

SKRIPSI

**IMPLEMENTASI PAJAK KOS DI KOTA MAKASSAR
(Studi Kecamatan Tamalate Kota Makassar)**



Disusun Oleh :

MUHAMMAD KHAERUL AMRI

E041171512

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
JURUSAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2023**

HALAMAN PENGESAHAN

SKRIPSI

IMPLEMENTASI PAJAK KOST DI MAKASSAR

(Studi Kecamatan Tamalate Kota Makassar)

Disusun dan Diajukan Oleh:

Muhammad Khaerul Amri

E041171512

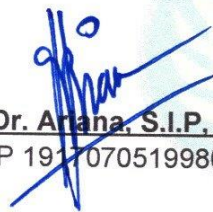
Dipertahankan dihadapan Tim Penguji Sripsi yang Dibentuk Dalam Rangka
Penyelesaian Program Studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Hasanuddin

Pada Tanggal: 18 Agustus 2023

Menyetujui,

Pembimbing Utama,


Pembimbing Pendamping,


Dr. Arana, S.I.P., M.Si.
NIP 19707051998032002


Ummi Suci Pathiya Bailusy, S.IP.M.IP
NIP 199205022018016001

Mengetahui,

Ketua Departemen Ilmu Politik FISIP UNHAS


Drs. Andi Yakub, M.Si., Ph.D
NIP 196212311990031023



HALAMAN PENERIMAAN

SKRIPSI

IMPLEMENTASI PAJAK KOS DI KOTA MAKASSAR

(Studi Kecamatan Tamalate Kota Makassar)

Disusun dan Diajukan Oleh:

MUHAMMAD KHAERUL AMRI

E041171512

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat oleh panitia ujian skripsi

Pada Departemen Ilmu Politik

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Pada tanggal 17 Oktober 2023

Menyetujui:

PANITIA UJIAN

Ketua : Dr. Ariana, S.IP, M.Si,

Sekretaris : Ummi Suci Pathiya Bailusy, S.IP, M.IP,

Anggota : Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si,

Anggota : Andi Naharuddin S.IP, M.Si,



(.....)
(.....)
(.....)
(.....)

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertandatangan dibawah ini :

Nama : MUHAMMAD KHAERUL AMRI

Nim : E041171512

Program Studi : Ilmu Politik

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulis berjudul :

"IMPLEMENTASI PAJAK KOS DI KOTA MAKASSAR (Studi Kecamatan Tamalate Kota Makassar) adalah karya tulis saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alihan tulisan orang lain. Bahwa skripsi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagai atau keseluruhan skripsi ini hasil karya org lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas pwebuatan tersebut.

Makassar, 24 Oktober 2023
Yang menyatakan



MUHAMMAD KHAERUL AMRI

NIM : E041171512

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT, karena atas berkat dan rahmatnya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Implementasi Pajak Kos Di Kota Makassar (Studi Kecamatan Tamalate Kota Makassar)”. Tak lupa juga shalawat dan salam penulis curahkan pada junjungan nabi besar Muhammad SAW. Skripsi ini disusun dan diajukan sebagai syarat untuk memenuhi gelar sarjana Ilmu Politik, pada Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Hasanuddin Makassar. Skripsi ini juga bertujuan untuk memberikan pengetahuan kepada para pembaca.

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini jauh dari kata sempurna dan masih terdapat banyak kesalahan yang disebabkan oleh keterbatasan pengetahuan yang dimiliki. Oleh karena itu, kritik dan saran yang membangun diharapkan oleh penulis untuk dapat menyempurnakan tulisan ini dan kiranya dapat bermanfaat dan digunakan sebaik-baiknya. Selain itu, pada kesempatan ini izinkan penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada kedua orang tua penulis: Bapak Idham, S.H dan Ibu Hj. Adlinah Tommy, S.Tr.Kes atas segala cinta, kasih sayang yang tulus, yang senantiasa memberikan doa dan menjadi penyemangat serta pengorbanan yang tak dapat tergantikan dalam kehidupan penulis hingga saat ini. Skripsi ini dapat diselesaikan karena banyaknya dukungan dan bantuan yang di terima oleh penulis untuk

menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, melalui skripsi ini penulis juga mengucapkan banyak terima kasih kepada :

1. Bapak **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin.**
2. Bapak Dr. Phil. Sukri, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta jajarannya.
3. Bapak Drs. H. A. Yakub, M.Si, Ph.D selaku Ketua Departemen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
4. Ibu Dr. Ariana, S.IP, M.Si selaku pembimbing utama dan Ibu Ummi Suci Pathiya Bailusy, S.IP, M.IP selaku pembimbing pendamping yang senantiasa membimbing dan mengarahkan penulis sehingga skripsi ini dapat selesai.
5. Seluruh dosen pengajar Prof. Armin, M.Si; Prof. Muhammad, M.Si; Dr. Muhammad Saad, MA; Drs. H. Andi Yakub, M.Si, Ph.D; Dr. Phill; Sukri, M.Si; Dr. Gustiana A. Kambo, M.Si; Dr. Ariana Yunus, M.Si; Dr. Imran, M.Si; Andi Naharuddin, S.IP, M.Si; Andi Ali Armunanto, S.IP, M.Si; Sakinah Nadir, S.IP, M.Si; Zuhajar, S.IP, M.Si; Endang Sari, S.IP, M.Si; Hariyanto, S.IP, M.A; Ummi Suci Fathiah B, S.IP, M.Si. terima kasih atas ilmu yang telah diberikan kepada penulis selama ini serta atas kuliah-kuliah inspiratifnya.
6. Seluruh staff pegawai Departemen Ilmu Politik yang senantiasa memberikan arahan dalam pengurusan berkas.

7. Teman-teman seperjuangan di Ilmu Politik, terima kasih atas kebersamaan, kerja sama, waktu dan kenangan selama kuliah.
8. Sahabat saya Gilang, Aco, Fiza, Hasyim dan Seluruh teman, sahabat, sanak, saudara yang senantiasa memberikan semangat, dukungan, dan bantuan dalam penyelesaian skripsi.
9. Terima kasih juga tidak lupa penulis ucapkan kepada para informan atas waktu yang telah diluangkan dan atas keterbukaan kepada penulis, sehingga penulis memperoleh informasi yang penulis butuhkan.

