

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Konsep Administrasi Publik

Administrasi Publik pada dasarnya terdiri dari dua unsur kata, yakni administrasi dan publik “**administrasi**”, yaitu kerjasama dua orang atau lebih yang bekerjasama untuk mencapai tujuan. Sedangkan “**publik**” umum atau masyarakat, bukan *private*. Masyarakat madani yang terdiri dari pemerintah dan kelompok masyarakat pengelolaan bersama kepentingan publik.

Definisi administrasi publik menurut para ahli, menurut **Chandler** dan **Plano** yang dikutip oleh **Pasolong** bukunya *Teori Administrasi Publik (2007:7)* yaitu :

“Administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik”

Definisi administrasi publik menurut **marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock dan louis W. Koenig** yang dikutip oleh **Pasolong** dalam bukunya *Teori Administrasi Publik (2007:7)* mendefinisikan : **“Administrasi publik adalah kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya”**

Definisi administrasi publik menurut **Jhon M. Pfiffner dan Robert V. Prethus** yang dikutip oleh **Pasolong** dalam bukunya *Teori Administrasi Publik* (2007:7) mendefinisikan :

“Administrasi publik adalah implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik, koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Hal ini meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah, suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan dan maksud terhadap usaha sejumlah orang”

Definisi dari beberapa ahli di atas dapat disimpulkan bahwa administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh beberapa orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas pemerintah dalam memenuhi kebutuhan publik secara efektif dan efisien.

2.1.2 Konsep Kebijakan Publik

Thomas R Dye yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (2014 : 7) mengemukakan bahwa, kebijakan publik adalah : **“Apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan”**.

Friedrich yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (2014 : 7) mengemukakan kebijakan publik sebagai berikut :

“Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan

agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”

Chandler dan Plano yang dikutip oleh Tangkilisan dalam bukunya

Implementasi kebijakan publik (2003 : 212) mengemukakan bahwa :

“Kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber – sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah. Bahkan Chandler dan Plano beranggapan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk investasi yang kontinu oleh pemerintah demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka dapat hidup dan ikut berpartisipasi dalam pemerintahan”

2.1.3 Konsep Efektivitas

Kebijakan publik merupakan salah satu kajian dari administrasi publik kebijakan publik ini bertujuan untuk mengatasi masalah-masalah yang muncul di masyarakat. Dari tujuan kebijakan publik tersebut, administrator publik diharapkan mampu dalam merumuskan suatu kebijakan dan melaksanakan kebijakan tersebut agar nantinya dapat memberikan solusi kepada masalah yang hendak diselesaikan. Beberapa tokoh juga menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan kajian dari administrasi publik. **Thoha** mengemukakan dalam bukunya *Filsafat Administrasi* (2002 : 51) bahwa:

“Administrasi negara memiliki dimensi-dimensi sebagai kajiannya dan dimensi pertamanya adalah “public policy” atau kebijakan publik merupakan hal yang sangat penting dalam administrasi negara karena di dalamnya kebijakn tersebut ditentukan arah yang harus ditempuh dalam mengetahui isu-isu yang berkembang di masyarakat. Selain itu, kebijakan digunakan pula untuk menentukan ruang lingkup yang harus dilakukan pemerintah dan masyarakat”

Oleh karena itu, selain diperlukan perhatian yang cukup untuk kebijakan publik itu sendiri, dalam mencapai tujuan dari kebijakan itu sendiri juga perlu untuk diperhatikan. Sebagus apapun suatu kebijakn yang telah dirumuskan jika tidak dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku, maka kebijakan tersebut tidak akan dapat mencapai tujuannya dan hal ini bisa disimpulkan bahwa kebijakan tersebut tidak efektif. Inilah yang menjadi tugas bagi para administrator publik agar dapt melaksanakan kebijakan yang telah dirumuskan menjadi kebijakan yang efektif.

