

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Teori *good governance* mengharuskan penggunaan atau upaya untuk merancang bangun perumusan kebijakan proses implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Ketiga rancang bangun ini saling berkomplementer satu sama lain yang merupakan fokus dari ilmu pemerintahan. Sebagai suatu rancang bangun implementasi kebijakan tidak lahir dengan sendirinya melainkan berangkat dari konsep kebijakan publik (*public policy*).

Implementasi kebijakan bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi melainkan lebih dari itu ia menyangkut masalah konflik keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan Grindle, (dalam Wahab, 2007:59). Oleh sebab itu tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Udoji, (2001:32) mengatakan bahwa *the execution of policies is as important if not more important than policy-making, policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented* (pelaksanaan kebijakan adalah sama pentingnya dan lebih penting daripada pembuatan kebijakan, kebijakan yang baik hanya akan menjadi sebuah mimpi kecuali mereka benar-benar

mengimplementasikan) ini menunjukkan adanya keterkaitan yang erat antara perumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan dalam arti walaupun perumusan dilakukan dengan sempurna namun apabila proses implementasi tidak berkerja sesuai persyaratan maka kebijakan yang semula baik akan menjadi jelek begitu pula sebaliknya.

Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya tiga komponen dasar yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut (Wibawa, et.al, 2002:15), di dalam “cara” terkandung beberapa komponen kebijakan yang lain yakni siapa implementatornya, jumlah dan sumber dana, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program dan sistem manajemen dilaksanakan serta kinerja kebijakan diukur. Sehingga di dalam cara inilah komponen tujuan yang luas dan sasaran yang spesifik diperjelas kemudian diinterpretasikan, cara ini biasa disebut implementasi. Meter dan Horn, (2005:6) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh publik maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang ditujukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Definisi ini menyiratkan adanya upaya mentransformasikan keputusan kedalam kegiatan operasional serta mencapai perubahan seperti yang dirumuskan oleh keputusan kebijakan.

Pandangan lain mengenai implementasi kebijakan dikemukakan oleh William dan Elmore, (dalam Sunggono, 2004:139) didefinisikan sebagai “keseluruhan dari kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan”. Sementara Mazmanian dan Sabatier, (dalam Wibawa, et.al, 2002:21) menjelaskan bahwa mempelajari

masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyata-nyata terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara baik itu usaha untuk mengadminstrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa. Sedangkan Wibawa, (2002:5) menyatakan bahwa implementasi kebijakan berarti pelaksanaan dari suatu kebijakan atau program.

Berdasarkan pandangan tersebut di atas maka dapat penulis simpulkan bahwa proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri target group, melainkan menyangkut lingkaran kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya membawa konsekuensi logis terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun dampak yang tidak diharapkan (*spillover/negatif effects*).

