakan salah satu bentuk fenomena politik yang sangat menarik untuk dikaji berbagai kalangan, masalah otonomi daerah merupakan kajian yang sangat laris dewasa ini. Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk reformasi dari pada penyelenggaraan pemerintah daerah propinsi, kota, atau kabupaten yang dilakukan oleh pemerintah pusat sebagai jawaban tuntutan masyarakat dan mahasiswa. Reformasi pada hakekatnya bertujuan untuk memberdayakan pemerintah daerah dalam mengurus dan menyelenggarakan urusan-urusan rumah tangganya sendiri dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah maka dibuatlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pajak daerah telah tertuang dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yaitu tercermin dalam pola umum pembangunan nasional dalam rangkaian programnya yang menyeluruh, terarah, terpadu dan berlangsung terus menerus guna mewujudkan

keadaan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah di Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Tahun anggaran APBD meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. APBD terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Guna mempertegas keberadaan APBD, dalam mengurus dan meyelenggarakan urusan rumah tangga daerah yang meliputi pemerintahan umum, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan pemerintah daerah, ditetapkan dengan Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 pasal 157. Berdasarkan undang-undang tersebut maka dapat diketahui bahwa daerah memiliki sumber pembiayaan yang terdiri dari yaitu:

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD):
  1. Pajak Daerah
  2. Retribusi Daerah
  3. Perusahaan Milik Daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan
  4. Lain-lain PAD yang sah.
- b. Dana Perimbangan yang meliputi Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah seperti dana hibah atau dana darurat.

PAD sebagai salah satu komponen pendapatan daerah memiliki prospek yang sangat baik untuk dikembangkan di kabupaten Wonosobo. Oleh sebab itu PAD harus dikelola secara profesional dan transparan dalam rangka optimalisasi dan usaha meningkatkan kontribusinya terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah melalui intensifikasi pemungutannya dan ekstensifikasi subyek dan obyek pajak.:

**Tabel 1.1**  
**Peningkatan PAD pada APBD Kabupaten Wonosobo**

<b>Tahun</b>	<b>APBD</b>	<b>PAD</b>
2007	101.160.000	Rp. 92.110.345.000
2008	116.800.500	Rp. 93.541.425.000
2009	119.334.000	Rp. 96.732.500.000

Sumber data: Data Administrasi Kabupaten Wonosobo tahun 2010

Pengembangan PAD dapat memberi manfaat yang besar dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, seperti semakin terbuka lapangan pekerjaan, kesempatan berusaha bagi masyarakat, peningkatan pendapatan bagi masyarakat itu sendiri dan bagi negara serta bermanfaat positif lainnya.

Dalam masa reformasi pemerintah pusat-daerah di Indonesia telah dimulai dengan diberlakukannya undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan undang-undang nomor 25 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Selanjutnya undang-undang tersebut di revisi dengan UU No.32 dan 33 tahun 2004. Perubahannya pada desentralisasi, yaitu pemberian kewenangan yang luas kepada pemerintah kabupaten dalam penyelenggaraan semua urusan pemerintahan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, fiskal, agama serta

kewenangan lain yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi Republik Indonesia.

Pelaksanaan sistem desentralisasi yang lebih mengedepankan prinsip otonomi daerah menuntut semua pihak untuk melakukan perubahan (*reform*) dan pemahaman tentang tugas dan kewenangan pemerintah daerah. Pemerintah daerah mempunyai kewajiban melaksanakan fungsi dan tugasnya secara tertib dan transparan (*good governance*), terutama dalam memenuhi pelayanan publik (*public service*).

Perubahan tersebut menuntut adanya suatu strategi yang jelas, agar tidak terjebak pada pengertian untuk mengejar kepentingan jangka pendek, namun justru mengorbankan kepentingan jangka panjang. Oleh karena itu, otonomi daerah harus dipandang sebagai suatu praktek yang semakin memberikan kemampuan profesional kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik.

Selanjutnya dalam rangka melaksanakan otonomi yang luas, Kabupaten Wonosobo bertanggungjawab, harus mempersiapkan sumber daya manusia yang baik, faktor keuangan yang cukup, faktor peralatan yang memadai serta faktor organisasi dan manajemen yang baik (Kaho, 1997, 60).

Dalam hubungannya dengan pelaksanaan otonomi daerah, dengan mempertimbangkan keuangan merupakan indikasi yang menunjukkan kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Ciri umum yang

menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi, terletak pada kemampuan daerahnya. Artinya daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber keuangannya sendiri, yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan daerahnya (Koeswara, 2000, 51).

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diharapkan memiliki kemandirian yang lebih besar. Akan tetapi, saat ini masih banyak yang dihadapi oleh pemerintah daerah berkaitan dengan usaha meningkatkan penerimaan atau pajak daerah (Mardiasmo, 2002, 146), antara lain:

- a. Tingginya tingkat kebutuhan daerah (*fiscal need*) yang tidak seimbang dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang dimiliki daerah, sehingga menimbulkan *fiscal gap*.
- b. Kualitas layanan publik yang masih memprihatinkan menyebabkan produk layanan publik yang sebenarnya dapat dijual kemasyarakat direspon secara negatif. Keadaan tersebut menyebabkan keengganan masyarakat untuk taat membayar pajak dan retribusi daerah.
- c. Lemahnya instruktur prasarana dan sarana umum.
- d. Berkurangnya dana bantuan dari pusat (DAU dari pusat yang mencukup).
- e. Belum diketahui potensi PAD yang mendekati kondisi riil.

