BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pengertian Kebijakan

Kebijakan adalah suatu konsep dan dasar perencanaan dalam melaksanakan pekerjaan maupun cara bertindak dengan asas yang menjadi pedoman, kebijakan berbeda dengan peraturan atau hukum yang sifatnya memaksa dan peraturan yang melarang suatu prilaku, contoh:" Suatu hukum yang mengharuskan pembayaran penghasilan pajak". Berbeda dengan kebijakan hanya menjadi pedoman dan tindakan agar memperoleh hasil dan tujuan yang direncanakan.

Kebijakan telah diuraikan oleh para ahli dan memiliki banyak pengertian seperti yang dikemukakan oleh Thomas R Dye dalam buku *Analisa Kebijakan Publik.* Agus Subarsono : apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do)* (Dye.2005 : 2). Dalam konsep tersebut kebijkan mencakup apapun yang tidak dilakukan oleh pemerintah itu merupakan suatu kebijakan. (Ghani dan Lockhart,2008: 60. Dalam wahab, 2014:5), mengemukakan bahwa : *public policy is all around us, defining our daily experiences and life chances even if we cannot see it* (Ghani dan Lockhart 2008:60). Selain dari pada itu kebijakan adalah suatu keputusan kepemimpinan demi kepentingan banyak orang dalam suatu perencanaan untuk tercapainya suatu tujuan bersama atau sebagai tujuan pemecahan permasalahan pada masyarakat dalam arti memberikan solusi dari

kebijakan itu sendiri dan kebijakan pun bisa dikatakan suatu keputusan yang bersifat pelaksanaan, pemerintah atau pemimpin memiliki kewenangan dalam membuat kebijakan namun sudah menjadi kebijakan jika pembuat kebijakan tidak melakukan sesuatu untuk tujuan yang telah ditentukan.

Definisi lain mengenai kebijakan yang diungkapkan oleh Carl Friedrich dalam bukunya *Man His Government* yang mengemukakan kebijakan adalah:

> "kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud*"* (Friedrich, 1963:79)

Kebijakan diciptakan untuk memberikan solusi permasalahan yang sedang terjadi di masyarakat, kebijakan dibuat oleh seseorang, kelompok dan pemerintah dalam melihat suatu permasalahan, pelaksanaan kebijakan diperlukan kekuasaan dan kewenangan yang dipakai untuk membina kerjasama dan meredam serta menyelesaikan kemungkinan terjadinya konflik sebagai akibat dari pencapaian kehendak. Kebijakan adalah suatu tindakan yang dimaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Pelaksanaan kebijakan diperlukan kekuasaan dan kewenangan yang dipakai untuk membina kerjasama dan meredam serta menyelesaikan kemungkinan terjadinya konflik sebagai akibat dari pencapaian kehendak. Kebijakan adalah suatu tindakan yang dimaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Menurut Thomas R. Dye (1992:328) proses kebijakan publik meliputi beberapa hal berikut :

a. Identifikasi masalah kebijakan (*identification of policy problem)*
   Identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan atas tindakan pemerintah.

b. Penyusunan agenda (agenda *setting*)
   Penyusunan agenda merupakan aktivitas memfokuskan perhatian pada pejabat politik dan media masa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah public tertentu.
c. Perumusan kebijakan *(policy formulation)*
   Perumusan merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiak dan penusunan usulan kebijakan melalui inisial dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan,kelompok kepentingan,birokrasi pemerintah,presiden, dan lembaga legislative.
d. Pengesahan kebijakan (*legitimating of policies)*
   Pengesahan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekanan,presiden, dan kongres.
e. Implementasi kebijakan *(policy implementation)*
   Implementasi kebijakan dilakukan melalui birokrasi,anggaran publik ,dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi.
f. Evaluasi kebijakan *(policy evaluation)*
   Evaluasi kebijakan dilakukan oleh lembaga pemerintahan sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers, dan masyarakat (publik)
   (Widodo, 2013:16)

Kebijakan dalam implementasinya sering menjumpai beberapa hambatan namun ada pula kebijakan yang berjalan sesuai yang diharapkan dalam mengimplementasikannya, kebijakan dalam pelaksaannya manuai pro dan kontra dari masyarakat, salah satu sebab kebijakan terkadang sulit dalam pengimplementasiannya karena tidak semua masyarakat menerima dari keputusan kebijakan tersebut. Contoh : Bupati dalam pembuatan kebijakan dari Undang-undang 32 tentang pemekaran daerah/kecamatan atau pedesaan, menuai tanggapan pro dan kontra dari masyarakat setempat maupun dari luar masyarakat setempat, maka dari itu Pemerintah Daerah/Pemda di tingkat Daerah Kabupaten melakukan sosialisasi terlebih dahulu sebelum melaksanakan penerapan dari kebijakan tersebut.

Kebijakan merupakan kekuasaan mengalokasi nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan. Pemerintah dalam hal ini memiliki kewenangan penuh dalam

pembuatan kebijakan terkait dengan masalah yang muncul dari masyarakat, lahirnya rencana pembuatan kebijakan atas dasar adanya masalah yang melibatkan banyak masyarakat sehingga pemerintah bertindak dengan membuat kebijakan untuk mengambil keputusan.

Ada dua kebijakan dalam ruang lingkup wilayah daerah antara lain :

1. Kebijakan Umum
   Kebijakan umum dalam ruang lingkup Daerah sebagai Kebijakan Pemerintah Daerah sebagai Pelaksanaan azas Desentralisasi dalam rangka mengatur rumah tangga Daerah. Kebijakan Umum ditetapkan berdasarkan Kewenangan Gubernur dan DPRD Propinsi dengan Terbentuk nya Peraturan Daerah .
2. Kebijakan Pelaksana
   Kebijakan pelaksana adalah pelaksanaan Desentralisasi merupakan realisasi Pelaksanaan Perda. Penetapan kebijakan Pelaksana dibawah kewenangan Gubernur /Bupati/walikota dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi ataupun dalam rangka tugas pembantuan. Keputusan- keputusan dan Intruksi Gubernur/Bupati/Walikota dalam pelaksanaan desentralisasi dan tugas pembantuan dalam rangka terbentuknya pelaksanaan dekonsentrasi.
   (Subarsono, 2008:26)

Kebijakan umum yang telah dibuat oleh pemerintah daerah mengacu kepada azas desentralisasi merupakan kebijakan yang mampu memberikan keputusan terhadap pemerintah daerah dalam mengatur rumahtangganya sendiri berdasarkan kewenangan Gubernur yang disetejui oleh DPRD Provinsi sehingga terbentuknya suatu pertauran daerah, kebijakan umum adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintahan pusat atau daerah tingkat provinsi untuk mengatur dan menata suatu wilayah kabupatennya ,salah satu contoh kebijakan umum adalah otonomi daerah .

Kebijakan pelaksana merupakan pelaksanaan realisasi Perda, dalam penetapannya dibawah kewenangan Gubernur , kebijakan pelaksana merupakan

kebijakan penyerahan atau desentralisasi dari pemerintah provinsi kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan menjalankan kebijakan tersebut di wilayah.

