

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Hasil Penelitian Terdahulu

Sebagai bahan pertimbangan dalam sebuah penelitian selanjutnya maka penulis memuat 2 hasil penelitian terdahulu yaitu:

1. Abdurrahman (2024) Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) Amuntai melakukan penelitian berjudul **“Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 6 Tahun 2021 tentang Pajak Daerah”**. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara, observasi, dan dokumentasi. Beberapa fenomena yang melatarbelakangi penelitian ini adalah ditemukannya jumlah pegawai yang belum memenuhi target dalam pelaksanaan kebijakan pajak reklame, koordinasi yang kurang maksimal antara Badan Pendapatan Daerah yang melakukan pemungutan Pajak Reklame, Dinas Pelayanan Terpadu Satu Pintu sebagai bagian kepengurusan izin pemasangan reklame dan Satpol PP yang melakukan penertiban Pajak Reklame yang tidak sesuai aturan, dan kepatuhan masyarakat yang masih kurang dalam membayar Pajak Reklame
2. Abd. Rohman (2020) Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Tribhuwana Tungadewi, melakukan penelitian berjudul **“Implementasi Kebijakan Pemungutan Pajak Reklame Kota Malang”**. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan tehnik pengumpulan data melalui wawancara, observasi

dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pemungutan pajak reklame di Kota Malang dengan menerapkan sistem official assessment, mekanisme pembayaran yang dilakukan oleh wajib pajak dengan membawa blanko Surat Pemberitahuan Pajak Daerah (SPTPD) dan tarifnya ditentukan dari nilai sewa reklame x dan tarif pajak reklame. Kebijakan mengenai intensifikasi yaitu mengenai pengawasan pembayaran pajak oleh wajib pajak, peningkatan kualitas sumber daya manusia dan penyusunan peraturan. Kebijakan terkait dengan ekstensifikasi yaitu mengenai pendataan wajib pajak baru dan sosialisasi pajak reklame. Faktor pendukung penerimaan pajak reklame di Kota Malang yaitu meliputi 1) Sarana dan Prasarana, 2) Sistem informasi yang mendukung dan 3) kondisi perekonomian yang semakin membaik. Faktor Penghambat yaitu meliputi 1) rendahnya kesadaran wajib pajak, 2) Kualitas Aparatur Dispenda Kota Malang dan 3) Adanya perubahan sistem media reklame yang digunakan dan harus beralih menggunakan reklame berbentuk videotron

Perbedaan dari dua penelitian sebelumnya dengan penelitian oleh peneliti adalah dari peraturan yang digunakan, penelitian Abdurrahman menggunakan Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 6 Tahun 2021 tentang Pajak Daerah dan penelitian Abd. Rohman menggunakan Peraturan Walikota Malang Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah. Sementara peneliti menggunakan Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

B. Tinjauan Teoritis

1. Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan Publik

Secara etimologi, kata kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunani “polis” yang berarti negara kota, kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa latin menjadi "politia" yang berarti negara. Dalam bahasa Inggris lama (*Middle English*) istilah ini menjadi "*policie*" yang berarti berkaitan dengan urusan pemerintah atau administrasi pemerintah. Kebijakan merupakan suatu upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan, dan sering kali berkaitan dengan masalah-masalah publik.

Menurut Aminuddin Bakry dalam (Hayat, 2018: 17), mengungkapkan bahwa “kebijakan publik adalah keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial, dan manusia untuk kepentingan masyarakat, publik maupun warga negara.

James E. Anderson dalam (Sahya Anggara, 2018: 35) menyatakan bahwa, “*Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*” (kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan pejabat pemerintah).

Kebijakan publik didefinisikan oleh Dye dalam (Delly Maulana, 2019: 2), adalah “*whatever government choose to do or not to do*”. Maknanya Dye hendak menyatakan bahwa apapun

kegiatan pemerintah, baik yang eksplisit maupun implisit merupakan kebijakan publik”.

Menurut David Easton dalam (Sobirin Malian, 2021: 20), “Kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat.”

Anderson dalam (Irawati Igrisa, 2022: 32) mengemukakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Ia juga kebijakan/*policy* menjadi dua, yakni substantif dan prosedural. Kebijakan substantif yaitu apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan.

