BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Kebijakan

Kebijakan berasal dari *policy* dianggap merupakan sebuah konsep yang relatif menurut Hill, yaitu: *"The concept of policy has a particular status in the rational model as the relatively durable element against which other premises and actions are supposed to be tested for consistency."* (Michael Hill, 1993:8). Kebijakan pada dasarnya adalah suatu tindakan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu. Kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah. Apabila dikaitkan dengan dengan kebijakan publik, maka kata pelaksanaan kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan.

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

> "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)

Berdasarkan pendapat ahli bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam menghadapi sebuah masalah dalam ruang lingkup suatu lingkungan. Kebijakan digunakan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan sehingga dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sejalan dengan itu menurut Islamy (2001: 20) bahwa kebijakan publik (*public policy*) adalah tindakan yang diterapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat pada hakikatnya kebijakan publik mendasarkan pada paham bahwa kebijakan publik harus mengabdi kepada kepentingan masyarakat.

Istilah "Kebijakan" dan "Publik" dalam Kebijakan Publik dapat disimak melalui beberapa definisi tentang kebijakan publik yang dikumpulkan dari berbagai macam literatur. Pendefinisian berguna untuk menyediakan informasi bagi para perumus dan penganalisis kebijakan publik dikemudian hari manakala mereka berdiskusi dalam ruang politis (Nawawi, 2009:7). Sedangkan menurut Nugroho (2014:105), kebijakan publik tidak pernah muncul di "ruangan khusus". Kebijakan publik sebagai studi bagaimana, mengapa dan apa efek dari tindakan aktif (*action*) dan pasif (*inaction*) pemerintah atau kebijakan publik adalah studi tentang apa yang dilakukan pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut, dan apa akibat dari tindakan tersebut.

Menurut Chaizi Nasucha (2004:37) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah:

Kewenangan pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang digunakan kedalam perangkat peraturan hukum. Kebijakan tersebut bertujuan

untuk menyerap dinamika sosial dalam masyarakat, yang akan dijadikan acuan perumusan kebijakan agar tercipta hubungan sosial yang harmonis. (Nasucha, 2004:37)

Berdasarkan pendapat ahli, kebijakan merupakam kewenagan pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan. Kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan yang ada di masyarakat. kebijakan di buat untuk dijadikan agar terciptanya hubungan sosial yang harmonis antar masyarakat.

Pandangan berbeda disampaikan oleh Thoha (2008:106-107) terkait *policy* yang menyimpulkan bahwa *policy* di satu pihak dapat berbentuk suatu usaha yang komplek dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat, di lain pihak *policy* merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik dan menimbulkan insentif. Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan juga mengemukakan pengertian kebijakan dalam bukunya yang berjudul *Power and Society* sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah (Lasswell dan Kaplan, 1970:17). Berdasarkan pengertian tersebut, suatu kebijakan berisi suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan- tindakan yang terarah.

Menurut Solichin Abdul Wahab bahwa untuk memperluas cakrawala pandang dan memperdalam pemahaman kita mengenai konsep kebijakan, ada baiknya kita harus memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

a. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
b. Kebijakan sebenarnya tidak secara serta merta dapat dibedakan dari administrasi
c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai

f. Kebanyakan para penulis buku kebijakan publik dalam mendefinisikan kebijakan (*policy*) tidak lupa memasukkan ke dalam definisinya itu akan perlunya setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
h. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi (antar unit-unit dalam lingkungan organisasi tertentu)
i. Kebijakan publik, meski tidak eksekutif, menyangkut para kunci lembaga-lembaga pemerintah
j. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif

(Wahab, 2008:41-50)

Berdasarkan konsep kebijakan tersebut, kebijakan meliputi hubungan-hubungan antar organisasi yang bersifat intra organisasi yang mempunyai hasil akhir yang akan dicapai dan memiliki tujuan dan sasaran yang akan dicapai. Kajian mengenai kebijakan publik lebih khusus pemaparannya dibanding dengan kajian kebijakan saja yang dinilai masih umum. Definisi kebijakan dengan kebijakan publik pada dasarnya mempunyai arti yang sama yaitu berkaitan dengan suatu alat dalam mencapai tujuan baik oleh individu maupun kelompok. Hal ini dipertegas dengan pendapat Edi Suharto dalam bukunya *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik* bahwa "kebijakan merupakan sebuah instrument pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *government* yang menyentuh pengelolaan sumber daya publik" (Suharto, 2008:03).

Menurut Wiliam N. Dunn menyebut istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*, pengertiannya sebagai berikut:

> "Kebijakan Publik (*Public Policy*) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah" (Dunn, 2003:132).

Kebijakan publik sesuai apa yang dikemukakan oleh Dunn mengisyaratkan adanya pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung satu dengan yang lainnya, dimana didalamnya keputusan-keputusan untuk melakukan tindakan. Kebijakan publik yang dimaksud dibuat oleh badan atau kantor pemerintah. James E Anderson (1979:3) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah *"a purposivecourse of action followed by an actor or set of actors in dealing with aproblem or matter of concern"* Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Definisi ini menjelaskan aktor kebijakan, yang digambarkan sebagai kelompok yang memiliki otoritas untuk membuat kebijakan Sementara itu, Young dan Quinn dalam Suharto (2005:44-45) memberikan definisi kebijakan publik secara luas, yakni sebagai *"whatever governments choose to do or not do"*. Kebijakan publik dibuat oleh badan pemerintah dan kebijakan publik juga menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan. Segala keputusan yang diambil pemerintah adalah kebijakan, namun tidak mengambil keputusan pun adalah suatu kebijakan.

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada. Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami

sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Menurut Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn secara umum kebijakan dikelompokan menjadi tiga, yaitu:

1. Proses pembuatan kebijakan merupakan kegiatan perumusan hingga dibuatnya suatu kebijakan.
2. Proses implementasi merupakan pelaksanaan kebijakan yang sudah dirumuskan.
3. Proses evaluasi kebijakan merupakan proses mengkaji kembali implementasi yang sudah dilaksanakan atau dengan kata lain mencari jawaban apa yang terjadi akibat implementasi kebijakan tertentu dan membahas antara cara yang digunakan dengan hasil yang dicapai

(Hogwood and Gunn, 2003:5)

Berdasarkan pengertian kebijakan secara umum tersebut maka kebijakan terdiri dari proses pembuatan kebijakan, implementasi, evaluasi yang merupakan proses mengkaji kembali jawaban apa yang terjadi akibat implementasi kebijakan tertentu, hal tersebut tidak lain untuk memudahkan pelaksanaan kebijakan yang ada. Adanya suatu kebijakan oleh pemerintahan yaitu berbagai proses dalam melakukan atau menjalankan suatu program pemerintah yang sedang berjalan maupun yang belum berjalan. Dengan adanya pengelompokan tersebut, maka akan memudahkan untuk membuat suatu kebijakan dan meneliti kekurangan apa yang terjadi. Adapun menurut Woll terdapat tingkatan pengaruh dalam pelaksanaan kebijakan yaitu:

1. Adanya pilihan kebijakan atau keputusan dari tindakan pemerintah yang bertujuan untuk mempengaruhi kehidupan rakyat.
2. Adanya *output* kebijakan dimana kebijakan yang diterapkan untuk melakukan pengaturan/penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan rakyat.
3. Adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi masyarakat.

(Woll, 2003:2)

Berdasarkan tingkat pengaruh dalam pelaksanaan kebijakan di atas, pada dasarnya kebijakan bertujuan untuk mempengaruhi kehidupan rakyat. Dengan demikian dalam membuat sebuah kebijakan pemerintah harus dapat melakukan suatu tindakan yang merupakan suatu bentuk dari pengalokasian nilai-nilai masyarakat itu sendiri.

Pembuatan suatu kebijakan oleh suatu lembaga pemerintah dalam upayanya menyelesaikan suatu persoalan yang dihadapi baik menyangkut kepentingan instasi organisasi maupun kepentingan umum, tidak terlepas dari adanya proses terlebih dahulu mulai dari kegiatan analisis permasalahan sampai pada proses pembuatan kebijakan itu sendiri.