Sekali lagi terima kasih kepada berbagai pihak atas bantuan, bimbingan, dukungan dan perhatian serta kerjasamanya, sehingga penulis dapat menyusun dan menyelesaikan skripsi ini.

Makassar, 24 Oktober 2023
Penulis

MUHAMMAD KHAERUL AMRI

ABSTRAK

Muhammad Khaerul Amri E041171512. Implementasi Pajak Kos Di Kota Makassar (Studi Kasus Kecamatan Tamalate Kota Makassar) di Bimbing oleh Ariana dan Ummi Suci Pathiya Bailusy.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memahami dan mengkaji secara mendalam tentang bagaimana pelaksanaan implementasi pajak atas rumah kos di Kota Makassar sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 03 Tahun 2010 yang telah diberlakukan.

Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan deskriptif kualitatif. Pendekatan ini digunakan dengan tujuan untuk menghasilkan temuan atau pemahaman yang lebih komprehensif dan mendalam terhadap realitas yang diamati. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran yang terperinci mengenai pelaksanaan Pajak Kos di Kota Makassar.

Temuan dari penelitian ini mengindikasikan bahwa implementasi kebijakan terkait rumah kos tercermin dalam dampaknya pada berbagai aspek. Salah satu dampak utama adalah pengenaan pajak pada pemilik usaha rumah kos yang memiliki lebih dari 10 kamar. Kebijakan ini memiliki tujuan untuk meningkatkan penerimaan pajak di Kota Makassar, yang pada gilirannya diharapkan akan mendukung pembangunan infrastruktur, pembiayaan kesehatan, pendidikan, pengeluaran pegawai, serta tujuan lain yang mengarah pada kemakmuran masyarakat. Namun, hasil penelitian juga mengungkapkan bahwa pemahaman wajib pajak terhadap peraturan pajak rumah kos masih rendah, menyebabkan tantangan dalam implementasi kebijakan ini. Hal ini bisa menjadi masalah serius karena rendahnya pemahaman ini dapat mengakibatkan sebagian masyarakat enggan atau tidak membayar pajak atas kepemilikan rumah kos.

Kata Kunci: Implementasi, Pajak, Peraturan, Rumah Kos

ABSTRACT

Muhammad Khaerul Amri E041171512. Implementation of Boarding Tax in Makassar City (Case Study of Tamalate District, Makassar City) was guided by Ariana, and UmmiSuci Pathiya Bailusy

The purpose of this research is to understand and study in depth about how the implementation of the tax on boarding houses in Makassar City is in accordance with the provisions stipulated in Regional Regulation Number 03 of 2010 which has been enacted.

The research method used is a qualitative descriptive approach. This approach is used with the aim of producing findings or a more comprehensive and in-depth understanding of the observed reality. This study aims to provide a detailed description of the implementation of boarding taxes in Makassar City.

The findings from this study indicate that the implementation of policies related to boarding houses is reflected in their impact on various aspects. One of the main impacts is the imposition of taxes on business owners of boarding houses with more than 10 rooms. This policy aims to increase tax revenues in Makassar City, which in turn is expected to support infrastructure development, health financing, education, personnel expenses, and other goals that lead to community prosperity. However, the research results also reveal that taxpayers' understanding of boarding house tax regulations is still low, causing challenges in the implementation of this policy. This can be a serious problem because this lack of understanding can result in some people being reluctant or not paying taxes on boarding house ownership.

Keywords: Implementation, Taxes, Regulations, Boarding Houses

DAFTAR ISI

SKRIPSI	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I.....	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Tujuan Penelitian	4
D. Manfaat Penelitian	4
BAB II.....	6
TINJAUAN PUSTAKA	6
A. Kebijakan Publik.....	6
1. Pengertian Kebijakan Publik.....	6
2. Tahap-tahap Kebijakan Publik.....	9
B. Pengertian Implementasi	12
C. Pajak	16
1. Pengertian Pajak	16
2. Fungsi Pajak.....	18
3. Jenis Pajak	19
4. Petugas Pajak	22
D. Konsep Implementasi Kebijakan George C. Edward III.....	22
E. Tinjauan Tentang Pengelolaan Rumah Kost.....	32
F. Skema Pemikiran	37
BAB III.....	38
METODE PENELITIAN	38
A. Tipe dan Jenis Penelitian.....	38
B. Lokasi Penelitian	39

C. Teknik Pengumpulan Data.....	39
D. Jenis Data.....	40
E. Teknik Analisis Data.....	42
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI DAN OBJEK PENELITIAN.....	43
A. Gambaran Umum Objek Penelitian	43
1. Sejarah Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Kota Makassar	43
2. Struktur Organisasi	44
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN.....	45
A. Implementasi pengelolaan Pajak Kos di Kota Makassar	45
1. Komunikasi	47
2. Sumber Daya.....	53
3. Sikap	56
4. Struktur dan Birokrasi	59
B. Faktor yang menjadi menghambat implementasi pajak kos di kota Makassar	63
B.1 Faktor Penegak Hukum	69
B.2 Faktor Masyarakat.....	70
BAB VI PENUTUP	72
A. Kesimpulan	72
B. Saran	73
DAFTAR PUSTAKA.....	77
Lampiran	Error! Bookmark not defined.

BAB I

PENDAHULUAN

Pada bab ini, menguraikan terkait latar belakang penelitian, dimana peneliti menjelaskan masalah yang menjadi focus peneliti, dan tertera juga mengenai rumusan masalah yang menjadi acuan peneliti untuk dijadikan penelitian dan hasilnya akan diimplementasikan pada bagian hasil dan pembahasan yang berada pada bab 5.

A. Latar Belakang Masalah

Kota Makassar adalah ibu kota dari Provinsi Sulawesi-Selatan, yang termasuk salah satu dari kota besar di Indonesia terkhusus pada wilayah timur Indonesia. Kota Makassar juga kota yang memiliki perguruan tinggi dapat terbilang cukup banyak yaitu terdiri lebih dari 100 perguruan tinggi. Dengan banyaknya perguruan tinggi di Kota Makassar, pelajar yang berasal dari luar kota Makassar maupun luar Sulawesi banyak yang melanjutkan pendidikannya di Kota Makassar.

