BAB II
TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Implementasi Kebijakan

2.1.1 Kebijakan

Kebijakan sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari, istilah kebijakan seringkali disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Jika diuraikan terdapat perbedaan antara kebijakan dengan kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan lebih ditekankan kepada pertimbangan dan kearifan seseorang yang berkaitan dengan dengan aturan-aturan yang ada. Sedangkan kebijakan mencakup seluruh bagian aturan-aturan yang ada termasuk konteks politik, karena pada dasarnya proses pembuatan kebijakan sesungguhnya merupakan suatu proses politik.

Kebijakan merupakan sebuah terjemahan dari kata *policy* yang berasal dari bahasa Inggris. Kata *policy* diartikan sebagai sebuah rencana kegiatan atau pernyataan mengenai tujuan-tujuan, yang diajukan atau diadopsi oleh suatu pemerintahan, partai politik, dan lain-lain. Kebijakan dapat diartikan sebagai pernyataan-pernyataan mengenai kontrak penjaminan atau pernyataan tertulis. Dari pengertian ini mengandung arti bahwa yang disebut kebijakan adalah mengenai suatu rencana, pernyataan tujuan, kontrak penjaminan dan pernyataan tertulis baik yang dikeluarkan oleh pemerintah, partai politik, dan lain-lain. Dengan demikian siapapun dapat terkait dalam suatu kebijakan.

Menurut pendapat Dye (1992:2) kebijakan publik *(public policy)* adalah *"whatever government choose to do or not to do".* Kebijakan publik adalah apapun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.

Peneliti menggambarkan bahwa ketika pemerintah berdiam diri dan tidak bertindak apapun untuk kepentingan publik, hal ini dapat dikatakan sebagai suatu kebijakan.

Kebijakan menurut W.I. Jenkins dalam *Public Analysis* mengemukakan bahwa:

> "*Public policy is a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors toachieve*". (Jenkins, 1978:2).

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan. Umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan.

Kebijakan merupakan sesuatu yang bermanfaat, yang merupakan penyederhanaan sistem yang dapat membantu dan mengurangi masalah-masalah dan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah tertentu, maka kebijakan dianggap sangat penting. Hal ini sejalan dengan pendapat Malayu S.P. Hasibuan dalam bukunya *Manajemen Dasar Pengertian dan Masalah* yang menyatakan pentingnya kebijakan, yaitu:

1. Kebijakan merupakan kerangka dasar pemikiran dalam membimbing tindakan yang akan diambil untuk mencapai hasil yang diinginkan.
2. Kebijakan akan memberikan arti terhadap tujuan.
3. Kebijakan dipergunakan untuk menempatkan tujuan dari pada organisasi.
4. Kebijakan merupakan alat *delegation of authority* yang penting bagi pengorganisasian.
5. Kebijakan merupakan alat untuk mendapatkan wewenang.
   (Hasibuan, 1996:99).

Berdasarkan uraian-uraian di atas, bahwa kebijakan sangat diperlukan karena kebijakan dipandang sebagai pedoman yang dipakai untuk mencapai

tujuan dan hasil yang diharapkan sesuai dengan keputusan-keputusan yang dibuat. Sehingga kebijakan yang telah pemerintah berlakukan kepada masyarakat dapat memberikan makna yang sebenarnya mengenai arah dan tujuan akhir yang akan dicapai dari kebijakan yang diberlakukan oleh pemerintah.

2.1.2 Implementasi

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Implementasi menurut Van Meter dan Vanhorn dalam buku *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, menjelaskan bahwa: "*Implemetations is the actions undertaken by both individuals or officials or government groups or private directed at achieving the purpose outlined in the policy making*" (Van Meter dan Van Horn, 1975:447). Pengertian di atas menjelaskan bahwa implementasi adalah tindakan yang dilakukan oleh individu, pejabat atau pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang digariskan dalam pembuatan kebijakan. Pemerintah sebagai pembuat kebijakan bertanggung jawab untuk menjalankan peraturan tetapi bukan hanya pemerintah yang menjalankan peraturan tetapi semua elemen masyarakat yang menjalankan peraturan untuk mencapai tujuan sebuah kebijakan.

Menurut Mazmanian, D.A dan Paul A. Sabatier 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).

Berdasarkan pengertian tersebut, implementasi adalah sebuah program atau sebuah kebijakan yang kelihatanya bagus diatas kertas namun lebih sulit merumuskannya dalam kata-kata yang terdengar bagus bagi telinga para pemimpin dan pemilih yang mendengarkannya. Implementasi kebijkan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk yang memuaskan semua orang.

Joko Widodo (2010:88) memberikan pengertian bahwa :

> Implementasi merupakan suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok). Proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan.

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, peradilan atau 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 sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan apa yang dapat diperoleh dari suatu program/kebijakan.