> "Proses pembuatan kebijakan dimulai dari analisis yaitu melalui serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan didalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dikatakan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, dan implementasi kebijakan." (Jones, 1996:22)

Keterangan ini menunjukan perlunya analisis kebijakan agar dapat menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan pada suatu, beberapa, atau seluruh tahap, dan proses pembuatan kebijakan, tergantung pada tipe masalah yang dihadapi. Tahap-tahap kebijakan tersebut harus dilaksanakan dengan benarbenar dan melalui perencanaan yang matang agar maksud dan sasaran dari

kebijakan dapat disampaikan dengan tepat. M. Irfan Islamy menguraikan beberapa elemen penting lain dalam kebijakan publik, yaitu

> 1. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
> 2. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
> 3. Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;
> 4. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat"
>
> (Islamy 1997:20)

Elemen-elemen penting yang harus ada dalam sebuah kebijakan publik adalah tindakan-tindakan pemerintah yang dilakukan secara obyektif tidak hanya sekedar wacana untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan secara bersama sesuai dengan keinginan masyarakat dan untuk kepentingan masyarakat.

2.1.2 Implementasi Kebijakan

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab adalah:

> "Konsep implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu to implement. Dalam kamus besar webster, to implement (mengimplementasikan) berati *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect t*o (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)". (Wahab, 2005:64).

Jadi sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan ke negaraan. Sedangkan pendapat lain menurut Van Meter dan Vanhorn dalam buku

The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework, menjelaskan bahwa:

> "Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan". (Meter dan Vanhorn, 1975:447).

Berdasarkan pendapat Van Meter dan Vanhorn, bahwa implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah ataupun swasta untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan, kebijakan tersebut merupakan suatu ketetapan yang nantinya akan melahirkan dampak apabila diterapkan. Pemerintah ataupun swasta dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat nanti ketika sebuah kebijakan itu diterapkan. Sementara Budi Winarno (2002), yang mengatakan bahwa implementasi kebijakan dibatasi sebagai menjangkau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu pemerintah dan individu-individu swasta (kelompok-kelompok) yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan sebelumnya.

Pendapat lain menurut Lester dan Stewart (2000:104) mendefinisikan implementasi sebagai:

> *"The stage of the policy process imadiately after the passage of a law. Implementation viewed most broadly, means administration of the law in which various actors, organizations, procedures, and techniques work together to put adopted policies into effect in an effort to attain policy or program goals"* Lester dan Stewart (2000:104)

Berdasarkan pendapat diatas implementasi merupakan tahap penyelenggaran kebijakan setelah ditetapkan menjadi undang-undang. Dalam pandangan luas implementasi diartikan sebagai pengadministrasian undang-undang kedalam berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik-teknik yang bekerja secara bersama-sama untuk mencapai tujuan dan dampak yang ingin diupayakan oleh kebijakan tersebut.

Adapun makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) dalam bukunya *Implementation and Public Policy* mengemukakan Implementasi sebagai berikut:

> *"Implementation of the basic policy decision, usually in the form of laws, but can also form commandments or the decision important executive or judicial bodies or decision. Typically, this decision identifies the problem you want addressed, explicitly mention the purpose or objectives to be achieved, and various ways to structure or organize the implementation process".* (Mazmanian, 1983:61)

Menurut pernyataan tersebut, bahwa keputusan yang dilakukan oleh aktor kebijakan dirumuskan dalam suatu undang-undang atau keputusan-keputusan yang dibuat oleh yang berwenang seperti oleh badan eksekutif, yudikatif untuk menemukan solusi atas permasalahan yang terjadi atau dapat diartikan sebagai kemampuan dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih

dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat setelah kebijakan tersebut berlaku.

Berbeda dengan pendapat Lane, implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian. Pertama, *implementation* = F (*Intention, Output, Outcome*). Sesuai definisi tersebut, implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk dan hasil dari akibat. Kedua, implementasi merupakan persamaan fungsi dari *implementation* = F (*Policy, Formator, Implementor, Initiator, Time*). Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu (Sabatier, 1986: 21-48). Berdasarkan pendapat diatas, implementasi di bagi menjadi implementasi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil suatu kebijakan yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor.

Pengertian lain dari implementasi kebijakan adalah rangkaian tindakan tindak lanjut (setelah sebuah program atau kebijaksanaan ditetapkan) yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah yang strategis maupun yang operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijakan menjadi kenyataan, untuk mencapai sasaran dari program yang telah ditetapkan sejak semula (Syukur, 1988:11). Implementasi kebijakan menurut Syukur ialah sebuah langkah-langkah yang ditempuh untuk mewujudkan suatu program atau kebijakan untuk mencapai target yang di tetapkan.

Tachjan mengatakan implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul *Implementasi Kebijakan Publik* bahwa:

> "Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini terletak diantara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika top-down maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat kongkrit atau makro" (Tachjan, 2006:25).

Menurut pernyataan tersebut, bahwa implementasi merupakan proses pelaksanaan yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan atau proses pelaksanaan kebijakan setelah kebijakan selesai dirumuskan. Implementasi merupakan tahap paling penting karena pada tahap ini kebijakan dapat dinilai berhasil atau tidak. Pengertian implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono dalam bukunya *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisys* sebagai berikut:

> "Implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel dilapangan dan berhasil untuk menghasilkan output dan outcomes seperti yang telah direncanakan. Output adalah keluaran kebijakan yang diharapkan dapat muncul sebagai keluaran langsung dari kebijakan. Output biasanya dapat dilihat dalam waktu yang singkat pasca implementasi kebijakan. Outcome adalah dampak dari kebijakan, yang diharapkan dapat timbul setelah keluarnya output atau waktu yang lama pasca implementasi kebijakan". (Indiahono, 2009:143)

Implementasi kebijakan merupakan suatu tahapan paling penting dalam suatu kebijakan publik, karena berhasil tidaknya suatu kebijakan terletak bagaimana aktor-aktor kebijakan publik melaksanakan atau mengimplementasikan kebijakan, apakah aktor kebijakan publik mengimplementasikan suatu kebijakan dengan optimal atau tidak dapat dilihat dari hasilnya.

Pendapat Grindel dalam Samodra (1994:22-24) bahwa implementasi kebijakan pada dasarnya ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks kebijakan. Isi

kebijakan menunjukkan kedudukan pembuat kebijakan sehingga posisi kedudukan ini akan mempengaruhi implementasi kebijakan. Dilihat dari konteks kebijakan akan mempengaruhi proses implementasi kebijakan, konteks kebijakan ini meliputi kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor-aktor yang terlibat.

Implementasi kebijakan bukan sekadar menyangkut mekanisme penjabaran politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu. Studi implementasi pastilah akan memasuki ranah permasalahan konflik, keputusan-keputusan yang pelik, dan isu mengenai siapa yang memperoleh apa, berapa banyak dari suatu kebijakan. Oleh karena itu, tidak salah jika dikatakan implemenasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Bahkan pakar kebijakan, Udoji (1981:32) dengan tegas mengatakan bahwa *"The execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or print in file jackets unless they are implemented"* Udoji (1981:32). Menurut pendapat Udoji, menunjukkan adanya keterkaitan yang erat antara perumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan dalam arti walaupun perumusan dilakukan dengan sempurna namun apabila proses implementasi tidak bekerja sesuai dengan prosedurnya, maka kebijakan yang semula baik akan menjadi jelek dan hanya akan berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam suatu arsip yang tidak diimplementasikan.

Implementasi kebijakan menjadi dasar bagi evaluasi kebijakan publik sehingga dapat diketahui kinerja suatu kebijakan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai

tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut (Nugroho, 2012:674). Berdasarkan pemaparan diatas, implementasi kebijakan memiliki dua pilihan langkah yakni langsung diimplementasikan dalam betuk program maupun turunan dari kebijakan publik dan pada dasarnya implementasi kebijakan merupakan cara untuk melaksanakan suatu kebijakan agar mencapai tujuannya.

Menurut Agustino (2006:136) implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu: Pertama, adanya tujuan atau sasaran kebijakan. Kedua, adanya aktivitas pencapaian tujuan. Ketiga, adanya hasil kegiatan. Selain itu terdapat hal pokok dalam implementasi, yaitu:

> a. adanya kebijakan yang dilaksanakan
> b. adanya target group/ kelompok sasaran yang merupakan kelompok masyarakat yang diharapkan menerima manfaat dari kebijakan.
> c. adanya unsur pelaksana (implementor) baik organisasi atau perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan dari proses implementasi
>
> (Agustino, 2006:136)

Berdasarkan makna implementasi diatas, bahwa implementasi merupakan memahami apa yang sudah terjadi pada suatu program yang berlaku. Untuk mengefektifkan kebijakan yang ditetapkan maka diperlukan adanya sifat implementasi kebijakan menurut Islamy (1997:102,106). Sifat kebijakan dibedakan menjadi 2 (dua) bentuk yaitu:

1. Bersifat *Self Executing*, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkanya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.