Sebagai warga pendatang di kota Makassar, tentunya membutuhkan tempat tinggal sementara selama menduduki bangku perkuliahan terlebih lagi apabila mereka tidak mempunyai sanak saudara di kota Makassar. Tempat tinggal sementara ini dikenal dengan istilah "Kos" maupun "Pondok". Adapun dalam KBBI, Indekost artinya

disebut dengan tinggal di rumah orang lain dengan membayar uang sewa.

Kos-kosan merupakan tempat yang disediakan untuk memfasilitasi wanita maupun pria, dari pelajar, mahasiswa dan pekerja umumnya untuk tinggal, dan dengan proses pembayaran perbulan, atau sesuai pemilik (ada yang per beberapa bulan, pertahun). Dengan berkembangnya dunia pendidikan, dimanfaatkan oleh para pengembang properti untuk menjalankan usahanya salah satunya dengan mendirikan usaha rumah kos. Melihat hal tersebut dinas pendapatan daerah Kota Makassar kemudian mengeluarkan Perda Nomor 3 Tahun 2010 tentang pajak daerah kota Makassar.

Masalah yang kemudian timbul adalah pelaksanaan peraturan ini terkesan belum berjalan sesuai ketentuan. Belum terbentuk pemahamanantara pihak pembuat peraturan yaitu pemerintah daerah dan pihak yang menjalankan peraturan (pemilik kosan).

Berdasarkan pengamatan pra penelitian, salah satu informan yang tidak bisa peneliti sebut Namanya beliau mengemukakan bahwa “Pemungutan pajak sesuai dengan Perda Nomor 3 Tahun 2010,pada point 8 menjelaskan bahwa “Hotel adalah fasilitas penyedia jasa penginapan/peristirahatan termasuk jasa terkait lainnya dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga motel, gubuk pariwisata, wisma

pariwisata, pesanggrahan, rumah penginapan dan sejenisnya, serta rumah kos dengan jumlah kamar lebih dari 10 (sepuluh)” ada kos – kosan yang telah membebankan pajak kepada penghuni kost, sedangkan lokasi kos tersebut masih tahap survey oleh dinas terkait. Dan pada Peraturan Daerah No.10 Tahun 2011, ada beberapa point yang menyangkut tentang peraturan tersebut salah satunya point tentang ruang lingkup rumah kost sesuai peraturan daerah adalah bangunan rumah yang menyediakan kamar sewaan untuk tempat tinggal dalam jangka waktu tertentu bagi seorang atau lebih kecuali hotel dan penginapan lainnya. Dalam setiap pembangunan rumah kos-an hal yang perlu di lihat adalah tentang wajib izin tentang pengelolaan secara keseluruhan, baik itu dalam hal keamanan/ketertiban, kebersihan, kesehatan lingkungan yang ada pada rumah kost tersebut”. Hal ini menjadi fakta yang menarik perhatian penulis terkait apakah yang menyebabkan ketidak merataan proses penarikan pajak rumah kos.

Munculnya permasalahan implementasi kebijakan ketika sosialisasi (komunikasi) antara pelaksana kebijakan yaitu pegawai dinas terkait dan subyek pajak yaitu pemilik dan penghuni kost, tidak berjalan dengan baik. Implementasi kebijakan adalah yang paling berat, karena masalah – masalah yang kerap timbul tidak sesuai konsep dan ancaman utama adalah konsistensi. Untuk itu penelitian ini bertujuan

untuk menggambarkan implementasi kebijakan pajak kos di Kota Makassar dan Faktor apakah yang menjadi penghambat dalam implementasi pajak kos di kota Makassar. Adapun batasan dari penelitian ini, terletak pada Kota Makassar khususnya kecamatan tamalate dimana kecamatan ini merupakan lokasi penelitian yang tepat bagi penulis karena kecamatan tamalate merupakan kecamatan yang berada di sekitar kampus di kota Makassar.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Implementasi pengelolaan Pajak Kos di Kecamatan Tamalate Kota Makassar sesuai dengan Peraturan Daerah No.3 Tahun 2010 di Kota Makassar?
2. Faktor apakah yang menjadi penghambat implementasi pajak kos di kecamatan Tamalate Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menggambarkan terkait implementasi pengelolaan Pajak Kos di di Kecamatan Tamalate Kota Makassar sesuai dengan Peraturan Daerah No.3 Tahun 2010 di Kota Makassar
2. Untuk menggambarkan faktor yang menjadi penghambat dalam implementasi pajak kos di kecamatan Tamalate Kota Makassar.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Penelitian ini dapat menambah ilmu pengetahuan yang bermanfaat bagi perkembangan ilmu sosial dan ilmu politik khususnya dalam bidang ilmu pemerintahan yang berkaitan dengan evaluasi kebijakan publik dan pengelolaan rumah kos.

2. Secara Praktis

- a. Penelitian ini berguna sebagai referensi bagi penelitian berikutnya yang ingin mengkaji terkait evaluasi kebijakan dalam pengelolaan rumah kost serta sebagai evaluasi dalam rangka perbaikan pengelolaan rumah kost yang lebih baik.
- b. Penelitian ini dapat berguna sebagai salah satu bahan rujukan bagi pemerintah daerah dalam evaluasi kebijakan pengelolaan rumah kost khususnya di kota Makassar.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini menunjukkan kerangka konseptual dalam penulisan yang merupakan dasar dari kajian teori. Tinjauan Pustaka sangat penting untuk memperjelas dan mempertegas penelitian dari aspek teoritis.

A. Kebijakan Publik

Pada dasarnya, suatu kebijakan sangatlah berbeda dengan kebijaksanaan (*wisdom*) maupun kebajikan (*virtues*). Winarmo dan Wahab dalam Suharno (2013:3) sepakat bahwa istilah kebijakan dalam penggunaannya kerap kali dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan, program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal, dan grand design. Bagi para pembuat kebijakan, mungkin istilah-istilah tersebut tidak bermasalah. Namun bagi mereka yang berada diluar struktur pembuat/pengambil kebijakan, mungkin hal ini akan membingungkan. Menurut Suharno (2013:3) terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan (*policy*), karena pada dasarnya setiap ahli memiliki pengertian dan makna masing-masing dari setiap kebijakan. Dari pengertian tersebut akan menghasilkan penekanan-penekanan tersendiri yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena setiap ahli memiliki latar belakang yang berbeda-beda pula.