Proses pelaksanaan kebijakan dilaksanakan oleh berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja secara bersama-sama sebagai upaya dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Aktor disini beragam, dapat diartikan sebagai pemerintah yang berwenang membuat perundang-undangan

seperti badan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang meliputi Majelis Permusyarawatan rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Gubernur, Walikota dan lain sebagainya ataupun badan non pemerintah. Hal ini sejalan dengan pendapat Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn dalam bukunya yang berjudul *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework* yaitu:

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

Menurut pandangan Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn bahwa suatu proses implementasi merupakan sebuah abstraksi implementasi kebijakan yang pada dasarnya sengaja dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui berbagai keputusan yang dilakukan oleh aktor kebijakan dan akhirnya memberikan kantribusi yang besar terhadap perubahan kondisi masyarakat yang lebih baik. Definisi mengenai implementasi sangatlah kompleks. Berbagai pakar ilmu pengetahuan mempunyai pandangan masing-masing terhadap definisi implementasi, mulai dari pandangan yang sederhana sampai pandangan yang luas. Sejalan dengan pendapat tersebut

Implementasi berkaitan dengan proses, hasil, aktivitas dan tindakan untuk memberikan kontribusi yang besar terhadap kondisi dan situasi yang lebih baik. Proses merupakan suatu jenjang waktu dari pelaksanaan terhadap program-program yang telah dirumuskan dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Berjalan tidaknya suatu implementasi tergantung dari prosesnya. Hasil merupakan suatu yang didapatkan setelah suatu program dilaksanakan.

Aktivitas berkaitan kegiatan yang dilakukan oleh aparatur dalam melaksanakan program-program. Tindakan merupakan prilaku dari aktor yang melaksanakan implementasi dalam hal ini adalah aparatur pemerintahan untuk mencapai tujuan dan sasaran.

Implementasi sebuah program merupakan tahapan penting yang karena suatu program telah ditetapkan harus dilaksanakan agar tercapainya tujuan yang diinginkan serta merasakan dampaknya. Secara garis besar, dikatakan bahwa fungsi implementasi itu ialah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik diwujudkan sebagai *outcome* hasil akhir kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Sebab itu fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang kebijakan publik disebut "*policy delivery system*" (system pencapaian / penerusan kebijakan publik) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang atau didesain khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sarana-saran yang dikehendaki.

2.1.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Berikut pengertian implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono dalam bukunya yang berjudul "*Kebijakan Publik Berbasis Dynamic policy analisys"*, adalah:

> "Implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan. Tahap ini menetukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah

> benar-benar aplikabel di lapangan 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 damapak dari kebijakan, yang diharapkan dapat timbul setelah keluarnya output kebijakan. Outcomes biasanya diukur setelah keluarnya output atau waktu yang lama pasca implemantasi kebijakan". (Indiahono, 2009:143)

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang penting dalam merumuskan suatau kebijakan yang akhirnya berupa keputusan kebijakan yang dapat menimbulkan pengaruh (sebab/akibat), dari pemerintah benar-benar aplikabel dilapangan untuk menghasilkan output dan outcomes, dimana output sebagai penyebab kebijakan sedangkan outcomes sebagai dampak dari kebijakan. Berikut gambar dari dimensi waktu output dan outcomen kebijakan.

Implementasi kebijakan menurut Nugroho terdapat dua pilihan untuk mengimplementasikannya, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut (Nugroho, 2003:158). Oleh karena itu, implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho merupakan dua pilihan, dimana yang pertama langsung mengimplementasi dalam bentuk program dan pilihan kedua melalui formulasi kebijakan.

Pengertian implementasi kebijakan dan faktor-faktor menurut Van Metter dan Van Horn yaitu

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

yang mempengaruhi keberhasilan suatu implmentasi Van Meter dan Van Horn juga mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

1. *Policy standards and objectives*
2. *Resources and incentives*
3. *Characteristics of the implementation agencies*
4. *Interorganizational communication and enforcement activites*
5. *The 'disposition' or response of the implementers*
6. *The* economic*, social and political environment*

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

Proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implentasikebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dala hubungan berbagai variabel. Model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Kesatu yaitu ukuran dan tujuan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan. *Kedua*, menurut Van Metter dan Van Horn, sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu (Van Meter dan Van Horn, 1975:465). Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Sedangkan waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung

keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan.

Ketiga, keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya.

Subarsono mengungkapkan kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya (Subarsono, 2006:7). Komponen dari model ini terdiri dari stuktur-struktur formal dari organisasi-organisasi dan atribut-atribut yang tidak formal dari personil mereka, disamping itu perhatian juga perlu ditujukan kepada ikatan-ikatan badan pelaksana dengan pameran-pameran serta dalam penyampaian kebijakan.

Keempat, Van Meter dan Vanhorn mengungkapkan bahwa komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki efek tidak langsung pada kinerja, apa pengaruh ini terhadap variabel dependen ditengahi oleh variabel independen lain. Jelas yang memberikan pelayanan publik akan dipengaruhi oleh cara yang standar dan tujuan komunikasi untuk pelaksana dan sejauh mana standars dan tujuan memfasilitasi pengawasan dan penegakan hukum (Meter dan Vanhorn, 1975:473). Standar dan tujuan tidak langsung berdampak pada disposisi pelaksana melalui kegiatan komunikasi interorganisasi.

Kelima, Van Meter dan Vanhorn mengungkapkan bahwa karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola

hubungan yang terjadi dalam birokrasi (Meter dan Vanhorn, 1975:472). Sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan sikap disiplin. Hal tersebut dilakukan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, setiap badan/instansi pelaksana kebijakan harus merasa memiliki terhadap tugasnya masing-masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Keenam, dampak kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar selama dasawarsa yang lalu. Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam persepektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal. Perubahan kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi interpretasi terhadap masalah dan dengan demikian akan mempengaruhi cara pelaksanaan program, variasi-variasi dalam situasi politik berpengaruh terhadap pelaksanaan kerja. Peralihan pemerintahan dapat mengakibatkan perubahan-perubahan dalam cara pelaksanaan kebijakan-kebijakan tanpa mengubah kebijakan itu sendiri.

