**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI**

**2.1 Kajian Pustaka**

Kajian Pustaka merupakan suatu proses penelaahan atau pengkajian terhadap berbagai literatur atau sumber kepustakaan yang diarahkan untuk menemukan pegangan atau landasan teoritik yang kuat serta memiliki kebenaran yang tinggi. Kajian Pustaka juga menelaah relevansi antara literatur yang dikaji dengan masalah atau fokus penelitian yang akan diteliti. Maka, dalam melakukan kajian pustaka perlu juga diperhatikan tingkat *validitas* dan *realibitas* literatur tersebut, sehingga diharapkan dapat menemukan literatur yang benar-benar berkualitas sesuai fokus penelitian.

**2.1.1 Hasil Penelitian Terdahulu**

1. Selsia Olivia (2016), Implementasi Kebijakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada Dinas Pelayanan Pajak Daerah Kota Bandung (Studi Kasus Pajak Hotel dan Restoran dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 27 dan Nomor 28 Tahun 2000). Skripsi (S1) Universitas Pasundan Bandung.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) menurut pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 bersumber dari pajak daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain Pendapatan Daerah yang sah. PAD merupakan tolak ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah yang mencerminkan kemandirian suatu daerah. PAD Kota Bandung diharapkan dapat menjadi modal utama bagi penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan, ternyata sampai saat ini kondisinya belum bisa menjawab tersebut. Proposisi yang dapat disumbangkan PAD terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) masih relatif rendah yang dialami selama kurun waktu anggaran 2013-2015 yang hanya sebesar 3,16. Salah satu penunjang PAD Kota Bandung adalah pajak hotel dan restoran. Namun berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa, proses pemungutan belum sesuai dengan harapan yang terlihat dari intensitas pendataan dan pendaftaran, tata cara pembayaran dan penagihan, pembinaan dan penertiban serta pelaksanaan pengawasan seperti : a) Masih banyaknya wajib pajak yang belum terdaftar dan memiliki izin usaha karena belum berjalannya pendataan dan pengawasan yang intensif, b) masih kurangnya kemampuan pemerintah daerah Kota Bandung dalam mengelola sumber-sumber potensi daerah.

1. Selly Novicadisa, Sjamsir Sjamsudin, Suryadi. Implementasi Kebijakan Pemungutan Pajak Hotel Kategori Rumah Kos di Kota Malang. Jurnal: Universitas Brawijaya, Malang.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi Perda Kota Malang Nomor 16 tahun 2010 tentang pemungutan pajak hotel kategori rumah kos di Kota Malang. Latar belakang dari penelitian ini adalah tuntutan pemaksimalan perolehan Pendapatan Asli Daerah sebagai bentuk proses desentralisasi di Indonesia. Pemerintah Kota Malang melihat potensi sebaran rumah kos di wilayahnya sebagai dampak dari banyaknya perguruan tinggi dan potensi wisata di Kota Malang dapat dimanfaatkan dengan menarik pajak dari potensi tersebut. Perlu dikaji apakah implementasi pemungutan pajak hotel kategori kos sudah sesuai dengan peraturan yang ada dan mencapai targetnya. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Peneliti menggunakan metode pengumpulan data melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Hasil dari penelitian ini yaitu secara umum implementasi Perda nomor 16 tahun 2010 tentang Pemungutan Pajak Hotel Kategori Rumah Kos di Kota Malang sudah berjalan dengan efektif namun tidak efisien. Penyebab utamanya adalah bentuk komunikasi antar implementor dan sasaran yang belum terjalin dengan baik. Peraturan yang lebih terperinci terkait penarikan pajak hotel kategori rumah kos juga dirasa diperlukan, karena akan membantu implementor dalam menjalankan kebijakan ini yang tergolong masih baru di Kota Malang.

1. Reyne Ivone, Riane J.Pio, Johny R.E Tampi. Implemenatasi Kebijakan Pemungutan Pajak Hotel Kategori Rumah Kos di Kota Manado Provinsi Sulawesi Utara. Jurnal.

