

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **2.1. Konsep Administrasi**

Kebanyakan masyarakat mengenal administrasi sebagai aktivitas-aktivitas kantor, urusan surat menyurat atau yang sering disebut tata usaha. Namun administrasi pada intinya memiliki cakupan yang luas, yaitu administrasi sebagai seni sekaligus proses. Sebagai seni, penerapan administrasi memerlukan kiat tertentu yang sifatnya sangat situasional dan kondisional. Sedangkan sebagai proses, dalam penyelenggaraan administrasi terkadang pemikiran yang sangat mendasar yaitu bahwa semakin lama proses administrasi itu berlangsung, harus diupayakan tercapainya tingkat dan mutu pekerjaan yang semakin meningkat.

Menurut **Siagian** dalam bukunya **Kerangka Dasar Ilmu Administrasi (2001:2)** mengemukakan pendapatnya mengenai administrasi, bahwa yang dimaksud administrasi adalah:

**“Keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalisme tertentu dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan secara berdaya guna dan berhasil guna.”**

Menurut **Fayol (1841-1925)**,

**“Administrasi bukan hak dan kewajiban semata-mata atau pun bukan pertanggung jawaban semata-mata dari pada pimpinan atau anggota pimpinan sendiri, tetapi tersebar luas ke seluruh anggota organisasi, bahkan buruh (pekerja) ikut serta sesuai tingkatnya dalam kegiatan administrasi.”**

Seperti halnya ada skala hierarki adanya dari jalur dari atas ke bawah dalam organisasi. Administrasi yang dikemukakan oleh **Fayol** diatas hampir sama dengan pendapat **Silalahi** dalam bukunya **Studi Tentang Ilmu Administrasi, Konsep, Teori, dan Dimensi (2011:11)** merumuskan batasan tentang administrasi, yaitu :

**“Kegiatan kerjasama yang dilakukan sekelompok orang berdasarkan pembagian kerja sebagaimana ditentukan dalam stuktur dengan mendayagunakan sumberdaya-sumberdaya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien”.**

Kedua pendapat tersebut memiliki beberapa kesamaan, yaitu bahwa administrasi mencakup proses kerjasama dalam mencapai tujuan dan manfaat sumber daya yang ada. Berdasarkan pengertian administrasi tersebut dapat disimpulkan bahwa administrasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh sebuah kelompok untuk mencapai tujuan dengan menggunakan sarana dan prasarana yang tersedia.

## **2.2 Konsep Administrasi Publik**

*Public Administration* secara etimologis adalah “*Public*” berasal dari bahasa Latin “*Poplicus*” yang semula dari kata “*populus*” atau “*people*” dalam bahasa Indonesia berarti rakyat.

Menurut **McCurdy** yang dikutip oleh **Keban** dalam bukunya **Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik** (2014:3) mengemukakan bahwa:

**“Administrasi publik dapat dilihat sebagai suatu proses politik, yaitu sebagai salah satu metode memerintah suatu negara dan dapat juga dianggap salah satu prinsipil untuk melakukan berbagai fungsi Negara.”**

Menurut **Nigro** dan **Nigro** yang dikutip oleh **Keban** dalam bukunya **Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik** (2014:5) mengemukakan bahwa:

**“Administrasi publik adalah usaha kerjasama kelompok dalam suatu lingkungan publik, yang mencakup ketiga cabang yudikatif, legislatif dan eksekutif mempunyai suatu peranan penting dalam memformulasikan kebijakan public, sehingga menjadi bagian dari proses politik yang sangat berbeda dengan cara-cara yang ditempuh oleh administrasi swasta dan berkaitan erat dengan beberapa kelompok swasta dan individu dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.”**

Berdasarkan definisi administrasi publik diatas dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan kegiatan politik untuk mengelola atau mengimplementasikan keputusan yang telah dipilih dan menekankan proses institusional yaitu kerja sama kelompok yang berbeda dengan swasta.

### **2.3. Konsep Kebijakan**

Pada umumnya kebijakan sering disebut dengan *policy*. *Policy* diartikan kebijakan atau kebijaksanaan dalam bahasa Indonesia menjadi dapat dibenarkan. Istilah kebijakan merupakan terjemahan dari kata *policy* sedangkan kebijaksanaan terjemahan dari kata *wisdom* yang berasal dari bahasa Inggris.

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan, peneliti akan mengemukakan beberapa pengertian kebijakan menurut para ahli untuk mempermudah memahami dan mengerti kebijakan.

**Winarno** dalam bukunya **Kebijakan Publik Teori, Proses, dan Studi Kasus (2012:20)**

- a. **Richard Rose** kebijakan hendaknya dipahami “serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri”
- b. **Friedrich** mendefinisikan “kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan - hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu
- c. **Andreson** membuat definisi “kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang actor atau sejumlah actor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan merupakan suatu program yang dibuat oleh suatu lembaga pemerintahan yang berisikan mengenai tindakan-tindakan yang harus dilaksanakan oleh berbagai pihak yang bersangkutan dalam rangka untuk memecahkan masalah.

#### **2.4. Konsep Kebijakan Publik**

Kebijakan publik terdiri dari dua kata yakni kebijakan dan publik. Kebijakan adalah seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan bagaimana cara untuk pencapaian tujuan.