1. Pengertian Kebijakan Publik

Dalam wacana teori, ada banyak pengertian dan definisi tentang kebijakan publik, sebagaimana pernah dinyatakan oleh para ahli dari sudut pandang masing-masing. Salah satu paradigma dalam ilmu politik adalah paradigma kebijakan publik. Paradigma ini memfokuskan perhatian dan analisisnya pada keseluruhan proses kebijakan, mulai dari perumusan kebijakan, pelaksanaan, pengawasan dan penilaian kinerja yang harus dilakukan, baik dalam konteks permasalahan di dalam itu sendiri (*“inner system”*) maupun dalam interaksinya secara kontingensial dan dinamis dengan lingkungannya (*“outer system”*) yang menghadapi berbagai tantangan perubahan, dan sering mengandung ketidakpastian.

Beberapa definisi kebijakan publik yang dikemukakan oleh beberapa ahli sebagai berikut:

- a) David Easton (1953:129) dalam Suratman (2017:10). *“Public policy is the authoritative allocation of values for the whole society”*. Kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah/paksa kepada seluruh masyarakat.
- b) Carl J. Friedrich (1963:79) dalam Suratman (2017:10). *“Public policy is a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a good or realize an objective or purpose ”*. kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap

pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

c) George C. Edwards III & Ira Sharkansky (1978:2) dalam Suratman (2017:10). *“Public policy is what government say and do, or do not do. It is the goals or purpose of government programs”*. Kebijakan publik adalah apa yang dinyatakan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan publik itu beripada sasaran atau tujuan program-program pemerintah. Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan (1970). *“Public policy is a projected program of goals, values and practices”*. Kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah.

d) W.I. Jenkins (1978) dalam Suratman (2017:11). *“Public policy is a set of interrelated decision 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 decision should, in principle, be within the power of these actors to achieve”*. Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling terkait yang ditetapkan oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi di mana keputusan-keputusan itu pada dasarnya masih berada pada batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor.

e) James E. Anderson (1973:3) dalam Suratman (2017:11). *“Public policies are those policies developed by government bodies and officials”*.

Kebijakan public adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

f) Chief J.O. Udoji (1981) dalam Suratman (2017:11). *“Public policy is an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large”*. Kebijakan publik adalah suatu tindakan yang memiliki sanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

g) Kebijakan publik adalah *“Public policy is whatever government choose to do or not to do”* apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Pilihan tersebut merupakan sekumpulan rencana efek perbaikan terhadap kondisi-kondisi sosial ekonomi, sehingga pilihan berupa hasil-hasil keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku tertentu dimaksudkan untuk tujuan-tujuan publik. Pengertian ini sejalan dengan definisi William N. Dunn (1999), yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian pilihan tindakan pemerintah (termasuk pilihan untuk tidak bertindak) guna menjawab tantangan-tantangan yang menyangkut kehidupan masyarakat. Kebijakan adalah setiap hubungan antara lembaga pemerintah dengan lingkungannya. Kebijakan tidak selalu diwujudkan dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan tertulis, melainkan juga setiap tindakan pemerintah.

2. Tahap-tahap Kebijakan Publik

Telah diuraikan diatas mengenai apa itu kebijakan publik. Secara sederhana dijelaskan bahwa kebijakan publik merupakan sebuah produk (output) pemerintah pusat maupun daerah dalam rangka pemecahan masalah-masalah publik yang dianggap urgent demi kesejahteraan masyarakat. Pengadaan sebuah produk yang dalam hal ini adalah sebuah kebijakan publik, bukanlah barang instan yang serta merta hadir seketika datang sebuah permasalahan publik, tentu terdapat proses atau tahapan-tahapan dalam pembuatan sebuah kebijakan. Seperti yang dijelaskan William Dunn (1998:24) bahwa tahap-tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut:

a. Penyusunan Agenda

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam tahapan kebijakan publik. Dalam fase inilah kemudian ditentukan mana permasalahan publik dan prioritas yang menjadi urgensi pada saat itu. Jika sebuah isu publik mendapatkan kedudukan sebagai masalah publik dan mendapat prioritas dalam agenda publik, maka isu publik tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih dari pada isu publik lainnya. Dalam fase ini sangat penting untuk dapat menentukan isu kebijakan yang akan dijadikan masalah kebijakan dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan biasanya muncul ketika terjadi perang pendapat antar aktor mengenai tindakan yang akan maupun yang telah ditempuh, maupun pertentangan mengenai nilai pandang dari karakter masalah tersebut.

b. Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah berhasil masuk dalam agenda pemerintah, kemudian diolah dan didefinisikan oleh para pembuat kebijakan untuk dapat ditemukan alternatif-alternatif kebijakan sebagai solusi dari masalah kebijakan tersebut. Sama halnya dengan pemilihan isu masalah, pemilihan alternatif kebijakan sebagai solusi pemecahan masalah kebijakan juga dipilih dan diseleksi agar didapat pilihan alternatif terbaik untuk memecahkan masalah kebijakan.

c. Adopsi/Legitimasi

Kebijakan Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah adalah tindakan yang sah, yaitu dengan mendukung. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi-cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Di mana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

d. Implementasi Kebijakan

Semua program hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang

telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumberdaya finansial dan manusia. Pada implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementers*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Penilaian/Evaluasi Kebijakan

Secara umum, evaluasi merupakan fase atau tahapan fungsional yang berkaitan dengan estimasi dan nilai dari sebuah kebijakan. Evaluasi bukan hanya sekedar sebuah tahapan yang akan dilakukan pada agenda terakhir sebuah proses kebijakan. Namun juga mencakup seluruh aspek dalam sebuah kebijakan. Mulai dari perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk memecahkan masalah kebijakan, implementasi kebijakan hingga dampak yang ditimbulkan dari kebijakan itu sendiri.

B. Pengertian Implementasi

Implementasi dimaksudkan membawa ke suatu hasil (akibat) melengkapinya dan menyelesaikannya. Implementasi juga dimaksudkan menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu, memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu. Pressman dan Wildavsky

mengemukakan bahwa : “implimentation as to carry out, accomplish, fullfil, produce, complete” maksudnya: membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi (Pressman dan Wildavsky,1978:21).