Implementasi kebijakan publik adalah sesuatu yang kompleks, melibatkan berbagai aktor, lingkungan atau konteks dimana kebijakan itu dilaksanakan untuk mencapai tujuannya. Berkenaan dengan hal itu, keberadaan berbagai model digunakan untuk melihat bagaimana kebijakan diterapkan yang dikaitkan dengan tujuan untuk mengukur sejauh mana kebijakan tersebut telah dilaksanakan. Berdasarkan masalah yang diangkat, penelitian ini dirancang menggunakan pendekatan kualitatif. Peneliti memilih kota Manado sebagai lokasi penelitian, ini karena di Kota ini jelas ada pertumbuhan rumah kos.

Berdasarkan analisis teori implementasi kebijakan oleh Van Metter dan Van Horn, penerapan kategori kebijakan perpajakan hotel rumah kos di Kota Manado, Sulawesi Utara Provinsi Sulawesi belum berjalan dengan baik. penelitian ini menyarankan: sosialisasi dan afirmasi kepada staf tentang kegiatan yang merupakan bagian dari porgram kerja dan tugas lapangan, dana staf dan operasional dikembangkan, menyusun SOP untuk pelaksanaan tugas, baik di tingkat sub-bidang dan di tingkat lapangan, tindak lanjuti staf yang tidak melaksanakan tugas dengan baik dan wajib pajak yang tidak sadar pajak dan kurangnya dukungan legislatif dalam kebijakan pemungutan pajak hotel untuk rumah kos.

1. Tresia Kristiana, Implementasi Kebijakan Pemungutan Pajak Hotel dan Penginapan di Kabupaten Sintang, Kalimantan Barat. Jurnal.

Penelitan ini tentang Implementasi Kebijakan Pemungutan Pajak Hotel dan Penginapan, terdapat berbagai model yang dapat mendukung pelaksanaan kebijakan guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dari sektor pajak daerah, terindikasi hasil pemungutan yang dilakukan mengalami fluktuasi sehingga hasil pemungutan pajak belum optimal, serta belum dapat dijadikan sebagai sumber keuangan daerah, untuk membiayai kegiatan pemerintahan daerah dan pembangunan yang seharusnya digali dari potensi sumber daya daerah yang dimiliki.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa beban kerja staf pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan melebihi kemampuannya, insentif masih minim namun telah diatur dalam peraturan daerah nomor 5 tahun 2009, disisi lain standar tujuan kebijakan telah ada dan diatur dalam peraturan daerah tentang satuan organisasi perangkat daerah. Komunikasi internal dan eksternal cukup efektif, lingkungan sosial, ekonomi, politik cukup mendukung, sehingga hasil dari pemungutan pajak hotel dan penginapan mengalami peningkatan dilihat dari pencapaian target dan realiasasi meskipun belum signifikan peningkatannya jika dibandingkan dengan potensinya. Temuan dari penelitian ini adalah adanya faktor lain yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu sistem kerja merupakan pengembangan dari teori Implementasi menurut Van Metter dan Van Horn yaitu dimensi standar.

1. Dikki Sudarly. 2018. Implementasi Kebijakan tentang Pemungutan Pajak Hotel atas Rumah Kos di Kota Bandung (Studi pada Badan Pengelolaan Pendapatan Daerah Kota Bandung). Thesis (S2) Universitas Pasundan Bandung.

Penelitian ini membahas Implementasi Kebijakan tentang Pemungutan Pajak Hotel atas Rumah Kos di Kota Bandung. Sejak diberlakukannya kebijakan pemungutan pajak hotel atas rumah kos pada tahun 2012, jumlah pendapatan dari sektor pajak hotel atas rumah kos masih rendah dibandingkan dengan pendapatan pajak dari sektor lainnya. Hal ini mencerminkan bahwa implementasi kebijakan pemungutan pajak hotel atas rumah kos di Kota Bandung masih belum optimal dan masih perlu ditingkatkan.

