BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka Terkait Karya

1. Definisi *Policy Brief*

Berdasarkan Peraturan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2017 tentang Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah Bagi Analisis Kebijakan, “risalah kebijakan (*policy brief*) adalah tulisan ilmiah yang ringkas dan berfokus pada isu kebijakan tertentu serta menawarkan alternatif solusi atas permasalahan kebijakan yang membutuhkan perhatian cepat dari pembuat kebijakan.”

Menurut (Heryana dkk, 2020) menjelaskan bahwa *Policy brief* adalah ringkasan dari analisis terhadap suatu kebijakan yang ditujukan untuk level penentu kebijakan tertinggi dan bertujuan mengidentifikasi isu-isu tertentu, serta membuat pilihan kebijakan, bukti-bukti baru, dan rekomendasi baru bagi kebijakan yang akan dirancang.

2. Tujuan dan Fungsi Policy Brief

a. Tujuan Policy Brief.

Tujuan umum dari policy brief adalah untuk mendukung pembuatan kebijakan (pembuatan keputusan) berdasar informasi yang relevan (informed evidence-based) pada organisasi-organisasi yang relevan (memiliki wewenang untuk membuat kebijakan/ membuat keputusan).

b. Fungsi Policy Brief

Policy Brief memiliki dua fungsi utama yaitu sebagai media eksplorasi serta media advokasi :

- Fungsi advokasi, yaitu memberikan pilihan terhadap sebuah solusi. Dengan fungsi ini, PB menjawab pertanyaan mengapa harus memilih kebijakan tersebut? Apakah keberhasilan yang akan didapat? Dalam

kaitannya dengan penyusunan kebijakan, PB menurut Brindis & Macfarlane dalam (Heryana dkk, 2020) berfungsi dalam proses adopsi kebijakan dengan melobi anggota parlemen agar menerima rancangan Undang-Undang sebagai regulasi.

- Fungsi eksplorasi yaitu memberikan informasi mendalam tentang hal-hal yang harus dipersiapkan atau dilakukan jika suatu kebijakan dipilih. PB dapat berfungsi untuk mengkomunikasikan analisis terhadap pengembalian investasi (return on investment, ROI) dari suatu implementasi kebijakan, memberi masukan dalam rancangan suatu kebijakan dan mempengaruhi perubahan kebijakan.

3. Catatan Yang Harus Diperhatikan dalam membuat *Policy Brief*

Berdasarkan Peraturan LAN Nomor 28 Tahun 2017 ada, beberapa catatan yang harus diperhatikan dalam membuat sebuah *policy brief* yaitu:

a. fokuskan pada satu masalah kebijakan;
b. jelaskan tujuan;
c. identifikasi fakta formal yang mendukung tujuan;
d. argumentasikan dalam narasi yang mudah dipahami;
e. susun rekomendasi yang dapat digunakan (accessible) oleh target pembaca atau audiens; dan
f. batasi tulisan kurang lebih 1500 (seribu lima ratus) kata, dengan jumlah halaman 2 (dua) sampai dengan 4 (empat) halaman (maksimal 8 (delapan) halaman).

4. Kelebihan *Policy Brief*

Dalam hal ini Dwiyanto (Badan Penelitian dan Pengembangan, 2019) mengemukakan keuntungan policy brief sebagai berikut :

a. Ringkas, sederhana, tampilan menarik, banyak gambar sehingga tidak perlu berpikir, handy, dsb.
b. Bisa segera dibuat tanpa menunggu hasil riset selesai sehingga bisa disampaikan pada saat yang tepat.
c. Dirancang secara spesifik memenuhi kebutuhan informasi dari policy-makers tertentu, orientasi pada pengguna sangat kuat.

d. Bisa menggambarkan logika kebijakan secara mudah (masalah kebijakan, sebab munculnya masalah, dan pilihan tindakan yang tersedia).