Pemerintah diharapkan dapat meningkatkan PAD untuk mengurangi ketergantungan terhadap pembiayaan dari pusat, sehingga meningkatkan otonomi dan keleluasan daerah (*local discretion*). Langkah penting yang harus dilakukan pemerintah daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah adalah

menghitung potensi PAD yang riil dimiliki daerah. Untuk itu diperlukan metode penghitungan potensi PAD yang sistematis dan rasional.

Upaya peningkatan kapasitas fiskal daerah (*fiscal capacity*) sebenarnya tidak menyangkut peningkatan PAD. Peningkatan kapasitas fiskal pada dasarnya adalah optimalisasi sumber-sumber penerimaan daerah. Oleh karena itu tidak perlu dibuat dikotomi antara PAD dengan dana perimbangan.

Anggaran dibuat sebesar jumlahnya namun tidak dikelola dengan baik (tidak memenuhi prinsip *value for money*) justru akan menimbulkan masalah, misalnya kebocoran anggaran. Penting dilakukan optimalisasi anggaran, karena peran dan motivator dalam menggerakkan pembangunan di daerah (Osborne and Gaebler, 1993). Masyarakat akan banyak berperan membangun daerahnya sesuai dengan kepentingan dan prioritasnya.

Pemerintah daerah seringkali dihadapkan dengan masalah tingginya kebutuhan fiskal daerah (*fiscal need*) sementara kapasitas fiskal daerah tidak mencukupi. Hal tersebut menyebabkan terjadinya kesenjangan fiskal (*fiscal gap*). Manajemen PAD terkait dengan upaya peningkatan kapasitas fiskal daerah, sedang terhadap kebutuhan fiskal daerah perlu dilakukan manajemen pengeluaran daerah secara komprehensif, salah satu caranya adalah dengan membuat standar biaya (misalnya standar analisa belanja).

Peningkatan PAD, bukan hanya pemerintah yang menanganinya secara langsung, melainkan ada campur tangan dan kerja sama dengan pihak swasta yang menjadi pengelolanya. Hubungan seperti ini merupakan hubungan kerja yang saling menguntungkan kedua belah pihak. Hal-hal yang dirasakan menguntungkan

bagi pihak pemerintah, dalam hal ini pihak keuangan daerah akan bertambah dengan adanya peningkatan pajak daerah. Dari sisi daerah sendiri, masih banyak kendala-kendala dalam mengimplementasikan otonomi daerah.

Untuk memahami efektifitas kebijakan dalam bidang pajak daerah, maka dapat digunakan analisis kebijakan publik sebagai sebuah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai teknik analisis dan argument untuk menghasilkan dan memindahkan informasi relevan (Dun, 2001, 35).

Implementasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah beserta peraturan pelaksanaannya, pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam pajak daerah. Dalam merespon perkembangan penyelenggaraan pemerintah daerah tersebut, pemberdayaan potensi-potensi daerah dibidang pajak perlu segera direalisasikan. Sementara itu, paradigma berkelanjutan yang berwawasan pajak daerah merupakan kebijakan pemda setempat.

Kebijakan dasar itu dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan perundang-undangan dengan berbagai problem dalam tindakan pemerintah. Berdasarkan pembahasannya ini maka dapat dilihat bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan pemerintah itu sendiri, mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat dan akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang negatif maupun yang positif (Wahab, 1990).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Amurllah, Kepala Humas Dispenda Wonosobo, dapat diketahui bahwa belum banyak masyarakat Wonosobo yang belum menyadari akan pentingnya PAD bagi pembangunan di Wonosobo. Meskipun Wonosobo memiliki berbagai tempat wisata, namun karena kurangnya kesadaran masyarakat membayar pajak maka PAD yang didapat pemerintah menjadi minim. Hal tersebut tidak dapat diabaikan karena dengan adanya otonomi daerah akan sulit bagi pemda Kabupaten Wonosobo untuk membangun wilayahnya tanpa kesadaran masyarakat membayar pajak. Pada akhirnya membuat Dispenda Kabupaten Wonosobo menetapkan Kebijakan PEMDA dalam Meningkatkan PAD. Strategi yang telah direalisasikan oleh pemerintah wonosobo adalah melakukan penyadaran kepada masyarakat untuk membayar pajak dan mempermudah pengurusan pajak.

Banyak kebijakan daerah yang dikeluarkan guna membangun dan memberdayakan masyarakat daerah umum terkadang malah membuat masyarakat menjadi merasa tertekan. Padahal, dibuatnya kebijakan daerah tentu memiliki tujuan agar dapat meningkatkan pajak daerah sehingga ada penambahan pemasukan keungan daerah tersebut.

Kompleksitas internal permasalahan PAD yang ada di Kabupaten Wonosobo meliputi sumberdaya manusia dan komunikasi yang kurang efektif. Sumberdaya manusia yang ada di Kabupaten Wonosobo kurang tegas dalam menjalankan PAD dan juga komunikasi antar pegawai yang kurang efektif menjadikan kerjasama antar pegawai Kabupaten Wonosobo kurang baik. Terdapat kemauan petugas dalam melaksanakan tugasnya secara benar dan berusaha

menanamkan kesadaran masyarakat yang rendah untuk membayar pajak. Pajak hanya dapat terlaksana dengan baik apabila para petugas pajak melakukan tugasnya dengan baik dan masyarakat memiliki kesadaran yang tinggi untuk membayar pajak. Selain itu, struktur birokrasi serta disposisi yang kurang jelas.