Faktor-faktor yang menyebabkan belum optimalnya implementasi kebijakan pemungutan pajak hotel atas rumah kos di Kota Bandung dan strategi yang dilakukan untuk mengatasi kendala dalam mengimplementasikan kebijakan pemungutan pajak hotel atas rumah Kos di Kota Bandung.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pemungutan pajak hotel atas rumah kos di Kota Bandung masih belum optimal hal ini disebabkan karena kurangnya sumber daya manusia, kurangnya fasilitas penunjang, serta kurangnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat dalam membayar pajak. Untuk mengatasi hal itu, maka BPPD Kota Bandung melakukan penerbitan NPWB Jabatan, sosialisasi yang intens, berkoordinasi dengan aparat kewilayahan dan juga penerapan sanksi yang tegas kepada Pemilik Rumah Kos yang tidak taat dalam membayar pajak.

* + 1. **Pengertian Administrasi dan Administrasi Publik**

Menurut *Ulbert Silalahi (2003)*, Administrasi secara sempit didefinisikan:

**“Sebagai penyusunan dan pencatatan data dan informasi secara sistematis baik internal maupun eksternal dengan maksud menyediakan keterangan serta memudahkan untuk memperoleh kembali baik sebagian maupun menyeluruh. Pengertian administrasi secara sempit ini lebih dikenal dengan istilah Tata Usaha”.**

Sedangkan menurut S.P. Siagian (1973) dalam buku Ulbert Silalahi (2003) Administrasi yaitu **“proses kerjasama antara dua orang atau lebih berdasarkan rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditentukan”.**

Berdasarkan hal tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa administrasi ialah suatu proses penyelenggaraan kegiatan yang dilakukan bersama-sama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Administrasi baik dalam pengertian luas maupun sempit di dalam penyelenggaraannya diwujudkan melalui fungsi-fungsi manajemen yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan.

Setelah mengetahui pengertian mengenai Administrasi, maka penulis akan menambahkan mengenai pengertian Administrasi Publik menurut Chandler dan Plano (1988:29-30) dalam Keban (2014:3) adalah **‘Proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola (manage) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik’.**

Menurut Fesler (1980:9) dalam Keban (2014:5) mengemukakan bahwa **‘Administrasi Publik adalah *The Administration of Governmental Affair’*.** Administrasi publik diartikan sebagai penyusunan dan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh birokrasi dalam skala besar dan untuk kepentingan publik.

Menurut Nigro & Nigro dalam Keban (2014:5) mengemukakan bahwa “**Administrasi Publik adalah usaha kerjasama kelompok dalam suatu lingkungan publik, yang mencakup ketiga cabang yaitu yudikatif, legislatif dan eksekutif”.**

Sedangkan menurut Barton & Chappel dalam Keban (2014:5) melihat **“Administrasi Publik sebagai *the work of government* atau pekerjaan yang dilakukan oleh Pemerintah”**

Dari pengertian diatas dapat dipahami bahwa Administrasi Publik adalah proses kerjasama yang dilakukan antara birokrat maupun aktor lainnya untuk mencapai tujuan bersama dengan memperhatikan unsur normatif.

* + 1. **Pengertian Kebijakan**

Menurut Thoha (2008:108) mengemukakan bahwa:. **“Kebijakan publik mengatur banyak hal mulai dari perilaku, mengorganisasikan birokrasi, mendistribusikan penghargaan sampai penarikan pajak dari masyarakat”.**

Menurut James E. Anderson dalam buku Subarsono (2018:2) mengemukakan bahwa: **‘Kebijakan Publik sebagai kebijakan yang telah ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintahan’.**

Menurut Harrold Laswell dan Abraham Kaplan yang dikutip oleh Dye (1981) dalam buku Subarsono (2018:3) bahwa ‘**Kebijakan Publik hendaknya berisi tujuan-tujuan, nilai – nilai dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat’.**

Berdasarkan hal tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa Kebijakan Publik merupakan aturan yang berisi tujuan dan kejelasan pelaksana dalam melakukan kegiatan pemerintah, dilaksanakan oleh badan – badan dan aparat pemerintah. Kegiatan pemerintah berupa proses perencanaan, pengorganisasian birokrasi maupun pengawasan yang dilakukan sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.