2. Bersifat *Non Self Executing*, bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

(Islamy, 1997:102-106)

Berdasarkan pendapat diatas implementasi kebijakan yaitu kebijakan publik yang bersifat *Self Executing* adalah kebijakan yang secara langsung terimplikasi tanpa perlu dikendalikan oleh lembaga eksekutif maupun legislatif sebagai contoh pengaturan kedaulatan negara. Sebaliknya kebijakan *Non Self Executing* perlu dikendalikan oleh lembaga-lembaga tesebut berikut lembaga lainnya dalam masyarakat. Kebijakan publik yang telah disahkan akan dicantumkan dalam lembaran negara untuk segera dapat dilaksanakan.

Berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan suatu program, pendapat G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (1983:30) mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis. Faktor- faktor tersebut diantaranya:

1. Kondisi lingkungan.
2. Hubungan antar organisasi.
3. Sumberdaya organisasi untuk implementasi program
4. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.

(Rondinelli and Cheema, 1983:30).

Berdasarkan pendapat dari G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli tersebut terdapat faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasikebijakan yang diterapkan. Apabila kita ingin mengetahui kebijakan yang diterapkan, kegagalan atau keberhasilannya bisa diukur oleh faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kebijakan. Pemerintah Pusat dalam melaksanakan kebijakan dapat melakukan upaya untuk mendorong Pemerintahan Daerah dalam

program pembangunan dan pelayanan yang sejalan dengan kebijaksanaan nasional. Sedangkan menurut Burch, implementasi sistem didefinisikan sebagai suatu implementasi yang terdiri dari rencana implementasi sistem dan pelaksanaan sistem yang menggambarkan tugas-tugas yang diperlukan dalam pengimplementasian suatu sistem (Burch, 1992:12). Berdasarkan pendapat Burch implementasi merupakan rencana dan pelaksaannya menggambarkan tugas yang diperlukan dalam mengimplementasi suatu sistem.

Proses implementasi kebijakan ini perlu diperhatikan juga mengenai batasan- batasan implementasi. Van Meter, Donald dan Van Horn, Carl E menguraikan batasan implementasi kebijakan, sseperti dinyatakan sebagai berikut:

> *"Policy implementation encompasses those actions by the public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This include both one time efforts to transform decision into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decision".* (Meter dan Vanhorn, 1975:447)

Berdasarkan pernyataan teori tersebut, implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Pada suatu saat tindakan-tindakan ini, berusaha mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional serta melanjutkan usaha-usaha tersebut mencapai perubahan, baik besar maupun kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu. Oleh karenanya, dalam implementasi kebijakan haruslah disertai dengan tindakan-tindakan yang dapat berupa program-program atau kegiatan-kegiatan yang sesuai dengan tujuan dari kebijakan itu sendiri

(Bressers, 2004: 19). Berdasarkan pendapat diatas implementasi kebijakan merupakan tindakan yang berupa program yang sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Menurut Nugroho D pada prinsipnya ada empat tepat yang perlu dipenuhi dalam hal keefektivan implementasi kebijakan (2014:686),sebagai berikut :

a. Tepat kebijakan
b. Tepat pelaksanaannya
c. Tepat target
d. Tepat lingkungan
e. Tepat Proses

(Nugroho Dwidjowijoto,2014:686)

Berdasarkan pendapat ahli diatas, ada empat tepat yang perlu dipenuhi dalam hal keefektivan implementasi kebijakan. Tepat kebijakan, ketepatan kebijakan dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah mencakup hal-hal yang memecahkan masalah yang akan dipecahkan. Tepat pelaksanaannya, aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang menjadi pelaksana yaitu, pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan. Tepat target, target yang direncanakan sesuai dengan yang ditargetkan dan tidak tumpang tindih. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakna lama dengan hasil yang sama tidak efektoknya dengan kebijakan sebelumnya. Tepat lingkungan, ada dua lingkungan yang paling menentukan yaitu Lingkungan kebijakan yaitu interaksi di antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Tepat proses, secara umum mplementasi kebijakan publik terdiri dari tiga proses, yakni *policy acceptance, policy adaption, strategic rediness.*

2.1.3 Model Implementasi Kebijakan

Dalam studi implementasi kebijakan, terdapat tiga pendekatan model implementasi yaitu: kebijakan yang berpola "dari atas ke bawah" (*top-down*), "dari bawah ke atas" (*bottom-up*), dan pendekatan kombinasi *top-down* dan *bottom-up*. Model "*top-down*" berupa pola yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat, dimana partisipasi lebih berbentuk mobilisasi. Sebaliknya, "*bottom-up*" bermakna meski kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaannya oleh rakyat (Nugroho, 2003:167). Sedangkan menurut Donald P.Warwick, dalam tahap implementasi program terdapat dua kategori faktor yang bekerja mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan, yaitu: faktor pendorong (*facilitating condition*) dan faktor penghambat (*impeding condition*) (Wahab, 1997: 67). Menurut pendapat ahli diatas tahap implementasi dibagi menjadi 2 faktor yaitu faktor pendorong dan faktor penghambat.

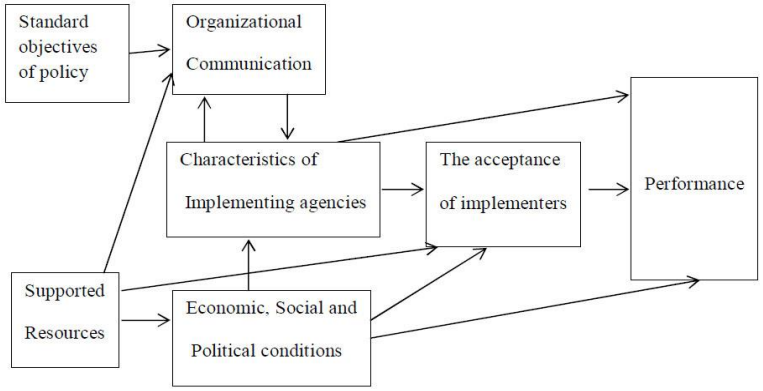
Model implementasi kebijakan publik yang di kemukakan oleh Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino dalam bukunya yang berjudul *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework* yaitu:,

1. *Policy standards and objectives;*
2. *Policy resources;*
3. *Interorganizational communication and enforcement activites;*
4. *The characteristics of the implementing agencies;*
5. *Economic, social, and conditions;*
6. *The disposition of implementers.*

(Van Meter dan Van Horn, 1975:462-478)

Berikut model implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn:

Gambar 2.1
Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn



Sumber: Van Meter dan Van Horn 1975:462-478

Berdasarkan faktor-faktor keberhasilan dalam implementasi kebijakan di atas, dapat dijelaskan bahwa implementasi kebijakan, *pertama* standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan kebijakan hilang, maka akan terjadi konflik diantara para agen pelaksana implementasi. *Kedua*, implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya lainnya. *Ketiga*, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas dalam implementasi perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antara instansi bagi keberhasilan suatu kebijakan. *Keempat*, karakteristik agen pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya akan mempengaruhi implementasi suatu kebijakan.