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. Berdasarkan pada definisi-definisi di atas bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan kebijakan-kebijakan untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Pada tahap implementasi kebijakan kita dapat mengetahui berhasil tidaknya suatu kebijakan dilihat dari hasil yang diperoleh dalam jangka waktu tertentu.

2.1.4 Model Implementasi Kebijakan

Sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan, dijelaskan tentang adanya dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yakni: pendekatan *top down* dan *bottom up*. Bahasa Lester dan Stewart yang dikutip oleh Agustino (2014:140) istilah itu dinamakan dengan *the command and control approach* (pendekatan kontrol dan komando, yang mirip dengan *top down approach*) dan *the market approach* (pendekatan pasar, yang mirip dengan *bottom up approach*). Masing-masing pendekatan mengajukan model-model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasilnya.

Model pendekatan *top down* yang dirumuskan oleh Donald Van Metter dan Carl Van Horn disebut dengan *A Model Of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Menurut Van Metter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino menyatakan bahwa terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, yaitu:

1. *Policy standards and objectives*
2. *The resources and incentives*
3. *The characteristics of the implementation agencies*
4. *The quality of inter-organizational relationship*
5. *The 'disposition' or response of the implementers*
6. *The economic, social and political environment*

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

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika ukuran dan tujuan kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika tujuan kebijakan atau ukuran kebijakan terlalu ideal untuk dilaksanakan di level warga, maka memang agak sulit untuk merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil. Keberhasilan suatu implementasi menurut kutipan Agustino dapat dipengaruhi berdasarkan faktor-faktor di atas, yaitu:

1. Yaitu ukuran dan tujuan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan.
2. Kedua, sumber daya kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn, sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu (Meter dan Horn dalam Agustino,2008:142). Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.
   Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Sedangkan waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan. pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Sedangkan waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai

pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan.

3. Keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya.
4. Sikap/kecendrungan para Pelaksana, sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.
5. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana, merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik
6. Dalam menilai kinerja keberhasilan implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino adalah sejauh mana lingkungan eksternal ikut mendukung keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan, lingkungan eksternal tersebut adalah ekonomi, sosial, dan politik (Meter dan Horn dalam Agustino, 2008:144). Lingkungan ekonomi, sosial dan politik juga merupakan faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi. Lingkungan eksternal tersebut adalah ekonomi, sosial, dan politik (Meter dan Horn dalam Agustino, 2006:144). Lingkungan ekonomi, sosial dan politik juga merupakan faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi.

(Agustino, 2006:142-144)

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumberdaya-sumberdaya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan. Tetapi di luar sumberdaya manusia, sumberdaya-sumberdaya lain yang perlu diperhitungkan juga, ialah: sumberdaya finansial dan sumberdaya waktu. Karena mau tidak mau, ketika

sumberdaya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memang menjadi persoalan pelik untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik. Demikian pula halnya dengan sumberdaya waktu. Saat sumberdaya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal inipun dapat menjadi penyebagian ketidakberhasilan implementasi kebijakan.

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak diperngaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk mengubah perilaku manusia secara radikal, maka agen pelaksana projek itu harus berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Sedangkan apabila kebijakan publik itu tidak terlalu mengubah perilaku dasar manusia, maka agen pelaksana yang diturunkan pun tidak sekeras dan setegas seperti pada gambaran yang pertama. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan

yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan dilaksanakan adalah kebijakan "dari atas" (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang ingin warga selesaikan.

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi. Dan, begitu pula sebaliknya. Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah, sejauh mana lingkungan eksternal ikut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab kegagalan dari kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Model selanjutnya yang berpendekatan *top down* dikemukakan oleh Merilee S. Grindle (1980). Pendeketannya tersebut dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process.* Menurut Grindle yang dikutip oleh Agustino keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri dari *Content Of policy* dan *Context Of Policy*, yaitu:

1. *Content Of Policy*
   a. *Interest Affected* (Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)
   b. *Type Of Benefits* (Tipe manfaat)
   c. *Extent Of Change Envision* (Derajat perubahan yang ingin dicapai)
   d. *Site Of Decision Making* (Letak pengambilan keputusan)
   e. *Program Implementer* (Pelaksana program)

   f. *Resources Committed* (sumberdaya-sumberdaya yang digunakan)
2. *Context Of Policy*
   a. *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (Kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat)
   b. *Institution and Regime Characteristic* (Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)
   c. *Compliance and Responsiveness* (Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

   (Grindle, 1980:15)

Interest affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.

Type of benefits berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada poin *extent of change envision* adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian *site of decision making* harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

Melaksanakan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya *program implementer* (pelaksana program/kebijakan) yang kompeten dan

kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan, ini harus sudah terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini. Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksaannya berjalan dengan baik. Suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan dan kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh arang dari api.