* + 1. **Pengertian Implementasi dan Implementasi Kebijakan**

Bertitik tolak pada latar belakang dan perumusan masalah, peneliti menggunakan landasan teori berupa pendapat dari para ahli yang menjadi kajian dalam penelitian yakni Implementasi Kebijakan Pemungutan Pajak Hotel.

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2014:148) mengemukakan bahwa **“Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*) atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*).”**

Grindle dalam Winarno (2014:149) memberikan pandangan terhadap Implementasi dengan mengatakan secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (linkage) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.

Menurut Leo Agustino (2017:129) mengemukakan bahwa:

**“Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, di mana pelaksana kebijakan melakukan aktivitas atau kegiatan sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.”**

Pada dasarnya, kebijakan dibuat karena adanya suatu permasalahan, untuk menyelesaikan permasalahan itu harus mengimplementasikan kebijakan dalam bentuk kegiatan dengan mengikuti sesuai prosedur yang ada untuk mencapai suatu tujuan.

**Implementasi Kebijakan**

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino, 2006:139) mendefinisikan:

**‘Implementasi Kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.’**

Menurut Budi Winarno (2005:101) mengemukakan bahwa:

**“Implementasi Kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.**

Sementara itu, **‘keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (output), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih’**. Grindle (1980:5) dalam buku Leo Agustino (2010:129)

Maka dapat disimpulkan bahwa Implementasi Kebijakan merupakan suatu kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan dengan memperhatikan unsur normatif. Implementasi kebijakan menyangkut pada tiga hal yaitu, adanya tujuan atau sasaran kebijakan, adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan dan adanya hasil kegiatan.

**2.1.5 Model Implementasi Kebijakan menurut para Ahli**

Perkembangan studi implementasi kebijakan telah memasuki generasi ketiga, dimana generasi pertama memperkenalkan pendekatan *top-down.* Pendekatan yang mengasumsikan bahwa implementasi kebijakan dimulai dengan keputusan yang dibuat oleh pemerintah sehingga pelaksanaannya pun bersifat tersentralisasi. Pendekatan *top-down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan atau kebijakan yang telah ditetapkan oleh aktor pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh para aparatur, administratur atau birokrat di semua tingkatan terutama pada tingkatan bawah. Fokus analisis implementasi kebijakan pada pendekatan *top-down* berkisar pada masalah-masalah pencapaian tujuan formal kebijakan yang telah ditentukan.

Generasi kedua perkembangan teori implementasi kebijakan memperkenalkan pendekatan *bottom-up* atau dalam istilah Lester & Stewart Jr. (2000:108) dinamakan *the market approach* (pendekatan pasar) sebagai respon atas pendekatan *top-down*. Bahwa untuk menyelesaikan masalah publik sebaiknya dimulai dari “bawah” yang mengenal dan memahami konteks maslaah yang dirasakan oleh mereka.

Generasi ketiga, memperkenalkan pendekatan hibrid atau pendekatan campuran (antara pendekatan *top-down* dengan pendekatan *bottom-up*). Pendekatan ini untuk mengatasi kelemahan konseptual perdebatan dua kutub antara pendukung pendekatan *top-down* dengan pendukung pendekatan *bottom-up.* Pendekataan ini juga menumpukan perhatian pada argumen empiris tentang konseptualisasi yang tepat mengenai proses implementasi dan secara pragmatis meramu argumen-argumen ekstrim dari kedua belah pendekatan menjadi model yang mengakui kemudi pusat dan otonomi daerah.