Kata publik mempunyai pengertian yang berbeda dengan pengertian masyarakat. Perbedaan pengertiannya adalah Lingkungan masyarakat diartikan sebagai sistem antar hubungan sosial dimana manusia hidup dan tinggal secara bersama-sama. Dalam masyarakat terdapat norma-norma atau nilai-nilai tertentu yang mengikat atau membatasi kehidupan anggota-anggotanya. Sedangkan kata publik diartikan sebagai kumpulan orang-orang yang menaruh perhatian, minat atau kepentingan yang sama. Tidak ada norma atau nilai yang mengikat/membatasi perilaku publik sebagaimana halnya pada masyarakat. Sebab itu, publik sulit dikenali sifat-sifat kepribadiannya (identifikasinya) secara jelas. Menurut **Islamy** dikutip oleh **Kamal Alamsyah** dalam bukunya **Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi** (2016:26-27).

Istilah kebijakan publik sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari dan dalam kegiatan-kegiatan akademis dalam ilmu politik. Namun demikian, meskipun kebijakan publik mungkin dapat dipandang sesuatu yang terjadi terhadap seseorang, tetapi sebenarnya kita telah dipengaruhi secara mendalam oleh banyak kebijakan public dalam kehidupan sehari-hari.

Menurut **Kamal Alamsyah (2016)** kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi persoalan yang muncul dalam kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang kondusif, aspiratif, dan demokratis.

Pakar kebijakan publik mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik, agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan (Thomas Dye, 1992; 2-4)

Menurut Carl Friedrich (1975) dikutip oleh Kamal Alamsyah dalam bukunya **Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi** (2016:11) mengatakan

**“Kebijakan publik sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu.”**

Menurut Islamy (2002), kebijakan publik serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan dan berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Dan menurut Dye (2002), *is whatever governments choose to do or not to do* (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan).

Kebijakan publik di Indonesia biasanya berbentuk perundang-undangan. Ada beberapa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yaitu sebagai berikut;

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Berbagai definisi tersebut, bila diurai bahwa kebijakan publik yang lebih luas dapat diartikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang terdiri dari berbagai kegiatan yang terangkai, yang merupakan pilihan pemerintah, sehingga kebijakan tersebut mempunyai dampak terhadap sejumlah besar orang.

## **2.5 Konsep Implementasi dan Implementasi Kebijakan**

Implementasi sering dianggap hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh. Akan tetapi dalam kenyataannya, tahapan implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Dengan kata lain implementasi merupakan tahap dimana suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan kebijakan itu sendiri.

Terdapat beberapa konsep mengenai implementasi yang dikemukakan oleh beberapa ahli. Secara etimologis, menurut **Solichin Abdul Wahab** (2006:64) adalah sebagai berikut:

**Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*, dalam kamus besar *webster*, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakansesuatu); *dan to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).**

Istilah implementasi merujuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat yang dalam hal ini dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

**Implementasi melibatkan usaha dari pembuat kebijakan untuk mempengaruhi “*street level bureaucrats*” untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target group*). Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, melainkan juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai *variable*, baik individual maupun organisasional yang saling berinteraksi (Subarsono, 2013:88-89)**

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.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang krusial dalam proses kebijakan publik. Program kebijakan yang dibuat haruslah diimplementasikan agar mempunyai dampak atau mencapai tujuan yang diinginkan. **Lester** dan **Stewart** menyebutkan bahwa :

**Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi jika dipandang secara luas memiliki makna sebagai bentuk pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program. (Winarno, 2012:147).**

**Ripley dan Franklin** berpendapat bahwa **“implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*)” (Winarno, 2012:148).**

Sedangkan menurut **Edward III** yang dikutip oleh **Satibi** dalam bukunya Teknik Penulisan Skripsi, Tesis dan Disertasi (2011:167) mengemukakan bahwa: *“Policy implementations...is the stage of policy making between the establishment of a policy...and the consequences of the policy for people whom is affects”*.

Dari uraian mengenai implementasi kebijakan menurut para ahli diatas kemudian dapat dipahami bahwa implementasi kebijakan dapat dipahami sebagai berikut :

1. Merupakan bentuk pelaksanaan undang-undang atau turunannya;
2. Melibatkan birokrat sebagai aktor, organisasi dan prosedur;
3. Mengandung tujuan yang hendak dicapai;
4. Dipengaruhi oleh berbagai variable yang kompleks.

Berdasarkan poin diatas, penulis memahami bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu bentuk pelaksanaan undang-undang dimana keterlibatan birokrat dibutuhkan untuk menjalankan kebijakan untuk mencapai tujuan kebijakan yang pelaksanaannya dipengaruhi oleh berbagai variable yang kompleks.

**Tachjan** (2006:26) menjelaskan tentang unsur-unsur dari implementasi kebijakan yang mutlak harus ada yaitu: Unsur pelaksana, Adanya program yang dilaksanakan dan Target group atau kelompok sasaran.