*Kelim*a, kondisi sosial, ekonomi dan politik variabel ini mencakup struktur sumber daya ekonomi, lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan dapat memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan yaitu mendukung atau menolak. *Keenam*, disposisi implementor ini mencangkup tiga hal yaitu respon implementor terhadap kebijakan yang akan dipengaruhi keinginannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yakni pemahaman terhadap kebijakan dan intensitas disposisi implementor yakni prefansi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Pendapat lain tentang model implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier disebut model kerangka analisis implementasi. Mereka mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel:

1. Mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang di kehendaki.
2. Kemampuan kebijakan untuk merekstruktur proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksanan dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar dan variable di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan public, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.
3. Tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

(Mazmanian dan Sabatier,1983:20-39)

Berdasarkan pemaparan tersebut bahwa suatu implementasi kebijakan dapat berhasil apabila kita mengetahui isi kebijakan secara jelas sehingga dalam pelaksanaannya dapat berjalan dengan mudah, jelas disini yaitu jelas sasaran dan tujuannya serta adanya pemahaman pelaksana kebijakan dalam menjalankan kebijakannya

Pendapat lain menurut George C. Edwards III mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu Implementasi kebijakan, yaitu:

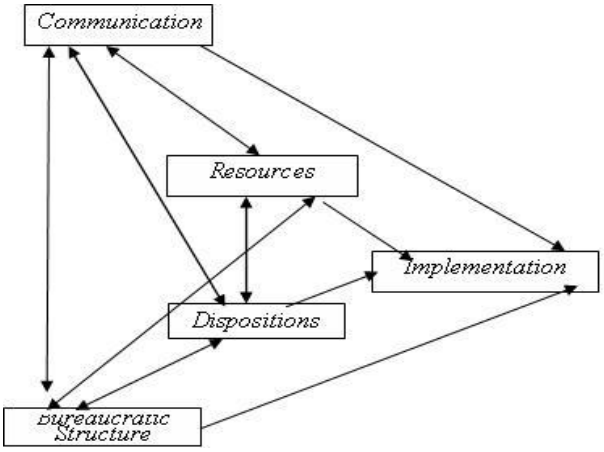
1. *Communication*
2. *Resources*
3. *Dispositions*
4. *Bureaucratic Structure*

(Edwards III, 1980:10)

Berdasarkan pendapat ahli di atas, bahwa terdapat empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan dalam menjalankan suatu kebijakan antara lain communication (komunikasi), Resources (sumberdaya), Dispositions (disposisi) dan Bureaucratic Structure (struktur birokrasi). Apabila semua faktor dapat dijalankan secara optimal maka dapat menciptakan keberhasilan suatu kebijakan.

Berikut model gambar implementasi kebijakan oleh Edwards III:

Gambar 2.2
Model Pendekatan Implementasi Kebijakan Menurut Edwards III



Sumber: : Edwards III (1980:148)

Berdasarkan kepada gambar di atas bahwa proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implemenntasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari komunikasi, sumber daya yang tersedia, disposisi dan pelaksanaan implementasi kebijakan.

Pertama, Menurut Edwards III (1980:17) yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan adalah *Communication* yaitu:

> *"The first requirement for effective policy implementation is that those who are implement a decision must know what they are supposed to do. Policy decisions and implementation orders must be transmitted to appropriate personal before they can be followed. Naturally, these communications need to be accurate, and they must be accurately perceived by implementors. many obstacles lie in the path of transmission of implementation communications*"(Edwards III, 1980:17)

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan. Pelaksanaan yang baik terjadi apabila para pembuat keputusan sudah

mengetahui apa yang akan dikerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan dikerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan dan peraturan pelaksanaan harus ditransmisikan (dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat.

Terdapat tiga dimensi yang termasuk kedalam komunikasi Menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* bahwa komunikasi terdiri dari *transmission* (penyampaian informasi), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (konsistensi). Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

1. *Transmission*
   "Before people can implement a decision, they must be aware the decision has been made and an order to implement it issued. One of the numerous obstacles to transmitting implementation instructions is the disagreement of implementors with them. The use of indirect means of communication and the absence of established channels of communication may also distort implementation instructions."
2. *Clarity*
   "If policies are to be implemented as those who enacted them intended, implementation directives must not only be received, but must also be clear. Often the instructions transmitted to implementors are vague and do not specify when or how a program is to be carried out".
3. *Consistency*
   "Implementation orders must be consistent as well as clear if policy implementation is to be effective. Trasmitting clear but contradictory instructions will hardly make it easier for operational personnel to expedite implementation. Inconsistency in implementations orders may provide operating agencies with substancial discretion in the interpretation and implementation of policy, discretion which may not be exercised to carry out a policy's goals".

(Edwards III, 1980:17-40)

Berdasarkan pemaparan tersebut bahwa komunikasi terdiri dari *Transmision* (penyampaian informasi) merupakan penyampaian informasi kebijakan publik yang disampaikan oleh para pelaksana kebijakan kepada kelompok sasaran atau disebut dengan masyarakat. Pengabdian atau kesalahpahaman mengenai keputusan sering kali terjadi, salah satu penyebab. dalam menstransmisikan perintah-perintah dalam implementasi adalah penolakan implementor atau pelaksana kebijakan melakukan diskresi yang tidak bisa dihindarkan didalam aturan umum. *Clarity* (kejelasan) merupakan faktor kedua dari komunikasi yang merupakan tujuan yang telah ditentukan dan tidak menyimpang dari ketentuan dalam pelaksanaannya harus jelas dan konsisten dan sesuai dengan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dan harus jelas. *Consistency* (konsistensi), merupakan unsur kejelasan dimana perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akan mendorong pelaksanaan mengambil tindakan dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah.

Kedua, Menurut Edwards III (1980:53) yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan adalah *Resources* yaitu:

> *"No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personel responsible for carrying out policies lack the resources to do an affective job, implementation will not be effective. important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation: the authority to ensure that policies are carried out as they intended; and facilities (including buildings,equipment,land and supplies) in which or with which to provide service will mean that laws will not be provided, and reasonable regulations will not be developed"* (Edwards III, 1980:53)

Sumber daya merupakan suatu sarana dan prasarana maupun kemampuan aparatur yang mendukung berjalannya suatu kebijakan. Faktor-faktor dalam sumber daya menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* yaitu *staff* (aparatur), *information* (informasi), *Authority* (wewenang), dan *Facilities* (fasilitas) yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan guna tercapainya suatu implementasi.

1. *Staff*
   "Probably the most essential resource in implementating policy is staff. In an era in which "big government" is under attack from all directions, it may seem surprising to learn that a principal source of implementation failure is inadequate staff."
2. *Information*
   "Informations is a second essential resource in policy implementation. This information comes in two forms. The first is information regarding how to carry out a policy. Implementors need to know what to do when they given directives to act. The second form of essential information is data on the compliance of others with governmental rules and regulations.
3. *Authority*
   "Another resource important in impelentation is authority. Policies that require government oversight or regulation of others in the public or provate sectors are those for which authority is most likely to be inadequate. Usually there is sufficient authority to give aid to individuals or lower governments".
4. *Facilities*
   "Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementar may have sufficient staff, may understand what he is supposed to do, may have authoruty to exercise his task, but without the necessary buildings, equipment, supplies, and even green space implementations won't succeed".

(Edwards III, 1980:54-77)

Berdasarkan pemaparan tersebut bahwa sumber daya terdiri dari *staff* (aparatur) merupakan pelaku kebijakan dan memiliki kewenangan yang diperlukan dalam suatu kebijakan agar dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. Kekurangan jumlah staf merupakan penghambat dalam

implementasi kebijakan, dan semakin teknis suatu kebijakan maka kebijakan tersebut makin membutuhkan staf yang makin terspesialisasi. *Information* (informasi), kurangnya pengetahuan mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengimplementasikan kebijakan menyebabkan tertundanya pelaksanaan atau bahkan kebuntuan. *Authority* (wewenang) merupakan kewenangan yang bersifat formal yang dikeluarkan dalam melaksanakan kebijakan. *Facilities* (fasilitas) merupakan sumber daya peralatan pendukung dalam melakukan tugas operasionalnya (sarana dan prasarana) hal terpenting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan.

Ketiga, Menurut Edwards III (1980:89) mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh *Disposition* yaitu:

> *"The dispositions or attiudes of implementation is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. if implementation is to proceed effectively, not only must implementors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. most implementors can exercise considerable discretion in the implementation of policies. one of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. another reason is the complexity of the policies themselves. the way in which implementors exercise their direction, however, depends in large part upon their dispositions toward the policies. their attitudes, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how they see the policies effecting their organizational and personal interests".* (Edwards III, 1980:89).

Berdasarkan pernyataan tersebut, disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan merupakan faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan. Jika implementasi suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, dimana kualitas dari suatu kebijakan

dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor pelaksana, sehingga dalam pelaksanaannya tidak terjadi kesalahan. Menurut George C. Edwards III terdapat dua faktor dalam *Disposition* (sikap pelaksana) yaitu *Effects Of Dispositions* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (insentif).

1. *Effect Of Dispositions*
   "These policies will probably be implemented faithfully because implementors do not have strong feelings about them. Other policies, however, will be in direct conflict with the policy views or personal or organizational interests of implementors".
2. *Incentives*
   "Another potential technique to deal with the problem of implementors' dispositions is to alter the dispositions of existing implementors through the manipulation of incentives. Since people generally act in their own interest, the manipulation of incentives by high-level policymakers may influence their actions"
   (Edwards III, 1980:90-107).