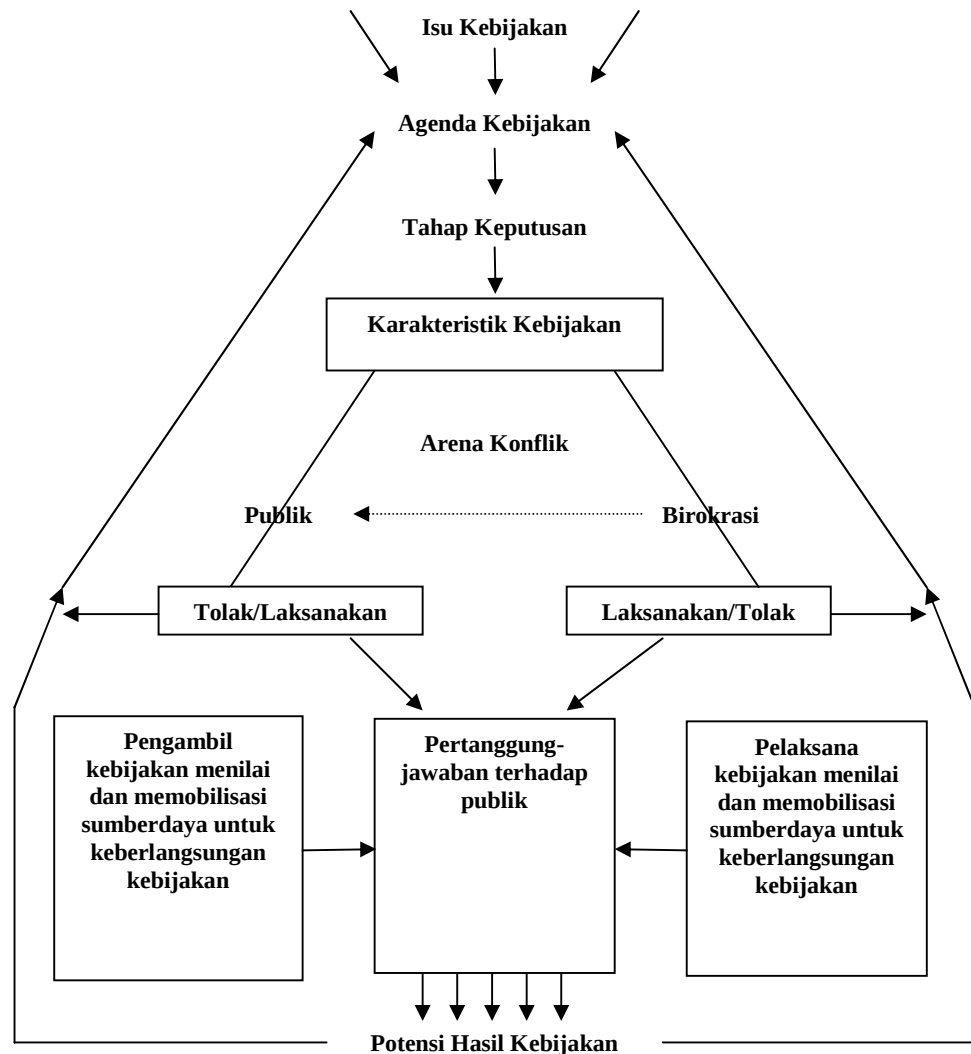
2.2 Model Implementasi Kebijakan

Menurut Sabatier, (2006:21-48) terdapat dua model yang berpacu dalam tahap implementasi kebijakan, yakni model *top down* dan model *bottom up*. Kedua model ini terdapat pada setiap proses pembuatan kebijakan. Model elit, model proses dan model inkremental dianggap sebagai gambaran pembuatan kebijakan berdasarkan model *top down*. Sedangkan gambaran model *bottom up* dapat dilihat pada model kelompok dan model kelembagaan.

Grindle, (2000:6-10) memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi, model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

Berdasarkan aspek pelaksanaan terdapat model implementasi kebijakan publik yang efektif yaitu model interaktif (Baedhowi, 2004:47). Berdasarkan model interaktif fase pengambilan keputusan merupakan aspek yang terpenting, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana.

Gambar 1
Model Interaktif Implementasi Kebijakan



Berdasarkan gambar 1 menyatakan bahwa model interaktif menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses yang dinamis karena setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika kebijakan publik dianggap kurang memenuhi harapan *stakeholders* ini berarti bahwa berbagai tahap implementasi kebijakan publik akan

dianalisis dan dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan setiap fase pelaksanaannya diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan.

Berdasarkan gambar 1 terlihat bahwa meskipun persyaratan *input* sumberdaya merupakan keharusan dalam proses implementasi kebijakan tetapi hal itu tidak menjamin suatu kebijakan akan dilaksanakan dengan baik. *Input* sumberdaya dapat digunakan secara optimum jika dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan terjadi interaksi positif dan dinamis antara pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan dan pengguna kebijakan (masyarakat) dalam suasana dan lingkungan yang kondusif.

Selain model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn mengembangkan model proses implementasi kebijakan, (Grindle dalam Tarigan, 2000:20). Keduanya menegaskan pendirian bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan dalam bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi. Keduanya mengembangkan tipologi kebijakan menurut, (1) jumlah perubahan yang akan dihasilkan dan (2) jangkauan atau ruang lingkup kesepakatan mengenai tujuan oleh berbagai pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Tanpa mengurangi kredibilitas model proses implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn terlihat bahwa elemen yang menentukan keberhasilan penerapannya termasuk ke dalam elemen model proses politik dan administrasi menurut Grindle. Kata kunci yakni perubahan, kontrol dan kepatuhan termasuk dalam dimensi isi kebijakan dan konteks implementasi kebijakan. Demikian pula

dengan tipologi kebijakan yang dibuat oleh keduanya termasuk dalam elemen isi kebijakan dan konteks implementasi menurut Grindle (dalam Tarigan, 2000: 21), Tipologi jumlah perubahan yang dihasilkan termasuk dalam elemen isi kebijakan dan tipologi ruang lingkup kesepakatan termasuk dalam konteks implementasi.