> Menurut (Gogging et al 1990:89). Kebijakan diasumsikan sebagai suatu "pesan" dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Keberhasilan implementasi pesan tersebut sangat di pengaruhi oleh tiga hal pokok antara lain :
> 1. Isi Kebijakan (*the content of the policy message*)
> 2. Format Kebijakan (*the form of the policy message*)
> 3. Reputasi aktor (*the reputation of the communicators*)

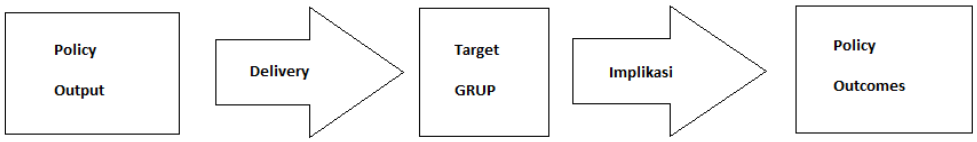
Isi dari Kebijakan tersebut adalah sumber daya, manfaat kebijakan dan keterlibatan masyarakat. Adapun format dari kebijakan terdiri dari kejelasan kebijakan, konsistensi kebijakan dan penerimaan isi kebijakan. Kebijakan dibuat berdasarkan timbulnya permasalahan yang terjadi di masayarakat , pembuatan kebijakan dilandasi juga dengan peraturan baru tanpa menggangu peraturan yang sudah ada dan berjalan pada suatu system yang mengatur tatanan program keorganisasian yang sudah berjalan efektip. Kebijakan dalam suatu sistem mengatur program keorganisasian disyahkan dalam bentuk hukum dengan melihat sumber daya yang mendukung berjalannya kebijakan tersebut guna mewujudkan pencapaian tujuan dari kebijakan tersebut.

2.1.2 Pengertian Implementasi

Secara umum pengertian implementasi dalam kamus besar bahasa Indonesia berarti sebagai pelaksana atau penerapan. Penggunaan istilah implementasi mulai mucul kepermukaan beberapa dekade yang lalu, yang pertama menggunakan istilah tersebut adalah Haroad Laswell (1956). Sebagai ilmuan yang pertama kali mengembangkan studi tentang kebijakan public (Laswell .2012 :17). Istilah

implementasi bisa dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk pencapaian tujuan dan merumuskan secara pendek bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu.

Gambar 2.1
Implementasi Sebagai *Deliveri Mechanism Policy Output*



(Purwanto.Sulistyastuti, 2012 :21)

Implementasi dikaitkan dengan kebijakan bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan kemudian dibuat dalam suatu bentuk positif seperti Undang-undang lalu didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan namun sebuah kebijakan dilaksanakan atau diimplementasikan untuk memiliki dampak dan tujuan yang diharapkan. Proses implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh indivindu,pejabat-pejabat dan pemerintah yang diarahkan pada tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Implementasi dapat dikatakan sebagai proses dari kebijakan yang merupakan suatu roda kebijakan dimana kebijkan itu dapat berjalan dengan adanya proses implementasi.

Warwick (1982:190) dalam Brynard (2005:13) mengemukakan mengenai Implementasi :

> *"implementation means transaction. To carry out a program, implementers must continually deal with tasks,environments,clients and each other. The formalities of organization and the mechanics of administration are important as background, but the key to success is continual coping with contexs,personalities,alliances,and events. And crucial to such adaptation is the willingness to acknowledge and correct vital to implementation than self-corretion ; nothing more lethal than blind perseveation"* (Brynard, 2005:13)

Pemaparan di atas menyatakan bahwa implementasi adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan itu sendiri menjadi harapan akan munculnya keluaran kebijakan dan dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh sekelompok sasaran guna mewujudkan tujuan dari kebijakan itu sendiri. Subarsono mengungkapkan mengenai pemahaman implementasi dengan baik dapat dilakukan dengan menggunakan dua pendekatan antara lain :

1. Memahami imlpementasi sebagaian bagian dari proses kebijakan ,atau implementasi adalah salah satu tahapan dari serangkaian proses atau siklus kebijakan.
2. Implementasi dimaknai sebagai pengelolaan hukum (karena kebijakan telah disyahkan dalam bentuk hukum) sehingga sumber daya yang ada dalam kebijakan tersebut mampu mencapai atau mewujudkan tujuannya. (Subarsono, 2008: 81)

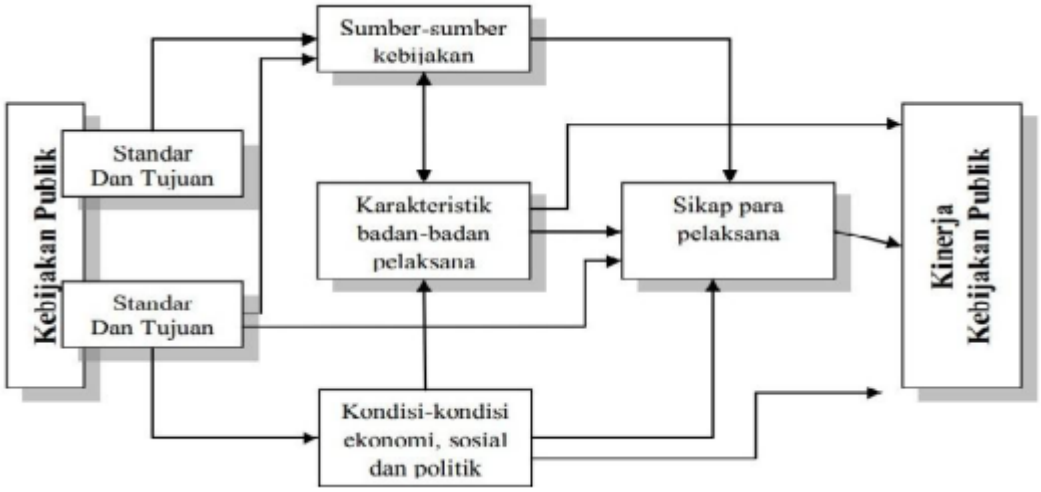
Implementasi adalah proses pelaksanaan dari kebijakan yang telah di sepakati bersama untuk memberikan solusi terhadap masalah yang muncul di masyarakat, implementasi sebagai pelaksana pengelolaan dari hasil kebijakan untuk mencapai tujuan dari kebijakan itu sendiri. Implementasi pada dasarnya memiliki peran penting dalam terwujudnya kebijakan. Implementasi dimaknai

sebagai pengelola hukum yang mampu mendistribusikannya melalui kebijakan atau peraturan yang sudah ditetapkan berdasarkan Perda dan Undang-undang yang sifatnya mengundang untuk di patuhi. Anderson ,1990:172 melihat implementasi ini sebagai :

> *"Administration of the law in whch varios actors, organizations, procedures, and technique work together to put adopted policies into effek in an effort to attain policy or program goals"*
> (Anderson, 1990:172)

Dalam pemahaman di atas, implementasi memiliki makna sebagai pengelolaan hukum karena kebijakan telah disyahkan sebagai produk hukum atau salah satu bentuk hukum yang sifatnya harus dilaksanakan. Implementasi memerlukan sumberdaya yang cukup banyak untuk mengerahkan semua pelaksanaan kebijakan guna terwujudnya tujuan kebijakan tersebut .

Gambar 2.2
Proses Implementasi



(Sumber: Meter dan Van Horn, 1975)

Proses Implementasi bermula dari adanya suatu kebijakan atau rencana maupun program, suatu kebijakan yang diformulasikan dengan misi untuk pencapaian tujuan dan sasaran tertentu. Proses Implementasi pencapaian

tujuannya maka suatu kebijakan memerlukan suatu masukan kebijakan (*policy input*). Masukan kebijakan salah satunya terciptanya kemampuan aparatur pelaksana dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan dan rencana dari kebijakan itu sendiri terlaksana sesuai yang diharapkan. Menurut Kiviniemi dalam perspektifnya mengemukakan bahwa proses implementasi :

> " *Non-governmental actor* tersebut juga disebut sebagai faktor lingkungan dalam proses implementasi. Lingkungan kebijakan yang kondusif tentu akan menciptakan kondisi yang memungkinkan implementasi untuk dapat berhasil" (dalam purwanto.Sulistyastuti. 2012:81)

Implementasi merupakan proses pelaksanaan dari kebijakan yang secara struktur dan terintegrasi dengan konsep yang menyatukan antara peranan penting dalam suatu pemerintah dalam mewujudkan tujuan dari kebijakan itu sendiri, pelaksanaan Kebijakan berpengaruh terhadap kemampuan aparatur dan factor lingkungan sebagai pendukung berjalannya pelaksanaan dari kebijakan itu, namun dalam prosesnya banyak kendala dari kemampuan aparatur sebagai pelaksana sehingga tindakan-tindakan dalam pencapaian tujuan kebijakan berjalan tidak optimal, upaya peningkatan kemampuan aparatur guna untuk menunjang proses pelaksanaan kebijakan berjalan optimal sesuai dengan yang diharapkan. Pemerintah memberikan fasilitas berupa pembinaan dan pengarahan kepada aparatur sebagai bagian dari pelaksana kebijakan tersebut.