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian *institution and regime characteristic* ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan. Hal lainnya yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin *compliance and responsiveness* adalah sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978;1985): Model ini kerap kali disebut sebagai *The top down approach*, menurutnya untuk mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu, syarat-syarat itu adalah sebagai berikut :

1. *That circumstances external to the implementing agency do not impose crippling constraints*
2. *That adequate time and sufficient resources are made available to the programme*
3. *that not only are there no constraints in terms of overall resources but also that, each stages in the implementation process, the required combination of resources is actually available*
4. *That the policy to be implemented is based upon a valid theory of cause anda effect*

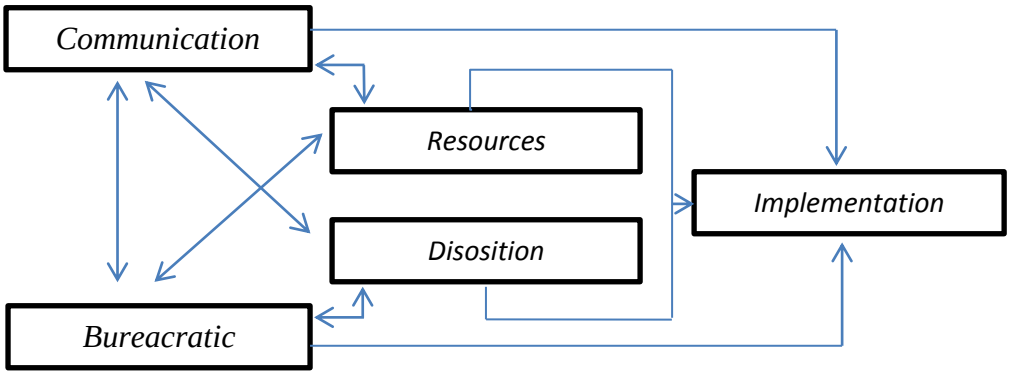
5. *The relationship between cause and effect is direct and that there ara a few, if any, intervening links*
6. *That there is a single implementing agency that need not depend upon other agencies for success, or if other agencies must be involved, that the dependency relationships are minimal in number and importance*
7. *That there is complete understanding of, and agreement upon, the objectives to be achieved, and that these conditions persists throughout the implementation process*
8. *In the moving toward agreed objectives it is possible to specify, in complete detail and perfect sequence, the tasks to be performed by each participant*
9. *That there is perfect communication among, and co-ordination of, the various elements involved in the programme*
10. *That those in authority can demand and obtain perfect obedience*
    (Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn 1978;1985)

Model implementasi kebijakan selanjutnya yang berperspektif *top down* dikembangkan oleh George C. Edwards III. Edrwads III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation.* Dalam pendekatan yang diteoremakan oleh Edwards III dikutip oleh Agustino, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

1. *Communication*.
2. *Resources*.
3. *Disposition*.
4. *Bureacratic Structure*.

(Edwards III, 1980:10)

Gambar 2.1
Model Pendekatan *Direct and Indirect Impact on Implementation*
(George Edwards III)



(Sumber : George Edward III, 1980,148)

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut Edwards III adalah komunikasi.

> *"Inadequate communications also provide implementors with dicretion as they attempt to turn general policies into specific actions. This discretion as they attemp to turn general policies into specific actions. This discretion will not necesarily be exercised to further the aims of the original decision makers. Thus, implementation instruction that are not transmitted, that are too precise may hinder implementation. Conservely, directives that are too precise may hinder implementation. Conversely, directives taht are too precise may hinder implementation by stifling creativity and adaptability."* (George Edwards III, 1980:10).

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas, yaitu: transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

Transmisi, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.

Kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan. Konsistensi, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Menurut George Edwards III variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumberdaya.

> *"No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementation will not be effective. Important resources include staff of the proper size and wi th the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of the others involved in implementation; the outhority to ensure that policies are carried out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment, land and supplies) in which or wi th which to provide services. Insufficients resources will mean that laws will not be enforced, services will not provided, and reasonable regulation in policy implementation."*
> (George III Edwards, 1980:10-11).

Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, tidak memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam

mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

Informasi, dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberikan perintah untuk melakukan tindakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana kebijakan terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum atau tidak. Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan.

Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya. Fasilitas, fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik, menurut George Edwards III adalah disposisi:

> "*This dispisition or attitudes of implementors is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementatition is to proceed effectively, not only must implenentors 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 pilicies. 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 discretion, however, depends in large part upon their disposition 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 affecting their organizational and personal interests*." (George III Edwards, 1980:11).

Hal-hal yang harus dicermati pada variabel disposisi adalah: Pengangkatan Birokrat dan Insentif. Pengangkatan birokrat, disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan apabila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh para pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga.

Insentif, salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan

melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

Variabel keempat, yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi.

> *"Even if sufficient resources to implement a olicy exits and implementors know what to do and want to do it, implementation may still be thwarted because of deficiencies in bureaucratic stricture. Organizational fregmentatition may hinder the coordination necessary to implement succesfully a complex policy requaring the coopation of many people, and it may also waste scarce resources, inhibit change, create confusion, lead to policies working at cross - purposes, and result in important function being overloocked."* (George III Edwards, 1980:11-12).

Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Dua faktor yang dapat mempengaruhi kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik, adalah: melakukan *Standar Operating Prosedures* (SOPs) dan melaksanakan Fragmentasi. SOPs adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administatur/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga). Sedangkan

pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan atau aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

Berdasakan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan adminsitratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini terletak di antara 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 konkrit atau mikro. Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam proses kebijakan. Artinya implementasi kebijakan menentukan keberhasilan suatu proses kebijakan dimana tujuan serta dampak kebijakan dapat dihasilkan.