Model-model implementasi kebijakan publik, seperti:

1. **Donald Van Metter & Carl Van Horn**

Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performasi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan dengan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik, yaitu:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan,
2. Sumber Daya,
3. Karakteristik agen pelaksana,
4. Sikap atau kecenderungan para pelaksana,
5. Komunikasi antar-organisasi dan aktivitas pelaksana
6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.
7. **George C. Edward III**

Model implementasi yang berperspektif top-down dikembangkan oleh Edward III dengan menamakan model implementasi kebijakan publik dengan istilah *Direct and Indirect Impact on Implementation.* Terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

1. Komunikasi,
2. Sumber Daya,
3. Disposisi,
4. Struktur birokrasi.
5. **Marilee S. Gridle**

Pendekatannya dikenal dengan nama *Implementation as A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian *outcomes* (yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih). Keberhasilan suatu implementasi kabijakan publik menurut Grindle juga amat ditentukan oleh tingkat *implementability* yang terdiri dari:

1. *Content of Policy*
2. *Context of Policy*
3. **Daniel H. Mazmanisn & Paul A. Sabatier**

Model implementasi ini disebut dengan *A Frame for Policy Implementation Analysis*. Kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasikan variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

1. Mudah atau tidaknya masalah yang akan digarap.
2. Tingkat dan Ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki.
3. Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat.
4. Yang Variabel-variabel di luar undang-undang yang mempengaruhi implementasi.
5. **Thomas R. Dye**

Model implementasi kebijakan dari Dye sering disebut juga dengan istilah “Model Implementasi Interaktif”. Model ini menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses yang dinamis, karena setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika program dianggap kurang memenuhi harapan *stakeholders*. Ini berarti bahwa berbagai tahap implementasi program atau kebijakan publik akan dianalisis dan dievaluasi setiap fase pelaksanaannya diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan.

Input sumber daya dapat digunakan secara optimum jika dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan terjadi interaksi positif dan dinamis antara pengambilan kebijakan, pelaksanaan kebijakan (masyarakat) dalam suasana dan lingkungan yang kondusif.

1. **Charles O. Jones**

Menurut Jones (1996:296) buku Agustino (2017:154) dalam melaksanakan aktivitas implementasi program atau pelaksanaan kebijakan, terdapat tiga macam aktivitas yang perlu diperhatikan secara saksama, yakni:

1. Organisasi : pembentukan atau penataan ulang sumber daya, unit dan metode agar kebijakan dapat memberikan hasil atau dampak.
2. Interpretasi : menafsirkan bahasa kebijakan menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan.
3. Penerapan : ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

**2.1.6 Pengertian Pajak**

Pajak menurut Undang – Undang Nomor 16 tahun 2009 dalam (Mardiasmo:2018), bahwa pajak adalah kontribusi wajib pajak kepada negara yang terutang oleh pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang – Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan bagi sebesar – besarnya kemakmuran rakyat.

Sedangkan menurut Soemitro dalam buku Mardiasmo (2018:3), pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dnegan tiada mendapat jasa timbal (kontrapretasi) yang langsung dapat ditujukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.

Definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa pajak memiliki unsur – unsur:

1. Iuran dari rakyat kepada negara.

Yang berhak memungut pajak hanyalah negara. Iuran tersebut berupa uang (bukan barang).

1. Berdasarkan Undang-Undang.

Pajak dipungut berdasarkan atau dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.

1. Tanpa jasa timbal atau kontraprestasi dari negara yang secara langsung dapat ditunjuk. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah.
2. Digunakan untuk mebiayai rumah tangga negara, yakni pengeluaran-pengeluaran yang bermanfaat bagi masyarakat luas.

Adapun 2 fungsi pajak, sebagai berikut:

1. Fungsi Anggaran (*budgetair*)

Pajak berfungsi sebagai salah satu sumber dana bagi pemerintah untuk membiayai pengeluaran – pengeluarannya.

1. Fungsi Mengatur (*cregulered*)

Pajak berfungsi sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi.

**2.1.7 Pengertian Pajak Daerah**

Pada Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam (Mardiasmo, 2008:14) bahwa ‘Pajak Daerah yang selanjutnya disebut pajak adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.’

Sedangkan menurut Siahaan Marihot dalam bukunya (2005:10) “Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh Daerah kepada orang pribadi atau badan tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Dengan demikian pajak daerah merupakan pajak yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan peraturan daerah (Perda).”