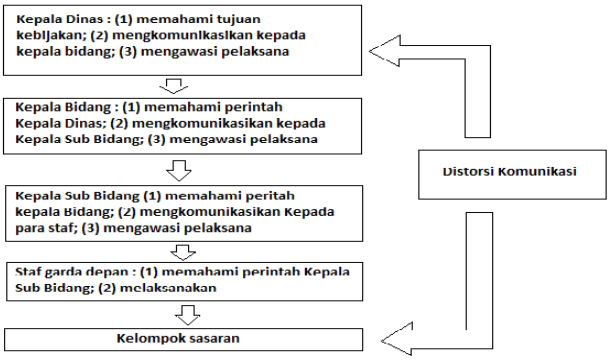
Rondinelli dan Cheema (1983:28) mengidentifikasikan empat faktor yang dapat mempengaruhi kenerja implementasi, yaitu :

> a. Kondisi lingkungan (*environmental conditions*)
> b. Hubungan antara organisasi (*inter-organizational relationship*)
> c. Sumber daya (*resources*)
> d.Karakter institusi implementor(*characteristic implementing agencies*)
> (Rondinelli dan Cheema ,1983:28)

Implementasi dalam prosesnya harus dapat melihat dari segi kondisi lingkungan agar penerapan kebijakan tidak sulit beradaptasi dengan lingkungan baik dari implementor dengan individual ataupun perkemlompok, implementasi dapat berjalan apabila hubungan antar organisasi terjalin baik dan tidak mementingan kepentingan golongan untuk saling menguntukan satu sama lain dengan mengesampingkan kepentingan publik. Implementor mampu dalam melihat sumber daya manusia yang sedang berseteru sehingga kebijakan yang sudah dibuat akan lebih mudah untuk di implementasikan kepada golongan atau masyarakat guna untuk menyelesaikan masalah yang muncul dari masyarakat itu sendiri.

Karakter institusi implementor tergantung kepada latar belakang kedinasaannya, contoh : Dinas kebersihan dalam menanggapi kebersihan sampah di perkotaan untuk segera membenahi dan membuat kebijakan demi terwujudnya kebersihan lingkungan kepada masarakat setempat untuk tidak membuang sampah sembarangan. Proses implementasi pada dasarnya menerapkan atau melaksanakan kebebijakan yang sudah disepakati bersama untuk memberikan solusi dan memperbaiki permasalahan yang sedang terjadi di masayarakat

Gambar 2.3
Hierarki Proses Implementasi



(Sumber : Goggin et.al.,1990)

Implementsi merupakan suau kegiatan yang komplek, melibatkan banyak pelaku dengan beberapa kepentingan, hambatan dalam kebijakan yang akan di implementasikan adalah tidak di rumuskannya secara jelas hasil dari kompromi politik yang ikut terlibat dalam proses perumusan kebijakan tersebut. Namun kemudian apa yang di pikirkan tersebut realisasinya jauh dari apa yang tertulis di dalam kertas, berikut adalah kutipan dari Schneider yang secara gambling mengambarkan tentang hal itu :

> *"The greatest difficultyin devising better social program is not determining what are reasonable policies on paper, but finding the means for coverting these policies into viable field operations that correspond reasonably well to orginall intensions*" (Schneider,1982:715)

Kebijakan sebagaimana yang telah dipaparkan, berpengaruh terhadap pandangan lama yang disebut sebagai dikhotomi (pemisahan) antara politik dengan administrasi. Kebijakan tidak bisa dijadikan alat politik untuk mengatur administrasi dalam suatu pemerintahan, kebijakan di buat berdasarkan rumusan permasalahan yang terjadi dimasyarakat untuk menyelesaikan permasalahan dan memberikan solusi dari permasalahan tersebut. Sedangkan menurut Subarsono dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik Konsep Teori dan Aplikasi* mengemukakan bahwa:

> "Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi apa yang oleh lipsky disebut "*street level bureaucrats*" untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target group*)". (Subarsono, 2005:88).

Berdasarkan pendapat ahli diatas dapat peneliti asumsikan bahwa kebijakan merupakan suatu aturan yang dibuat untuk mengatur perilaku sekelomok sasaran atau objek yang akan dikenakan oleh peraturan tersebut untuk

menyelesaikan permasalahan yang terjadi di lingkungan setempat, aturan tersebut juga dapat digunakan sebagai pedoman untuk melakukan pelayanan kepada kelompok sasaran.

2.1.3 Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan satu tahapan penting dalam kebijakan publik, implementasi dianggap hanya pelaksana yang telah ditetapkan seperti kebijakan Gubernur maupun Perda ditingkat Provinsi. Pengertian dari implementasi kebijakan adalah pelaksanaan pedoman yang lahir dari Undang-undang yang telah dirumuskan dengan tujuan untuk menjawab permasalahan-permasalahan yang terjadi dimasyarakat, Kebijakan tidak akan berjalan jika tidak dilaksanakan atau diterapkan kedalam suatu program. Kebijakan hanya mampu bertahan dan terus berjalan jika pada pelaksanaan nya terus diperhatikan, diperkuat dan diperbaiki segala kekurangannya, George Edward III menyimpulkan Implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan (EdwardsIII , 1980 :136).

Mengenai implementasi Kebijakan Wahab juga mengemukakan bahwa implementasi kebijakan yaitu :

> "Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan peradilan, keputusan tersebut mengidentifikasikan penyelesaian masalah yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan proses implementasinya. (Wahab, 2001:42)

Implementasi kebijakan diatas yang dikemukakan oleh ahli, maka peneliti mengasumsikan bahwa implementasi merupakan sebuah aturan yang didalamnya memuat mengenai praturan-peraturan yang mengikat objek dari kebijakan tersebut, dimana pearturan-peraturan tersebut bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada didalam kehidupan bernegara dengan melalui beberapa proses dan tahapan.

Proses pelaksanaan implementasi kebijakan menjumpai beberapa faktor sebagai pendukung dalam pelaksanaan maupun penghambat jalannya pelaksanaan kebijakan tersebut. Kebijakan dengan faktor yang bersangkutan maupun diluar dari tatanan kebijakan tersebut ikut terlibat dengan keputusan dari kebijakan tersebut, namun pelaku pelaksana rentan terhadap intervensi dari luar aturan kebijakan karena beberapa faktor dengan berbagai masalah dilapangan. Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dari kebijakan yang telah dirumuskan dan ditetapkan untuk menjawab berbagai masalah di masyarakat sesuai dengan permasalahannya.

Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan atau penerapan keputusan yang telah dikemas dengan peraturan atau keputusan pemimpin yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) apabila ditingkat Daerah bersama kepala daerah, lahirnya kebijakan atas dasar pengambilan keputusan secara formal untuk menyelesaikan permasalahan baik msalah tingkat local,nasional maupun internasional, guna mencari solusi terbaik tanpa merugikan salah satu pihak atau golongan maupun secara indivindu. Implementasi kebijakan merupakan suatu aturan yang sudah dan akan dilaksanakan untuk mengatasi

permasalahan yang muncul dari masyarakat, implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dari kebijakan yang telah dibuat bersama untuk menyelesaikan dan mengatur segala permasalahan yang ada dimasyarakat , kebijakan tersebut dibuat karena adanya permasalahan yang muncul dari masayarakat.