2.1.5 Pajak Daerah

Penelitian mengenai Pajak dan PAD terlebih dahulu perlu diketahui dan memahami apa yang dimaksud dengan Pajak Daerah dan PAD itu sendiri. Secara umum pajak adalah pungutan yang dibebankan kepada rakyat secara teratur, terhadap hasil bumi. Pungutan tersebut sebesar 40 persen dari yang dihasilkan petani untuk diserahkan kepada raja dan pengurus desa. Penentuan besar kecilnya bagian yang diserahkan tersebut hanyalah bedasarkan adat kebiasaan semata yang berkembang pada saat itu (Soemarsaid Moertono dalam M. Bakhrudin Effendi 2006 : 23).

Sedangkan Pajak menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007, Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara

bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pendapatan Asli Daerah bersumber dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Pendapatan Asli Daerah ini mencerminkan tingkat kemandirian suatu daerah. Semakin tinggi PAD nya maka semakin tinggi tingkat kemandirian dalam suatu daerah. Untuk itu, Pemerintah Daerah harus mengoptimalkan pengelolaan sumber pendapatan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah. Sumber penerimaan daerah yang potensial bagi Pendapatan Asli Daerah di Kota Bandung adalah Pajak Restoran dan Pajak Hotel, ini dikarenakan jumlah restoran dan hotel mengalami peningkatan setiap tahunnya. Peningkatan jumlah restoran dan hotel di Kota Bandung merupakan hal positif bagi peningkatan pendapatan asli daerah Kota Bandung. Semakin banyak restoran dan hotel, semakin besar pemasukan untuk peningkatan pendapatan asli daerah.

Sedangkan pajak daerah adalah pungutan wajib atas orang pribadi atau badan yang dilakukan oleh pemerintah daerah tanpa kontraprestasi secara langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelengaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

Pemasukan atau penerimaan pemerintah yang digunakan dalam membiayai pembangunan berasal dari beberapa sumber yang dapat dibedakan antara penerimaan pajak dan bukan pajak. Penerimaan bukan pajak salah satunya adalah penerimaan pemerintah yang berasal dari pinjaman pemerintah, baik pinjaman dalam negeri maupun luar negeri dan penerimaan dari badan usaha

milik pemerintah sedangkan sumber penerimaan yang lainnya adalah berasal dari pajak (Suhendi, 2008).

2.1.6 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah merupakan pendapatan yang diperoleh dari daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD merupakan salah satu ukuran suatu daerah dalam menentukan kemandirian suatu daerah. Semakin besar jumlah pendapatan asli daerahnya maka tingkat kemandirian suatu daerah semakin tinggi.

Menurut Warsito (2001:128) Pendapatan Asli Daerah "Pendapatan asli daerah (PAD) adalah pendapatan yang bersumber dan dipungut sendiri oleh pemerintah daerah. Sumber PAD terdiri dari: pajak daerah, restribusi daerah, laba dari badan usaha milik daerah (BUMD), dan pendapatan asli daerah lainnya yang sah". PAD merupakan tulang punggung pembiayaan daerah. Karena itu, kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah. Sumber keuangan yang berasal dari PAD lebih penting disbanding dengan sumber yang berasal dari luar PAD.

Hal ini karena PAD dapat dipergunakan sesuai dengan kehendak dan inisiatif pemerintah daerah demi kelancaran penyelenggaraan urusan daerah. Sumber keuangan yang berasal dari PAD diantaranya Pajak Daerah dan Retribusi, sumber keuangan Pajak Daerah diperoleh dari Pajak Hotel. Semakin besar jumlah penerimaan Pajak Hotel maka semakin besar pula Pajak Daerah sehingga penerimaan Pendapatan Asli Daerah juga semakin besar. Dalam penelitian

Nugraha dan Triantoro (2004) penerimaan Pajak Hotel berpengaruh signifikan terhadap peningkatan pendapatan asli daerah.

Pajak Hotel adalah Pajak atas pelayanan yang disediakan oleh Hotel. Hotel adalah fasilitas penyedia jasa penginapan atau peristirahatan termasuk jasa terkait lainnya dengan dipungut bayaran. Pajak Hotel adalah salah satu sumber penerimaan daerah yang mempunyai peran penting berasal dari pendapatan asli daerah sendiri. Hal ini dikarenakan semakin besar jumlah penerimaan Pajak Hotel maka akan semakin besar jumlah pendapatan asli daerah. Karena Pajak hotel merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah, setiap peningkatan Pajak Hotel akan mempengaruhi peningkatan pendapatan asli daerah. Dalam penelitian Memah (2013) menjelaskan bahwa Secara keseluruhan kontribusi pajak hotel memberikan kontribusi yang berpengaruh positif terhadap PAD sehingga dapat mempengaruhi jumlah PAD yang diterima.