Berbagai kompleksitas dapat terjadi dalam PAD, dimana pemerintah dituntut untuk dapat mencari pendapatan dari daerahnya dengan mengembangkan potensi daerah yang ada namun tidak terlalu membebani masyarakat. PAD yang terlalu kecil akan membuat pemerintah daerah kesulitan untuk mengembangkan wilayahnya. Sebaliknya, PAD yang terlalu besar akan membuat masyarakat terbebani. Pada akhirnya pemerintah membutuhkan strategi dalam meningkatkan pajak, termasuk pemerintah Kabupaten Wonosobo. Hal itu merupakan kompleksitas permasalahan PAD secara intern.

Kompleksitas permasalahan PAD tidak hanya secara internal namun juga secara eksternal, misalnya kemauan petugas dalam melaksanakan tugasnya secara benar dan berusaha menanamkan kesadaran masyarakat yang rendah untuk membayar pajak. Pajak hanya dapat terlaksana dengan baik apabila para petugas pajak melakukan tugasnya dengan baik dan masyarakat memiliki kesadaran yang tinggi untuk membayar pajak.

Pemerintah kabupaten Wonosobo harus dapat menambahkan PAD dengan cara meningkatkan tarif pajak daerah pada seluruh masyarakat yang menggunakan pajak tersebut seperti pajak perhotelan, juga pajak tempat hiburan maupun pajak restoran dan lain-lainnya yang ada di kabupaten Wonosobo. Oleh karena itu PAD

harus sesuai dengan undang-undang yang berlaku dan pemerintah mempunyai kebijakan penuh dalam pengelolaan pajak daerah tersebut.

Pelaksanaan pajak perlu dilakukan secara efektif agar pemerintah daerah memiliki modal yang dapat digunakan untuk melaksanakan pembangunan. Untuk itu, pemerintah kabupaten Wonosobo menetapkan strategi pengawasan yang efisien. Peneliti ingin memahami implementasi dari strategi yang telah dilakukan oleh pemerintah kabupaten Wonosobo maka peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul "Implementasi Strategi Pemerintah Kabupaten Wonosobo dalam Meningkatkan PAD Tahun 2008".

## **B. Perumusan Masalah**

Dari uraian pada latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut: "Bagaimana implementasi kebijakan pemerintah kabupaten Wonosobo dalam meningkatkan PAD tahun 2008?"

## **C. Tujuan penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui implementasi strategi kebijakan pemerintah kabupaten wonosobo dalam meningkatkan PAD Kabupaten Wonosobo.
- b. Mengetahui kendala-kendala yang dihadapi oleh Kabupaten Wonosobo dalam implementasi strategi peningkatan PAD.

## **D. Kerangka Teori**

### **1. Konsep Manajemen Keuangan Daerah**

Adanya otonomi daerah membuat suatu daerah dituntut untuk lebih mandiri, termasuk dalam hal keuangan. Konsep manajemen keuangan daerah merupakan suatu pemikiran tentang upaya daerah untuk dapat mengatur keuangan yang dimiliki oleh daerahnya. Manajemen dalam hal ini adalah melakukan pengaturan sebaik mungkin agar memperoleh hasil yang baik.

Suatu daerah dapat dikatakan memiliki manajemen keuangan yang baik apabila pendapatan yang diperoleh oleh daerah tersebut lebih besar dari pada pengeluarannya (Prakosa, 2002). Artinya, suatu daerah dituntut untuk memiliki pendapatan yang besar dan menekan pengeluarannya. Upaya untuk mendapatkan pendapatan adalah dengan adanya pajak asli daerah. Secara manajemen keuangan daerah, suatu daerah memang dituntut untuk menghemat pengeluaran, namun tidak berarti penghematan yang dilakukan malah menghambat pembangunan yang ada di daerah tersebut.

Konsep manajemen keuangan daerah menekankan pada pengeluaran yang memang diperlukan untuk kesejahteraan masyarakat memang harus diutamakan. Pengelolaan keuangan daerah yang baik akan membuat suatu daerah maju dan berkembang. Pemerintah daerah harus mampu memilah-milah mana keperluan yang memang dibutuhkan masyarakat dan mana yang tidak agar pengeluaran yang dilakukan dapat efektif, dalam arti sesuai dengan keperluan. Adanya pendapatan daerah yang tinggi dan pengeluaran yang rendah tentu akan membuat suatu daerah

memiliki dana yang tersisa, dan semakin besarnya dana tersebut dapat mendukung pelaksanaan pembangunan di suatu daerah.

## **2. Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

PAD merupakan pendapatan yang dimiliki oleh daerah yang berasal dari daerah itu sendiri. Pendapatan asli daerah umumnya diperoleh dari pajak. Pengertian pajak daerah menurut Prof. Dr Rahmat Soemitro, SH adalah iuran rakyat kepada kas daerah berdasarkan undang-undang yang dapat dipaksakan dengan tidak mendapat jasa timbal (kontraprestasi), yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Fungsi Pajak Daerah adalah Dilihat dari aspek pungutannya, menurut Brotodiharjo (Mardiasmo, 2000) pajak mempunyai dua fungsi, yaitu:

### **a) Fungsi Budgeter**

Fungsi ini terletak dan lazim dilakukan pada sektor publik dan pajak disini merupakan suatu alat yang dapat dipergunakan untuk memasukan uang sebanyak-banyaknya kedalam kas negara/daerah sesuai dengan waktunya dalam rangka membiayai seluruh pengeluaran rutin dan pembangunan pemerintah pusat/daerah.