Menurut Nugroho dalam (Ravyansah, 2022: 10), bahwa “kebijakan publik yakni segala sesuatu yang dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah.”

b. Tujuan dan Fungsi Kebijakan Publik

Tujuan kebijakan publik adalah untuk menciptakan perubahan positif dalam masyarakat melalui tindakan yang terencana dan terarah. Kebijakan ini tidak hanya berfungsi untuk menyelesaikan masalah yang ada, tetapi juga untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat secara keseluruhan dan memastikan bahwa hak-hak individu dilindungi. Kebijakan publik yang efektif harus melibatkan partisipasi masyarakat dan didasarkan pada analisis yang mendalam terhadap kebutuhan dan tantangan yang dihadapi oleh masyarakat.

Secara implisit bahwa tujuan kebijakan publik adalah untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapi oleh masyarakat dan untuk

kepentingan masyarakat. Ada pula yang mendefinisikan tujuan kebijakan publik adalah fasilitas yang diberikan oleh pemerintah untuk kehidupan masyarakat yang lebih baik, sejahtera, dan adil sentosa.

Menurut Nugroho dalam (Hayat, 2018: 34) fungsi kebijakan adalah “untuk memberikan arah kerja atau kegiatan agar sesuai dengan apa yang menjadi keinginan para aktor pembuat kebijakan. Kebijakan secara regulatif bersifat mengatur dan membatasi seperti kebijakan tarif, kebijakan pengadaan barang dan jasa, kebijakan hak asasi manusia kebijakan proteksi industri dan sebagainya. Sedangkan deregulatif bersifat membebaskan, seperti kebijakan privatisasi, kebijakan penghapusan tarif, dan kebijakan pencabutan daftar negatif investasi”.

c. Bentuk dan Proses kebijakan Publik

Riant Nugroho dalam (Hayat, 2018: 29), “membagi bentuk kebijakan menjadi tiga bagian, yaitu undang-undang, *paternalistic* (bersikap seperti bapak), dan perilaku pemimpin”.

James Anderson (Subarsono, 2015: 12-13) sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

- 1) Formulasi masalah (*problem formulation*)
- 2) Fourmulasi kebijakan (*policy formulation*)
- 3) Penentuan kebijakan (*adoption*)
- 4) Implementasi (*implementation*)
- 5) Evaluasi (*evaluation*)

d. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Menurut Thomas R. Dye dalam (Indah prabawati, 2019: 6-7) Pembuatan kebijakan publik dapat dibedakan dalam enam tahap sebagai berikut:

- 1) Identifikasi masalah kebijakan (*definition of polici problem*)
- 2) Penyusunan agenda (*agenda setting*)
- 3) Perumusan alternatif kebijakan (*policy formulation*)

- 4) Pengesahan kebijakan (*Legitimizing of policies*)
- 5) Pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*)
- 6) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*)

2. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Secara umum Implementasi dalam kamus besar Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah suatu implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Implementasi merupakan sebuah penempatan ide, konsep, kebijakan, atau inovasi dalam suatu tindakan praktis sehingga memberikan dampak, baik berupa perubahan pengetahuan, keterampilan maupun nilai dan sikap.

Menurut Howlett & Ramesh dalam (Leo Agustino, 2019: 128), “mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai, *"The process whereby programs or policies are carried out; it denoted the translation of plans into practice"* (proses dimana program atau kebijakan dijalankan, menerjemahkan rencana ke dalam praktik). Artinya implementasi kebijakan adalah melaksanakan isi kebijakan ke dalam aksi atau tindakan nyata.

Menurut Laster dan Stewart Jr dalam (Reno Affrian, 2023: 28) mengatakan “Implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (*Output*), keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat di ukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*Output*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih”.

Sedangkan menurut Riant berpendapat dalam (Joko Pramono. 2020: 2), “Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan Langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan

derivate atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasikan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain.”