Kebijakan akan tetap berjalan dan mengikat secara hukum, namun kebijakan tidak bisa dikatakan hukum karena kebijakan tidak bersifat memaksa, kebijakan lebih menjurus kepada himbauan namun harus dipatuhinya sama dengan kapasitas hukum, sebab kebijakan lahir untuk melerai dan mencari solusi terbaik dari masalah yang sedang terjadi dalam masyarakat. Kebijakan lahir dan diciptakan utuk melerai dan mencari solusi dari masalah yang sedang terjadi namun apabila permasalahan itu masih dalam tarap masalah pribadi tanpa mengganggu hajah hidup orang banyak maka tidak perlu dibuat kebijakan, seperti yang dikemukakan (Johanes,1991:71) dalam buku *Kebijakan public* . Sebuah masalah dikatakan sebagai masalah privat apabila masalah tersebut dapat diatasi tanpa mempengaruhi orang lain. Implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier :

> "hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat" (Mazmanian dan Sabatier, 2010:87)

Implementasi kebijakan yang telah diuraikan diatas mencakup kepada permasalahan sebelum dan sesudah permasalahan yang telah ditetapkan melalui program maka akan ada permasalahan baru dalam mengimplementasikan kebijakan yang telah diprogramkan tersebut, Mazmanian dan Sabatier

memaksudkan apabila program kebijakan yang sudah diimplementasikan segera mungkin untuk di administrasikan setiap kegiatannya agar kinerja dari implementasi kebijakan itu sendiri memberikan dampak langsung bagi masyarakat.

2.1.3.1 Faktor- faktor Pengaruh Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan menimbulkan beberapa Faktor yang saling kertergantungan satu sama lainnya, diantaranya faktor keberhasilan maupun faktor penghambat. Dwiyanto (2006:144-222) mengungkapkan bahwa kenerja pelayanan publik sebagai implementor dipengaruhi oleh beberapa faktor sebagai berikut :

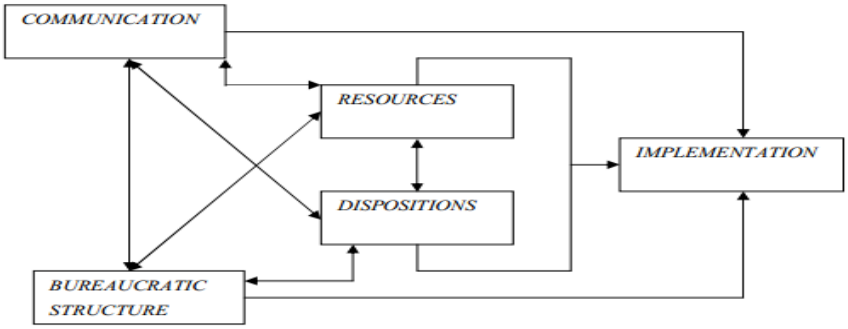
a. Kewenangan diskresi, yaitu langkah yang ditempuh oleh administrator untuk menyelesaikan suatu kasus tertentu yang tidak atau belum diatur dalam suatu regulasi yang baku
b. Orientasi terhadap perubahan , menunjuk sejauh mana kesediaan aparat birokrasi menerima perubahan
c. Budaya paternalism, merupakan system yang menempatkan pimpinan sebagai pihak yang paling dominan
d. Etika pelayanan, dilihat dari apakah seorang aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat merasa mempunyai komitmen untuk menghargai hak-hak dari konsumen untuk mendapatkan pelayanan secara transfaran,efisien, dan adanya jaminan kepastian pelayanan
e. System intensif, berupa pemberian penghargaan materi maupun nonmateri kepada karyawan yang berprestasi untuk mencapai hasil kerja yang diinginkan. Sedangkan bagi karyawan yang tidak berprestasi diberikan disintensif berbentuk teguran,peringatan, penundaan/penurunan pangkat atau pemecatan
f. Semangat kerja sama, dikonsepkan sebagai keterpaduan tim kinerja organisasi public dipengaruhi oleh factor-faktor yang beraneka ragam.

(Dwiyanto 2012 :90)

Enam faktor diatas adalah sebagai faktor pengaruh juga bisa dikatakan faktor pendukung atau faktor yang bekerja dalam proses implementasi bagi para implementor dalam mengimplementasikan kebijakan, implemetasi kebijakan sesungguhnya bukan sebagai hubungan antara penerjemaah pernyataan kebijakan kedalam aksi kebijakan, dalam aktifitas implementasi terdapat berbagai faktor-faktor yang akan mempengaruhi terlaksananya kegiatan atau kebijakan tersebut.

Faktor-faktor tersebut sangat berpengaruh sebagai penentu implementasi kebijakan, dari setiap point yang terdapat dalam beberapa factor tersebut menyatakan orientasi yang menjurus kepada perubahan dan etika pelayanan yang memberikan rasa humanis kepada masyarakat dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut sebagaimana yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan tersebut.

Gambar 2.4
Faktor Pengaruh Implementasi Menurut George C. Edwards III



(Sumber: Edwards III, 1980:148)

Dalam pandangan Edawards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable yaitu (1) Komunikasi, (2) sumberdaya, (3) Disposisi, (4) Struktur Birokrasi. Komunikasi dalam hal ini adalah keberhasilan implementasi kebijakan

masyarakat agar implementor mengetahui apa yag harus dilakukan dan apa yang menjadi tujuan dan sasaran dari kebijakan tersebut.

Apabila tujuan dan sasaran tidak jelas tanpa adanya keseriusan implementator dan tidak diketahui oleh kelompok sasaran maka akan terjadi ketidak puasan terhadap kinerja implementator tersebut. oleh sekelompok sasaran dari kebijakan tersebut, walaupun isi dari kebijakan tersebut sudah dikomunikasikan dengan jelas namun jika implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya yang dimaksud bisa berwujud manusia. Sumberdaya merupakan faktor penting dalam mengimplementasikan kebijakan agar tepat tujuan atau efektif.

Disposisi merupakan watak, tindakan dan karakteristik yang harus dimiliki oleh implementor, implementor harus mampu berkomitmen, mengedepankan kejujuran, dan harus memiliki sifat demokratis guna untuk menjalankan kebijakan dengan baik dan benar. Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang bertahap terhadap implementasi kebijakan salah satu dari aspek struktur organisasi tersebut adalah adanya *(standar operating procedures)* SOP, sebagai pedoman bagi setiap implementasi.

2.1.3.2 Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Kebijakan tidak berjalan jika tidak di implementasikan , namun dalam pelaksanaannya Kebijakan sering dijumpai dengan permasalahan-permasalahan yang dapat menghambat perjalanan dari rencana kebijakan tersebut sehingga

pelaksanaannya terhambat sebelum menuju pada tujuannya. Sabatier (1986:268) menyebutkan ada enam variable utama yang dianggap member konstribusi keberhasilan atau kegagalan implemetasi :

a. Tujuan atau sasaran kebijakan yang jelas dan konsisten;
b. Dukungan teori yang kuat dalam merumuskan kebijakan;
c. Proses implementasi memiliki dasar hukum yang jelas sehingga menjamin terjadi kepatuhan para petugas di lapangan dan kelompok sasaran;
d. Komitmen dan keahlian para pelaksana kebijakan;
e. Dukungan para *stakeholder;*
f. Stabilitas kondisi sosial,ekonomi dan politik

(Sabiter, 1986:268)

Masalah yang terstruktur dalam kebijakan dalah masalah yang pemecahannya melibatkan beberapa pembuat kebijakan itu sendiri, pemecahannya terbatas dalam hal ini nilai yang akan dikejar akan segera di setujui, tetapi hasil dari kinerja itu tidak pasti dengan tingkat probabilitas yang kemungkinan sulit dihitung. Contoh , masalah pembebasan tanah untuk pelebaran yang perlu diganti rugikan dalam pemecahan masalah ini banyak melibatkan instansi didalamnya dan pada akhirnya nilai atau hasil yang akan dikejar adalah tercapainya konsensus harga antara pemilik tanah dan pemerintah.