### **b) Fungsi Pengaturan**

Merupakan fungsi yang dipergunakan oleh pemerintah pusat/daerah untuk mencapai tujuan tertentu yang berada diluar sektor keuangan negara/daerah, konsep ini paling sering dipergunakan pada sektor swasta.

c) Asas Pemungutan Pajak adalah sebagaimana dikemukakan oleh Adam Smith dalam bukunya *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* menyatakan bahwa pungutan pajak hendaknya berdasarkan pada:

1. *Equality*

Pemungutan pajak harus bersifat final, adil dan merata, yaitu dikenakan kepada orang pribadi yang harus sebanding dengan kemampuan membayar pajak atau *ability to pay*, sesuai dengan manfaat yang diterima.

2. *Certainty*

Penetapan pajak itu tidak ditentukan sewenang-wenang. Oleh karena itu wajib pajak harus mengetahui secara jelas dan pasti pajak yang terutang kapan harus dibayar dan batas waktu pembayaran

3. *Convenience*

Kapan wajib pajak itu harus membayar pajak sebaliknya sesuai dengan saat-saat yang tidak menyulitkan wajib pajak.

4. *Economy*

Secara ekonomi bahwa biaya membayar pajak pemungutan dan biaya pemenuhan kewajiban pajak bagi wajib pajak diharapkan seminimal, demikian pula beban yang dipikul wajib pajak.

d) Syarat Pemungutan Pajak adalah pemungutan pajak (Musgrave, 1993) harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Syarat Keadilan

Pemungutan pajak harus sesuai dengan tujuan hukum mencapai keadilan undang-undang dan pelaksana pemungutannya harus adil.

## 2. Syarat Yuridis

Pemungutan pajak harus didasarkan pada undang-undang. Hal ini memberi jaminan untuk menyatakan keadilan baik bagi negara maupun warga.

## 3. Syarat Ekonomis

Pemungutan pajak tidak sampai mengganggu perekonomian khususnya pada kegiatan pedagang, sehingga tidak menimbulkan kelesuhan perekonomian masyarakat

## 4. Syarat Finansial

Pemungutan pajak harus efisien dan didasarkan pada fungsi budgeter dalam artian biaya pemungutan pajak harus ditekan sehingga lebih rendah dari hasil pemungutan.

## 5. Sistem Pemungutan Pajak Harus Sederhana

Sistem Pemungutan Pajak Harus Sederhana akan memudahkan dan mendorong masyarakat dalam memenuhi kewajiban berpajak.

e) Jenis Pajak adalah sesuai dengan undang-undang Nomor 34 tahun 2000 tentang perubahan atas undang-undang nomor 18 tahun 1997 tentang pajak daerah. Pajak daerah terdiri dari:

1. Pajak Hotel adalah bangunan yang khususnya disediakan bagi orang untuk dapat menginap/istirahat, memperoleh pelayanan atau fasilitas lainnya dengan dipungut bayaran, termasuk bangunan lainnya yang menyatu, dikelola dan dimiliki oleh pihak yang sama, kecuali pertokoan dan perkantoran.

2. Pajak Restoran adalah tempat menyantap makanan dan fasilitas minuman yang disediakan dengan dipungut bayaran, tidak termasuk usaha jasa boga atau catering.
3. Pajak Hiburan adalah semua jenis pertunjukan, permainan, permainan ketangkasan, atau keramaian dengan nama dan bentuk apapun yang ditonton.
4. Pajak Reklame adalah benda, alat, perbuatan atau media yang menurut bentuk dan corak ragamnya untuk tujuan komersial, dipergunakan untuk diperkenalkan mengajurkan atau memujikan suatu barang jasa tau orang yang untuk menarik perhatian umum atau dapat dilihat.
5. Pajak Penerangan Jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, dengan ketentuan bahwa di wilayah daerah tersebut tersedia penerangan jalan, yang rekeningnya dibayar oleh pemerintah daerah.
6. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C adalah pajak atas kegiatan pengambilan bahan galian golongan C sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Pajak Parkir adalah pajak yang dikenakan atas penyelenggaraan tempat parkir diluar badan jalan oleh orang pribadi atau badan, baik yang disediakan berkait dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai usaha, termasuk penyedia tempat penitipan kendaraan bermotor dan garansi kendaraan bermotor yang memungut bayaran.

### 3. Manajemen Strategis

Strategi didefinisikan sebagai suatu cara yang digunakan untuk memperoleh *goal* atau tujuan tertentu (Irawah, 1996). Tujuan tertentu yang diinginkan oleh perusahaan untuk mencapainya perlu direncanakan terlebih dahulu, hal itu berarti bahwa dibutuhkan adanya strategi terencana yang benar-benar telah dipahami oleh para anggota organisasi. Tanpa adanya *support* dari seluruh anggota organisasi maka strategi tidak akan dapat terealisasi dengan baik.

Strategi merupakan garis besar cara yang akan ditempuh untuk mencapai sasaran jangka panjang yang telah ditetapkan. Pemilihan strategi perlu mempertimbangkan situasi lingkungan eksternal (memanfaatkan peluang dan menghindari atau menghadapi ancaman) dan kondisi internal (mengggunakan kekuatan dan mengatasi kelemahan). Dasar pemilihan strategi:

- a. Efektifitas dalam mencapai sasaran.
- b. Kemampuan untuk melaksanakan (kemauan dan kemungkianan untuk berubah).
- c. Kebutuhan dan ketersediaan sumberdaya.

Tahapan pemilihan strategi adalah menentukan misi dan visi, SWOT, tujuan jangka panjang dan pendek, serta strategi program.