Dari beberapa pendapat sebelumnya dapat disimpulkan bahwa implementasi adalah proses pelaksanaan kebijakan yang dilakukan pejabat atau pemerintah dengan melibatkan sejumlah sumber termasuk manusia dan dana untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

b. Model-model Implementasi Kebijakan

Menurut Kasmad (2018: 43) “Rencana adalah 20% keberhasilan, implementasi adalah 60%, 20% sisanya adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena di sini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, di lapangan. Selain itu ancaman utama adalah konsistensi implementasi”

Dalam implementasi kebijakan, ada banyak model kebijakan dari berbagai ahli. Semua model kebijakan tersebut berusaha menjelaskan keberhasilan suatu pelaksanaan kebijakan melalui variabel-variabel yang dijelaskan, dibawah ini akan dijelaskan mengenai variabel yang menyangkut keberhasilan implementasi dari beberapa teori implementasi, yaitu:

1) Model Implementasi Donald S. Van Meter dan Carl E Van Horn

Menurut Donald S. Van Meter dan Carl E, Van Horn dalam Siti Marwiyah (2022:39-40) ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, antara lain :

- a) Standar dan sasaran kebijakan dan standar sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat terelisir.
- b) Sumber daya, Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya manusia maupun sumberdaya non manusia.
- c) Hubungan antar Organisasi yaitu perlu banyak program implementasi sebuah program dukungan dan koordinasi dengan instansi lain.
- d) Karakteristik Pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Kemudian semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
- e) Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi yakni variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.
- f) Disposisi Implementor adalah mencakup respon implementator tiga hal penting, yaitu: respon implementator terhadap kebijakan, dan intensitas disposisi implementator, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementator.

2) Implementasi Kebijakan Model George C. Edwards III

Menurut George C. Edward III dalam buku Deddy Mulyadi (2016:68) ada 4 (empat) variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan meliputi empat variabel yaitu:

a) Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

b) Sumber Daya

Jika implementator kekurangan sumber daya dalam pelaksanaan implementasi tidak akan berjalan efektif sumber daya tersebut dapat berwujud manusia, yakni kompetensi implementator, dan sumber daya finansial. Sumber daya adalah faktor yang penting dalam implementasi kebijakan agar berjalan dengan efektif. Tanpa adanya sumber daya, kebijakan hanya tinggal dikertas menjadi dokumen saja.

c) Disposisi

Merupakan watak dan karakteristik yang dimiliki para pelaku kebijakan seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementator memiliki disposisi yang baik, maka dia dapat menjalankan kebijakan dengan baik

seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi efektif.

d) Struktural Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan salah satu aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar, Standard Operating Procedures atau (SOP).

3) Model Implementasi Charles O. Jones

Menurut Jones dalam buku (Agustino, 2022:169-170) dalam melaksanakan aktivitas implementasi program atau pelaksanaan kebijakan, terdapat tiga macam aktivitas yang perlu diperhatikan secara seksama, yakni :

- a) Organisasi: Pembentukan atau penataan ulang sumberdaya, unit, dan metode agar kebijakan dapat memberikan hasil atau dampak.
- b) Interpretasi: Menafsirkan bahasa kebijakan menjadi rencana dan pengarahannya yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan
- c) Penerapan: Ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program

3. Pajak Daerah

a. Pengertian Pajak Daerah

Pajak merupakan salah satu bentuk kontribusi dari rakyat kepada negara dalam rangka sebagai pembiayaan kehidupan rumah tangga negara. Ada berbagai macam pengertian mengenai pajak yang dikemukakan oleh para ahli di bidang perpajakan, namun pada dasarnya seluruh definisi tersebut memiliki tujuan yang sama.

Menurut Prof. Dr. P.J.A. Andriani dalam (Sotarduga Sihombing, 2020: 1-2), "pajak adalah iuran masyarakat kepada Negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib pajak membayarnya menurut peraturan-peraturan umum (undang-undang) dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan yang digunakannya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintah".

Menurut Prof. Dr. Roochmat Sumitro, SH dalam (Akhmad Syarifudin, 2021: 1) "Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan UU (dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat kontraprestasi yang langsung dapat ditunjukkan dan digunakan untuk membayar pengeluaran umum".

b. Pajak Reklame

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Studi Kasus Pajak Reklame), Pajak Reklame

adalah Pajak atas penyelenggaraan reklame, reklame adalah benda, alat, perbuatan, atau media yang bentuk dan corak ragamnya dirancang untuk tujuan yang bersifat komersial dalam memperkenalkan, mempromosikan, atau alat untuk menarik perhatian umum terhadap barang atau jasa kepada orang atau badan yang dapat dilihat, dibaca, didengar, dirasakan, dan/atau dinikmati oleh umum.