Maka dari itu Pajak Daerah dapat disimpulkan yaitu iuran wajib orang pribadi maupun badan dengan melakukan pemungutan yang dapat dipaksakan berdasarkan undang-undang atau peraturan daerah yang berlaku untuk pembiayaan keperluan Daerahnya. Pada wilayah Kabupaten Cianjur, ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 02 tahun 2011 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

**2.1.8 Jenis – Jenis Pajak Daerah**

Menurut Mardiasmo (2008:15), Pajak Daerah dibagi menjadi 2 bagian, yaitu:

1. Pajak Provinsi yang terdiri dari:
2. Pajak Kendaraan Bermotor;
3. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
4. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
5. Pajak Air Permukaan; dan
6. Pajak Rokok.
7. Pajak Kabupaten/Kota yang terdiri dari:
8. Pajak Hotel;
9. Pajak Restoran;
10. Pajak Hiburan;
11. Pajak Reklame;
12. Pajak Penerangan Jalan;
13. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
14. Pajak Parkir;
15. Pajak Air Tanah;
16. Pajak Sarang Burung Walet;
17. Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan;
18. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

**2.1.9 Pemungutan Pajak**

Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 02 tahun 2011, bahwa Pemungutan adalah suatu rangkaian kegiatan mulai dari penghimpunan data objek dan subjek pajak, penentuan besarnya pajak yang terutang sampai kegiatan penagihan pajak kepada wajib pajak serta pengawasan penyetorannya.

Agar pemungutan pajak tidak menimbulkan hambatan atau perlawanan, maka pemungutan pajak harus memenuhi syarat pajak sebagai berikut:

1. Pemungutan pajak harus adil (Syarat Keadilan)

Sesuai dengan tujuan hukum, yakni mencapai keadilan, Undang – undang maupun pelaksanaan pemungutan pajak harus adil. Adil dalam perundang-undangan antaranya mengenakan pajak secara umum dan merata, serta disesuaikan dengan kemampuan masing-masing. Sedang adil dalam pelaksanaannya yakni dengan memberikan hak bagi Wajib Pajak untuk mengajukan keberatan, penundaan dalam pembayaran dan mengajukan banding kepada Pengadilan Pajak.

1. Pemungutan harus berdasarkan Undang-Undang (Syarat Yuridis)

Di Indonesia, pajak diatur dalam UUD 1945 pasal 23 ayat 2. Hal ini memberikan jaminan hukum untuk menyatakan keadilan, baik bagi negara maupun warganya.

1. Tidak mengganggu perekonomian (Syarat Ekonomis)

Pemungutan tidak boleh mengganggu kelancaran kegiatan produksi maupun perdagangan tidak menimbulkan kelesuan perekonomian masyarakat.

1. Pemungutan pajak harus efisien (Syarat Finansial)

Sesuai fungsi *bugdetair,* biaya pemungutan pajak harus lebih rendah dari hasil pemungutannya.

1. Sistem pemungutan pajak harus sederhana

Sistem pemungutan yang sederhana akan memudahkan dan mendorong masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya. Syarat ini telah dipenuhi oleh undang-undang perpajakan yang baru.

Beberapa teori yang menjelaskan atau memberikan justifikasi pemberian hak kepada negara untuk memungut. Teori – teori tersebut antara lain adalah:

1. Teori Asuransi

Negara melindungi keselamatan jiwa, harta benda dan hak-hak rakyatnya. Oleh karena itu rakyat harus membayar pajak yang diibaratkan sebagai suatu *premi asuransi* karena memperoleh jaminan perlindungan.

1. Teori Kepentingan

Pembagian beban pajak kepada rakyat didasarkan pada kepentingan (misalnya perlindungan) masing-masing orang. Semakin besar kepentingan seseorang terhadap negara, makin tinggi pajak yang harus dibayar.