- a. Misi

Misi adalah sesuatu yang menjadi maksud dari keberadaan organisasi atau peran dan fungsi dari organisasi. Misi organisasi merupakan fondasi bagi organisasi dalam memilih bidang kegiatan, memilih segmen masyarakat yang

dituju, menetapkan siapa saja yang boleh bergabung dalam organisasi, menetapkan nilai-nilai yang akan dianut, menetapkan strategi yang akan ditempuh, dan menetapkan dengan siapa akan bekerjasama. Misi organisasi dapat digunakan sebagai motivator dasar dalam menjalankan organisasi.

b. Visi

Visi merupakan pernyataan mengenai cita-cita, keinginan atau harapan mengenai bentuk dan karakteristik organisasi di masa depan. Visi organisasi memberikan arah dalam mengembangkan organisasi di masa yang akan datang. Visi menjadi pedoman dalam menetapkan sasaran jangka panjang maupun jangka pendek.

c. SWOT

Pemilihan strategi tidak dapat dilaksanakan dengan sembarangan. Organisasi perlu mempertimbangkan kondisi lingkungan yang menguntungkan atau peluang (*opportunity*) dan yang merugikan atau ancaman (*threat*) dalam menetapkan sasaran dan strategi, untuk itulah analisis SWOT perlu dilaksanakan. Analisis SWOT merangkum tentang *strength* (kekuatan), *weakness* (kelemahan), *opportunity* (peluang), dan *threat* (ancaman) kondisi dan situasi eksternal serta internal yang dihadapi organisasi. Peluang merupakan suatu kesempatan yang dimiliki oleh organisasi, sedangkan kekuatan adalah sesuatu yang membuat organisasi memiliki kemampuan lebih dibandingkan tempat lain misalnya adanya kewajiban dari pemerintah untuk mewajibkan masyarakat membayar pajak. Ancaman adalah suatu hal yang dapat membahayakan keberadaan organisasi, misalnya adanya kompetitor.

Kelemahan adalah sesuatu yang membuat organisasi kurang baik dalam bertugas misalnya rasa tanggung jawab petugas yang minim.

d. Analisis SWOT

Setelah organisasi mengetahui *strength* (kekuatan), *weakness* (kelemahan), *opportunity* (peluang), dan *threat* (ancaman) yang ada, maka organisasi berarti dapat benar-benar memahami keberadaannya. Setiap organisasi perlu memahami ancaman serta kelemahan yang dimilikinya agar dapat memanfaatkan peluang maupun kekuatannya dengan lebih baik. Cara merumuskan alternatif strategi metode matriks SWOT (*tows matrix*) adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.2**  
**Merumuskan Alternatif Strategi**  
**Metode Matriks SWOT (*tows matrix*)**

<i>Matriks SWOT</i>	<i>Strengths</i> Daftar kekuatan utama: 1. 2. dst	<i>Weaknesses</i> Daftar kelemahan utama: 1. 2. dst
<i>Opportunities</i> Daftar peluang utama: 1. 2. dst	S-O Strategy Gunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang	W-O Strategy Mengatasi kelemahan dengan memanfaatkan peluang
<i>Threats</i> 1. 2. dst	S-T Strategy Gunakan kekuatan untuk menghindari ancaman	W-T Strategy Minimalkan kelemahan dan hindari ancaman

Sumber: Triono Saputo, dan Pranoto, 2007, Manajemen Seni 1. *Modul Mata Kuliah Manajemen Seni 1*, Yogyakarta: Institut Seni Indonesia, hal.27.

e. Tujuan Jangka Panjang dan Pendek

Perencanaan jangka panjang memiliki manfaat yaitu: (a) mengidentifikasi dan memanfaatkan peluang; (b) mengidentifikasi dan mengantisipasi dampak negatif dari ancaman; (c) memenuhi harapan stakeholders (para pemangku kepentingan); (d) pedoman bagi pengembangan dan investasi untuk organisasi di masa datang; (e) pedoman dalam mewujudkan cita-cita dari para pendiri organisasi; (f) memenuhi persyaratan penyanggah dana.

Organisasi tidak hanya memiliki tujuan jangka panjang namun juga terdapat tujuan jangka pendek yang dibuat dalam setiap pelaksanaan tugas. Artinya, dalam suatu organisasi setiap kegiatan yang dilakukan haruslah memiliki tujuan jangka pendek yang tidak bertentangan dengan tujuan jangka panjang yang ada.

#### f. Strategi Program

Tahapan pemilihan strategi yang selanjutnya adalah strategi program. Program adalah penjabaran dari strategi, dan merupakan apa yang dilakukan untuk melaksanakan strategi. Strategi program harus jelas penanggungjawabnya, serta jelas batasan waktunya. Artinya, program memiliki batas waktu tertentu sehingga apa yang telah dilaksanakan dalam program tersebut dapat dipertanggungjawabkan.

Menurut Charles O. Jones mengimplementasikan strategi adalah proses mewujudkan program sehingga memperhatikan hasilnya. Implementasi strategi merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses strategi, *To implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan) menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu, *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu) (Thoha, 1990).

Implementasi strategi dapat dipandang sebagai sesuatu proses melaksanakan suatu keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah executive atau dekrit presiden). Proses implementasi strategi sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan (*intend*) maupun yang tidak diharapkan (*spillover/negative effects*).