Unsur pelaksana adalah implementor kebijakan yang diterangkan **Dimock & Dimock** dalam **Tachjan** (2006:28) adalah:

**”Pelaksana kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakkan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian”**

**Grindle** (1980:11) menjelaskan bahwa isi program harus menggambarkan; **“kepentingan yang dipengaruhi (*interest affected*), jenis manfaat (*type of benefit*), derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*), status pembuat keputusan (*site of decision making*), pelaksana program (*program implementers*) serta sumberdaya yang tersedia (*resources committed*).”**

Masih dalam membahas mengenai unsur-unsur implementasi kebijakan publik. Unsur yang terakhir adalah *target group* atau kelompok sasaran, **Tachjan** (2006i:35) mendefinisikan bahwa: **"target group yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan"**.

### **2.5.1 Model-Model Implementasi Kebijakan**

**Model Van Meter dan Van Horn** : Model pertama adalah model yang paling klasik, yakni model yang diperkenalkan **Donald Van Meter dan Carl Van Horn** (1975), bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variable yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel sebagai berikut:

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
2. Karakteristik agen pelaksana/implementator
3. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik
4. Kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor.

**Model Mazmanian dan Sabatier** : Model yang kedua adalah model yang dikembangkan **Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier** (1983) yang mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Model Mazmanian dan Sabatier disebut pula dengan *Model Kerangka Analisis Implementasi (a framework for implementation analysis)*.

**Model Goggin : Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester** mengembangkan apa yang disebutnya sebagai “*communication model*” untuk implementasi kebijakan yang disebutnya sebagai “generasi ketiga model implementasi kebijakan”. Goggin dan kawan-kawan bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan metode penelitian dengan adanya variabel *independen*, *intervening*, dan *dependen*, dan meletakkan komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan

Secara umum, dalam proses implementasi kebijakan, para ahli mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. **Grindle** (1980) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variable yaitu *content of policy* atau isi kebijakan, dan *context of implementation* atau lingkungan implementasi.

*Content of policy* dalam teori yang dikemukakan oleh Grindle mencakup :

1. Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran (*target groups*) termuat dalam isi kebijakan;
2. Jenis dan manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran;
3. Sumber daya yang dikerahkan dalam implementasi; dan
4. Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan.

*Context of implementation* mencakup :

- 1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan;
- 2) Karakteristik institusi dan pemerintah yang berkuasa; dan
- 3) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran

Model implementasi yang dikemukakan oleh **George Edward III** (1980:1) menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*.

Menurut **Edward III** yang dikutip oleh **Agustino (2006:65)** mengemukakan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Sub kategori dari faktor-faktor mendasar ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruhnya terhadap implementasi. Terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

### **1. Komunikasi**

Komunikasi menurutnya lebih lanjut, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan.

Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Menurut **Hogwood dan Gunn** yang dikutip oleh **Wahab** dalam bukunya yang berjudul **Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara (2012:77)**

**Komunikasi antar organisasi bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yaitu praktik pelaksanaan kebijakan.**

Pengetahuan atas apa yang mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten.

Komunikasi dan penyaluran komunikasi itu sendiri diperlukan agar para pembuat keputusan di dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi di atas, yaitu:

- a) **Transmisi**, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.
- b) **Kejelasan**, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (street-level-bureuacrats) harus lah jelas dan tidak membingungkan. Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

- c) **Konsistensi**, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana.

## 2. Sumberdaya

Sumberdaya merupakan hal penting lainnya, menurut **George C. Edward III**, dalam mengimplementasikan kebijakan. Salah satunya yakni sumberdaya manusia. Sumberdaya manusia merupakan faktor utama dalam terwujudnya implementasi kebijakan. Mereka yang menjadi penggerak roda organisasi dalam hal ini organisasi pemerintahan guna mencapai dan mewujudkan tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Karena itu, produktivitas organisasi sangat ditentukan oleh produktivitas sumber daya manusia yang bersangkutan.

Manajemen sumber daya manusia adalah pendayagunaan sumber daya manusia di dalam organisasi, yang dilakukan melalui fungsi-fungsi perencanaan sumber daya manusia, rekrutmen seleksi, pengembangan sumber daya manusia, perencanaan dan pemberian karir, pemberian kompensasi dan kesejahteraan keselamatan, dan kesehatan kerja, dan hubungan industrial.

**Hasibuan, (2006:10) Manajemen sumber daya manusia yakni ilmu dan seni mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja agar efektif dan efisien membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat.**

Tujuan umum manajemen sumber daya manusia adalah mengoptimalkan kegunaan (yakni produktivitas) semua pekerja dalam sebuah organisasi. Dalam konteks ini, produktivitas diartikan sebagai nisbah keluaran (output) sebuah perusahaan (barang dan jasa) terhadap masuknya (manusia, modal, bahan-bahan, energi).

Adapun Indikator sumber-sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- a. **Staf**, sumberdaya utama dalam implementasi adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya sebagian karena oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementator saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.
- b. **Informasi**, dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementator harus harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementator harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukuman.
- c. **Wewenang**, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementator dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan.

d. **Fasilitas**, fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementator mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

### 3. Disposisi

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.

Responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat (**Dilulio**, 1994). Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek juga (**Osborne & Plastrik**, 2000).

Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenal kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat dapat dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap birokrasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi, serta tuntutan masyarakat (**Tangkilisan**, 2005:177)

Responsivitas birokrasi yang rendah juga banyak disebabkan oleh belum adanya pengembangan komunikasi eksternal secara nyata oleh jajaran birokrasi pelayanan. Indikasi nyata dari belum dikembangkannya komunikasi eksternal secara efektif oleh birokrasi terlihat pada masih besarnya *gap* yang terjadi. *Gap* terjadi merupakan gambaran pelayanan yang memperlihatkan bahwa belum ditemukan kesamaan persepsi antara harapan masyarakat dan birokrat terhadap kualitas pelayanan yang diberikan.

Hal-hal penting yang perlu dicermati dalam pada variabel disposisi adalah

- a. **Pengangkatan birokrat**, disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
- b. **Insentif, Edward III** menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka 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 kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini

dilakukan sebagai upaya memnuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

#### **4. Struktur birokrasi**

Variabel keempat yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Struktur organisasi menjelaskan bagaimana tugas kerja akan dibagi, dikelompokkan dan dikoordinasikan secara formal. Struktur organisasi menunjukkan kerangka dan susunan perwujudan pola tetap hubungan diantara fungsi, bagian atau posisi maupun orang-orang yang menunjukkan tugas, wewenang dan tanggung jawab yang berbeda-beda dalam suatu organisasi.

**Robbins dan Coulter, 2007:284** menyebutkan bahwa struktur organisasi dapat diartikan sebagai **kerangka kerja formal organisasi yang dengan kerangka itu tugas-tugas pekerjaan dibagi-bagi, dikelompokkan, dan dikoordinasikan.**

Struktur organisasi mengindikasikan alur perintah yang mengindikasikan jabatan pekerjaan yang harus dipertanggung jawabkan oleh masing-masing tipe karyawan. Struktur organisasi berfungsi sebagai alat untuk membimbing kearah efisiensi dalam penggunaan pekerja dan seluruh sumber daya yang dibutuhkan dalam meraih tujuan organisasi.

Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan kebijakan, kemungkinan kebijakan

tersebut tidak dapat terlaksana atau terrealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebagikan sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/ organisasi kearah yang lebih adalah:

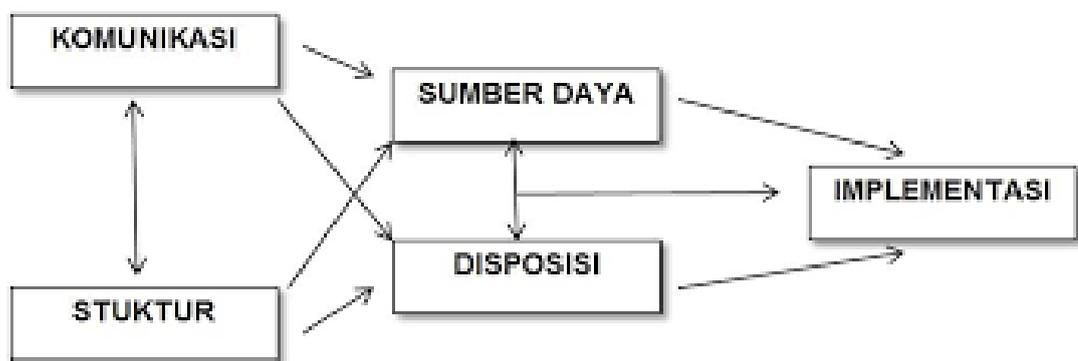
- a. **Melakukan Standar Operating Procedures (SOP)**, SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administratur/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standart yang ditetapkan (atau standart minimum yang dibutuhkan warga).
- b. **Fragmentasi**, adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja. Dengan terfragmentasinya struktur birokrasi, maka implementasi akan lebih efektif karena dilaksanakan oleh organisasi yang kompeten dan kapabel.

Model implementasi kebijakan dari Edward III ini dapat digunakan sebagai alat mencitra implementasi program atau kebijakan di berbagai tempat dan waktu. Artinya, peneliti akan menggunakan teori ini dengan empat variable yang tersedia dalam model tersebut yakni komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur

birokrasi yang dapat digunakan untuk mencitra fenomena implementasi kebijakan publik.

Model implementasi kebijakan Edward III kemudian dapat digambarkan sebagai berikut :

**Gambar 2.1**  
**Model Implementasi Edward III**



Sumber: George C.Edward III dalam Agustino (2008: 150)

Model implementasi kebijakan dari Edward III ini dapat digunakan sebagai alat mencitra implementasi program atau kebijakan di berbagai tempat dan waktu. Artinya, peneliti akan menggunakan teori ini dengan empat variable yang tersedia dalam model tersebut yang dapat digunakan untuk mencitra fenomena implementasi kebijakan publik.

## 2.6 Konsep Pajak

Masalah pajak adalah masalah masyarakat dan Negara. Dengan demikian setiap orang yang hidup dalam suatu Negara pasti dan harus berurusan dengan pajak baik mengenai pengertiannya, kegunaan dan manfaat serta mengetahui hak dan kewajibannya sebagai wajib pajak.