1. Teori Daya Pikul

Beban pajak untuk semua orang harus sama beratnya, artinya pajak harus dibayar sesuai dengan *daya pikul* masing-masing orang. Untuk mengukur daya pikul dapat digunakan 2 pendekatan, yaitu:

1. *Unsur Objektif*, dengan melihat besarnya penghasilan atau kekayaan yang dimiliki oleh seseorang.
2. *Unsur subjektif,* dengan memerhatikan kebutuhan materiil yang harus dipenuhi.
3. Teori Bakti

Dasar keadilan pemungutan pajak terletak pada hubungan rakyat dengan negaranya. Sebagai warga negara yang berbakti, rakyat harus selalu menyadari bahwa pembayaran adalah sebagai suatu kewajiban.

1. Teori Asas Daya Pikul

Dasar keadilan terletak pada akibat pemungutan pajak. Maksudnya memungut pajak berarti menarik daya beli dari rumah tangga masyarakat untuk rumah tangga negara. Selanjutnya negara akan menyalurkan kembali ke masyarakat dalam bentuk pemeliharaan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian kepentingan seluruh masyarakat lebih diutamakan.

**2.1.10 Pajak Hotel**

Dengan nama Pajak Hotel dipungut pajak atas setiap pelayanan yang disediakan oleh hotel.Objek pajak hotel adalah pelayanan yang disediakan oleh hotel dengan pembayaran,termasuk jasa penunjang sebagai kelengkapan hotel yang sifatnya memberikan kemudahandan kenyamanan, termasuk fasilitas olah raga dan hiburan.Objek pajak sebagaimana dimaksud ayat (2) meliputi :

1. Fasilitas penginapan atau fasilitas tinggal jangka pendek antara lain gubuk pariwisata. (*cottage*), villa yang disewakan, motel, wisma pariwisata, pesanggrahan (hostel), losmen, rumah penginapan termasuk rumah kos dengan jumlah kamar 10 (sepuluh) atau lebih yang menyediakan fasilitas seperti rumah penginapan;
2. Jasa penunjang antara lain tempat menyantap makanan dan/atau minuman, telepon, faximile, teleks, fotokopi, pelayanan cuci, setrika, dan tranportasi, yang disediakan atau dikelola hotel;
3. Fasilitas olah raga dan hiburan antara lain pusat kebugaran, kolam renang, tenis, golf, karaoke, pub, diskotik yang disediakan atau dikelola hotel;
4. Jasa persewaan ruangan untuk kegiatan acara atau pertemuan di hotel.

Adapun yang tidak termasuk pajak hotel, adalah :

1. Jasa tempat tinggal asrama yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah;
2. Jasa sewa apartemen, kondominium, dan sejenisnya;
3. Jasa tempat tinggal di pusat pendidikan atau kegiatan keagamaan;
4. Jasa tempat tinggal di rumah sakit, asrama perawat, panti jompo, panti asuhan dan panti sosial lainnya yang sejenis;
5. Jasa biro perjalanan atau perjalanan wisata yang diselenggarakan oleh hotel yang dapat dimanfaatkan oleh umum.

Maka, Subjek pajak hotel adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pembayaran kepada orang pribadi atau badan yang mengusahakan hotel. Wajib pajak hotel adalah orang pribadi atau badan yang mengusahakan hotel. Dasar pengenaan pajak hotel adalah jumlah pembayaran atau yang seharusnya dibayar kepadahotel. Tarif pajak hotel ditetapkan sebesar 10% (sepuluh persen).

* + 1. **Kondisi Eksisting Pajak Hotel di Kabupaten Cianjur**

Pajak Hotel di Kabupaten Cianjur saat ini masih perlu diperhatikan walaupun memang pendapatan pajak dari sektor hotel ini telah berkontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah namun dibalik itu semua masih banyak yang perlu diperhatikan dan perlu dipertahankan keutuhan hotel di Kabupaten Cianjur. Karena peningkatan potensi pajak hotel pertahunnya di Kabupaten Cianjur ini sangat sulit ditingkatkan.