2.1.7 Tujuan dan Fungsi Pajak

Secara umum tujuan yang dapat dicapai dari dibelakukanya pajak adalah untuk mencapai kondisi meningkatnya ekonomi suatu negara yaitu :

1. Untuk membatasi konsumsi dan dengan demikian mentransfer sumber dari konsumsi ke investasi.
2. Untuk mendorong tabungan menanam modal.
3. Untuk mentransfer sumber dari tangan masyarakat ke tangan pemerintah sehingga memungkinkan adanya investasi.
4. Untuk modifikasi pola investasi
5. Untuk mengurangi ketimpangan ekonomi.
6. Untuk memobilisasi surplus ekonomi

(Nurkse dalam Muchlis 2002 : 24)

Untuk mencapai tujuan, pemerintah perlu memegang asas-asas pemungutan dalam memilih alternatif pemungutanya, sehingga didapat keserasian

pemungutan pajak dengan tujuan dan asas yang masih diperlukan. Asas-asas pemungutan pajak yang baik sebagaimana dikemukakan oleh Adam Smith (Suparmoko, 1986 : 4) didasarkan pada :

1. Prinsip kesamaan/keadilan (*equity*)
   Beban pajak harus sesuai dengan kemampuan relatif dari setiap wajib pajak. Artinya orang yang penghasilannya sama harus dikenakan pajak yang sama.
2. Prinsip kepastian (*certainty*)
   Pajak dikenakan berdasarkan kepastian hukum yang bersifat tegas, jelas dan pasti bagi wajib pajak maupun aparatur perpajakan.
3. Prinsip kecocokan/kelayakan (*convenience*)
   Pajak hendaknya dikenakan pada saat wajib pajak merasa senang hati membayarkan kepada pemerintah karena pajak yang dibayarnya layak dan tidak membertkan, misalnya pada saat mempunyai uang.
4. Prinsip ekonomi (*economy*)
   Dalam memungut pajak, hendaknya tidak menimbulkan biaya yang lebih besar dari pada jumlah penerimaan pajaknya.

(Suparmoko, 1986 : 4)

Dengan demikian dapat diketahui bahwa pada dasarnya pajak diorientasikan kepada kesenangan dan pelaksanaan yang tidak memberatkan bagi masyarakat dan kepastian hukum sehingga dengan hal tersebut tidak menjadikan masyarakat secara sadar dan sukarela untuk membayar jumlah pajak yang terhutang. Fungsi pajak menurut Mardiasmo (2011 : 1) dalam bukunya yang berjudul *Perpajakan* sebagai berikut :

1. Fungsi Budgetair
   Pemungutan pajak bertujuan untuk memasukan uang sebanyak-banyaknya kedalam kas negara yang pada waktunya akan digunakan oleh pemerintah untuk membiayaia pengeluaran negara baik untuk pengeluaran rutin dalam melaksanakan mekanisme pemerintahan maupun pengeluaran untuk membiayai pembangunan.

2. Fungsi Mengatur
   Pada lapangan perekonomian, pengaturan pajak memberikan dorongan kepada pengusaha untuk memperbesar produksinya, dapat juga memberikan keringanan atau pembesaran pajak pada para penabung dengan maksud

> menarik uang dari masyarakat dan menyalurkannya antara lain ke sektor produktif. Dengan adanya industri baru maka dapat menampung tenaga kerja yang lebih banyak, sehingga pengangguran berkurang dan pemerataan pendapatan akan dapat terlakasana untuk mencapai keadilan sosial ekonomi dalam masyarakat.
> (Mardiasmo, 2011:1)

Berdasarkan kedua jenis fungsi pajak tersebut diatas, dapat dipahami atau dimengerti bahwa fungsi *budgetair* pajak dikaitkan dengan anggaran pendapatan dan belanja negara umumnya dan anggaran pendapatan daerah pada khususnya yang dimaksud untuk mengisi kas negara atau daerah sebanyak-banyaknya dalam rangka pembiayaan pengeluaran rutin pemerintah pusat atau daerah, yang dimaksud dengan memasukan kas negara secara optimal yaitu jangan sampai ada wajib pajak yang tidak membayar pajak, jangan sampai wajib pajak tidak melaporkan objek pajak. Dengan demikian optimalisasi pemasukan kas negara bisa tercipta.

2.1.8 Pajak Hotel

Pajak Hotel Dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (2) huruf a UU Nomor 34 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di sebutkan:

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

Menurut PP No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dalam Pasal 38 ayat (1) disebutkan, Obyek Pajak Hotel adalah pelayanan yang disediakan dengan pembayaran di hotel, dimana pelayanan tersebut meliputi:

1. Fasilitas pelayanan dan fasilitas tinggal jangka pendek termasuk wisma pariwisata, gubuk pariwisata (*cottage*), motel, wisma pariwisata, losmen, pesanggrahan (hostel), dan rumah penginapan
2. Pelayanan penunjang sebagai kelengkapan fasilitas penginapan atau tinggal jangka pendek yang sifatnya memberikan kemudahan dan kenyamanan seperti telepon, faksimili, teleks, photokopi, pelayanan cuci, setrika, taksi atau pengangkutan lain yang dikelola/disediakan oleh hotel
3. Fasilitas olah raga dan hiburan yang disediakan khusus untuk tamu hotel bukan umum, antara lain pusat kebugaran (*fitness centre*), kolam renang, tenis, golf, karaoke, pub, diskotik yang disediakan atau dikelola hotel.
4. Jasa persewaan ruangan untuk kegiatan acara atau pertemuan di hotel. (Peraturan Pemerintah nomor 65 Tahun 2001)

Pajak Hotel merupakan sumber keuangan yang dikelola oleh pemerintah daerah untuk memenuhi kegiatan operasional dan pembangunan daerahnya. Sesuai dengan Peraturan Daerah yang berlaku maka pajak ini ditentukan tarifnya, subjek, dan objek pajaknya.