Menurut **Prakoso (2005)** pengertian Pajak adalah **iuran wajib anggota masyarakat kepada negara karena Undang-Undang, dan atas pembayaran tersebut pemerintah tidak memberikan balas jasa yang langsung dapat ditunjuk.**

Senada dengan itu **Resmi** dalam bukunya berjudul **Perpajakan : Teori Dan Kasus (2003:2)**, mengatakan:

**“Pajak dipungut oleh negara baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah berdasarkan atau dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya, dimana diperuntukkan bagi pengeluaran- pengeluaran pemerintah, yang bila dari pemasukannya masih terdapat surplus, dipergunakan untuk membiayai *public investment*”.**

Pajak sebagai suatu kewajiban menyerahkan sebagian daripada kekayaan ke kas negara disebabkan suatu keadaan, kejadian dan perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu, tetapi bukan sebagai hukuman, menurut peraturan yang ditetapkan pemerintah serta dapat dipaksakan, tetapi tidak ada jasa timbale balik dari negara secara langsung, untuk memelihara kesejahteraan umum (Djajaningrat dalam Tjahjono dan Husein, 2005:2)

Pengertian pajak menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia menyebutkan bahwa Pajak adalah pungutan wajib, biasanya berupa uang yang harus dibayar oleh penduduk sebagai sumbangan wajib kepada negara atau pemerintah sehubungan dengan pendapatan, pemilikan, harga beli barang, dsb.

Berdasarkan berbagai definisi menurut para ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa pajak adalah suatu cara negara membiayai pengeluaran secara umum dan juga kewajiban masyarakat sebagai partisipasi dalam proses pembangunan dan pertahanan menuju negara yang berkeadilan. Oleh karena itu

pajak merupakan alat yang paling efektif dari kebijakan fiskal untuk menggerakkan partisipasi rakyat kepada negara dalam rangka pembangunan nasional dengan didasarkan pada undang-undang dan tidak ada timbal balik langsung kepada penduduk sebagai wajib pajak yang dapat dipaksakan.

### **2.6.1 Fungsi Pajak**

Pajak sebagai salah satu penerimaan pemerintah yang bertujuan untuk membiayai pembangunan nasional dengan cita-cita dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat memiliki beberapa fungsi. Dalam **Siti Resmi** (2009) pajak mempunyai fungsi-fungsi sebagai berikut:

- 1) **Fungsi anggaran (*budgetary*)**  
**Pajak mempunyai fungsi *budgetary*, artinya pajak merupakan salah satu sumber penerimaan pemerintah untuk membiayai pengeluaran baik rutin maupun pembangunan. Sebagai sumber keuangan negara, pemerintah berupaya memasukkan uang sebanyak-banyaknya untuk kas negara.**
- 2) **Fungsi pengatur (*regulatory*)**  
**Pajak mempunyai fungsi pengatur, artinya pajak sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi, serta mencapai tujuan tertentu diluar bidang keuangan.**

Berdasarkan pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa pajak memiliki dua fungsi yakni sebagai sumber keuangan negara untuk membiayai berbagai pengeluaran dan fungsi pengatur dalam melaksanakan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah. Maka dari itu fungsi pajak dapat dikatakan penting demi keberlangsungan pemerintahan guna mensejahterakan masyarakat.

## 2.6.2 Sistem Pemungutan Pajak

Sistem pemungutan pajak menurut kewenangan pungut dan menetapkan besarnya penetapan pajak (**Resmi**, 2004).

### 1) *Official Assesment system*

Suatu sistem pemungutan pajak yang memberi kewenangan aparatur perpajakan untuk menentukan sendiri jumlah pajak yang terutang setiap tahunnya sesuai dengan ketentuan undang-undang perpajakan yang berlaku. Dalam sistem ini, inisiatif dan kegiatan menghitung serta memungut pajak sepenuhnya ditangan aparatur perpajakan. Masyarakat (wajib pajak) baru akan mengetahui besarnya pajak yang harus dibayar setelah menerima Surat Ketetapan Pajak (SKP).

### 2) *Self Assesment System*

Suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang Wajib Pajak untuk menentukan sendiri jumlah pajak yang terutang setiap tahunnya sesuai dengan ketentuan undang-undang perpajakan yang berlaku. Dalam sistem ini, inisiatif dan kegiatan menghitung serta memungut pajak sepenuhnya ditangan wajib pajak. Wajib Pajak dianggap mampu menghitung pajak, mampu memahami peraturan perpajakan yang sedang berlaku, dan mempunyai kejujuran yang tinggi, serta menyadari akan arti pentingnya membayar pajak. Disini fiskus hanya bertugas memberikan penerangan dan pengawasan. Dengan demikian berhasil atau tidaknya pelaksanaan pemungutan pajak banyak bergantung pada wajib pajak sendiri (peranan dominan ada pada Wajib Pajak).

### 3) *With Holding System*

Suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ketiga yang ditunjuk untuk menentukan besarnya jumlah pajak yang terutang setiap tahunnya sesuai dengan ketentuan undang-undang perpajakan yang berlaku. Penunjukan pihak ketiga ini bisa dilakukan dengan undang-undang perpajakan, keputusan presiden dan peraturan lainnya untuk memotong dan memungut pajak, menyetorkan dan mempertanggungjawabkan melalui sarana perpajakan yang tersedia. Dengan demikian berhasil atau tidaknya pelaksanaan pemungutan pajak banyak bergantung pada pihak ketiga yang ditunjuk.