Jadi Implementasi dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Apabila dikaitkan dengan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan.

Pengertian implementasi dikemukakan oleh Solichin Abdul Wahab dalam bukunya Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara yaitu:

“Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat-pejabat-pejabat kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan” (Wahab, 2001:65).

Implementasi merupakan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Tindakan tersebut dilakukan baik oleh individu, pejabat pemerintah ataupun swasta. Dunn

mengistilahkannya implementasi secara lebih khusus, menyebutnya dengan istilah implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik. Menurutnya implementasi kebijakan (Policy Implementation) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu (Dunn, 2003:132).

Implementasi merupakan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Tindakan tersebut dilakukan baik oleh individu, pejabat pemerintah ataupun swasta. Dunn mengistilahkannya implementasi secara lebih khusus, menyebutnya dengan istilah implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik. Menurutnya implementasi kebijakan (Policy Implementation) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu (Dunn, 2003:132).

Berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan suatu program, Subarsono dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi), mengutip pendapat G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis. Faktor- faktor tersebut diantaranya:

1. Kondisi Lingkungan

Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosio kultural serta keterlibatan penerima program.

2. Hubungan Antar Organisasi

Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

3. Sumberdaya Organisasi untuk implementasi program

Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya baik sumberdaya manusia (human resources) maupun sumberdaya non-manusia (non human resources).

4. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana

Yang dimaksud karakteristik dan kemampuan agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program. (Subarsono, 2005:101).

Berdasarkan pendapat dari G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli tersebut terdapat faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan 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-program pembangunan dan pelayanan yang sejalan dengan kebijaksanaan nasional. Khususnya untuk membantu pembiayaannya, Pemerintah Pusat bisa memberi bantuan berbentuk subsidi yaitu transfer dana dari anggaran dan pembukuan pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Alokasi oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah mengandung tujuan yang berbedabeda yang mempengaruhi bentuk dan lingkupannya. Pengertian subsidi dikemukakan oleh Subarsono dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi). Yang dimaksud subsidi adalah semua bantuan financial pemerintah kepada individu, perusahaan, dan organisasi. Maksud dari subsidi adalah untuk memberikan bantuan pembiayaan terhadap berbagai aktivitas (Subarsono, 2005:109).

C. Pajak

1. Pengertian Pajak

Pajak ialah iuran kepada negara yang dapat dipaksakan yang terhutang yang wajib membayarnya menurut peraturan dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan gunanya

adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum yang berhubungan dengan tugas negara di dalam menjalankan pemerintahan.

Feldman mengatakan bahwa pajak adalah prestasi yang terutang pada penguasa dan dipaksakan secara sepihak menurut norma-norma yang ditetapkan oleh penguasa itu sendiri, tanpa ada jasa balik dan semata-mata guna menutup pengeluaran-pengeluaran umum.(Chairil Amachi:1992)

Menurut Rochmat Soemitro, Pajak ialah iuran kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbal balik (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan, dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.(Mika Margita :2017)

Pajak merupakan sumber penerimaan negara yang sangat penting dalam menopang pembiayaan pembangunan yang bersumber dari negara. Besar kecilnya pajak akan menentukan kapasitas anggaran negara dalam membiayai pengeluaran negara baik untuk membiayai pembangunan maupun untuk pembiayaan anggaran yang rutin.(R.Santoso:1994)

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pajak itu adalah pungutan yang dikenakan kepada rakyat sebagai iuran wajib untuk negara dari pendapatan seseorang atau dari yang perdagangkan.(Badudu Zein:1994)

Sedangkan, menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, yang berbunyi:

“Pajak adalah kontribusi wajib kepada Negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-undang, dengan tidak mendapat imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Definisi tersebut memfokuskan pada fungsi budgetair dari pajak.”

2. Fungsi Pajak

Pajak merupakan kontribusi utama pemasukan pemerintah dan sumber belanja negara. Ada dua fungsi pajak, yaitu: (Munawir:1994)

- a. Fungsi *Budgeter*, yaitu pajak sebagai sumber dana pemerintah untuk membiayai pengeluaran-pengeluarannya. Fungsi pajak *Budgeter* adalah fungsi yang letaknya disektor publik, dan pajak tersebut merupakan suatu alat untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya kedalam kas negara yang pada waktunya akan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara, terutama untuk membiayai pengeluaran rutin, dan apabila setelah itu masih ada sisa (*surplus*), maka *surplus* ini dapat digunakan untuk membiayai investasi pemerintah (*public saving* untuk *public investment*).
- b. Fungsi pajak *Regulerend*, yaitu pajak sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi. Pajak mempunyai fungsi mengatur (*Regulerend*), dalam arti bahwa pajak itu dapat digunakan sebagai alat untuk mengatur atau

melaksanakan kebijaksanaan Negara dalam lapangan ekonomi dan sosial dengan fungsi mengaturnya pajak digunakan sebagai suatu alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang letaknya diluar bidang Keuangan dan fungsi mengatur itu banyak ditujukan terhadap sektor swasta.

3. Jenis Pajak

Dari pengertian-pengertian yang telah diuraikan diatas, pembagian jenis pajak dalam beberapa kelompok, yaitu: (Ayyub Torry:2016)

a. Pembagian menurut administrasi yuridis terdiri atas pajak langsung dan pajak tidak langsung, di mana kedua jenis tersebut dibagi lagi kedalam dua segi lain, yaitu dari segi yuridis dan ekonomis

1) Dari segi yuridis, maka jenis pajak dapat dikelompokkan dalam:

- a) Pajak Langsung, yaitu pajak-pajak yang harus dipikul sendiri oleh Wajib Pajak yang bersangkutan dan tidak dapat dilimpahkan kepada orang lain serta dikenakan secara berulang-ulang pada waktu-waktu tertentu (periodik) berdasarkan Surat Ketetapan Pajak atau Kohir (tindakan Surat Ketetapan Pajak). Termasuk dalam pajak langsung ini contohnya Pajak Penghasilan (PPh)
- b) Pajak Tidak Langsung, yaitu suatu pajak yang dipungut sekali ketika apa yang dikendaki undang-undang dipenuhi (tidak menggunakan kohir), contohnya Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Bea Materai.