Korten, (dalam Tarigan, 2000:19) menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. *Pertama*, kesesuaian antara program dengan pemanfaat yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). *Kedua*, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. *Ketiga*, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten dapat dipahami bahwa jika tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika *output* program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran jelas *outputnya* tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program maka organisasinya tidak dapat menyampaikan *output* program dengan tepat atau jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok

sasaran maka kelompok sasaran tidak mendapatkan *output* program. Oleh karena itu kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

Berdasarkan penjelasan di atas maka model yang penulis anggap cocok untuk diimplementasikan di Dinas Pendapatan daerah Kabupaten Lampung Selatan adalah model implementasi kebijakan interaktif yang dikembangkan oleh Grindle (dalam Tarigan, 2000:21), model ini penulis anggap cocok karena kebijakan ini relevan dengan regulasi kebijakan yang ada di Kabupaten Lampung Selatan untuk meningkatkan kualitas mulai dari sumber daya manusia sampai dengan institusi, ini dapat dilihat secara konstruktif bahwa model interaktif implementasi kebijakan relatif mencakup semua unsur dari model-model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh para ahli misalnya model proses politik dan administrasi yang dikembangkan oleh Grindle ini terlihat adanya kesamaan dan representasi elemen yang mencirikan tujuan kebijakan, program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai, urgensi fase pengambilan keputusan sebagai fase terpenting dalam model interaktif sehingga ini bisa terlihat kelebihan model interaktif dalam cara yang digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan, beserta *output* dan *outcomesnya*.

2.3 Konsep Pajak Daerah

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, (Syamsi, 2004:140).

Hasibuan, (2004:143) mengemukakan bahwa ada beberapa sistem pemungutan pajak seperti berikut ini:

1. *Official assesment system* (penilaian terhadap Sistem)

Wewenang pemungutan pajak ada pada fiskus. Fiskus berhak menentukan besarnya utang pajak orang pribadi maupun badan dengan mengeluarkan surat ketetapan pajak yang merupakan bukti timbulnya suatu utang pajak. Wajib pajak pasif menunggu ketetapan fiskal mengenai utang pajaknya.

2. Sistem semi *self assesment system*

Suatu sistem pemungutan pajak dimana wewenang untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh seseorang berada pada kedua belah pihak, yaitu wajib pajak dan fiskus. Mekanisme pelaksanaan dalam sistem ini berdasarkan suatu anggapan bahwa wajib pajak pada awal tahun menaksir sendiri besarnya pajak terutang yang sesungguhnya ditetapkan oleh fiskal.

3. Sistem *withholding*

Suatu sistem pemungutan pajak dimana wewenang untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh seseorang berada pada pihak ketiga dan bukan oleh fiskus maupun oleh wajib pajak itu sendiri.

4. Sistem *full self assesment system*

Suatu sistem pemungutan pajak dimana wajib pajak boleh menghitung dan melaporkan sendiri besarnya pajak yang harus disetorkan. Wajib pajak harus aktif menghitung dan melaporkan jumlah pajak terutangnya tanpa campur

tangan fiskus. Sistem inilah yang dipergunakan oleh undang-undang perpajakan yang sekarang berlaku di Indonesia.

2.3.1 Sumber-Sumber Penerimaan Daerah

Sebelum membahas lebih rinci mengenai strategi pajak dan retribusi daerah, terlebih dahulu perlu diketahui elemen-elemen penerimaan daerah dalam era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sumber-sumber penerimaan daerah terdiri atas:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)
2. Dana Perimbangan
3. Pinjaman Daerah
4. Lain-lain Penerimaan yang Sah

2.3.2 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Unsur Pendapatan Asli Daerah adalah pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah. Diantara keempat sumber tersebut, pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber andalan PAD. Dasar hukum yang mengatur tentang pajak daerah dan retribusi daerah adalah Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana terakhir telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009.

Jenis pajak daerah adalah sebagai berikut:

1. Jenis pajak provinsi terdiri atas:

Jenis pajak provinsi terdiri atas:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor, dengan tarif maksimum 5%
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, dengan tarif maksimum 20%
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, dengan tarif maksimum 10%
- d. Pajak Air Permukaan, dengan tarif maksimum 10%
- e. Pajak Rokok, dengan tarif maksimum 10% dari cukai rokok

Hasil penerimaan pajak provinsi sebagian diperuntukkan bagi daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Hasil penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor diserahkan kepada daerah kabupaten/kota sebesar 30%
- b. Hasil penerimaan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor diserahkan kepada daerah kabupaten/kota sebesar 70%
- c. Hasil penerimaan Pajak Rokok diserahkan kepada daerah kabupaten/kota sebesar 70%
- d. Hasil penerimaan Pajak Air Permukaan diserahkan kepada kabupaten/kota sebesar 50%.