Berdasarkan pemaparan tersebut bahwa disposisi terdiri dari *Effect Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) adalah kecenderungan-kecenderungan pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan. Sedangkan *Incentives* (pemberian insentif) adalah kecenderungan yang ada pada pelaksana melalui manipulasi *incentives* oleh pembuat kebijakan melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya akan membuat pelaksana melaksanakan perintahnya dengan baik.

Keempat, Menurut Edwards III (1980:125) mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh *Bureaucratic structure* yaitu:

> *"Policy implementors may know what to do and have sufficient desire and resources to do it, but they may still be hampered in implementation by the structures of the organizations in which they serve. two prominent characteristics of bureaucracies are standard operating prosedurs (SOPs) and fragmentation. the former develop as internal respons to the*

> *limited time and resources of implementors and the desire for uniformity in the operation of complex and widely dispersed organizations; they often remain in force due to bureaucratic inertia"* (Edwards III, 1980:125)

Berdasarkan pernyataan tersebut, apabila pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, namun pelaksana kebijakan terdapat kelemahan atau hambatan dengan struktur organisasinya maka tidak akan terlaksana atau terealisasi secara optimal. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama dari setiap orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan faktor-faktor lainnya tidak berjalan dengan lancar. Hal-hal yang penting dalam struktur birokrasi yaitu *Standard Operating Procedures* (SOP) dan *Fragmentation* (penyebaran tanggung jawab).

1. *Standard Operating Procedures*
   "Standard Operating Procedures (SOPs) are routines that enable public officials to make numerous everyday decisions. Whether we are discussing police on the beat making rapid decisions about whether a person is dangerous or a Social Security Administration ceseworker deciding on the eligiblity of a person for benefit, we find that SOPs are commonly employed".
2. *Fragmentation*
   "The second aspect of bureaucratic structure that we will consider is fragmentation. Fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units".
   (Edwards III, 1980:125-134).

Berdasarkan pemaparan diatas bahwa struktur birokrasi terdiri dari *Standard Operating Procedures* (SOP) adalah mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan dan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan. Sedangkan *fragmentation* (fragmentasi) adalah penyebaran tanggung jawab atas suatu kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana kebijakan.

2.1.4 Faktor-faktor Pendukung / Menghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun mengemukakan faktor keberhasilan implementasi kebijakan sebagai berikut:

a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya baik, politis dan sebagainya,
b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai,
c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia,
d. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kualitas yang handal,
e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya,
f. Hubungan saling ketergantungan kecil,
g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan,
h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat,
i. Komunikasi dan koordinasi sempurna,
j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

(Hogwood dan Lewis, 1997-71-78)

Berdasarkan pengertian tersebut maka kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada dilingkungannya dengan disertai komunikasi dan koordinasi yang sinergis antar pihak-pihak yang berkaitan. Hubungan sinergis yang terjadi antara pemerintah dengan masyarakat, adanya komunikasi yang selaras menjadi penentu keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

Menurut Warwick (2008:17), pada implementasi terdapat dua kategori faktor yang bekerja dan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan yaitu:

1. Faktor pendorong (*facilitating conditions*);
   a. Komitmen Pimpinan Politik: dalam praktek adalah terutama komitmen dari pimpinan pemerintah karena pimpinan pemerintah

pada hakekatnya tercakup dalam pimpinan politik yang berkuasa didaerah.

b. Kemampuan Organisasi: dalam tahap implementasi program hakekatnya dapat diartikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan tugas, seperti yang ditetapkan atau dibebankan pada salah satu unit organisasi.
c. Komitmen Para Pelaksana (Implementers): salah satu asumsi yang sering kali terbukti keliru ialah jika pimpinan telah siap untuk bergerak, maka bawahan akan segera ikut.

2. Faktor penghambat (*impeding conditions*).
   a. Banyaknya 'Pemain' (actors) Yang Terlibat Semakin banyak pihak yang terlibat dan turut mempengaruhi pelaksanaan, makin rumit komunikasi makin besar kemungkinan terjadinya 'delay' hambatan dalam proses pelaksanaan.
   b. Terdapatnya Komitmen atau Loyalitas Ganda Dalam banyak kasus terjadi, pihak yang terlibat maupun seseorang yang seharusnya ikut berperan demi keberhasilan dalam menentukan ataupun menyetujui suatu proyek dalam pelaksanaannya masih mengalami penundaan karena adanya komitmen terhadap proyek, waktunya tersita oleh tugas-tugas lainnya atau program lain.
   c. Kerumitan yang Melekat pada proyek itu sendiri Dalam hal ini berupa faktor teknis, faktor ekonomi, pengadaan bahan dan faktor perilaku pelaksana atau masyarakat. Keempat, Jenjang Pengambilan Keputusan yang Terlalu Banyak Makin banyak jenjang dan tempat pengambilan keputusan yang persetujuannya diperlukan sebelum rencana proyek dilaksanakan. Demikian pula pada tahap operasi, penyaluran dana dan sumbangan yang diperlukan, memakan banyak waktu karena memerlukan persetujuan dari banyak pihak.
   d. Faktor Lain: Waktu dan Perubahan Kepemimpinan Makin panjang waktu yang dibutuhkan dari saat penyusunan rencana dengan pelaksanaan, makin besar kemungkinan pelaksanaan menghadapi hambatan. Terlebih bila terjadi perubahan kebijakan.

   (Warwick ,2008:17)

Berdasarkan pendapat ahli diatas, terdapat dua kategori faktor yang bekerja dan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi yakni faktor pendorong dan faktor penghambat. Faktor pendorong suatu implementasi kebijakan harus memiliki suatu komitmen dari pimpinan karena pada dasarnya pimpinan politik lah yang berkuasa di daerah. Kemampuan organisasi juga menjadi faktor pendorong karena untuk melaksanakan tugas harus memiliki

kualitas dan kuantitas dari organisasi yang menjalankan kebijakan tersebut. Komitmen para pelaksana, bila tidak ada komitmen dalam menjalankan suatu kebijakan, kebijakan tersebut tidak akan berjalan sesuai tujuan yang sudah ditetapkan. Faktor penghambat suatu implementasi kebijakan terlalu banyak 'pemain' (*actors*) yang terlibat. Semakin banyak pihak yang terlibat maka semakin rumit untuk berkomunikasi antar pihak. Faktor lain yang menghambat suatu implementasi kebijakan adalah waktu dan perubahan kepemimpinan. Semakin lama waktu yang dibutuhkan dari penyusunan rencana hingga pelaksanaan, semakin besar kemungkinan pelaksanaan menghadapi hambatan dan juga apabila terjadi perubahan kebijakan akan semakin lama.

Menurut Bambang Sunggono dalam buku *Hukum dan kebijakan publik*, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

a. Isi kebijakan.
   Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau programprogram kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasiakan dapat juga menunjukkan adanya kekurangankekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.
b. Informasi.
   Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik.Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.
c. Dukungan.
   Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimlementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

d. Pembagian potensi.
Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi.Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.

(Sunggono,1994: 149-153).

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

Menurut Mardiasmo (2009:8) hambatan pajak dibagi menjadi:

1. Perlawanan Pasif
   Masyarakat enggan (pasif) membayar pajak dapat disebabkan oleh:
   a. Perkembangan intelektual dan moral masyarakat
   b. Sistem perpajakan yang sulit dipahami
   c. Sistem kontrol tidak dapat dilaksanakan dengan baik
2. Perlawanan Aktif
   a. *Tax Avoidance* Usaha meringankan beban pajak dengan tidak melanggar Undang-undang.
   b. *Tax Evasion* Usaha meringankan beban pajak dengan melanggar Undang-undang.

(Mardiasmo, 2009:8)

Berdasarkan pendapat ahli bahwa hambatan pajak dibagi menjadi dua yakni perlawanan pasif dimana masyarakat tidak mau atau enggan membayar pajak dan perlawanan aktif dimana ada usaha yang meringankan beban pajak dengan melanggar undang-undang dan tidak melanggar undang-undang. Hambatan dalam pemungutan pajak sangat menghambat bagi pelaksanaan

pemerintahan, maka dari itu pemerintah harus lebih tegas terhadap para pelanggar pajak, dan yang paling penting harus ada kesadaran dari masyarakat itu sendiri tentang arti pajak.