Mengacu pada penjelasan mengenai sistem pemungutan pajak, diketahui terdapat tiga sistem pemungutan pajak. Pertama, sistem pemungutan pajak yang diatur sepenuhnya oleh aparat perpajakan, sehingga wajib pajak tidak bisa melakukan perhitungan sendiri, namun menunggu besaran pajak yang harus dibayar melalui SKP. Kedua, sistem pemungutan pajak yang diatur sepenuhnya oleh wajib pajak, hal tersebut berbanding terbalik dengan yang pertama. Dalam sistem pemungutan pajak ini, wajib pajak dapat menentukan sendiri jumlah pajak yang harus dibayar setiap tahunnya dengan berpedoman pada peraturan yang berlaku. Ketiga, sistem pemungutan pajak yang diatur sepenuhnya oleh pihak ketiga dengan menentukan besaran jumlah pajak yang terutang. Keberhasilan sistem pemungutan pajak ini bergantung pada pihak ketiga yang terpilih.

### 2.6.3 Jenis-Jenis Pajak

Negara Indonesia memiliki berbagai macam jenis pajak, baik pajak yang dipotong atau dipungut oleh pihak lain maupun pajak yang dibayar sendiri oleh Wajib Pajak. **Mardiasmo** (2013:5) menyebutkan bahwa pajak dibagi menjadi beberapa kelompok, yaitu:

- 1) Menurut Golongannya:
  - a) **Pajak Langsung**, yaitu pajak yang harus ditanggung sendiri oleh wajib pajak dan tidak dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain. Contoh: Pajak Penghasilan.
  - b) **Pajak Tidak Langsung**, yaitu pajak yang pada akhirnya dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain. Contoh: Pajak Pertambahan Nilai.
- 2) Menurut Sifatnya:
  - a) **Pajak Subjektif**, yaitu pajak yang berdasarkan pada subjeknya, dalam arti memperhatikan keadaan diri wajib pajak. Contoh: Pajak Penghasilan.
  - b) **Pajak Objektif**, yaitu pajak yang berdasarkan objeknya, tanpa memperhatikan keadaan diri wajib pajak. Contoh: Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah.
- 3) Menurut Lembaga Pemungutnya:
  - a) **Pajak Pusat**, yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan digunakan untuk membiayai rumah tangga negara. Contoh: Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah.
  - b) **Pajak Daerah**, yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dan digunakan untuk membiayai rumah tangga daerah. Pajak daerah terdiri atas:
    - i. **Pajak Provinsi** Contoh: Pajak Kendaraan Bermotor dan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor.
    - ii. **Pajak Kabupaten/Kota** Contoh: Pajak Hotel, Pajak Restoran dan Pajak Bumi dan Pajak Reklame.

Berdasarkan pemaparan mengenai jenis pajak diatas maka perlu adanya pengetahuan baik dari pihak lain maupun wajib pajak sendiri mengenai jenis pajak apa yang sedang diselenggarakan dan oleh siapa pajak tersebut dipotong atau dipungut. Hal tersebut dilakukan agar terjadi kesesuaian penerimaan dan pembayaran pajak yang dilakukan.

## 2.7 Pajak Reklame

Sugianto (2008:45) menyatakan bahwa **Pajak reklame adalah pajak atas penyelenggaraan reklame.**

Menurut Marihot (2010:381) mendefinikan reklame seabagai berikut:

**“Reklame yaitu benda, alat, perbuatan, atau media yang menurut bentuk dan corak ragamnya untuk tujuan komersial, dipergunakan untuk memperkenalkan, menganjurkan atau memujikan suatu barang, jasa atau orang, ataupun untuk menarik perhatian umum kepada suatu barang, jasa, atau orang yang ditempatkan, atau dapat dilihat, dibaca, dan/atau didengar dari suatu tempat oleh umum kecuali yang dilakukan oleh pemerintah.**

Penyelenggaraan reklame dilakukan oleh orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan usaha atau perusahaan periklanan, baik untuk dan di atas nama sendiri atau nama orang lain. Seperti penyelenggaraan kampanye yang dilakukan oleh partai politik yang dilakukan serentak, artinya dengan menggunakan setiap media reklame dengan tujuan mempromosikan penjualan barang-barang, jadi sifatnya menyeluruh. Pemasangan reklame juga harus memperhatikan estetika kota agar keserasian antara luas bentuk, jenis dan cara pemasangan reklame sesuai dengan kawasannya yang ada, juga memperhatikan tempat dimana reklame tersebut di tempatkan di tempat yang seharusnya.

Berdasarkan penjelasan tersebut, diketahui bahwa pajak reklame merupakan pajak yang dikenakan karena adanya penyelenggaraan reklame, di mana reklame juga digunakan untuk menarik perhatian umum terhadap suatu barang, jasa maupun orang, yang ditempatkan atau dapat dilihat dan dibaca dari suatu tempat.