Dalam penelitian ini, fokus yang sering dipakai adalah efektifitas. Untuk menggunakan fokus tersebut maka perlu dipahami dulu mengenai konsep efektifitas itu sendiri. Beberapa ahli menjelaskan mengenai konsep dari efektifitas. Penjelasan tentang efektifitas di oleh **Siagian** dalam bukunya *Filsafat Administrasi (1998:151)* memberikan definisi:

“Penyelesaian pekerjaan tepat waktu yang telah ditetapkan. Artinya apakah pelaksanaan suatu tugas dinilai baik atau tidak sangat tergantung oleh tugas yang dijelaskan, dan tidak terutama menjawab pertanyaan bagaimana cara melaksanakan dan berupa biaya yang di keluarkan untuk itu”

Tidak hanya Siagian saja, namun **Handoko** juga mendefinisikan efekektifitas dalam bukunya *Manajemen (1999:7)* mengatakan bahwa:

“Efektivitas merupakan kemampuan untuk memelih tujuan yang tepat atau peralatan yang tepat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan”

Dari kedua pengertian yang telah dipaparkan oleh Siagian dan Handoko penulis berasumsi bahwa efektivitas merupakan suatu ukuran mengenai kemampuan untuk mencapai sasaran akan tujuan yang telah ditetapkan.

Konsep efektivitas memiliki konsep yang berbeda dengan efisiensi. Efektivitas menekankan pada hasil atau efeknya dalam pencapaian tujuan, sedangkan efisiensi cenderung pada penggunaan sumberdaya yang ada dalam pencapaian tujuan. Hal ini di dukung oleh penjelasan yang dikemukakan oleh Syamsi dalam bukunya *Pokok-Pokok Organisasi Dan Manajemen (1994:2)* mengatakan:

“Efektivitas (hasil guna) ditekankan pada efeknya, hasilnya dan kurang memperdulikan pengorbanan yang perlu diberikan untuk memperoleh hasil tersebut. Sedangkan efisiensi (daya guna), penekananya disamping pada hasil yang ingin dicapai. Juga besarnya pengorbanan untuk mencapai hasil tersebut perlu di perhitungkan”

Jadi dapat disimpulkan bahwa efektivitas merupakan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dan menjadi tolak ukur keberhasilan suatu kegiatan. Suatu kebijakan, program atau kegiatan dapat dikatakan efektif apabila kebijakan, program atau kegiatan tersebut dapat mencapai target atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

2.1.4 Konsep Efektivitas Kebijakan

Dalam melaksanakan suatu kebijakan, tentunya diharapkan pelaksanaan dari kebijakan tersebut dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Untuk melihat apakah suatu kebijakan efektif atau tidak dapat dilihat dari tercapainya target atau tujuan dari kebijakan itu sendiri. Seperti yang dikemukakan oleh **Sunggono** dalam bukunya *Hukum dan Kebijakan publik (1994:143)* mengenai efektivitas suatu kebijakan sebagai berikut:

“Suatu kebijakan publik akan efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota masyarakat. Dengan kata lain tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Dengan demikian perilaku atau perbuatan mereka yang tidak sesuai dengan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidak efektif”

Selain menjelaskan mengenai konsep efektivitas pelaksanaan kebijakan, **Sunggono** juga mengungkapkan mengenai dimensi yang menjadi ukuran efektivitas, yaitu:

1. Isi Kebijakan
 - a. kejelasan isi kebijakan
 - b. ketetapan intern atau ekstern dari kebijakan
 - c. kesempurnaan isi kebijakan
 - d. sumber daya pelaksanaan kebijakan
2. Informasi
 - a. struktur komunikasi antar organisasi pelaksana dengan pembuat kebijakan
 - b. kelengkapan informasi yang diterima objek-objek kebijakan

3. Dukungan

- a. kepentingan pribadi dan tujuan dari pelaksana kebijakan
- b. harapan terhadap efektivitas sarana pelaksana kebijakan
- c. latar belakang historis, tradisi dan kebiasaan rutin
- d. pendapat tentang pengorganisasian pelaksana kebijakan
- e. kesediaan masyarakat terhadap kebijakan
- f. kepatuhan masyarakat

4. Pembagian Potensi

- a. tingkat diferensiasi tugas dan wewenang yaitu diferensiasi horizontal dan diferensiasi vertical
- b. desentralisasi pelaksanaan kebijakan dalam bentuk pengendalian dan struktur jaringan implementasi

Dari penjelasan mengenai dimensi-dimensi yang diungkapkan oleh Sunggono, dalam melihat suatu keaktifan sebuah kebijakan tidak hanya dilihat dari tercapai atau tidaknya tujuan kebijakan tersebut namun dilihat juga dari isi kebijakan itu sendiri, komunikasi yang dilakukan dalam melaksanakan kebijakan tersebut, dukungan dari berbagai pihak dan juga pembagian tugas yang jelas kepada pihak-pihak yang bersangkutan.