2.1.5 Pajak

Pajak merupakan suatu iuran yang berasal dari rakyat yang diberikan kepada kas negara yang diatur berdasarkan Undang-undang sehingga sifatnya dapat dipaksakan dengan tidak mendapatkan imbalan balik (kontraprestasi) yang dirasakan secara langsung dan fungsinya digunakan untuk membiayai pengeluaran umum (Halim, Abdul dkk, 2014:1). Sedangkan menurut Brotodiharjo (1982:2) Pajak merupakan iuran rakyat kepada negara (yang dapat di paksakan) yang terutang oleh wajib pajak membayarnya berdasarkan peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat di tunjuk dan yang dapat di gunakan untuk membiayai pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintah. Menurut Mardiasmo (2002:5), yang dimaksud dengan Pajak merupakan iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat di paksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di gunakan untuk membiayai penyelenggarakan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.
Menurut P.J.A Adriani dalam buku *Pengantar Ilmu Hukum Pajak* mendefinisikan Pajak sebagai berikut:

> “Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang

> gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara yang menyelenggarakan pemerintahan" (Adriani, 2005:4)

Berdasarkan pemaparan diatas, pajak merupakan iuran kepada negara yang dibayarkan oleh wajib pajak yang menurut peraturan-peraturan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan berguna untuk membiayai kebutuhan-kebutuhan tugas negara dalam menyelenggarankan pemerintahan.

Menurut Rochmat Soemitro menjelaskan bahwa:

> "Pajak adalah iuran rakyat pada kas negara berdasarkan Undang-Unadang (yang dapat dipaksakan) dengan tiasa jasa timbal balik (kontra-prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan, dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum". (Soemitro ,2007: 3)

Berdasarkan pendapat ahli diatas, pajak merupakan iuran wajib yang harus dibayar oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung dan iuran tersebut digunakan membiayai pengeluaran umum yang berhubungan dengan tugas negara menyelenggarakan pemerintah. Dilihat dari cirinya pajak mempunyai beberapa ciri sebagai berikut:

1. Iuran rakyat kepada negara.
2. Pajak di pungut oleh negara (di Indonesia oleh pemerintah pusan atau pemerintan daerah).
3. Pajak di pungut berdasarkan undang-undang dan peraturan pelaksanannya.
4. Pemungutan pajak dapat di paksakan.
5. Pemungutan pajak merupakan ahli dana dari wajib pajak sebagai pembayar pajak (sektor swasta) kepada pemungut pajak atau pengelola pajak (negara atau pemerintah).
6. Pajak mempunyai fungsi budgeter (mengisi kas negara atau anggaran negara) dan fungsi regulerent (mengatur kebijakan negara di bidang sosial dan ekonomi).

(Abuyamin, 2010 : 2)

Berdasarkan ciri-ciri pajak di atas dapat di lihat bahwa pajak di pungut dari wajib pajak maupun wajib pajak daerah, serta yang di pungut atau yang terkena

wajib pajak dari masyarakat yang sudah wajib membayar pajak. Sejalan dengan asas desentralisasi negara Indonesia bahwa dalam sistem pemungutan pajak dapat di lakukan di daerah.

Menurut Tjip Ismail dalam bukunya Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia menyebutkan paling tidak ada 5 (lima) tolak ukur untuk menilai apakah pajak daerah yang ada sudah baik sebagaimana diungkapkan Nick Devas. Kelima tolak ukur tersebut sebagai berikut:

1. Hasil *(Yield)*
2. Keadilan *(Equity)*
3. Daya Guna Ekonomi *(Economic Efficiency)*
4. Kemampuan melaksanakan *(Ability to Implement)*
5. Kecocokan sebagai sumber penerimaan daerah (*Suitability as a Local Revenue Source)*

(Ismail,2005:43)

Pertama, Hasil *(Yield)*.Memadai tidaknya suatu pajak dalam kaitan dengan berbagai layanan yang dibiayainya;stabilitas dan mudah tidaknya memperkirakan besar hasil itu;elastisitas hasil pajak terhadap inflasi, pertumbuhan penduduk dan sebagainya; dan perbandingan hasil pajak dengan biaya pungut. *Kedua*, Keadilan (*Equity*). Dasar pajak dan kewajiban membayar harus jelas dan tidak sewenang-wenang;Pajak bersangkutan harus adil secara horizontal, artinya beban pajak haruslah sama benar antara berbagai kelompok yang berbeda tetapi dengan kedudukan ekonomi yang sama. Hasil adil secara vertikal, artinya kelompok yang memilik sumberdaya ekonomi yang lebih besar memberikan sumbangan yang lebih besar daripada kelompok yang tidak banyak memiliki sumberdaya ekonomi; Pajak itu haruslah adil dari tempat ke tempat, dalma arti hendaknya tidak ada perbedaan-perbedaan besar dan sewenang-wenang dalam beban pajak dari suatu

daerah ke daerah yang lain, kecuali jika perbedaan ini mencerminkan perbedaan dalam cara menyediakan layanan masyarakat.

Ketiga, Daya Guna Ekonomi (*Economic Efficiency*). Pajak hendaknya mendorong (atau setidak-setidaknya tidak menghambat) penggunaan sumberdaya secara berdaya guna dalam kehidupan ekonomi; Mencegah jangan sampai pilihan konsumen dan pilihan produsen menjadi salah arah atau orang menjadi segan bekerja atau menabung dan memperkecil beban lebih pajak. *Keempat*, Kemampuan melaksanakan (*Ability to Implement*). Suatu pajak haruslah dapat dilaksanakan, dari sudut kemauan politik dan kemauan tata usaha.

Kelima, Kecocokan sebagai sumber penerimaan daerah (*Suitability as a Local Revenue Source*). Haruslah jelas kepada daerah mana suatu pajak harus dibayarkan, dan tempat memungut pajak sedapat mungkin sama dengan tempat akhir beban pajak. Pajak tidak mudah dihindari, dengan cara memindahkan objek pajak dari suatu daerah ke daerah lain. Pajak daerah jangan hendaknya mempertajam perbedaan-perbedaan antara daerah, dari segi potensi ekonomi masing-masing; dan pajak hendaknya tidak menimbulkan beban yang lebih besar dari kemampuan tata usaha pajak daerah.

2.1.6 Pajak Daerah

Menurut Marihot P. Siahaan (2005:10) pajak daerah sebagai berikut :

> "Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan pembangunan Daerah." (Siahaan 2005:10)

Berdasarkan pendapat dari Marihot P.Siahaan pajak daerah merupakan iuran yang yang dilakukan oleh wajib pajak (orang pribadi maupun badan) yang ada di daerah tanpa adanya timbal balik secara langsung. Pajak daerah yang akan digunakan untuk membiayai keperluan di suatu daerah. Pajak daerah yang berlaku berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan pengertian Pajak Daerah menurut Peraturan Daerah Kota Bandung No 20 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah Pasal 1 angka 10, adalah :

> "Kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh Orang Pribadi atau Badan yang bersifat memaksa berdasarkan peraturan perundangundangan, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Daerah"

Berdasarkan pendapat diatas, pajak daerah merupakan kontribusi wajib kepada daerah yang dilakukan oleh orang prIbadi atau suatu badan yang bersifat memaksa. pajak daerah itu tidak mendapatkan imbalan secara langsung. Pajak daerah juga di atur di dalam peraturan perundang-undangan. Sejalan dengan pendapat ahli diatas menurut Mardiasmo (2003:1) dalam buku *Perpajakan* menyatakan bahwa pajak daerah :

> "Pajak Daerah adalah Pajak yang dipungut daerah berdasarkan peraturan pajak yang ditetapkan oleh daerah untuk kepentingan pembiayaan rumah tangga pemerintah tersebut".(Mardiasmo, 2003:1)

Berdadarkan pendapat lain tentang pajak daerah menurut Mardiasmo ialah pajak yang dipungut oleh suatu daerah di dalam naungan peraturan pajak yang ditetapkan pleh suatu daerah. Pajak daerah sendiri digunakan untuk membiayai kepentingan rumah tangga pemerintah. Pendapat lain menurut Kaho dalam Nyoman Sumaryadi, pajak daerah adalah:

> "Peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan surplusnya digunakan untuk *Public Investment*.

> Pajak daerah adalah pungutan daerah menurut peraturan yang ditetapkan sebagai badan hukum publik dalam rangka membeiayai rumah tangganya. (Sumaryadi, 2005:128).