Makinde (2005:85) mendefinisikan permasalahan-permasalahan yang muncul dalam proses implementasi antara lain :

1. Kelompok sasaran tidak terlibat dalam implementasi program.
2. Program yang diimplementasikan tidak mempertimbangkan kondisi lingkungan sosial, ekonomi dan politik
3. Adanya korupsi
4. Sumberdaya manusia yang kapasitasnya rendah
5. Tidak adanya koordinasi dan monitoring. (Makinde, 2005:85)

Faktor hambatan implementasi dalam pengurayaian diatas dapat disimpulkan bahwa adanya kekurangan baik dari sumberdaya manusianya dan kurangnya kemampuan dalam mengoperasikan teknologi dalam persaingan global, penghabatan implementasi dapat mempengarui terhadap jalannya kebijakan yang telah ditetapkan, karena implementasi merupakan suatu jalan bagi kebijakan untuk tercapainya tujuan dari kebijakan tersebut. Maka dari pada itu jalanya kebijakan harus dibenahi dulu implementasi dan implementornya dalam menerapkan kebijakan tersebut guna untuk tercapainya suatu tujuan.

Tabel 2.1
Tipolog Masalah Kebijakan

Elemen	Struktruk Masalah		
	Terstruktur Baik	Agak terstruktur	Tidak terstruktur
Pembuat Kebijakan	Satu atau beberapa	Satu atau beberapa	Banyak
Alternatif	Terbatas	Terbatas	Tak terbatas
Kegunaan (nilai)	Konsensus	Konsensus	Konflik
Probabilitas	Dapat dihitung	Sulit Dihitung	Sangat sulit dihitung
Contoh	Penghentian PNS	Pembebasan Tanah	Kemiskinan, Kriminalitas

(Sumber : Diadopsi dari William Dunn , 1994:146)

Implementasi kebijakan dalam prosesnya tentu membutuhkan dana operasional sebagai pembantu pelaksana kebijakan tersebut , dana yang dimaksud dalam sebagai pembatu dalam pelaksanaan kebijakan disini adalah dana untuk membiayai fasilitas dan saran yang menunjang demi tercapainya tujuan dari perumusan kebijakan tersebut. Dana yang digunakan berasal dari APBD dari salah satu daerah atau pemerintah yang bersangkutan dalam pembuatan kebijakan, perumusan kebijakan atau pembuatannya harus terkonsep dan melibatkan ahli pada bidangnya masing-masing karena apabila kebijakan tersebut tidak berjalan

sesuai dengan yang diharapkan atau tidak mencapai tujuannya makan dana anggaran tersebut akan terbuang tanpa hasil yang optimal.

2.1.4 Pengertian Pajak

Pajak adalah suatu bentuk kewajiban rakyat terhadap Negara melalui iuran yang berupa uang (bukan barang) , tanpa jasa timbal balik atau kontraprestasi dari Negara langsung dapat ditunjukan dan dirasakan oleh masyarakat. Pajak dipungut berdasarkan ketentuan hukum dan kekuatan undang-undang sehingga pajak ditetapkan sebagai iuran wajib rakyat terhadap Negara yang sudah diatur oleh undang-undang. Pada fungsinya pajak digunakan untuk membiayai rumah tangga Negara dalam konteks pengeluaran-pengeluaran yang bermanfaat bagi masyarakat luas. Rochmat Soemitro mendefinisikan pajak sebagai berikut, Definisi dan pengertian pajak menurut Rochmat Soemitro :

> ''Pajak adalah iuran rakyat kepada kas Negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbale (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum"
> (Soemitro,2013:1)

Pajak sebagai kontribusi jangka panjang yang bersifat wajib, masuk ke kas Negara yang terutang oleh orang atau badan yang bersifat memaksa namun dalam hal ini pajak pun tidak memberikan jasa timbale balik secara langsung berbeda dengan restribusi. Restribusi Daearah menurut (sudirman.amirudin, 2012:5), yaitu pungutan langsung yang ditarik oleh pemerintah daerah dengan pemberian fasilitas kepada yang melakukan pembayaran atau pemberian izin tertentu yang disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk

kepentingan orang pribadi atau badan. Restribusi itu sendiri sifatnya bukan pajak dan biasanya dibagi dalam tiga jenis yakni restribusi jasa umum,restribusi jasa usaha dan restribusi perizinan tertentu.

Dalam Hal ini Pajak merupakan pungutan legal yang berdasarkan Undang-undang, Masyarakat wajib membayar pajak sesuai dengan jenis dan pokok yang meliputi perpajakan itu sendiri. Pajak berbeda dengan Restribusi meskipun keduanya sama-sama merujuk kepada pungutan dalam prosesnya berdasarkan Undang-undang, Pajak bersifat wajib namun timbal balik kemasyarakatnya tidak secara langsung, pada dasarnya pajak yang bersifat wajib maka masyarakat wajib melakukan tanggung jawabnya sesuai dengan peraturan yang sudah di tetapkan oleh undang-undang meskipuna tidak dibalas langsung dalam prosesnya, pajak memiliki asas-asas tertentu dalam pemungutannya antara lain :

a. Asas Domisili (asas tempat tinggal)
   Asas ini merupakan dasar yang menyatakan bahwa pajak itu dipungut berdasarkan domisili Wajib Pajak (WP) dalam suatu Negara tanpa melihat/memperlihatkan darimana asal pendapatan/penghasilan, serta kebangsaan Waji Pajak (WP)
b. Asas Sumber
   Asas ini merupakan dasar yang menyatakan bahwa pajak itu dipungut berdasarkan pendapatan/penghasilan Wajib Pajak (WP) dalam suatu Negara tanpa melihat/memperhatikan domisili atau kewarganegaraan Wajib Pajak (WP)
c. Asas Kebangsaan (*Nationalitiet)*
   Asas ini merupakan dasar yang menyatakan bahwa pajak itu dipungut berdasarkan kewarganegaraan/kebangsaan Wajib Pajak(WP) tanpa melihat/memperhatikan domisili dan sumber pendapatan/penghasilan. (Sudirman.Amiruddin, 2012:7)

Asas pemungutan pajak yang disebutkan diatas adalah asas untuk memperkuat pungutan pajak terhadap Wajib Pajak (WP) apapun dan dimana pun

selama wajib pajak tersebut berada di wilayah hukum daerah tertentu dalam suatu Negara harus mentaati pajak dan membayarnya sesuai dengan bobot dan nilai pajak itu sendiri.

Pajak merupakan pelaksana dari aturan yang telah ditetapkan berdasarkan Undang-undang dengan kebijakan yang telah dilaksanakan, Pajak yang tidak secara langsung dirasakan masyarakat mampu membiayai pembangunan insfrastrukktur jalan dan berbagai kepentingan maupun keperluan masyarakat secara umum, ciri-ciri pajak antara lain adalah meliputi dipungut berdasarkan Undang-undang atau aturan hukum, peralihan kekayaan orang atau badan ke kas Negara. Ada beberapa jenis pajak sesuai dengan lembaga pemungut pajak, antara lain dibagi menjadi dua jenis pajak antara lain:

1. Pajak Negara
   Pajak Negara sering disebut sebagai pajak pusat ,pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat yang terdiri dari :
   a. Pajak penghasilan diatur dalam UU No. 7 Tahun 1983 tentang pajak penghasilan yang diubah terakhir kali dengan UU No. 36 Tahun 2008
   b. Pajak pertambahan nilai dan pajak penjualan atas barang mewah diatur dalam UU No. 8 Tahun 1983 tentang pajak pertambahan nilai dan pajak penjualan atas barang mewah yang diubah terakhir kali dengan UU No. 42 Tahun 2009.
2. Pajak Daerah
   Sesuai UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ,antara lain jenis-jenis Pajak Daerah :
   a. Pajak Provinsi terdiri atas :
      1. Pajak Kendaraan Bermotor
      2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
      3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
      4. Pajak Air Permukaan, dan
      5. Pajak rokok
   b. Pajak Kabupaten/Kota :
      1. Pajak Hotel
      2. Pajak Restoran
      3. Pajak Hiburan
      4. Pajak Reklame