Pengertian pajak menurut Rachmat Soemitro (2000 : 1) sebagai berikut:

> "Pajak adalah iuran rakyat pada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditujukan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum." (Soemitro, 2000 : 1)

Dari definisi diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pajak memilki unsur-unsur sebagai berikut:

1. *A compulsory*
   Merupakan suatu kewajiban yang dikenakan pada rakyat yang dikenakan kewajiban perpajakan. Jika tidak melaksanakan kewajibanya tersebut maka dikenakan tindakan hukum berdasarkan undang-undang. Dapat dikatakan bahwa kewajiban ini dapat dipaksakan oleh pemerintah.
2. *Contribution*
   Diartikan sebagai iuran, yang diberikan oleh rakyaat yang memenuhi kewajiban perpajakan kepada pemerintah dalam satuan moneter.
3. *By individual or organizational*
   Iuran yang dapat dipaksakan tersebut dibayar oleh perorangan atau badan yang memenuhi kewajiban perpajakan.

4. *Received by the goverment*
   Iuran yang diberikan tersebut dibayarkan kepada pemerintah selaku penyelenggara pemerintahan suatu negara.
5. *For public purposes*
   Iuran yang diberikan dari rakyat yang dapat dipaksakan merupakan penerimaan bagi pemerintah dijadikan sebagai dana untuk pemenuhan tujuan kesejahteraan rakyat banyak.
   (Kurnia,2010:23)

Dari beberapa defenisi diatas dapat disimpulkan bahwa pajak merupakan hal yang sangat mendasar, dalam pemungutan pajak harus didasarkan pada peraturan yang ada di Undang-undang. Pada prinsipnya yang memikul beban paja adalah rakyat, masalah *tax rate* dan *tax base* harus melalui persetujuan rakyat yang diwakili oleh lembaga perwakilan rakyat. Hasil dari persetujuan tersebut dimasukan dalam satu Undang-undang yang harus dipatuhi oleh setiap pihak yang dikenakan kewajiban perpajakan. Jika tidak memenuhi kewajiban perpajakan maka wajib pajak dapat dikenakan tindakan hukumnoleh pemerintah berdasarkan Undang-undang yang telah dibuat.

2.2 Kerangka Pemikiran

pemerintah daerah bertanggung jawab untuk melaksanakan pembangunan dan pelayanan terhadap maasyarakat didaerahnya. Untuk mewujudkan tugasnya tersebut maka pemerintah daerah harus memilki sumber keuangan yang cukup dan memadai karena untuk pelaksanaan pembangunan daerah diperlukan biaya yang besar. Salah satu sumber keuangan untuk penyelengaraan pembangunan daerah tersebut adalah pajak daerah. Berkaitan dengan pajak daerah, pajak hotel merupakan bagian dari pajak daerah. Salah satu PAD adalah berasal dari pajak hotel. Dimana saat ini Bandung merupakan Kota tujuan wisata yang mengharuskan para pengusaha berlomba-lomba menarik perhatian wisatawan untuk mendatangi usahanya.

Pemerintah daerah bertanggung jawab untuk melaksanakan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat di daerahnya. Untuk mewujudkan tugasnya tersebut, maka pemerintah daerah harus memiliki sumber keuangan yang cukup dan memadai. Salah saatu sumber keuangan tersebut berasal dari PAD.

PAD dimaksudkan untuk membiayai belanja atau pengeluaran pembangunan daerah, karena pembangunan daerah tidak dapat terlaksana dengan baik apabila tidak didukung dengan biaya yang cukup. Oleh karena itu untuk melaksanakan kewajiban pemerintah daerah dalam memenuhi biaya belanja pembangunan daerah maka disusunlah Anggaran Pendapatn dan Belanja Daerah (APBD).

Untuk dapat membiayai pembangunan daerah, pemerintah daerah harus meningkatkan pendapatan asli daerah yaitu dengan cara meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah di daerah.mengingat pentingnya pajak hotel dapat berpotendi untuk meningkatkan PAD sehingga dapat digunakan untuk penyelenggaraan pemerintah di daerah dan sebagai sumber dana bagi pelaksanaan pembangunan di Kota Bandung. Sehingga, dalam pemungutan pajak hotel harus dilaksanakan dengan baik. Untuk mengetahui sejauh mana implementasi Kebijakan Perda nomor 20 tahun 2011 tentang pajak daerah khususnya tentang pajak hotel, perlu dilakukan penelitian secara mendalam. Dengan alasan tersebut peneliti memutuskan untuk menggunakan teori implementasi kebijakan dengan model Van Meter dan Van Horn. Model tersebut menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh enam variabel, yaitu:

1. *Policy standards and objectives*
2. *The resources and incentives*
3. *The characteristics of the implementation agencies*
4. *The quality of inter-organizational relationship*

5. The 'disposition' or response of the implementers
6. The economic, social and political environment
(Van Meter dan Van Horn, 1975:462-478)

Pertama yaitu ukuran dan tujuan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang direncanakan. Ukuran kebijakan dari Perda nomor 20 Tahun 2011 tentang pajak daerah (pajak hotel) untuk menetapkan standar pajak yang telah ditentukan oleh Disyanjak Kota Bandung kepada hotel yang telah dibagi sesuai dengan kasifikasi hotel, dan memberikan kemudahan untuk para wajib pajak membayar pajak sesuai dengan klasifikasi yang sudah ditentukan. Tujuan kebijakan dari Perda nomor 20 Tahun 2011 tentang pajak daerah yaitu berperan sangat penting dalam memberikan kontribusi kepada pajak daerah sebagai PAD. Hal ini diimbangi dengan sumbangan penerimaan PAD yang paling besar berasal dari pajak hotel.