Dari definisi pendapat ahli, bahwa pajak daerah merupakan pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan pajak yang ditetapkan oleh daerah untuk kepentingan pembiayaan rumah tangga Pemerintah Daerah tersebut. Dalam hal ini Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang diatur berdasarkan Peraturan Daerah dan hasilnya untuk membiayai pembangunan daerah.

2.1.7 Tata Cara Pendaftaran Pajak Rumah Kos

Berdasarkan Pasal 5 pada Peraturan Walikota Bandung Nomor 386 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Hotel sebagai berikut:

(1) Setiap Wajib Pajak yang baru, wajib mendaftarkan diri dan/atau melaporkan usahanya kepada Dinas dengan menggunakan formulir pendaftaran Wajib Pajak.
(2) Formulir Pendaftaran Wajib Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus disampaikan kepada Dinas sebelum usahanya diselenggarakan.
(3) Formulir Pendaftaran Wajib Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat diperoleh Wajib Pajak atau Penanggung Pajak dengan cara:
    a. mengambil sendiri ke Dinas;
    b. dikirim oleh petugas Dinas; atau
    c. mengakses secara online pada situs Dinas.
(4) Formulir Pendaftaran Wajib Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib diisi dan ditulis dengan benar, jelas dan lengkap serta ditandatangani oleh Wajib Pajak atau Penanggung Pajak dengan melampirkan:
    a. fotocopy identitas diri (KTP atau SIM atau Paspor);
    b. fotocopy akte pendirian (untuk badan usaha); dan
    c. Surat perizinan kegiatan/usaha dari instansi berwenang
(5) Terhadap Wajib Pajak yang telah mendaftarkan diri dan melaporkan usahanya sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diberikan NPWPD.

(6) Kepala Dinas menerbitkan NPWPD secara jabatan apabila Wajib Pajak tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (5).

(Perwal Bandung No. 386 Tahun 2012)

Pada pasal 1 ayat 20 Perwal Bandung Nomor 386 Tahun 2012, dibahas pengertian NPWPD (Nomor Pokok Wajib Pajak Daerah). NPWPD merupakan nomor yang diberikan kepada Wajib Pajak sebagai sarana dalam administrasi perpajakan yang dipergunakan sebagai tanda pengenal diri atau identitas Wajib Pajakdalam melaksanakan hak dan kewajiban daerah.

2.1.8 Tata Cara Pemungutan Pajak Rumah Kos

Berdasarkan Pasal 3 pada Peraturan Walikota Bandung Nomor 386 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Hotel sebagai berikut:

(1) Jenis pajak hotel dibayar sendiri oleh Wajib Pajak.
(2) Wajib Pajak hotel memenuhi kewajiban membayar pajak dengan menggunakan SPTPD, SKPDKB, SKPDKBT, SKPDLB dan/atau SKPDN.
(3) Terhadap Wajib Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diterbitkan STPD, Keputusan Pembetulan, Keputusan Keberatan, dan Putusan Banding sebagai dasar pemungutan dan penyetoran pajak.
(4) Walikota mendelegasikan wewenang penerbitan SKPDKB, SKPDKBT, SKPDN dan STPD kepada Kepala Dinas.
(5) Dalam pelaksanaan penerbitan SKPDKB, SKPDKBT, SKPDN dan STPD, sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Kepala Dinas wajib menyampaikan laporan secara periodik setiap bulan pada awal bulan berikutnya kepada Walikota.

(Perwal Bandung No. 386 Tahun 2012)

Berdasarkan Pasal 1 ayat 22 Perwal Bandung Nomor 386 Tahun 2012, dibahas pengertian SPTPD (Surat Pemberitahuan Pajak Daerah). SPTPD merupakan surat yang oleh Wajib Pajak digunakan untuk melaporkan penghitungan dan/atau pembayaran pajak, Objek Pajak dan/atau bukan Objek Pajak, dan/atau harta dan kewajiban sesuai dengan ketentuan peraturan

perundang-undangan perpajakan daerah. Pasal 1 ayat 24 SKPDKB (Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar) merupakan surat ketetapan pajak yang menentukan besarnya jumlah pokok pajak, jumlah kredit pajak, jumlah kekurangan pembayaran pokok pajak, besarnya sanksi administratif, dan jumlah yang masih harus dibayar. Pasal 1 ayat 25 SKPDKBT (Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar Tambahan) merupakan urat ketetapan pajak yang menentukan tambahan atas jumlah pajak yangtelah ditetapkan. Pasal 1 ayat 26 SKPDLB (.Surat Ketetapan Pajak Daerah Lebih Bayar) merupakan surat ketetapan pajak yang menentukan jumlah kelebihan pembayaran pajak karena jumlah kredit pajak lebih besar daripada pajak yang terutang atau seharusnya tidak terutang. Pasal 1 ayat 27 SKPDN (Surat Ketetapan Pajak Daerah Nihil) merupakan surat ketetapan pajak yang menentukan jumlah pokok pajak sama besarnya dengan jumlah kredit pajak atau pajak tidak terutang dan tidak ada kredit pajak setelah dilakukan pemeriksaan. Pasal 1 ayat 28 STPD (Surat Tagihan Pajak Daerah) merupakan surat untuk melakukan tagihan pajak dan/atau sanksi administrasi berupa bunga dan/atau denda.

Pendapat lain tentang tata cara dalam pemungutan pajak menurut Mardismo (2002:6-8) sebagai berikut:

1. Stelsel Pajak, pemungutan pajak dapat dilakukan berdasarkan:
   a. Stelsel Nyata (*Riil Stelsel*), pengenaan pajak didasarkan pada objek (penghasilan yang nyata), sehingga pemungutannya baru dapat dilakukan pada akhir tahun pajak, yakni setelah penghasilan yang sesungguhnya diketahui.
   b. Stelsel Anggapan (*Fretieve Stelsel*), pengenaan pajak didasarkan pada suatu anggapan yang diatur oleh Undang-Undang.
   c. Stelsel Campuran, stelsel ini merupakan kombinasi antara stelsel nyata dan stelsel anggapan.

2. Asas Pemungutan Pajak:
   a. Asas Domisili, negara berhak mengenakan pajak atas seluruh penghasilan wajib pajak yang bertempat tinggal di wilayahnya, baik penghasilan yang berasal dari dalam maupun luar negara. Asas ini berlaku untuk wajib pajak dalam negara.
   b. Asas Sumber, negara berhak mengenakan pajak atas penghasilan yang bersumber di wilayahnya tanpa memperhatikan tempat tinggal wajib pajak.
   c. Asas Kebangsaan, pengenaan pajak dihubungkan dengan kebangsaan suatu negara, misalnya pajak bangsa asing di Indonesia dikenakan pada setiap orang yang bukan berkebangsaan Indonesia yang bertempat tinggal di Indonesia, asas ini berlaku untuk wajib pajak luar negeri.
3. Sistem Pemungutan Pajak:
   a. *Official Assesment*, adalah suatu sistem pemungutan yang memberikan wewenang kepada pemerintah (Fiskus) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak.
   b. *Self Assessment System*, adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada wajib pajak untuk menentukan sendiri besarnya pajak yang terutang.
   c. *With Hording System*, adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ke tiga untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak.

(Mardismo, 2002:6-8).

Tata cara dalam pemungutan pajak berdasarkan atas stelsel pajak, yaitu berdasarkan pengenaan pajak; asas pemungutan pajak, yaitu berdasarkan domisili, sumber, dan kebangsaan; dan sistem pemungutan pajak, terdiri dari *official assessment system, self assessment system,* dan *with hording system*.

2.2 Kerangka Pemikiran

Pemerintah Kota Bandung menerapkan kebijakan tentang pajak kosan. Setiap kos-kosan yang memiliki kamar dengan jumlah 11 sampai dengan 20 ditetapkan 5% dan kos-kosan yang memiliki jumlah kamar lebih dari 20 ditetapkan 10%. Tetapi pada kenyataannya masih banyak pemilik kos-kosan di Kota Bandung yang tidak mendaftar sebagai wajib pajak, meskipun telah diatur

dalam Perda. Selain itu, komunikasi yang kurang antara aparatur yang menyebabkan ketidaktahuan pemilik rumah kos mengenai pajak rumah kos, aparatur yang kurang tegas dalam memberikan hukuman atau sanksi dan kurangnya sumberdaya aparatur dalam pengawasan pemilik rumah kos baik yang tidak membayar maupun menunda membayar pajak rumah kos.