5. Pajak Penerangan Jalan,
6. Pajak Mineral Bukan Logam dan Bantuan,
7. Pajak Parkir
8. Pajak Air Tanah
9. Pajak Sarang Burung Walet
10. Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan
11. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

(Mardiasmo, 2013:17)

Jenis-jenis pajak dan fungsinya memiliki peran masing-masing dalam kegunaan untuk memperoleh pendapatan yang masuk ke kas daerah atau pemerintah guna untuk memberikan restribusi bagi wajib pajak, dari fungsi dan jenis pajak dikelola oleh instansi atau kedinasan nya masing-masing yang sebagian di bawahi oleh Dispenda Provinsi dan Pemerintah setempat dengan wadah PAD (Pendapatan Asli Daerah). Fungsi Pajak mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan bernegara khususnya di dalam pelaksanaan pembangunan karena pajak merupakan sumber pendapatan Negara untuk membayar semua pengeluaran Pemerintah termasuk pengeluaran pembangunan. Mengenai penjelasan fungsi pajak diatas pajak memiliki beberapa fungsi :

a) Fungsi Pendapatan
   Pendapatan Negara melalui Pajak cukulah besar jika dijumlahkan. Pajak merupakan salah satu sumber atau proses melalui pungutan dan kemudian di masukan ke kas Negara sesuai dengan peraturan, dalam fungsi Pendapatan ini, penggunaan pajak sebagai pembiaya pengeluaran rutin baik untuk pembangunan atau untuk investasi pemerintah.
b) Fungsi Stabilitas
   Pemerintah melalui Pajak dapat mengatur kegiatan perekonomian agar terciptanya kondisi yang lebih stabil di bidang ekonomi, contoh : Pemerintah bermaksud menstabilkan harga TV produk dalam negeri ,maka dengan melakukannya penstabilan harga TV dalam negeri menekan harga TV tersebut ,impor komponen TV nya tidak dikenai Pajak
c) Fungsi Pemerataan
   Pemerintah berperan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi untuk mewujudkan pembiayaan

> pembangunan saran dan prasarana dilakukan dengan tujuan agara dapat mendorong meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja, sehingga pemerataan pembangunan dapat tercapai sesuai tujuan. (Sudirman.Amiruddin, 2012:3)

Membebankan pajak pada masyarakat ,bila terlalu tinggi masyarakat urung untuk membayar pajak namun jika terlalu rendah maka pembangunan tidak akan berjalan disebabkan kekurangan dana. Agar tidak menimbulkan berbagai maslah maka pemungutan pajak harus memenuhi persyaratan seperti halnya produk hukum pajak memiliki tujuan untuk menciptakan keadilan dalam hal pemungutan pajak,keadilan dalam perundang-undangan baik dalam pelaksanaannya.

Pemungutan pajak harus berdasarkan Pasal 23 UUD 1945 yang menyatakan pajak dan pungutan yang bersifat untuk keperluan Negara diatur dengan Undang-undang.

Pemungutan pajak jangan sampai merugikan kepentingan masyarakat dan menghambat lajunya usaha masyarakat sebagai wajib pajak ,biaya-biaya yang dikeluarkan dalam rangka pemungutan pajak harus diperhitungkan jangan sampai pajak yang diterima lebih rendah daripada biaya pengurusan pajak,system pemungutan pajak tidak akan mengalami kendala dalam pembayaran pajak baik dari segi perhitungan maupun dari segi waktu. Namun pemungutan pajak harus sederhana, pajak yang dipungut menentukan keberhasilan dalam pemungutan pajak, system sederhana akan memudahkan wajib pajak dalam menghitung beban pajak untuk meningkatkan kesadaran dalam pembayaran pajak ,jika sistem pemungutan pajak rumit wajib pajak akan semakin enggan untuk membayar pajak.

Pemungutan pajak itu sendiri pemungutannya memiliki perbedaan dengan pungutan pajak lainnya , pemungutan pajak dengan beberapa kriteria :

a. Memenuhi Syarat Keadilan
   Pemungutan pajak harus adil menurut Perundang-undangan diantaranya mengenakan pajak secara umum dan merata, serta di sesuaikan dengan kemampuan setiap insane dan adil dalam pelaksanaan dengan memberikan hak bagi Wajib pajak dalam mengajukan keberatan penundaan dalam pembayaran dan mengajukan banding kepada Majelis Pertimbangan Pajak (MPP)
b. Memenuhi Syarat Yuridis
   Pemungutan pajak harus berdasarkan Undang-undang sebagai jaminan hukm dalam menyatakan keadilan bagi Negara dan warganya sebagaimana diatur dalam UUD 1945 pasal 23 ayat 2
c. Memenuhi Syarat Ekonomi
   Pemungutan Pajak tidak boleh mengganggu perekonomian maksudnya adalah kegiatan yang berhubungan dengan produksi maupun perdagangan.
d. Memenuhi Syarat Finansial
   Pemungutan Pajak harus sesuai dengan fungsi pendapatan agar lebih rendah dari hasil pemungutannya.
e. Memenuhi Syarat Sederhana
   Pemungutan pajak harus sedemikian sederhananya agar tidak menyulitkan masyarakat dan member dorongan dalam memenuhi kewajibannya sebagai wajib pajak.
   (Sudirman.Amiruddin,2012:4)

Pajak dalam pemungutannya harus adil sesuai dengan dasar dan tujuan hukum yang mengatur syarat dan ketentuan dari pemungutan pajak tersebut sesuai dengan undang-undang untuk mencapai keadilan pada masayarakat, adil yang dimaksud dalam undang-undang adalah mengenakan pajak secara umum dan merata sesuai dengan porsi pajak yang harus dibayar oleh wajib pajak. Adam Smit mengatakan teorinya dalam buku yang berjudul *The Wealth of Nation " The Four Maxims"* :

> "Pajak harus adil dan merata yaitu dekankan sebanding dengan kemampuannya untuk membayar dan sesuai dengan manfaat yang diterimanya dan pajak tidak dipungut secara sewenang-wenang dan wajib pajak membanyar hendaknya ditentukan pada saat yang tidak menyulitkan bagi wajib pajak" (Smit 1980:123)

Adapun hukum pajak adalah atuiran dan Undang-undang yang mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan pajak dan cakupan yang meliputi hal bersangkutan, kedudukan hukum pajak merupakam sesuatu yang membahas posisi dan kedudukan hukum pajak . (Rochmat Soemitro), Hukum memiliki kedudukan sebagai :

a) Kedudukan Hukum Perdata Sebagai hukum pajak adalah mengatur hunbungan antar satu indivindu dengan indivindu lainnya
b) Kedudukan sebagai hukum public adalah mengatur hubungan antara pemerintah dengan rakyatnya jika hukum ini dapat diklarifikasi lagi meliputi hukum tata Negara, hukum tata usaha, hukum pajak dan hukum pidana.
(Soemitro,2012:6 dalam Sudirman.Amiruddin)

Hukum pajak merupakan bagian dari hukum publik yang dimaksud publik disini adalah hukum umum atau hukum lain yag sudah ada sebelumnya, hukum pajak menganut paham yang menyatakan bahwa pelaksanaannya tidak boleh ditunda berbeda dengan hukum pidana yang menganut paham yang menyatakan bahwa pelaksanaannya bisa ditunda, jadi hukum pajak adalah hukum yang mengatur hubungan antara fiskus dengan rakyat sebagai wajib pajak.

2.1.4.1 Pengertian Pajak Progresif

Pajak progresif adalah tarif pemugutan pajak dengan persentase yang naik dengan semakin besarnya jumlah yang digunakan sebagai dasar pengenaan pajak dan kenaikan persentase untuk setiap jumlah tertentu setiap kali naik. Penerapan

tarif Progresif adalah prosentase tarif yang digunakan semakin besar bila jumlah objek yang dikenakan pajak semakin banyak ,penerapan tarif PKB Progresif didasarkan pada tanggal ,bulan dan tahun kepemilikan yang terdaftar dalam database kendaraan bermotor atau dokumen yang bersangkutan dengan kendaraan bermotor .