Di wilayah Cianjur terbagi menjadi 3 sektor wilayah yaitu ada di sektor wilayah Cipanas, Cianjur dan Cianjur Selatan. Sementara Hotel yang terdapat masih banyak di kunjungi berada di sektor Cipanas karena di sektor ini terdapat beberapa objek pariwisata yang sering dikunjungi oleh wisatawan nusantara maupun mancanegara. Sementara untuk sektor Cianjur saat ini dapat dikatakan belum mampu menarik minat atau perhatian masyarakat Cianjur sendiri dan di Cianjur Selatan saat ini sedang mengalami penurunan karena disebabkan beberapa hal yaitu perekonomian, lingkungan dan lokasi yang sangat jauh dari perkotaan, hal ini yang menyebabkan di sektor Cianjur Selatan kurang diminati penginapan atau rumah singgahnya.

Tingkat perekonomian di Kabupaten Cianjur pun masih di tahap menengah dan sangat jarang sekali masyarakat Cianjur mengunjungi hotel untuk sekedar menginap ataupun berkunjung dan mengadakan acara di hotel wilayah Kabupaten Cianjur.

Kondisi saat ini mengenai Perhotelan di Cianjur masih belum dapat dipastikan baik atau buruk kondisinya. Karena masih jadi perdebatan di kalangan wajib pajak bahwa dari Badan Pengelolaan Pendapatan Daerah Kabupaten Cianjur memiliki misi untuk meningkatkan jumlah potensi pajak hotel, sementara di kalangan hotel-hotel kecil sedang mengalami keterpurukan karena banyaknya isu mengenai pertumbuhan hotel-hotel besar atau berbintang di wilayah Kabupaten Cianjur. Selain itu, terdapat beberapa Hotel yang terancam gulung tikar karena sepinya wisatawan yang datang, mengakibatkan lemahnya pendapatan. Namun bukan hal itu saja yang menjadi penyebab keterpurukan hotel di Wilayah Cianjur saat ini sedang terjadi perbaikan jalur puncak.

* 1. **Kerangka Pemikiran**

Kerangka pemikiran merupakan kerangka untuk mengalirkan jalan pikiran yang logis (*logical construct*). Kerangka pemikiran diarahkan untuk menjawab secara rasional atas masalah yang dirumuskan.

Dari pengertian dan definisi Implementasi Kebijakan, Pajak Daerah dan Pajak Hotel yang dikemukakan oleh pakar di atas. Peneliti mengadopsi bahwa Implementasi Kebijakan Pemungutan Pajak Hotel di Kabupaten Cianjur ada kaitannya dengan Pendapatan Daerah Kabupaten Cianjur. Mengacu pada Teori Implementasi Kebijakan dari Merilee Grindle yaitu *Content of Policy* dan *Context of Policy*, sebagai berikut:

Feed Forward

OUTCOME

Pajak hotel telah berkontribusi terhadap PAD namun masih banyak potensi yang belum dikelola dengan baik yang disebabkan oleh pelaksanaan kebijakan yang belum intensif melakukan pengawasan yang menyeluruh dan banyaknya wajib pajak yang tidak patuh.

OUTPUT

Pencapaian dapat dikatakan telah baik namun belum optimal dikarenakan tingkat kepatuhan yang rendah dan SDM dan fasilitas yang kurang memadai.

PROSES

1. Content of Policy:

Interest affected, Type of benefit, Extent of change envision, Site of decision making,Program implementor, Resource Committed.

1. Context of Policy:

Power, interest and strategy of actor involved, institusion and regime characteristic, complience and responsiveness.

INPUT

1. Pelaksana Kebijakan
2. Potensi Pajak Hotel, yaitu: gubuk pariwisata, penginapan, villa,losmen, hostel,wisma dan rumah kos.

Feed Back

Gambar 1

Kerangka Pemikiran

Sumber: Interpretasi Peneliti, 2019.

* 1. **Proposisi**

Implementasi Kebijakan Pemungutan Pajak Hotel berdasarkan oleh *Content Policy* dan *Context Policy* pada Badan Pengelolaan Pendapatan Daerah Kabupaten Cianjur.