Objek Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: Reklame papan/billboard/videotron/megatron dan sejenisnya, reklame kain, reklame melekat/stiker, reklame selebaran, reklame berjalan/termasuk pada kendaraan, reklame udara, reklame apung, reklame suara, reklame film/slide; dan/atau, reklame peragaan.

Subjek pajak adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan reklame, Wajib pajak adalah orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan Reklame, dalam hal ini Reklame diselenggarakan sendiri secara langsung oleh orang pribadi atau badan, wajib pajak adalah orang pribadi atau badan tersebut tapi dalam hal Reklame diselenggarakan pihak ketiga maka pihak ketiga tersebut menjadi wajib pajak. Tidak termasuk sebagai obyek pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:

- 1) Penyelenggaraan reklame melalui internet, televisi, radio, warta harian, warta mingguan, warta bulanan dan sejenisnya,
- 2) Label/merek produk yang melekat pada barang yang diperdagangkan, yang berfungsi untuk membedakan dari produk

sejenisnya,

- 3) Nama pengenal usaha atau profesi yang dipasang melekat pada bangunan tempat usaha atau profesi diselenggarakan sesuai dengan ketentuan yang mengatur nama pengenal usaha atau profesi tersebut; dan/atau
- 4) Reklame yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

C. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran adalah uraian atau pernyataan tentang konsep pemecahan masalah dimana kerangka pemikiran tersebut dibuat oleh peneliti yang didalamnya menjelaskan mengenai keterkaitan antar variabel.

Kerangka pemikiran pada penelitian ini berkaitan dengan beberapa aspek implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2024 dalam pemungutan Pajak Reklame yang peneliti fokuskan di wilayah Kecamatan Amuntai Tengah Kabupaten Hulu Sungai Utara dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah pada Pajak Reklame di Kabupaten Hulu Sungai Utara dengan tujuan penyelenggaraan secara umum adalah meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) bagi masyarakat melalui kebijakan pajak Reklame ini sesuai dengan di wilayah Kecamatan Amuntai Tengah Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Mengingat begitu pentingnya pajak reklame ini untuk itu maka Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara yang merupakan perangkat pemerintah daerah sebagai pengelola perpajakan tersebut berperan penting

dalam pelaksanaan penerapan kebijakan tersebut sehingga dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Hulu Sungai Utara dengan menggali potensi-potensi daerah melalui program pajak reklame. Dalam rangka melaksanakan kegiatan penelitian maka disusunlah kerangka pemikiran mengenai Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 1 Tahun 2024 dalam pemungutan Pajak Reklame di Kecamatan Amuntai Tengah Kabupaten Hulu Sungai Utara. Agar penelitian tidak melebar dari pembahasan maka dibuat kerangka pemikiran yang digunakan sebagai landasan penelitian ini, maka peneliti memfokuskan pada implementasi menggunakan teori George C. Edwards III (Agustino, 2022: 154-158) menyatakan bahwa ada empat variabel yang harus diperhatikan karena bisa mempengaruhi keberhasilan implementasi dalam penelitian yaitu sebagai berikut:

1. Komunikasi
Keberhasilan implementasi yang efektif terjadi apabila pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus di transmisikan kepada bagian personalia yang tepat. Kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat dan konsisten.
2. Sumber Daya
Agar implementasi berjalan dengan efektif maka harus memiliki sumber daya yang diperlukan atau sumber daya yang sesuai untuk mencapai tujuan kebijakan. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia yakni kompetensi implementator dan sumber daya finansial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif.
3. Disposisi atau Sikap Pelaksana
Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

4. Struktur Birokrasi

Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya *Standard Operating Procedure* (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak, dan melaksanakan fragmentasi tujuannya untuk menyebar tanggung jawab.



Hal ini dapat dilihat pada gambar 2.1 kerangka pemikiran dibawah ini:

Gambar 2. 1 Kerangka Pemikiran