Sedarmayanti juga mengungkapkan dimensi-dimensi yang menjadi ukuran efektivitas dalam bukunya *Sumber Daya Manusia dan Produktifitas Kerja (2001:57)* sebagai berikut:

1. **Tepat waktu dalam artian penyelesaian tugas yang ditetapkan sesuai dengan batas waktu yang ditentukan sebelumnya, pegawai tidak menunda pekerjaan, tidak ada jam lembur dan setiap pekerjaan tidak terjadwal secara pasti sehingga mudah untuk menyelesaikannya.**
2. **Tepat kualitas dalam artian pekerjaan yang ditangani oleh pegawai sesuai dengan standard kualitas yang ditetapkan instansi, pekerjaan yang dilakukan dengan penuh ketelitian dan keunggulan sehingga terbebas dari kesalahan dan hasil kerja dapat memberikan kepuasan kepada para pengawas (atasan/masyarakat)**

3. **Tepat kuantitas merupakan kemampuan pegawai untuk memenuhi target/jumlah yang ditetapkan dan dapat menyelesaikan pekerjaan yang lebih banyak dengan tanggung jawab yang lebih besar**

Sedangkan jika menurut sedarmayanti, dimensi-dimensi yang menjadi ukuran efektivitas sebuah kebijakan dilihat dari ketepatan waktu, kualitas dan kuantitasnya. Ketiga dimensi tersebut menjadi ukuran atau tolak ukur menurut sedarmayanti dalam menilai keefektifan sebuah kebijakan. Kemudian menurut Nugroho dalam bukunya *Public Policy (2011:652)* mengatakan ada lima prinsip yang harus di penuhi dalam keefektifan kebijakan, yaitu:

1. **Tepat kebijakan**
Ketepatan kebijakan ini dinilai sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Sisi kedua kebijakan adalah apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan. Dan sisi yang ketiga apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai wewenang yang sesuai dengan karakter kebijakannya.
2. **Tepat pelaksanaan**
Aktor implementasi kebijakan tidak hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana yaitu: pemerintah, kerjasama anantara pemerintah-masyarakat/swasta atau implementasi kebijakan diswastakan (*privatization* atau *contracting out*)
3. **Tepat target**
Ketepatan berkenaan dengan tiga hal. Pertama, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan. Kedua, apakah tidak tumpang tindih dengan intervensi lain atau bertentangan dengan kebijakan lain. Ketiga, apakah target dalam kondisi siap atau tidak untuk diintervensi dan apakah intervensi kebijakan baru atau mempengaruhi dari kebijakan sebelumnya.
4. **Tepat lingkungan**
Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu lingkungan kebijakan, yaitu interaksi antar lembaga perumus kebijakan

dengan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Lingkungan yang kedua adalah lingkungan eksternal, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan.

5. **Tepat proses**
 - a. *Policy acceptance*, publik memahami sebagai aturan main yang diperlukan untuk masa depan dan pemerintah memahami sebagai tugas yang harus dilakukan.
 - b. *Policy adaption*, publik menerima sebagai sebuah aturan main yang diperlukan untuk masa depan dan pemerintah menerima sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
 - c. *Strategic readiness*, publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan. Birokrat siap menjadi pelaksana kebijakan.