Kedua, menurut Van Meter dan Van Horn, sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu (Meter dan Vanhorn, 1975:465). Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh Disyanjak Kota Bandung. Ketiga sumber tersebut berperan penting dalam kebijakan dari Perda nomor 20 Tahun 2011 tentang pajak daerah (pajak hotel). Khususnya pada sumber daya manusia, pendidikan formal aparat Disyanjak khususnya mengenai pajak hotel. Karena dari faktor ini akan mempengaruhi aparat sendiri dalam memahami dan menyampaikan informasi tersebut. Penguasaan yang dimiliki oleh aparat pajak hotel sudah baik karena mereka nantinya akan memberitahukan peraturan kepada wajib pajak hotel. Apabila aparat tidak menguasai Perda ini, maka akan berimbas

kepada kekurang pahaman wajib pajak hotel dan akan mengganggu dalam proses pencapaian target. Selain itu juga didukung oleh pendidikan formal yang sebagai besar sudah sarjana. Hal ini sangat membantu bagi aparat sendiri untuk memahami Perda ini dan menyampaikan kepada wajib pajak hotel. Kedua faktor ini sanagat menunjang agar penyampaian informasi mengenai pajal hotel ini nantinya akan berjalan dengan efektif.

Ketiga yaitu karakter/sifat badan pelaksana, Disyanjak Kota Bandung harus sangat berperan penting dalam kebijakan Perda nomor 20 Tahun 2011 tentang pajak daerah (pajak hotel). Kualitas dari suatu kebijakan dilihat dari para aparatut Disyanjak Kota Bandung, kualitas tersebut menyangkut dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam pelayanan pajak, dan pengalaman kerja. Disamping itu juga perhatian khusus harus dilakukan oleh Disyanjak dalam penyampaian kebijakan Perda nomor 20 Tahun 2011 tentang pajak daerah (pajak hotel).

Keempat yaitu komunikasi antar organisasi, sosialisasi mengenai pemungutan pajak hotel kepada aparat pajak hotel dan wajib pajak hotel. Untuk aparat pelaksana pajak hotel sendiri dilakukan dengan bentuk penjelasan kepada aparat berupa pembagian tugas pendelegasian wewenang dari Kepala Dinas kepada aparat pelaksana pajak hotel, sosialisasi tersebut dilakukan melalui meeting, briefing, terutama ketika apel/upacaraupacara tertentu, menyampaikan mengenai kebijakan yang bersangkutan atau bahkan pemberitahuan surat keputusan lainya yang mendukung. Untuk wajib pajak hotel, sosialisasi ada yang dilakukan secara langsung individu (tatap muka) atau secara kelompok yang diadakan tiga bulan sekali. Sedangkan, kejelasan dan pemahaman aparat

pelaksana pemungutan pajak hotel dan wajib pajak hotel. Untuk aparat pelaksana pajak hotel sendiri sudah jelas dan memahami mengenai pajak hotel yang dimaksud. Hal ini sangat berbeda dengan apa yang dirasakan oleh wajib pajak hotel yang sebagian besar masih belum paham mengenai pajak hotel. Dan mengenai kosistensi aparat pelaksana pajak hotel dimana masih ada aparat yang kurang konsisten dalam menjalankan tugasnya.

Kelima yaitu Disposisi/sikap para pelaksana Persepsi aparat pelaksana tentang Perda pajak daerah (pajak hotel). Aparat melaksanakan tugas dengan baik dengan mengimplementasikan Perda. Aparat juga bertanggung jawab atas tugas tersebut kepada atasan. Namun sangat berbeda dengan apa yang dialami oleh wajib pajak, mereka menganggap para aparat masih belum optimal dalam melaksanakan tugasnya. Karena masih ada wajib pajak yang kurang mengerti tentang Perda ini. Oleh karenanya persepsi yang dimiliki oleh aparat masih belum maksimal dalam mengimplementasikan Perda. Nantinya akan berdampak pada kekuarangan pahaman wajib pajak terhadap Perda ini dan berdampak pula pada pendapatan pada sektor pajak hotel.

Keenam yaitu Lingkungan, Ekonomi, Sosial dan Politik sangat berperan penting terhadap kebijakan Perda nomor 20 Tahun 2011 tentang pajak daerah (pajak hotel). Karena Perubahan kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi interpretasi terhadap masalah dan dengan demikian akan mempengaruhi cara pelaksanaan program, variasi-variasi dalam situasi politik berpengaruh terhadap pelaksanaan kerja. Peralihan pemerintahan dapat mengakibatkan perubahan-perubahan dalam cara pelaksanaan kebijakan-kebijakan tanpa mengubah kebijakan itu sendiri.

Berikut ini adalah bagan yang telah dimodifikasi oleh peneliti untuk memperjelas kerangka teori yang telah diuraikan pada Gambar 2.1 :

Gambar 2.1
Model Kerangka Pemikiran