2. Jenis pajak kabupaten/kota terdiri atas:

- a. Pajak Hotel, dengan tarif maksimum 10%
- b. Pajak Restoran, dengan tarif maksimum 10%
- c. Pajak Hiburan, dengan tarif maksimum 35%
- d. Pajak Reklame, dengan tarif maksimum 25%
- e. Pajak Penerangan Jalan, dengan tarif maksimum 10%
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, dengan tarif maksimum 25%
- g. Pajak Parkir, dengan tarif maksimum 30%.
- h. Pajak Air Tanah, dengan tarif maksimum 20%
- i. Pajak Sarang Burung Walet, dengan tarif maksimum 10%
- j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan 0,3%
- k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dengan tarif 5%

Hasil penerimaan pajak kabupaten diperuntukkan paling sedikit 10% bagi desa di wilayah daerah kabupaten yang bersangkutan.

2.4 Kerangka Pikir

Berdasarkan pada kajian teori di atas maka dapat diketahui *frame work* (kerangka pemikiran) implementasi kebijakan pemungutan Pajak Air Tanah di Kabupaten Lampung Selatan dalam peningkatan Pendapatan Asli. Tujuan dari membahas dan memecahkan permasalahan dalam kerangka pemikiran yang ada akan dijadikan titik tolak atau landasan teoritis untuk menyusun penelitian ini, sesuai dengan permasalahan yang dibahas yakni Implementasi kebijakan peneliti menggunakan kerangka pemikiran dari Antonius Tarigan dan Nugroho ini bisa dilihat dari

penjelasannya yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

Menurut Jones, (dalam Widodo, 2002:191) mengartikan implementasi kebijakan sebagai *getting the job done and doing it* pengertian ini merupakan pengertian yang sangat sederhana tetapi dengan kesederhanaan rumusan yang demikian ini tidak berarti bahwa implementasi kebijakan adalah suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah.

Meter dan Horn, (dalam Nugroho, 2003:169) mencoba menghubungkan antara isu dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja atau kinerja, karena setiap kebijakan akan menyangkut kepentingan, kebutuhan dan permasalahan yang terjadi pada publik secara luas. Implementasi kebijakan dapat dipengaruhi dan mempengaruhi segi-segi kehidupan didalam atau diluar masyarakat sehingga untuk mengukur kinerja dari suatu implementasi kebijakan, diperlukan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pelaksanaan suatu kebijakan.

Menurut Meter dan Horn, (dalam Nugroho, 2003:167), ada 6 (enam) faktor yang dapat menentukan berhasil tidaknya implementasi kebijakan yaitu:

1. Standar dan tujuan kebijakan (*standar and objectives*)
2. Sumber daya kebijakan (*resources*)
3. Komunikasi antar organisasi dan aktivasi pelaksanaan (*interorganization communication and enforement activities*)
4. Karakteristik agen pelaksana (*the characteristics of Implementing Activities*)

5. Disposisi pelaksana (*the disposition of Implementors*)
6. Kondisi sosial, ekonomi dan politik (*economics, social, and political conditions*).

Selanjutnya model implementasi kebijakan yang digunakan untuk mengukur keberhasilan sebuah kebijakan adalah model kebijakan interaktif yang dikembangkan oleh Grindle (dalam Tarigan, 2000:21). Model ini penulis adopsi karena model interaktif yang dikembangkan oleh Antonius Tarigan searah dengan kebijakan yang diimplementasikan di Kabupaten Lampung Selatan ini dapat dilihat dari penjelasannya yang menyatakan bahwa model interaktif yang digunakan untuk mengukur implementasi kebijakan akan berdampak kepada beberapa hal di antaranya:

1. Tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya sebagaimana diatur dalam undang-undang sehingga proses implementasi yang dijalankan akan lebih efektif
2. Adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah
3. Pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program kebijakan yang ada akan terarah sesuai dengan mekanisme yang ditentukan.

Berdasarkan penjelasan di atas maka model interaktif yang digunakan untuk mengukur implementasi kebijakan yang ada di Kabupaten Lampung Selatan khususnya yang ada di Dinas Pendapatan Daerah dalam menjalankan kebijakan pemungutan Pajak Air Tanah relevan untuk diimplementasikan dengan suatu pertimbangan bahwa model interaktif lebih efektif dalam menjalankan program

kebijakan, program kebijakan lebih terarah dan sistematis, sumber daya aparatur memiliki profesionalitas dan kinerja yang tinggi dalam menjalankan kebijakan serta tercapainya program kebijakan yang sesuai dengan keinginan individu dan institusi.

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat penulis gambarkan dalam bentuk kerangka pikir dibawah ini:

Gambar 2

Model Kerangka Pikir