2) Dari segi ekonomis, dikatakan sebagai pajak langsung apabila beban pajak tidak dapat dilimpahkan pada pihak lain, contohnya Pajak Penghasilan (PPH). Sedangkan pajak tidak langsung merupakan jenis beban pajak di mana pihak wajib pajak dapat mengalihkan beban pajaknya kepada orang lain, contohnya Pajak Pertambahan Nilai (PPN).

b. Pembagian menurut sifatnya terdiri atas:

1) Pajak yang bersifat pribadi (*persoonlijk*), yaitu pajak-pajak yang pemungutannya berpangkal pada diri orangnya (pribadi), keadaan diri wajib pajak dapat mempengaruhi besar kecilnya jumlah pajak yang harus dibayar atau memperhatikan daya pikul, contohnya Pajak Penghasilan.

2) Pajak Objektif atau pajak yang bersifat kebendaan (*zakelijk*), yaitu pajak-pajak yang pemungutannya berpangkal pada objeknya, perbuatan dan kejadian yang dilakukan atau terjadi dalam wilayah negara dengan tidak mengindahkan keadaan diri dan keadaan wajib pajak, contohnya Bea Materai.

c. Pembagian berdasarkan titik tolak pungutannya, yang terdiri atas:

1) Pajak subjektif, yaitu pajak yang pengenaanya berpangkal pada orang atau badan yang dikenai pajak (wajib pajak). Subjek dalam hal ini adalah orang pribadi, badan, dan bentuk usaha tetap. Setelah ditentukan subjeknya, baru kemudian dilihat apakah mereka

mempunyai atau memperoleh penghasilan yang memenuhi syarat untuk dikenai pajak.

2) Pajak objektif, yaitu pajak yang pengenaannya berpangkal pada objek yang dikenai pajak, dan untuk mengenakan pajaknya harus dicari subjeknya. Contohnya Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di mana yang pertama kali ditentukan adalah objek (bumi dan bangunan) baru kemudian dicari siapa yang menjadi subjek pajaknya.

d. Pembagian berdasarkan lembaga pemungutannya (kewenangan memungut) yang terdiri dari :

1) Pajak negara atau pusat, yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat, yang penyelenggaraan pemungutannya di daerah-daerah dilakukan oleh Kantor Inspeksi Pajak setempat (sekarang dinamakan Kantor Pelayanan Pajak), dan hasilnya digunakan untuk pembiayaan rumah tangga negara pada umumnya. Contoh: Pajak Penghasilan (PPH), Pajak Pertambahan Nilai atas Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPN dan PPn BM), Bea Materai, Cukai.

2) Pajak Daerah, yaitu pajak yang wewenang pemungutannya berada pada pemerintah daerah, baik tingkat Propinsi (contoh: Pajak Kendaraan Bermotor, Pajak Balik Nama Kendaraan Bermotor) atau Kabupaten/ Kota (contoh: Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak

Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Parkir) yang hasil pemungutannya digunakan untuk pembiayaan rumah tangga daerah.

4. Petugas Pajak

Petugas Pajak adalah fiskus yang bertugas mempersiapkan dan melayani kebutuhan Wajib Pajak dalam kepentingan perpajakan. Selama ini banyak Wajib Pajak yang berpersepsi negatif kepada aparat pajak karena rendahnya pelayanan petugas pajak dan tingkat profesionalisme aparat pajak yang dinilai rendah (Supriyati, 2011).

Demi menumbuhkan persepsi yang baik kepada Wajib Pajak, dalam hal ini peran petugas pajak sangat penting untuk menegakkan aturan perpajakan. Menurut Penelitian Loekman Sutrisno dalam Agus Nugroho Jatmiko menemukan bahwa terdapat hubungan antara pembayaran pajak dengan mutu pelayanan publik untuk Wajib Pajak di sektor perkotaan. Petugas pajak dituntut bersikap lebih kompeten, baik secara pengetahuan, keahlian, pengalaman dalam hal kebijakan perpajakan, administrasi dan perundang-undangan (Agus Nugroho Jatmiko: 2006)

D. Konsep Implementasi Kebijakan George C. Edward III

Studi implementasi kebijakan yang secara sederhana didefinisikan sebagai proses penerjemahan kebijakan menjadi sebuah tindakan tidak muncul dalam waktu yang singkat. (H.Pulz:2007)

Leo Agustino (2008) Dalam bukunya yang berjudul kebijakan public mengatakan Dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan ada dua pendekatan dalam implementasi kebijakan yakni pendekatan top down dan bottom up. Pendekatan top down implementasi kebijakan yang dilakukan terneutralisir dan dimulai dari aktor-aktor tingkat pusat dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Salah satu ilmuwan yang menganut dan aliran top down adalah George C. Edward III.

Model ini mengungkapkan bahwa terdapat empat variabel yang menjadi faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan yaitu variabel komunikasi, sumber daya, sikap atau disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel yang menggambarkan tentang implementasi kebijakan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Komunikasi

Edward III yang dikutip oleh Riant Nugroho (2012), menjelaskan bahwa komunikasi kebijakan berarti proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (policy maker) kepada pelaksana kebijakan (policy implementors) yang nantinya informasi tersebut akan disampaikan ke kelompok sasaran untuk mendapatkan respon dari pihak-pihak terkait. Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran mengetahui apa yang harus dilakukan dan memahami apa yang

menjadi isi, tujuan, arah, dan kelompok sasaran kebijakan. Komunikasi kebijakan mencakup tiga indikator yaitu transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

2. Sumber Daya

Berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk carry out (melaksanakan) kebijakan secara efektif.²⁸ Menurut Edward III yang dikutip oleh Leo Agustino (2008), bahwa sumber daya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana sumber daya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari :

- a. Staf. Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai (street-level bureaucrats). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah-satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan.

- b. Informasi. Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan.
- c. Wewenang. Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersedia, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompoknya.
- d. Fasilitas. Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya

fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Sikap atau Disposisi

Edward III sebagaimana dikutip oleh Joko Widodo (2009), menegaskan bahwa : Keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan (implementors) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Disposisi merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Demikian pula sebaliknya, apabila tingkah laku-tingkah laku atau perspektifperspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.