Dari pendapat ahli yang telah dikemukakan diatas , maka efektivitas kebijakan merupakan suatu standar akan terpenuhinya sasaran dan tujuan kebijakan yang akan dicapai. Selain itu, efektivitas kebijakan juga menunjukkan sejauh mana kebijakan tersebut dilaksanakan. Dari beberapa dimensi mengenai efektivitas kebijakan yang telah dijabarkan di atas, dapat diketahui bahwa dalam menilai efektivitas kebijakan dapat menggunakan berbagai cara yang di sesuaikan dengan kondisi yang ada. Dari berbagai dimensi yang telah di jelaskan di atas, dalam penelitian ini penulis menggunakan teori dari Riant D. Ngugroho (2011) yang mengatakan bahwa ada lima prinsip yang harus dipenuhi dalam keefektifan kebijakan, yaitu tepat kebijakannya, tepat pelaksanaanya tepat target, tepat lingkungan dan tepat proses. Teori ini digunakan penulis dalam penelitian yang dilakukan karena relevan dengan indikasi masalah yang sudah tertera di latar belakang.

2.2 Kerangka Pemikiran

Penulis mengambil *focus* pada efektivitas kebijakan pajak kendaraan bermotor di Provinsi Jawa Barat karena melihat kebijakan pajak progresif yang

telah di terapkan pada Januari 2011 belum mencapai tujuannya sampai sekarang. Tujuan dari di terapkannya pajak progresif pada pajak kendaraan bermotor adalah untuk mengurangi kemacetan, mengurangi tingkat laju pertumbuhan kendaraan bermotor, dan membatasi kepemilikan kendaraan bermotor oleh orang pribadi atau badan yang telah dijabarkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 13 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah.

Suatu kebijakan dikeluarkan oleh pemerintah tidak semata-mata dilihat hanya dari bagus atau tidaknya konten dari kebijakan tersebut. Namun, suatu kebijakan dapat dikatakan efektif apabila pelaksanaan dari kebijakan tersebut dapat mencapai tujuan dari kebijakan yang telah ditetapkan. Dalam hal ini, efektivitas kebijakan merupakan *focus* yang perlu diperhatikan oleh pemerintah selaku pihak administrator negara, seperti yang kita ketahui, untuk mencapai keefektifan kebijakan dipengaruhi oleh berbagai faktor agar kebijakan tersebut dapat mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Banyak masalah-masalah yang muncul baik dari lingkungan dalam maupun lingkungan luar yang menghambat proses pelaksanaan kebijakan tersebut yang menyebabkan suatu kebijakan dikatakan belum efektif.

Dari indikasi-indikasi masalah yang penulis temukan di lapangan, penulis berasumsi bahwa permasalahan-permasalahan yang terjadi yang berkaitan dengan efektivitas kebijakan pajak progresif atas pajak kendaraan bermotor ada dalam organisasi yang bersangkutan yaitu Pusat Pengelolaan Pendapatan Daerah

Wilayah Kota Bandung III Soekarno-Hatta. Hal ini penulis lihat dari lemahnya sikap pelaksana kebijakan dan kurangnya koordinasi yang dilakukan oleh Pusat Pengelolaan Pendapatan Daerah Wilayah Kota Bandung III Soekarno-Hatta. Hal ini menunjukkan bahwa ada faktor-faktor yang menjadi penghambat Pusat Pengelolaan Pendapatan Daerah Wilayah Kota Bandung III Soekarno-Hatta dalam mencapai tujuan dari kebijakan pajak progresif atas pajak kendaraan bermotor.

Adanya indikasi-indikasi masalah yang sudah penulis jabarkan sebelumnya, maka untuk membahas penelitian ini penulis menggunakan teori efektivitas kebijakan dari Riant D. Nugroho yang menjelaskan bahwa ada lima prinsip dalam memenuhi keefektifan kebijakan yaitu tepat kebijakannya, tepat pelaksanaannya, tepat target, tepat lingkungan dan tepat proses. Kerangka pemikiran penulis yang terkait dengan teori Riant D. Nugroho sebagai berikut:

1. Tepat Kebijakan

Untuk dapat mengatasi atau mengurangi masalah-masalah yang muncul, kebijakan yang dikeluarkan harus mengacu pada masalah-masalah yang ingin diselesaikan. Kebijakan yang dikeluarkan harus mampu memecahkan masalah yang ingin diatasi. Selain itu, dalam perumusan kebijakan tersebut harus berdasarkan karakter masalah yang hendak diatasi dan juga kebijakan tersebut harus dibuat oleh lembaga yang memang berwenang dan memiliki kemampuan sesuai dengan karakter kebijakan pajak progresif ataupun pajak kendaraan bermotor. Dengan begitu, kebijakan pajak progresif atas pajak kendaraan bermotor akan sesuai dengan permasalahan yang ada dan dapat memberikan dampak positif.