### 2.7.1 Objek Pajak Reklame

Objek pajak reklame adalah semua penyelenggaraan reklame. Menurut Marihot Pahala, (2010;384), **penyelenggaraan reklame dapat dilakukan oleh penyelenggara reklame yang telah terdaftar.**

Sementara itu Sugianto (2008:45) menyebutkan bahwa Objek Pajak Reklame meliputi :

- 1) Reklame papan/billboard yaitu reklame yang terbuat dari papan kayu, calli brete, inyle termasuk seng atau bahan lain yang sejenis dipasang atau digantungkan atau dipasang pada bangunan, halaman, di atas bangunan;
- 2) Reklame megatron/videotron/large electronic display (LED) yaitu reklame yang menggunakan layar monitor besar berupa program reklame atau iklan bersinar dengan gambar dan atau tulisan berwarna yang dapat berubah-ubah terprogram dan difungsikan dengan tenaga listrik;
- 3) Reklame kain yaitu reklame yang diselenggarakan dengan menggunakan bahan kain, termasuk kertas, plastik, karet atau bahan lain yang sejenis dengan itu;
- 4) Reklame melekat (stiker) yaitu reklame yang berbentuk lembaran lepas, diselenggarakan dengan cara disebar, diberikan atau dapat diminta untuk ditempelkan, dilekatkan, dipasang, digantungkan pada suatu benda dengan ketentuan luasnya tidak lebih dari 200 cm<sup>2</sup> (dua ratus centimeter persegi) per lembar;
- 5) Reklame selebaran yaitu reklame yang berbentuk lembaran lepas, diselenggarakan dengan cara disebar, diberikan atau dapat diminta

dengan ketentuan tidak untuk ditempelkan, dilekatkan, dipasang, digantungkan pada suatu benda lain;

- 6) Reklame berjalan atau kendaraan yaitu reklame yang ditempatkan atau ditempelkan pada kendaraan yang diselenggarakan dengan mempergunakan kendaraan atau dengan cara di bawa oleh orang.
- 7) Reklame udara yaitu reklame yang diselenggarakan di udara dengan menggunakan gas, laser, pesawat udara atau alat lain yang sejenis;
- 8) Reklame suara yaitu reklame yang diselenggarakan dengan menggunakan kata-kata yang diucapkan atau dengan suara yang ditimbulkan dari atau oleh perantaraan alat;
- 9) Reklame film atau slide yaitu reklame yang diselenggarakan dengan cara menggunakan klise berupa kaca atau film, atau bahan-bahan yang sejenis, sebagai alat untuk diproyeksikan dan atau dipancarkan pada layar atau benda lain di dalam ruangan;
- 10) Reklame peragaan yaitu reklame yang diselenggarakan dengan cara memperagakan suatu barang dengan atau tanpa disertai suara;

Sementara itu, menurut Peraturan Bupati, yang tidak termasuk dalam objek pajak reklame yaitu, Penyelenggaraan Reklame melalui internet, televisi, radio, warta harian, warta mingguan, warta bulanan, dan sejenisnya, Label atau merek produk yang melekat pada barang yang diperdagangkan, yang berfungsi untuk membedakan dari produk sejenis lainnya, 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, Reklame yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, Perwakilan Diplomatik, Perwakilan Konsulat, Perwakilan Persatuan Bangsa-Bangsa serta Badan atau Lembaga yang bernaung di bawahnya, Reklame yang diselenggarakan semata-mata memuat nama tempat ibadah dan tempat panti asuhan, Reklame yang diselenggarakan untuk kegiatan sosial, Partai Politik dan Organisasi Kemasyarakatan.

Berdasarkan hal tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa tidak semua reklame yang terselenggara dapat dikenakan pajak, seperti reklame yang dipasang oleh pemerintah. Maka dari itu hanya beberapa objek pajak yang ditetapkan yang dapat dikenai pajak, salah satunya pajak reklame billboard.

### **2.7.2 Subjek dan Wajib Pajak Reklame**

Marihot Pahala Siahaan dalam bukunya Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (2010:386) menjelaskan bahwa pada pajak reklame yang menjadi subjek pajak adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan reklame. Sementara itu, wajib pajak adalah orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan reklame. Jika reklame diselenggarakan sendiri secara langsung oleh orang pribadi atau badan, wajib pajak reklame adalah orang pribadi atau badan tersebut. apabila reklame diselenggarakan melalui pihak ketiga, misalnya perusahaan jasa periklanan, pihak ketiga tersebut menjadi wajib pajak reklame.

Dalam menjalankan kewajiban perpajakannya, wajib pajak dapat diwakili oleh pihak tertentu yang diperkenankan oleh undang-undang dan peraturan daerah tentang pajak reklame. Wakil wajib pajak bertanggung jawab secara pribadi dan atau secara tanggung renteng atas pembayaran pajak terutang. Selain itu, wajib

pajak dapat menunjuk seorang kuasa dengan surat kuasa khusus untuk menjalankan hak dan memenuhi kewajiban perpajakannya.

### **2.7.3 Dasar Pengenaan Pajak Reklame**

Menurut Marihot (2020:387) dasar pengenaan Pajak Reklame adalah Nilai Sewa Reklame. Nilai Sewa Reklame (NSR) adalah nilai yang ditetapkan sebagai dasar perhitungan penetapan besarnya pajak reklame. NSR ditentukan melalui nilai jual objek reklame dan nilai strategis pemasangan reklame. Cara perhitungan NSR ditetapkan dengan peraturan daerah. Dalam hal Reklame diselenggarakan oleh pihak ketiga, Nilai Sewa Reklame ditetapkan berdasarkan nilai kontrak Reklame. Dalam hal Reklame diselenggarakan sendiri, Nilai Sewa Reklame dihitung dengan memperhatikan faktor jenis, bahan yang digunakan, lokasi penempatan, waktu, jangka waktu penyelenggaraan, jumlah, dan ukuran media Reklame.