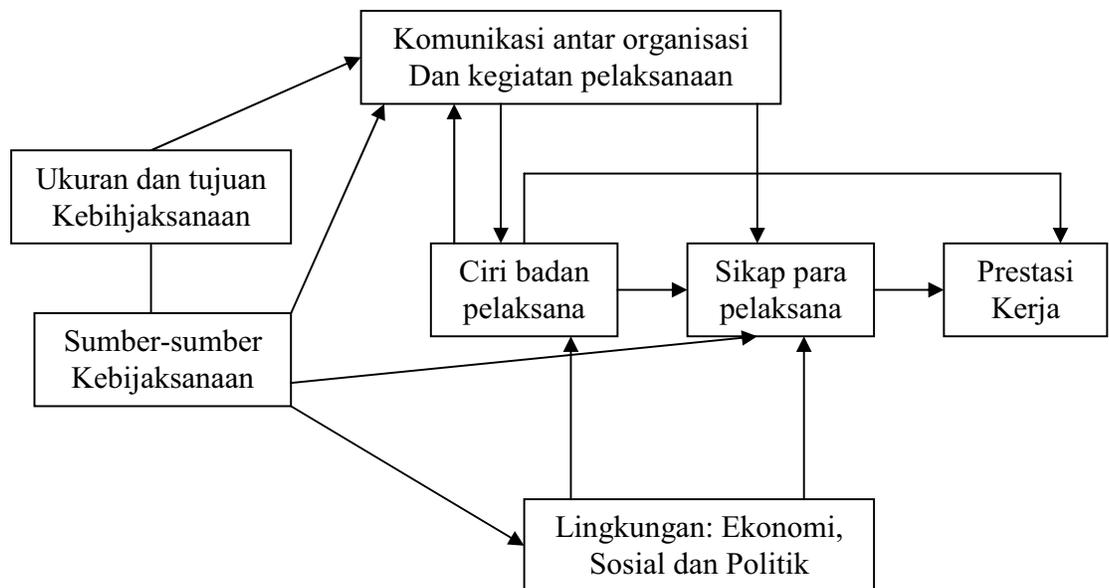
Implementasi dapat pula dilihat dari sudut kelompok sasaran, misalnya antara manusia dan lingkungan dalam program usaha melestarikan kualitas lingkungan dengan aktivitas pengelolaan lingkungan baru yang dapat dilakukan apabila telah dapat disusun rencana pengelolaan lingkungan untuk menghindarkan dari rusaknya lingkungan (Suratmo, 2000). Kelompok sasaran itu kemungkinan akan lebih memusatkan perhatiannya pada permasalahan apakah pelayan atau jasa yang telah diberikan oleh pemerintah tersebut memberikan dampak positif dalam jangka panjang bagi peningkatan aktifitas pengelolaan lingkungan di Kabupaten Wonosobo. Pemahaman terhadap sasaran ini penting artinya bagi peraturan pemerintah, pemahaman semacam itu memungkinkan untuk mengantisipasi umpan balik (*political feedback*) dan peka terhadap asumsi perilaku (*behavioral assumption*) yang mendasari penyusunan setiap program. Sebaliknya, peluang keberhasilan dalam mewujudkan hasil akhir yang diinginkan akan semakin besar jika sejak dalam tahap merancang bangun kebijakan (*the policy design stage*) tersebut telah dipikirkan berbagai kendala yang mungkin muncul pada saat implementasinya. **Mazmania dan Sabatian** merumuskan proses implementasi strategi sebagai berikut:

*“implementasi adalah pelaksana keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah atau keputusan-keputusan executive yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan mengatur proses implementasinya”* (Fandeli, 1995).

Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan-tahapan tertentu. Biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output

kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata baik yang di kehendaki atau tidak dari output tersebut. Dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap undang-undang atau peraturan yang bersangkutan (Wahap, 1997).

**Gambar Model Proses Implementasi**



Sumber: D.S Van Meter and Van Horn, The Policy Implementation Process: A conceptual Freemwork, Administrasi and Society, 1975, hal 445-448

Gambar struktur atau pola kerja diatas menjelaskan tentang sistem atau proses dimana implementasi dirancang dan diterapkan pada tingkatan teknis dilapangan. Secara deskriptif komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan merupakan ciri dari badan pelaksana dimana dapat dijadikan sebagai

ukuran dan ukuran kebijaksanaan yang merupakan sebagai sumber-sumber kebijakan, atau sebaliknya setelah melalui sebuah tahapan atau kajian komunikasi antar organisasi dari kegiatan pelaksanaan dapat juga sebagai ciri badan pelaksana setelah menerima masukan, dan merupakan sebagai salah satu sikap pelaksana, yang akhirnya menjadi sebuah prestasi kerja, dalam pola kerjanya ada saling berhubungan antara ciri badan pelaksana, sikap para pelaksana, dan prestasi kerja, adapun tanpa melalui sikap para pelaksana dalam menerapkan kebijakan ciri badan pelaksana dapat langsung dikatakan prestasi kerja, semua ini tidak terlepas masukan sektor lingkungan, ekonomi, sosial, dan politik yang merupakan sumber-sumber dari kebijaksanaan dan dapat dikatakan sebagai sikap para pelaksana setelah menganalisa semua permasalahan yang timbul dan terjadi.

Model yang dikembangkan oleh **Daniel Mazmania dan Paul A. Sabatier**, yang disebut *A Frame Work For Implementation Analysis* (kerangka kerja untuk implementasi Analisis), kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijaksanaan Negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi (Wahap, 2000).

Suatu implementasi tentunya mempunyai tujuan untuk memperoleh keberhasilan, tercapainya atau tidaknya suatu tujuan dari implemetasi suatu program itu sangat tergantung bagaimana adanya faktor-faktor pendukung. Faktor-faktor pendukung itu ada yang terlibat dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Faktor-faktor pendukung itu adalah (Syukur, 1998):

- (a) Tersedianya waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
- (b) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar memadai
- (c) Hubungan ketergantungan harus kecil
- (d) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- (e) Tugas-tugas terperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
- (f) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
- (g) Kebijakan yang akan diimplementasikan di dasari oleh suatu kualitas yang handal.