Sementara itu menurut Edward III yang dikutip oleh Budi Winarno (2008) menjelaskan bahwa Banyak kebijakan yang masuk ke dalam "zona ketidakacuhan". Ada kebijakan yang dilaksanakan efektif karena mendapat dukungan dari para pelaksana kebijakan, namun kebijakan-kebijakan lain mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana. Kecenderungan-kecenderungan mungkin menghalangi implementasi bila pelaksana benar-benar tidak sepakat dengan substansi suatu kebijakan. Individu-individu di luar sektor pemerintahan juga mempunyai pengaruh bagi implementasi kebijakan. Sebagian besar penduduk yang terlibat dalam pelaksanaan satu atau lebih kebijakan dan usaha-usaha pelaksanaannya pada umumnya tidak sangat tampak. Dengan demikian potensi untuk melakukan kesalahan dalam implementasi adalah besar jika warganegara-warganegara tidak menyetujui suatu kebijakan. Kecenderungan-kecenderungan dari para individu swasta terhadap tipe-tipe tertentu dari sistem-sistem pemberian pelayanan mungkin juga menghalangi pelaksanaannya karena mencegah orang-orang mengambil keuntungan dari manfaat-manfaat yang ada.

Edward III yang dikutip oleh Leo Agustino (2008) mengungkapkan mengenai faktor-faktor yang menjadi perhatiannya mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan yang terdiri dari:

- a. Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Oleh karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.
- b. Insentif, merupakan salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya 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 menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

4. Struktur Birokrasi

Berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi bureaucratic fragmentation karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Edward III yang dikutip oleh Leo Agustino (2009), menjelaskan bahwa terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni standard operational procedure (SOP) dan fragmentasi. SOP berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Fragmentasi berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi-organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah.

a. Standard Operational Procedure (SOP).

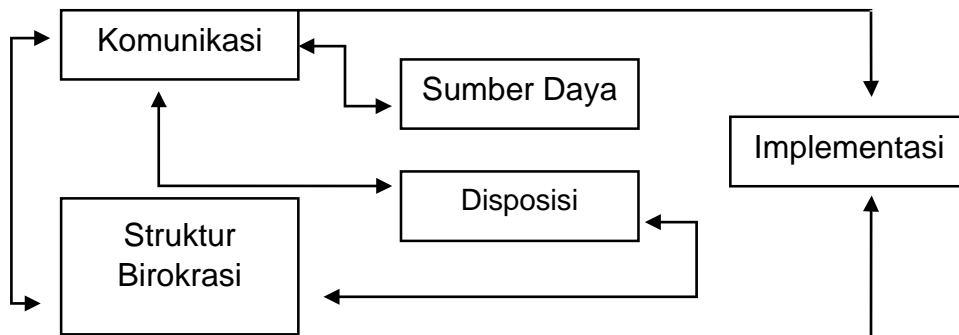
Salah satu struktur paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur dasar kerja (standard operational procedure). Dengan menggunakan SOP para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia, selain itu SOP juga menyeragami tindakantindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas yang

pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan-peraturan.

b. Fragmentasi

Fragmentasi merupakan pembagian tanggungjawab sebuah bidang kebijakan diantara unit-unit organisasi. Konsekuensi paling buruk dari fragmentasi birokrasi adalah usaha untuk menghambat koordinasi para birokrat karena alasan-alasan prioritas dari badan-badan yang berbeda mendorong birokrat untuk menghindari koordinasi dengan badan-badan lain. Padahal penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi. Fragmentasi menyebabkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan dua konsekuensi pokok yang merugikan bagi implementasi kebijakan. Pertama, tidak ada orang yang akan mengakhiri implementasi kebijakan dengan melaksanakan fungsi-fungsi tertentu karena tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan terpecah-pecah. Kedua, pandangan-pandangan yang sempit dari badan-badan pelaksana mungkin juga akan menghambat perubahan. Bila suatu badan memiliki fleksibilitas yang rendah dalam misinya, maka badan tersebut akan berusaha mempertahankan

esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan.



Model Implementasi George C. Edward III

Berdasarkan beberapa uraian tentang model implementasi kebijakan, pada penelitian ini akan menganalisis Implementasi Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 3 tahun 2010 tentang Pajak Daerah Kota Makassar, dengan menggunakan model implementasi yang dikembangkan oleh George C. Edward III. Model ini memiliki keunggulan yakni dapat mewakili model-model implementasi yang lain karena adanya beberapa kesamaan variabel, mudah dipahami karena modelnya sederhana dan sering dipergunakan untuk menganalisis implementasi kebijakan oleh beberapa peneliti, dan dapat digunakan sebagai alat mencitra implementasi kebijakan atau program di berbagai tempat dan waktu.

E. Tinjauan Tentang Pengelolaan Rumah Kost

Rumah pemondokan yang lebih dikenal dengan istilah “Kos-kosan” dapat diartikan dalam kamus Wikipedia bisa disebut rumah penginapan. Rumah tersebut yang digunakan orang untuk menginap selama satu hari atau lebih dan kadang digunakan untuk periode waktu yang lebih lama, misalnya: minggu, bulan atau tahunan. Dahulunya, para pengingapnya biasanya menggunakan sarana kamar mandi atau cuci dan dan ruang makan secara bersama-sama. Namun, tahun-tahun belakangan ini, kamar kos-kosan berubah menjadi ruangan yang mempunyai ruang cuci dan fasilitas kamar mandi sendiri dan dihuni dalam jangka waktu yang lama misalnya bulanan atau tahunan.

Dalam KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) kos diistilahkan sebagai indekos yang berarti tinggal di rumah orang lain dengan atau tanpa makan (dengan membayar setiap bulan); memondok.

Menurut Peraturan Daerah Kota Makassar No. 10 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Rumah Kost , rumah kost adalah rumah yang dimiliki/dikuasai baik secara perorangan dan/atau badan untuk suatu usaha penyewaan kamar yang disediakan untuk tempat menginap dengan menarik pembayaran atas rumah atau kamar tersebut. Adapun tujuan peraturan daerah ini, yaitu mewujudkan kota Makassar sebagai kota dunia yang berlandaskan kearifan lokal; mencitrakan Kota Makassar sebagai kota pendidikan, budaya, jasa,

niaga, berorientasi global yang menjunjung tinggi nilai-nilai budaya dan norma-norma kesusilaan; penataan dan pengendalian kependudukan; melindungi kepentingan semua pihak, menciptakan rasa aman dan ketertiban dalam lingkungan masyarakat.