Nilai Sewa Reklame sebagaimana dihitung dengan cara menjumlahkan Nilai Jual Objek Reklame dan Nilai Strategis Pemasangan Reklame.

Nilai Jual Objek Reklame NJOPR adalah keseluruhan pembayaran/pengeluaran yang dikeluarkan oleh pemilik dan atau penyelenggaraan reklame. NJOPR dihitung berdasarkan besarnya komponen biaya penyelenggaraan reklame, meliputi indikator:

- a. biaya pembuatan/konstruksi;
- b. biaya pemeliharaan;
- c. lama pemasangan;
- d. jenis reklame;
- e. luas bidang reklame; dan
- f. ketinggian reklame.

Besarnya Nilai Jual Objek Reklame dihitung dengan rumus:

$$(NJOR) = (\text{Ukuran Reklame} \times \text{Harga Dasar Ukuran Reklame}) + (\text{Ketinggian Reklame} \times \text{Harga Dasar Ketinggian Reklame})$$

Nilai Strategis Pemasangan Reklame (NSPR) adalah ukuran nilai yang ditetapkan pada titik lokasi pemasangan reklame. NSPR dihitung berdasarkan besarnya bobot dan skor pemasangan reklame dengan indikator:

- a. nilai fungsi ruang;
- b. nilai fungsi jalan; dan
- c. nilai sudut pandang.

Besarnya Nilai Strategis Pemasangan Reklame dihitung dengan rumus:

$$(NSPR) = \text{Fungsi Ruang (Bobot} \times \text{Skor)} + \text{Fungsi Jalan (Bobot} \times \text{Skor)} + \text{Sudut Pandang (Bobot} \times \text{Skor)} \times \text{Harga Dasar Nilai Strategis Pemasangan Reklame}$$

Perhitungan Besaran Pajak Terhutang dihitung dengan rumus:

$$\text{Pajak Terhutang Reklame} = \text{Tarif Pajak Reklame (25\%)} \times \text{Nilai Sewa Reklame}$$

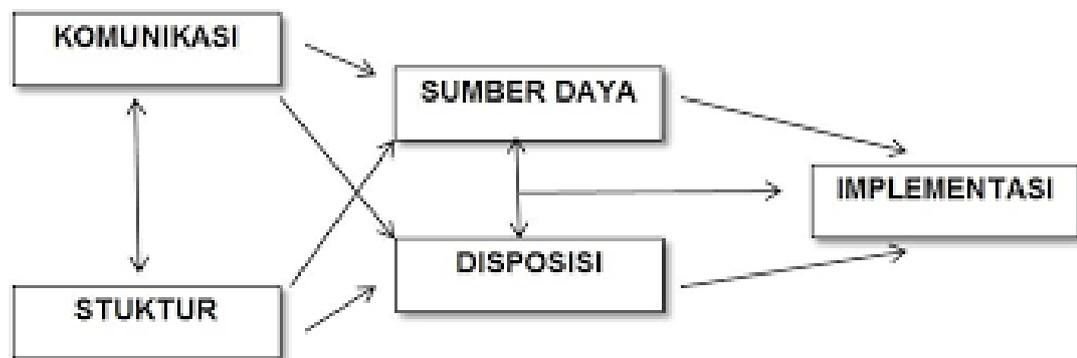
## 2.8 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan suatu bentuk proses dari keseluruhan dan proses penelitian dimana kerangka pemikiran harus menerangkan pemikiran intinya berusaha menjelaskan konstelasi hubungan antar variabel yang akan diteliti. Konstelasi hubungan tersebut idealnya dilakukan oleh teori atau penelitian sebelumnya.

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan teori model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh **George C. Edward III** karena dalam teori ini digunakan empat faktor penentu untuk mengetahui bagaimana proses implementasi kebijakan pajak reklame.

Berdasarkan kajian pustaka yang telah dikemukakan di atas terkait dengan implementasi kebijakan, bahwa untuk mengetahui bagaimana proses implementasi kebijakan pajak reklame yang dilakukan oleh BPKD Kabupaten Bandung Barat dalam mengoptimalkan potensi penerimaan pajak reklame di Kecamatan Padalarang yaitu dengan menggunakan model implementasi kebijakan yang dikemukakan Edward III yang tertera pada alur kerangka pemikiran berikut:

**Gambar 2.2 Alur Kerangka Pemikiran Peneliti**



Sumber: George C.Edward III dalam Agustino (2008: 150)

## **2.9 Proposisi**

Mengacu pada kerangka pemikiran, bahwa proses Implementasi Kebijakan Pajak Rekalme yang dilakukan oleh Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Bandung Barat dalam mengoptimalkan potensi penerimaan pajak reklame di Kecamatan Padalarang ditentukan oleh Komunikasi, Struktur Birokrasi, Sumber daya, dan Disposisi.