Tarif pajak itu sendiri adalah ketentuan persentase (%) atau ju,lah (rupiah) pajak yang harus dibayar oleh Wajib pajak sesuai dengan dasar pajak atau objek pajak, adapun macam-macam tarif pajak adalah :

a) Tarif Tunggal, meliputi ;
   1. Tarif tetap, yaitu tarif pajak yang jumlahnya tetap tidak tergangtung kepada besar kecilnya objek pajak.
   2. Tarif proporsional yaitu tarif pajak yang menggunakan persentase tetap beberapa pun jumlah objek Pajak.

b) Traif tidak Tunggal ,meliputi
   1. Tarif Progresif adalah tarif pajak yang apabila objek pajak semkintinggi maka tarif (%) pajaknya juga semakin tinggi.
   2. Tarif degresif adalah pajak yang apabila objek pajak semakin tinggi maka tarif (%) pajaknya justru semakin menurun , dalam penjelansannya digambarkan dalam sebuah tabel sebagai berikut :

Tabel 2.2
Tarif Pajak berdasarkan jenis

Objek Pajak	Tarif Tetap	Tarif Proporsional	Tarif Progresif	Tarif Degresif
Rp. 50.000.000	Rp. 25.000	5%	5%	25%
Rp. 100.000.000	Rp. 25.000	5%	5%	15%
Rp.160.000.000	Rp. 25.000	5%	30%	5%

(Sudirman.Amiruddin,2012:9)

Persiapan Pajak Progresif dimulai dengan pemberlakuan Perda nomor 13 tahun 2011 tentang pajak daerah sebagai petunjuk pelaksana tentang pungutan pajak kendaraan bermotor , upaya pemerintah dalam mengembangkan kemajuan

daerah melalui pengahasilan pajak kendaraan. Pendapatan pajak kendaraan bermotor dari 100% ,70% masuk ke kas provinsi dan 30% masuk ke kas daerah atau Kabupaten. Pajak progresif merupakan langkah pemerintah dalam memajukan pelayanan dan meningkatkan pendapatan daerah ataupun menjungjung asas-asas keadilan dan meningkatkan penghasilan daerah, wajib pajak yang memiliki kendaraan lebih dari satu dan wajib pajak yang memiliki kendaraan hanya satu dengan pembayaran pajak yang berbeda sesuai dengan kepemilikan jumlah kendaraan yang dimilikinya.

Tujuan penerapan tarif pajak progresif lainnya adalah tertib administratip agar nama yang tercantum dalam STNK ataupun BPKN dan SKTBP pajak kendaraan adalah benar-benar pemilik yang sah dan belum berpindah tangan,penerapan pajak progresif membawa beberapa dampak terkait dengan penyediaan sarana dan perbaikan database samsat yag harus memiliki nilai akurasi dan validitas yang lebih baik karena adanya kerawanan atas nama dan alamat yang sama, dampak lainnya masyarakat semakin peduli dan segera mengecek silang data kepemilikan kendaraan dan dengan segera meminta pemblokiran ata kendaraan yang telah dijual, masyarakat yang membeli endaraan bekas melalui lembaga pembayaran (*leasing*) kesulitan mengurus pajaknya karena sudah diblokir dan jika balik nama BPKB nya masih menjadi agunan . dampak postig dari pajak progresif adalah dalam penanganan kecelakaan lalu lintas ,polisi bisa cepat menghubungi pihak keluarga korban karena ada kepastian identitas valid kendaraan bermotornya.

Dengan beberapa tujuan pajak progresif antara lainnya menciptakan keadilan,meningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah) dan menertibkan administrasi dengan memunculkan beberapa dampak,solusi dalam dalam penanganan dampak yang telah muncul pemerintah meningkatkan kerelaan pembayaran pajak progresif kendaraan bermotor melalui langkah strategis yang rill,

Pertama : pemerintah senantiasa bisa mempublikasikan dan wajib menunjukkan bukti nyata bahwa kenaikan penerimaan pajak berbanding lurus dengan peningkatan mutu layanan moda tranportasi seperti yang diamanatkan dalam undang-undangnya bahwa 10% penerimaan pajak kendaraan bermotor wajib dialokasikan untuk penyedia dan perbaikan moda transportasi.

Kedua : pemerintah bekerja sama dengan polri membuat regulasi dan merazia secara rutin yang tidak hanya untuk memeriksa SIM,kelengkapan kendaraan atau pengendara dan memerikasa STNK, tetapi juga memninta pengendara menunjukan SKTB sebagai bukti pembayaran pajak. Dalam tindak pidana pelanggaran tidak hanya berlanjut kepengadilan tai di arahkan ke samsat guna untuk penyelesaian pembayaran pajak.

Ketiga : Meningkatkan layanan asuransi jasa raharja yang cepat dan terpublikasi sehingga nilai manfaatnya benar-benar dirasakan manfaatnya oleh masyarakat sebagai wajib pajak.

2.1.4.2 Faktor-Faktor Penghambat Penerapan Pajak Progresif

Dalam pelaksanaan nya pajak progresif banyak kendala yang harus di lewati dan diluruskan alur kesalahan nya, pemilik kendaraan yang belum dibalik

namakan terkadang kesulitan dalam membayar pajak kendaraan bermotor (PKB) nya , karena syarat dalam melaksanakan pembayaran kendaraan harus di sertai Indentitas pemiliknya seperti Kartu Tanda Penduduk ,jika kendaraan belum di balik namakan wajib pajak sebagai pemilik dari orang kedua harus membawa Identitas kepemilikan sebelumnya yaitu orang pertama. Namun dalam realisasinya para wajib pajak sebagai orang kedua dari kepemilikan kendaraan bermotor sebelumnya mencari jalan instan agar bisa 'menembak' atau membayaran lebih untuk ketidak sangguppan membawa identitas pemilik kendaraan pertamanya.

Selain dari pada itu hambatan yang mempengaruhi penerapan pajak prograsif adalah kesigapan dan keteletian para aparatur dalam mengeteik data kepemilikan wajib pajak, dalam pengetikan maupun pendataan kepemilikan kendaraan banyak nama yang sama terutama pengetikan kepemilikan wajib pajak yang satu kelurahan dalam satu RT (Rukun Tetangga) sering dijumpai kesalahan dalam pengetikan maupun dalam pendataan kepemilikan.

2.1.4.3 Faktor- faktor Pedukung Penerapan Pajak Progresif

a. Kesadaran wajib pajak dalam membayar pajak kendaraan bermotor tanpa melalui perantara dan sesuai dengan prosedur yang telah di dalam aturan tertentu.
b. Adanya samsat berjalan kepelosok Daerah Subang ,samsat subang memberikan pelayan bagi wajib pajak yang berdomisili dipelosok subang dengan mobil unit pelayanan samsat subang atau samsat berjalan.
c. Sosialisasi yang telah dilakukan oleh aparatur dan petugas samsat mengenai tarif pajak progresif memberikan signifikan dalam penerapan pajak progresif.
(selayang pandang Samsat Kabupaten Subang,2011)

Faktor –faktor yang mendukung jalannya tarif pajak progresif di Kabupaten Subang merupakan upaya penerapan tarif pajak progresif berdasarkan Perda Provinsi Jawa Barat nomor 13 tshun 2011 tentang pajak daerah, peran serta

aparatur sangat mendukung dalam penerapan tarif pajak progresif baik dalam penjelasan kepada masyarakat terkait diberlakukannya tarif pajak progresif agar masyarakat paham dan mengetahui mengenai tarif pajak progresif.