2. Tepat Pelaksanaan

Dalam melaksanakan kebijakan pajak progresif atas pajak kendaraan bermotor, harus dijalankan oleh pihak yang memang berwenang dan memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Namun, dalam pelaksanaan kebijakan tidak lupa untuk melakukan kerjasama dengan pihak-pihak yang dianggap mampu untuk membantu pemerintah dalam melaksanakan kebijakan tersebut agar dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam hal ini, Pusat Pengelolaan Pendapatan Daerah Wilayah Kota Bandung III Soekarni-Hatta perlu melakukan kerjasama dengan dinas atau lembaga lain yang dapat membantu dalam pelaksanaan kebijakan pajak progresif atas pajak kendaraan bermotor.

3. Tepat Target

Agar kebijakan pajak progresif atas pajak kendaraan bermotor dapat efektif, maka sasaran atau target dalam kebijakan tersebut haruslah tepat. Siapa yang nantinya dikenakan pajak progresif harus sudah diketahui oleh para pelaksana kebijakan. Atau cara mencapai target tersebut harus sudah dipikirkan agar tepat sasaran. Jika dari awal kebijakan tersebut dikeluarkan belum dapat memastikan siapa saja atau apa saja target yang dikenakan, maka kebijakan tersebut nantinya akan sia-sia dan tidak dapat mencapai tujuan yang sesungguhnya.

4. Tepat Lingkungan

Banyak faktor yang menyebabkan apakah kebijakan tersebut efektif atau tidak, salah satunya adalah faktor lingkungan baik itu internal maupun eksternal.

Internal disini maksudnya adalah lingkungan antara instansi atau lembaga yang merumuskan kebijakan pajak progresif atas pajak kendaraan bermotor dengan instansi atau lembaga yang melaksanakan kebijakan tersebut. Sedangkan yang dimaksud faktor eksternal adalah persepsi publik akan kebijakan pajak progresif atas pajak kendaraan bermotor. Kebijakan yang dikeluarkan akan efektif apabila lingkungan disekitar pelaksanaan kebijakan tepat.

5. Tepat Proses

Kemudian prinsip yang terakhir dalam memenuhi keefektifan sebuah kebijakan adalah tepat proses. Secara Umum, pelaksanaan kebijakan terdiri dari tiga proses, yaitu:

- a. *Policy Acceptance*. Publik perlu memahami aturan main yang ada di dalam kebijakan pajak progresif atas pajak kendaraan bermotor yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sedangkan untuk pemerintah sendiri perlu memahami tugas dan wewenang yang harus dilaksanakan.
- b. *Policy Adaption*. Dalam hal ini, publik harus menerima kebijakan pajak progresif atas pajak kendaraan bermotor untuk kebaikan bersama dan pemerintah harus menerima tugas apa saja yang harus mereka lakukan demi melayani masyarakatnya.
- c. *Strategic Readliness*. Publik harus siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan pajak progresif atas pajak kendaraan bermotor dan pemerintah harus siap menjadi pelaksan kebijakan.

Dari penjelasan kerangka pemikiran penulis di atas, maka dapat disimpulkan kembali bahwa agar kebijakan pajak progresif atas pajak kendaraan bermotor yang harus dilakukan oleh Pusat Pengelolaan Pendapatan Daerah Wilayah Kota Bandung III Soekarno-Hatta dapat efektif, maka perlu memenuhi lima prinsip efektivitas kebijakan yaitu tepat kebijakannya, tepat pelaksanaannya, tepat target, tepat lingkungan dan tepat proses.

2.3 Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah di ungkapkan di atas maka penulis merumuskan proposisi sebagai berikut:

“Pelaksanaan kebijakan pajak progresif atas pajak kendaraan bermotor oleh pusat pengelolaan pendapatan daerah wilayah kota bandung III Soekarno-hata akan efektif apabila memenuhi prinsip-prinsip efektivitas kebijakan, yaitu tepat kebijakannya, tepat pelaksanaannya, tepat target, tepat lingkungan dan tepat proses.”