Implementasi kebijakan yang operasionalnya adalah program, dalam prosesnya terhadap tiga unsur pendukung yang penting dan mutlak yaitu adanya: (1) Program yang dilaksanakan, (2) target group, yaitu kelompok yang menjadi sasaran penerima manfaat program dan (3) unsur pelaksana, yaitu organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan dan pengawasan proses implementasi tersebut.

Setiap implementasi dikatakan berhasil jika mencapai tujuan yang diharapkan atau memperoleh hasil. Karena pada prinsipnya suatu kebijaksanaan dibuat adalah untuk memperoleh hasil yang diinginkan yang dapat dinikmati atau dirasakan oleh masyarakat. Efisiensi pelaksanaan kebijakan berkaitan dengan keseimbangan antara biaya atau dana yang dikeluarkan, waktu pelaksanaan, sumber daya manusia yang digunakan dan kualitas pelaksanaan kebijakan. Keputusan kelompok sasaran inilah yang memberikan nilai arti pada pelaksanaan program karena kelompok sasaran inilah yang terkena dampak langsung dari program yang dilaksanakan.

Tetapi terkadang proses pelaksanaan suatu strategi itu tidak selalu mencapai keberhasilan dan sebagaimana tertuang dalam rumusan kebijakan dan sering timbul semacam pertanyaan tentang sebab-sebab timbulnya kegagalan tersebut. Kegagalan dari pelaksanaan kebijakan itu dan sangkut pautnya dengan isi kebijakan yang harus dilaksanakan serta pembagian potensi yang ada.

Menurut Edward dalam pelaksanaan suatu strategi harus memperhatikan faktor-faktor yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan strategi tersebut dapat tercapai. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:

a. Komunikasi

Tersedianya komunikasi adalah berkaitan dengan perintah untuk melaksanakan kebijakan terutama bagi aparat pelaksana sehingga akan diketahui apa yang harus dilaksanakan.

b. Sumber Daya

Sumber daya merupakan dana atau intensif lain yang akan mengefektifkan pelaksanaan kebijakan.

c. Disposisi/sikap pelaksana

Sikap pelaksana yang akomodatif merupakan syarat yang diperlukan untuk lancarnya suatu proyek.

d. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi sangat berpengaruh terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan sehingga struktur birokrasi ini harus jelas.

Berdasarkan uraian di atas diketahui bahwa implementasi strategi merupakan suatu proses melaksanakan suatu keputusan strategi yang umumnya

biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah executive atau dekrit presiden. Indikator untuk memahami implementasi strategi meliputi:

- a. Adanya kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.
- b. Penerapan pada kelompok sasaran. Kelompok sasaran umumnya memusatkan perhatiannya pada permasalahan apakah pelayan atau jasa yang telah diberikan oleh pemerintah tersebut benar-benar memberikan dampak positif dalam jangka panjang bagi peningkatan aktivitas peningkatan PAD.
- c. Petugas yang menjadi pengawas dilaksanakannya strategi.
- d. Efisiensi dan efektivitas dari tujuan dibuatnya strategi.

Masalah meningkatkan pajak daerah khususnya pada pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan dan lain-lainnya merupakan problem yang mempunyai akibat yang luas termasuk akibatnya dapat mengenai orang secara langsung maupun tidak langsung akan terlibat. Dari pengertian di atas maka jelaslah bahwa konsep strategi sangat berhubungan dengan kekuasaan pemerintah, terutama pemerintah di daerah. Dalam konteks implementasi otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk melakukan strategi pembangunan dengan meningkatkan pajak daerah.

Sesuai dengan hal-hal yang telah diuraikan di atas maka kebijakan pemda perlu merumuskan program kelembagaan sebagai berikut:

- 1) Pajak dipungut berdasarkan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.
- 2) Perubahan tarif pajak daerah.

- 3) Peningkatkan pengelolaan pajak daerah.
- 4) Penetapan tarif pajak

#### **4. Strategi Peningkatan PAD**

Strategi peningkatan pendapatan asli daerah atau PAD dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:

a. Intensifikasi pajak daerah

Yaitu upaya maksimisasi terhadap berbagai kebijakn perpajakan yang selama ini yang telah dilaksanakan, antara lain melalui : peningkatan efesiensi dan efektifitas PAD, pebaikan administrasi penerimaan PAD, atau melalui peningktan tarif pajak (efisiensi dan efektivitas).

a) Efesiensi (*efficiency*)

Efesiensi menggambarkan upaya yang dilakukan untuk memperoleh mencapai tujuan organisasi secara cepat (Prof. Dr. Abdul Halim, MBA, Akt.2004, 134)

b) Efektivitas (*effectivity*)

Efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daearh (PAD) yang direncanakan dibandingkn dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah (Prof. Dr. Abdul Halim, MBA, Akt.2004, 134)

b. Memperbaiki Sistem PAD

Dalam hal ini, pemerintah perlu memiliki sistem pengendalian intern yang memadai untuk menjamin ditaatinya prosedur kebijakan manajemen yang ditetapkan (Prof. Dr. Abdul Halim, MBA, Akt.2004, 134)

c. Ekstensifikasi pajak daerah

Yaitu kebijakan lain yang dapat dilakukan oleh pemerintah kota/kabupaten melalui ekstensifikasi pajak, misal penambah jenis pajak baru. (Prof. Dr. Abdul Halim, Akt.2004, 136).