Apabila merujuk pada Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman, menjelaskan definisi Rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya. Sedangkan pada Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 menyebutkan Rumah komersial adalah rumah yang diselenggarakan dengan tujuan mendapatkan keuntungan.

Rumah kos dapat dikatakan pula sebuah hunian yang dipergunakan oleh sebagian kelompok masyarakat sebagai tempat tinggal sementara atau sebuah hunian yang sengaja didirikan oleh pemilik untuk disewakan kepada beberapa orang dengan system pembayaran per bulan atau per tahun.

Menurut beberapa Pemerintahan Kabupaten/Kota di Indonesia dan merujuk pada Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta, rumah kos dapat memiliki ciri-ciri atau diartikan sebagai berikut :

- Perumahan pemondokan/tempat kos adalah rumah yang penggunaannya sebagian atau seluruhnya dijadikan sumber pendapatan oleh pemiliknya dengan jalan menerima penghuni

pemondokan minimal 1 (satu) bulan dengan memungut uang pemondokan;

- Pengelola tempat kos adalah pemilik perumahan dan atau orang yang mendapatkan dari pemilik untuk mengelola tempat kos;
- Penghuni adalah penghuni yg menempati tempat kos sekurang-kurangnya 1 (satu) bulan dengan membayar uang pemondokan;
- Uang pemondok/kos adalah harga sewa dan biaya lainnya yang dibayar oleh penghuni dengan perjanjian.

Dengan adanya kegiatan sewa menyewakan rumah kos maka akan terjadi kegiatan ekonomi didalamnya. Terdapat pelaku-pelaku ekonomi sebagai penyewa dan yang menyewakan. Adanya usaha rumah kos tentu menciptakan teori permintaan dan penawaran.

Merujuk pada Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 10 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Rumah Kost, menyebutkan bahwa :

- (1) Ruang lingkup rumah kost yang diatur dalam Peraturan Daerah ini adalah bangunan rumah yang menyediakan kamar sewa untuk tempat tinggal dalam jangka waktu tertentu bagi seseorang atau lebih kecuali hotel dan penginapan lainnya;
- (2) Kamar sewa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah kamar yang disewakan baik dalam satu rumah maupun diluar rumah pemilik

yang dipersewakan bagi seseorang atau lebih untuk jangka waktu minimal 1 (satu) bulan.

Apabila dikaitkan dengan Pasal 1 Angka 8 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah Kota Makassar, menyebutkan definisi hotel adalah fasilitas penyedia jasa penginapan/peristirahatan termasuk jasa terkait lainnya dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga motel, gubuk pariwisata, wisma pariwisata, pesanggarahan, rumah penginapan dan sejenisnya, serta rumah kos dengan jumlah kamar lebih dari 10 (sepuluh).

Oleh karenanya berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 *jo.* Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 10 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Rumah Kost *jo.* Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah Kota Makassar, dapat disimpulkan bahwa rumah kos/indekos di daerah kota Makassar adalah sebuah Rumah Pribadi yang dikomersilkan, apabila rumah kos/indekos tersebut memiliki 10 (sepuluh) kamar atau lebih, maka hal ini tergolong dalam hotel sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah Kota Makassar. Namun apabila rumah kos/indekos tersebut kurang dari 10 (sepuluh) kamar, maka hal ini termasuk kedalam rumah pribadi yang dikomersilkan.

Bebricara terkait dengan pajak atau kewajiban membayar pajak, Menurut Prof. Dr. Notonegoro, kewajiban adalah beban untuk memberikan sesuatu

yang semestinya dibiarkan atau diberikan melulu oleh pihak tertentu tidak dapat oleh pihak lain, yang pada prinsipnya dapat dituntut secara paksa oleh yang berkepentingan. Adapun kewajiban warga negara untuk membayar pajak diatur dalam Pasal 23A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyebutkan bahwa "*Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.*" Dilihat dari fungsinya, pajak berfungsi sebagai budgetair/anggaran artinya pajak merupakan sumber pendanaan yang akan digunakan untuk belanja negara. Fungsi regulating / mengatur yaitu mengalokasikan dana yang diperoleh untuk kebutuhan masyarakat dan menyeimbangkan kesejahteraan masyarakat melalui undang-undang bahwa masyarakat yang berpenghasilan lebih bisa menyisihkan pendapatannya untuk bayar pajak sesuai kemampuan. Fungsi stabilitas yaitu berperan menstabilkan keadaan ekonomi negara seperti mengatasi inflasi maupun deflasi.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa pemilik rumah kos/indekos di Kota Makassar adalah orang pribadi atau badan yang memiliki rumah, kamar, atau bangunan, yang disewakan kepada pihak lain sebagai tempat tinggal/pemondokan dan mengenakan pembayaran sebagai imbalan dalam jumlah tertentu. Murujuk pula dalam hal pembayaran pajak rumah kos/indekos di Kota Makassar, hal ini dapat dilihat dengan berapa banyak kamar dalam suatu rumah kos/indekos tersebut. Apabila rumah kos/indekos tersebut kurang dari 10 (sepuluh) kamar, maka pajak tergolong

dalam rumah rumah pribadi yang dikomersilkan sebagaimana pajak rumah pada umumnya. Namun, apabila rumha kos/indekos terdapat 10 (sepuluh) kamar atau lebih maka hal ini pembayaran pajak tergolong dalam pajak hotel sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Angka 8 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah Kota Makassar.

F. Skema Pemikiran

Perkembangan universitas dan lembaga pendidikan yang terletak di kecamatan Tamalate, tentunya mempengaruhi banyaknya jumlah mahasiswa yang tidak hanya tinggal di kota Makassar, melainkan dari berbagai kota. Hal ini menyebabkan tingginya minat tinggal di Kecamatan tamalate sehingga banyaknya rumah kos untuk tempat tinggal sementara bagi mahasiswa yang berasal dari luar kota. Banyaknya mahasiswa membuat masyarakat yang tinggal di kecamatan Tamalate merubah rumah tinggalnya menjadi rumah kos.