Berdasarkan permasalahan yang telah dijelaskan, peneliti menggunakan teori dari Edwards III untuk membedah permasalahan dalam penelitian ini. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dari model implementasi kebijakan Edwards III meliputi *communication, resources, disposition, bureauceratic structure.* (Edwards III, 1980:10).

Communication adalah proses penyampaian informasi dari aparatur pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan tentang pajak rumah kos di Kota Bandung. *Communication* merupakan syarat utama dalam implementasi kebijakan untuk berjalan lebih efektif. Terdapat tiga dimensi yang termasuk kedalam *Communication* meliputi *Transmision* adalah penyampaian informasi atau sosialisasi yang dilakukan oleh BPPD Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan tentang pajak rumah kos kepada pemilik rumah kos. Akan tetapi, tidak berjalan dengan baik dan menyeluruh kepada masyarakat sehingga banyak masyarakat sebagai pemilik rumah kos yang tidak mengetahui terkait kebijakan tersebut. *Clarity* adalah tujuan yang telah ditetapkan jelas adanya dan sesuai dengan kebijakan yang dibuat oleh BPPD Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan. Kejelasan informasi yang diberikan oleh pelaksana kebijakan kepada pemilik rumah kos agar tidak terjadi pelanggaran. *Consistency* adalah tujuan yang

telah ditentukan tidak menyimpang dari ketentuan pelaksanaannya harus jelas dan konsisten sesuai dengan kebijakan yang dibuat oleh pelaksana kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka tujuan dari kebijakan tersebut akan tercapai.

Resources merupakan suatu sarana dan prasarana maupun kemampuan aparatur yang mendukung berjalannya suatu kebijakan. Terdapat empat dimensi yang termasuk kedalam *Resources* meliputi *Staff* adalah aparatur BPPD Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan dalam mengawasi dan mengamankan pemilik rumah kos yang tidak membayar maupun menunda pembayaran pajak rumah kos. Tidak hanya itu kualitas dan kuantitas aparatur sangat berpengaruh dalam menjalankan suatu kebijakan khususnya pajak. Akan tetapi, kurangnya sumberdaya aparatur dalam mengawasi proses implementasi kebijakan pajak rumah kos sehingga masih banyaknya pemilik rumah kos yang menunda untuk membayar pajak rumah kos tersebut. *Information* adalah informasi yang diperlukan aparatur guna ditunjukan kepada penerima dalam pengambilan keputusan dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas dan kewajibannya. Informasi yang diberikan oleh kepala dinas atau atasan haruslah jelas supaya penerima informasi mengerti apa yang harus dilakukan. *Authority* adalah kewenangan yang bersifat formal dalam menjalankan kebijakan. Kewenangan disini BPPD Kota Bandung dalam menjalankan kebijakan khususnya pajak rumah kos. *Facilities* adalah sarana dan prasarana pendukung dalam melaksanakan kebijakan. Agar pelaksanaan kebijakan dapat berjalan optimal harus di dukung

oleh sarana dan prasarana yang memadai baik itu dari segi kualitas maupun kuantitas.

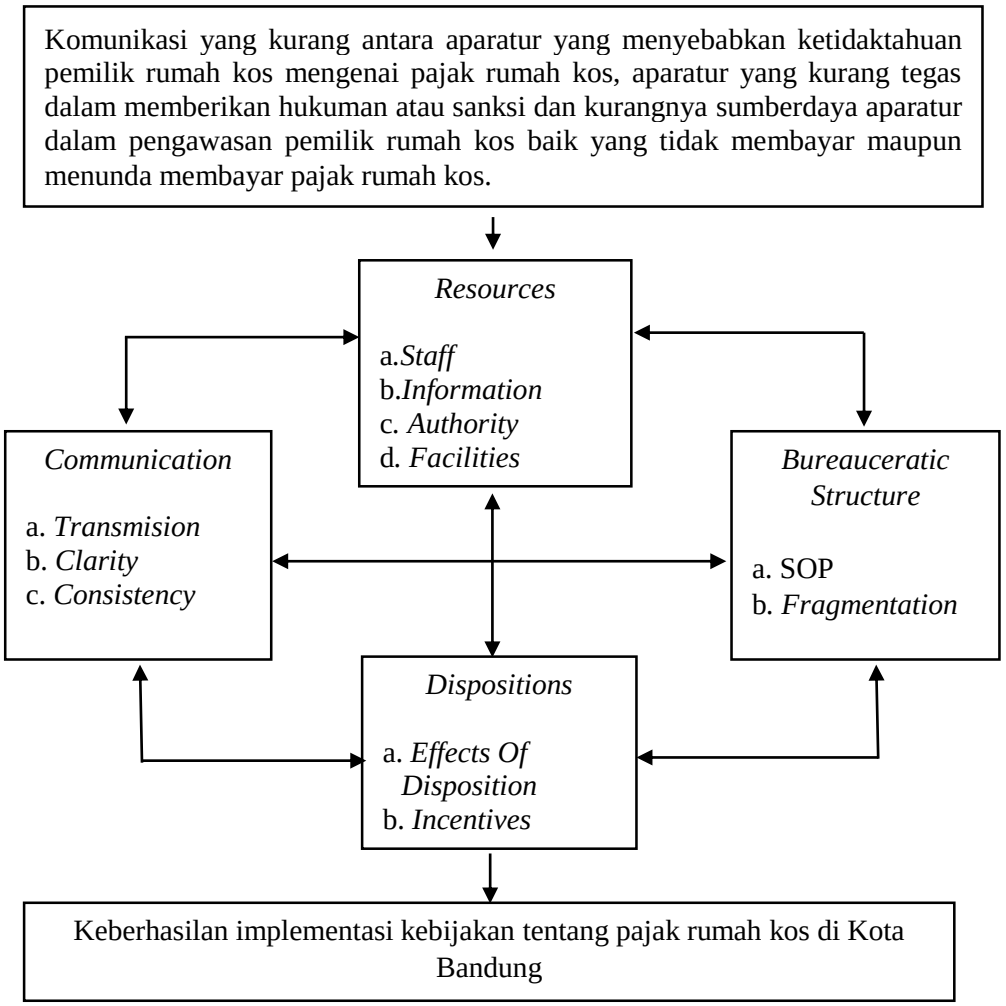
Disposition merupakan sikap para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh agar tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Terdapat dua dimensi yang termasuk kedalam *Disposition* meliputi *Effect Of Disposition* adalah pengaruh yang ditimbulkan oleh pelaksana kebijakan khususnya pajak rumah kos. Aparatur di tuntut patuh atau tegas dalam memberikan hukuman atau sanksi dalam menerapkan suatu kebijakan. Akan tetapi, banyak pemilik rumah kos yang tidak mau membayar pajak kosan. *Incentives* adalah pemberian upah lebih yang diberikan kepada pelaksana kebijakan agar melaksanakan perintahnya dengan baik.

Bureauceratic Structure merupakan struktur atau pembagian kewenangan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan. Suatu kebijakan yang sudah mencukupi dan para pelaksananya mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya serta mempunyai keinginan untuk melakukannya akan tetapi implementasi kebijakan masih belum dapat dikatakan efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi yang ada maka kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi disebabkan terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Terdapat dua dimensi yang termasuk kedalam *Bureauceratic Structure* meliputi *Standard Operating Procedures* adalah sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan dan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh BPPD Kota Bandung khususnya pajak rumah kos. *Fragmentation* adalah penyebaran tanggung jawab terhadap pelaksana kebijakan

khususnya pajak rumah kos. Apabila faktor-faktor implementasi kebijakan yang telah dipaparkan diatas dapat dijalan dengan baik maka keberhasilan implementasi kebijakan tentang pajak rumah kos di Kota Bandung dapat dicapai melalui faktor-faktor *communication, resources, disposition, bureauceratic structure.*

Agar mempermudah peneliti dalam memahami pokok-pokok pikiran dari setiap teori yang digunakan, maka dibuatlah kerangka pemikiran yang didasarkan atas pola pikir peneliti mengenai implementasi kebijakan tentang pajak rumah kos di Kota Bandung

Gambar 2.3
Model Kerangka Pemikiran



Sumber : Hasil Penelitian 2017 (Diolah)

2.3 Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran telah disampaikan diatas, maka proposisi yang diajukan dalam penelitian ini adalah keberhasilan implementasi kebijakan tentang pajak rumah kos di Kota Bandung melalui faktor-faktor *Communication, Resources, Disposition, Bureauceratic Structure.*