Kebijakan untuk menambah pungutan pajak dan meningkatkan retribusi didasarkan beberapa pertimbangan yaitu:

- a. Pungutan retribusi langsung berhubungan dengan masyarakat pengguna layanan publik.
- b. Investor akan lebih bergairah melakukan investasi di daerah apabila terdapat kemudahan sistem perpajakan di daerah.

Pemerintah daerah dituntut untuk lebih meningkatkan pendapatan daerahnya dengan sungguh-sungguh dan secara aktif berusaha menemukan dan mengembangkan potensi baru yang dapat dijadikan sumber pendapatan. seperti sektor retribusi tempat wisata akan mempunyai peranan yang penting dalam memberikan sumbangan pendapatan kepada daerah. Hal ini dapat dilihat dari persentase besarnya penerimaan, semakin besar pajak daerah yang dapat dipungut maka semakin besar pula peranannya dalam memberikan sumbangan keuangan pendapatan bagi daerah.

### **E. Definisi Konsepsional**

1. Implementasi Strategi adalah penerapan dari strategi atau program yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Implementasi dari strategi terwujud dengan aktivitas pelaksanaan program.
2. PAD adalah iuran rakyat kepada kas daerah berdasarkan undang-undang yang dapat dipaksakan dengan tidak mendapat jasa timbal (kontraprestasi), yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.

### **F. Definisi Operasional**

Dari berapa pemikiran di atas maka variabel dapat diukur dengan indikator:

Implementasi strategi peningkatan PAD adalah:

#### **A. Intensifikasi**

##### **1. Efisiensi dan efektivitas**

###### **a) Efisiensi**

###### **1) Ketetapan cara untuk mengelola PAD**

Hal ini dilakukan dengan berusaha memberikan pemahaman kepada para pegawai berkaitan dengan pengelolaan pajak agar lebih transparan.

###### **2) Kemampuan menjalankan tugas pemungutan PAD**

Peningkatan kinerja para pegawai dalam melaksanakan pungutan pajak ataupun retribusi.

3) Penggunaan tenaga sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

b) Efektivitas

1) Menetapkan nilai kena pajak

2) Menetapkan memungut pajak

3) Membukakan penerimaan pajak

2. Pengelolaan Perpajakan

a) Pendapatan subyek pajak dan obyek pajak

b) Wajib pajak

c) Penetapan pajak daerah dan terutang

d) Penyampaian surat ketetapan pajak daerah kepada wajib pajak daerah

e) Tata cara pembayaran dan tempat pembayaran pajak

f) Penagihan terhadap subyek pajak daerah atau yang belum melunasi kewajibannya sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan

g) Mengadakan penyuluhan kepada wajib pajak daerah

h) Memantau dan mengawasi pelaksana tahap-tahap kegiatan tersebut di atas secara rutin

B. Ekstensifikasi

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Wonosobo untuk menciptakan daya tarik bagi investor.

### **G. Metodologi Penelitian**

Metode penelitian adalah langkah-langkah kegiatan yang akan digunakan dalam proses penelitian yang ada pada dasarnya merupakan serangkaian metode

atau cara kerja untuk mengetahui meningkatkan pajak daerah menjadi sasaran penelitian. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian Deskriptif.

Penelitian Deskriptif adalah penelitian yang berusaha untuk menuturkan pemecahan masalah yang ada sekarang berdasarkan data-data, ia juga menyajikan data, menganalisis dan menginterpretasikan juga bisa bersifat komperatif dan kerelatif (Cholil Narbuka dan Abu Achmadi, Metode Penelitian, Bumi Aksara,72).

### **1. Unit Analisis**

Unit analisis atau dalam bahasa riset subyek penelitian merupakan sasaran penulis untuk memperoleh data selain dari dokumentasi, yaitu observasi, dan wawancara yang dilakukan terhadap:

- a. Kepala Kantor Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Wonosobo
- b. Ketua Bappeda Daerah Kabupaten Wonosobo
- c. Masyarakat Kabupaten Wonosobo
- d. Investor

### **2. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah:

- a. Wawancara

Teknik untuk memperoleh data dengan cara mengadakan wawancara atau tanya jawab langsung secara lisan, dalam hal ini adalah pegawai di kantor Dinas Pendapatan Daerah.

b. Dokumentasi

Pengumpulan data dengan cara meneliti dokumen-dokumen tertulis yang diperoleh dari instansi tempat penelitian.

c. Observasi

Pengumpulan data yang diperoleh dengan pengamatan secara langsung untuk mencatat kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti (Cholil Narbuka dan Abu Achmadi, Metode Penelitian Bumi Aksara, 43).

### **3. Data yang Dibutuhkan**

Dalam penelitian ini penulis mengadakan dua jenis data:

a. Data Primer

Data yang peroleh melalui jawaban dengan melakukan pertanyaan yaitu berupa wawancara.

b. Data Skunder

Data yang diperoleh dari dokumen-dokumen, literatur dan hasil laporan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

### **4. Analisa Data**

Data yang diperoleh selanjutnya menurut tahapan berikutnya dilakukan analisa data menurut jenis dan sifat agar dapat ditarik kesimpulan. Analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Kualitatif. Kualitatif endefinisikan konsep-konsep secara umum dan melakukan asumsi-asumsi, memandu Metode

Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif, (Pustaka Pelajar, hal 11). Dari penjelasan di atas penulis mengambil kesimpulan bahwa penelitian kualitatif adalah memaparkan dan menjelaskan data melalui penalaran berdasarkan logika untuk menarik kesimpulan yang logis mengenai data yang dianalisa.