2.2 Kerangka Pemikiran

Kebijakan merupakan konsep yang menjadi dasar rencana suatu peraturan yang melalui beberapa tahapan proses yang dilakukan oleh sebuah pemerintah, organisasi swasta atau individu yang pada dasarnya mempunyai tujuan untuk mengatur tindakan-tindakan bagi objek kebijakan tersebut, suatu kebijakan dibuat berdasarkan adanya masalah-masalah yang terjadi, tujuan dibuatnya kebijakan tersebut adalah untuk menyelesaikan permasalahan yang ada sehingga dapat mencapai tujuan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan dari pembuatan kebijakan, implementasi merupakan pelaksanaan dari kebijakan yang dibuat untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang terjadi dengan cara tindakan dari pelaksana kebijakan, dimana banyak faktor yang mempengaruhi jalannya kebijakan yang akan menentukan sukses atau tidaknya pelaksanaan kebijakan yang ada.

Implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah dalam hal pengenaan tarif pajak progresif kendaraan bermotor di Kantor Bersama Samsat Kabupaten Subang dalam penelitian ini dipengaruhi oleh 4 faktor yang menjadi ukuran dalam penerapan implementasi kebijakan, dimana 4 faktor tersebut dapat menjadi penentu suksesnya pelaksanaan Perda Nomor 13

Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah dalam hal pengenaan tarif pajak progresif kendaraan bermotor di Kantor Bersama Samsat Kabupaten Subang yaitu :

Pertama, komunikasi yang terdiri dari tiga indikator, yaitu penyampaian informasi merupakan upaya dari pelaksana kebijakan dalam melakukan penyampaian informasi melalui sosialisasi dari aparatur kepada masyarakat terkait pajak progresif. Penyampaian informasi dapat dilakukan oleh aparatur Kantor Bersama Samsat Kabupaten Subang melalui berbagai cara seperti penyampaian informasi secara langsung maupun melalui media, dimana penyampaian informasi ini harus dapat berjalan lancar beserta mendapat timbal balik yang baik pula dari masyarakat, apabila penyampaian informasi kurang berjalan lancar maka akan mempengaruhi jalannya kebijakan Perda Nomor 13 Tahun 2011.

Kejelasan informasi merupakan indikator yang kedua dimana dalam melakukan penyampain informasi harus terdapat kejelasan dalam penyampaiannya sehingga masyarakat dapat mengerti mengenai mengenai paraturan mengenai pajak progresif di Kantor Bersama Samsat Kabupaten Subang. Indikator selanjutnya dalam komunikasi adalah konsistensi dalam penyampaian informasi, dimana dengan adanya konsistensi dalam penyampaian informasi akan membuat masyarakat selalu mengingat tentang apa yang termuat dalam Perda Nomor 13 Tahun 2011 mengenai pajak progresif di Kabupaten Subang, ketiga indikator dalam komunikasi tersebut harus dapat terlaksana dengan baik dan harus saling terkait sehingga akan dapat mempengaruhi implementasi kebijakan dengan baik, dan sebaliknya jika salah satu atau

keseluruhan tidak dapat berjalan dengan baik akan dapat mempengaruhi implementasi kebijakan berjalan kurang baik.

Kedua, sumberdaya merupakan salah satu faktor yang harus terpenuhi dalam implementasi kebijakan penerapan pajak progresif di Kabupaten Subang, sumberdaya yang dimaksudkan terdiri dari 3 indikator yaitu sumberdaya aparatur yang merupakan sumberdaya yang menjadi pelaksana dari kebijakan Perda Nomor 13 Tahun 2011, untuk melaksanakan penerapan pajak progresif, Samsat Kabupaten Subang dibutuhkan aparatur yang harus memenuhi kriteria mengenai jumlah, kemampuan dan tingkat kompetensinya yang harus dapat terpenuhi dengan baik. Indikator lainnya yaitu sumberdaya sarana dan prasarana, dimana sarana dan prasarana harus dimiliki oleh Samsat Kabupaten Subang sebagai pendukung bagi aparatur untuk menjalankan peraturan pajak progresif. Sumberdaya unit kerja juga harus terpenuhi dengan baik dan lengkap guna menunjang pelaksanaan penerapan pajak progresif di Kabupaten Subang, akan tetapi apabila sumberdaya tersebut kurang terpenuhi oleh Samsat Kabupaten Subang maka akan dapat menghambat pelaksanaan kebijakan penerapan pajak progresif di Kabupaten Subang.

Ketiga, disposisi merupakan suatu kecenderungan para pelaku kebijakan dalam melaksanakan kebijakan pajak progresif di Kantor Bersama Samsat Kabupaten Subang untuk mendapatkan keuntungan dari pelaksanaan Perda Nomor 13 Tahun 2011 di Samsat Kabupaten Subang. Disposisi meliputi Kinerja aparatur yaitu hasil kerja dari aparatur Kantor Bersama Samsat Kabupaten Subang dalam melakukan implementasi kebijakan penerapan pajak progresif, kinerja

aparatur harus dapat menghasilkan suatu pekerjaan yang baik yang akan mempengaruhi implementasi kebijakan mencapai tujuannya. Insentif atau kecenderungan mencari keuntungan dari pelaksanaan implementasi kebijakan pajak progresif di Kabupaten Subang, hal tersebut apabila digunakan oleh aparatur untuk mencari keuntungan maka akan dapat menghambat pelaksanaan kebijakan pajak progresif di Kabupaten Subang, oleh karena itu disposisi yang ada didalam organisasi Samsat Kabupaten Subang harus dapat dimiliki oleh aparatur dengan memperlihatkan sikap dan kinerja yang baik sehingga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan mencapai tujuan, akan tetapi apabila disposisi yang ada tidak dimiliki dengan baik dan terjadi penyalahgunaan akan dapat membuat implementasi kebijakan berjalan buruk.

Keempat, Struktur Organisasi di Kantor Bersama Samsat Subang sebagai implementor dari Perda Provinsi Jawa Barat nomor 13 tahun 2011 Tentang Pajak Daerah, Kantor Bersama Samsat Subang harus memiliki struktur organisasi yang jelas dalam menjalankan struktur organisasi yang ada dipengaruhi oleh dua indikator yaitu *Standard Operating Procedure* (SOP) yang harus dipunyai oleh organisasi Samsat Kabupaten Subang untuk mengatur jalannya implementasi kebijakan penerapan pajak progresif, dengan adanya SOP maka pelaksanaan organisasi dapat teratur karena SOP Samsat Kabupaten Subang merupakan aturan bagi aparatur dalam menjalankan pekerjaannya di Samsat Kabupaten Subang. Pemberian tanggung jawab merupakan hal yang harus terpenuhi dalam struktur organisasi Samsat Subang supaya pembagian pekerjaan dalam pelayanan dan pelaksanaan pajak progresif dapat berjalan dengan baik dan tersusun, oleh karena

itu struktur birokrasi yang ada yang meliputi SOP dan pemberian tanggungjawab harus saling terpenuhi sehingga akan dapat menjalankan Perda Nomor 13 Tahun 2011 dalam penetapan pajak progresif di Kabupaten Subang.

Implementasi kebijakan Perda Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah dalam penerapan pajak progresif di Samsat Kabupaten Subang dipengaruhi oleh faktor-faktor yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi yang harus terpenuhi dengan baik dan saling mendukung satu sama lain, yang akan membuat implementasi kebijakan Perda Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah dalam penerapan pajak progresif di Samsat Kabupaten Subang akan dapat berjalan dengan baik. Implementasi kebijakan mengenai penerapan pajak progresif tidak akan berjalan baik apabila salah satu atau keseluruhan dari faktor-faktor tersebut tidak berjalan baik, oleh karena itu antara satu sama lain harus terpenuhi dengan baik agar dapat mendapatkan hasil implementasi kebijakan yang baik. Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah peneliti paparkan diatas, maka peneliti menggambarkan model kerangka pemikiran sebagai berikut :

Gambar 2.4

Model Kerangka Pemikiran