5. Sistematika Penulisan *Policy Berief*

Berdasarkan Peraturan LAN Nomor 28 Tahun 2017 terdapat beberapa komponen dalam penyusunan policy brief, yaitu:

A. Judul.
   1) Menarik sehingga pembaca menjadi ingin mengetahui lebih lanjut.
   2) Memunculkan minat pembaca.
   3) Singkat dan jelas mewakili substansi isi tulisan.
B. Ringkasan Eksekutif.
   1) Terdapat faktor-faktor yang menjadi akar masalahnya.
   2) Mengapa masalah tersebut perlu/strategis.
   3) Bagaimana solusi untuk menyelesaikan masalah tersebut.
   4) Siapa yang menjadi subjek dalam menyelesaikan masalah tersebut.
C. Pendahuluan.
   1) Terdiri dari beberapa kalimat ringkas akan tetapi menarik minat untuk membaca keseluruhan.
   2) Mengungkapkan urgensi dari topik yang diangkat.
D. Deskripsi Masalah.
   1) Spesifik langsung ke inti permasalahan.
   2) Terukur disertai bukti-bukti yang memadai (*evidence based*).
   3) Analisis (apa, di mana, siapa, mengapa, dampak/efek).
E. Rekomendasi
   1) Spesifik memberikan solusi terhadap permasalahan yang diangkat
   2) Terukur, dalam arti solusi yang ditawarkan sesuai dengan kemampuan pemangku kepentingan (*stakeholder*) serta didukung oleh faktor-faktor yang ada
   3) Alternatif (disertai analisis singkat, metode penentuan/ pemilihan dan gambaran singkat alternatif yang dipilih).
F. Referensi Utama.

B. Tinjauan Pustaka Terkait Permasalahan

1. Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Thomas R. Dye dalam (Muadi dkk, 2016)Kebijakan Publik adalah apapun yang menjadi pilihan pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan. Yang berarti kebijakan publik adalah apapun tindakan pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung sudah termasuk kebijakan publik.

Kebijakan publik tersebut menurut Edwards dan Sharkansky (Tachjan, 2006) dapat ditetapkan secara jelas dalam bentuk peraturan perundangan, pidato

pidato pejabat teras pemerintah atau pun dalam bentuk program-program, proyek-proyek dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.

2. Proses Kebijakan Publik

Adapun langkah-langkah mengenai proses implementasi terdiri dari :



3. Implementasi Kebijakan

a. Definisi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/ disetujui. Implementasi kebijakan publik dapat diartikan pula sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan.

b. Proses Implementasi Kebijakan.

Proses implementasi merupakan pembangunan konsensus dan akomodasi para pembuat kebijakan dengan para pelaksana kebijakan (implementor). Adapun langkah-langkah mengenai proses implementasi terdiri dari :

- Output Kebijakan Badan-badan Pelaksana
- Kesediaan Kelompok Sasaran Mematuhi Output Kebijakan.
- Dampak Nyata Output Kebijakan.
- Dampak Output Kebijakan sebagai Dipersefsi
- Perbaikan Mendasar Dalam Undang-undang.

C. Model Implementasi Kebijakan.

Menurut (Tachjan, 2006) Implementasi kebijakan publik akan lebih mudah dipahami apabila menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran tertentu.

Suatu model akan memberikan gambaran kepada kita secara bulat lengkap mengenai sesuatu objek, situasi, atau proses. Komponen-komponen apa saja yang terdapat pada objek, situasi, atau proses tersebut. Bagaimana korelasi-korelasi antara komponen-komponen itu satu dengan yang lainnya. Menurut (Tachjan, 2006) mengemukakan bahwa model implementasi kebijakan publik itu tidak hanya satu, ada berbagai macam sesuai dengan kerangka berfikir pembuat model tersebut. Adapun beberapa model implementasi akan dirincikan sebagai berikut:

a) Model pertama adalah model yang paling klasik, yakni model proses atau alur Smith, (1973) Keempat variabel dalam implementasi kebijakan publik tersebut, yaitu:
    1) Kebijakan yang diidealkan (idealised policy), yakni pola-pola interaksi ideal yang telah mereka definsikan dalam kebijakan yang berusaha untuk diinduksikan;
    2) kelompok sasaran (target groups), yaitu mereka (orang-orang) yang paling langsung dipengaruhi oleh kebijakan dan yang harus mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan;
    3) implementing organization, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan;
    4) environmental factor, yakni unsur unsur dalam lingkungan yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan, seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik.
b) Model kedua adalah model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) yang disebut sebagai *A Model of the Policy Implementation Process.*

Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel bebas yang saling berkaitan, variabel-variabel tersebut yaitu :

1. Standar, Tujuan, dan Sasaran Kebijakan
2. Sumber daya kebijakan
3. Karakterisitk organisasi pelaksana
4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
5. Disposisi atau sikap pelaksana
6. Kondisi lingkungan sosial, ekonomi, dan politik

c) Model ketiga adalah model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn dalam (Tachjan, 2006) Model ini disebut sebagai “The top down approach”. Menurut Hood dan Gunn dalam (Tachjan, 2006) untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna (perfect implementation) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat itu adalah sebagai berikut :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar benar tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.

9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

4. Konsep Dasar Perpajakan

Menurut Slemrod dalam (Riyadi dkk., 2021), sistem perpajakan didefinisikan sebagai seperangkat aturan, regulasi, dan prosedur yang terdiri dari tiga aspek. Pertama, menentukan peristiwa atau keadaan apa yang memicu kewajiban pajak dan dasar pengenaan pajak serta tarif yang akan dikenakan yang dapat juga disebut sebagai *tax bases and rates*, misalnya pendapatan, omset usaha, kepemilikan tempat tinggal yang mungkin dikenakan pajak bumi dan bangunan, atau penjualan barang modal. Kedua, siapa atau entitas apa yang harus menyetorkan kewajiban pajak dan kapan waktu pelaksanaannya. Misalnya, dalam hal pajak penghasilan, pemberi kerja yang memotong pajak dari pekerja dan kemudian disetorkan kepada pemerintah, hal ini disebut juga sebagai *remittance rules*. Ketiga, prosedur untuk memastikan wajib pajak memenuhi kewajibannya, seperti penyediaan sarana pelaporan, pemeriksaan dan denda karena tidak melaksanakan kewajiban perpajakan, yang biasa disebut dengan *enforcement rules*

5. Sistem Perpajakan

Menurut Charles Silaen dalam (Chistina & Ngadiman, 2022) sistem perpajakan merupakan suatu bukti yang menunjukan bahwa wajib pajak telah berperan serta dalam melaksanakan kewajiban perpajakan yang digunakan untuk membiayai pembangunan nasional. Dikutip dalam (Mansyur dkk., 2021) menurut Mardiasmo (2011) mendefinisikan pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapatkan jasa timbal (kontraprestasi)

yang langsung dapat ditujukan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Berdasarkan definisi diatas dapat kita simpulkan bahwa mekanisme yang digunakan oleh pemerintah dan dilaksanakan oleh wajib pajak dalam upaya untuk menarik atau memungut pajak dari rakyat.

Menurut (Ariffin & Sitabuana, 2022) menjelaskan tentang sistem pemungutan pajak, diantaranya adalah:

a) *Official Assesment System*

suatu sistem pemungutan yang memberi wewenang kepada pemerintah (FISKUS) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak. ciri-cirinya:

a. Wewenang untuk menentukan besarya pajak terutang ada pada fiskus wajib pajak
b. Bersifat pasif utang pajak timbul setelah dikeluarkan surat ketetapan pajak oleh fiskus

b) *Self Assesment System*

suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada wajib pajak untuk menentukan sendiri besarnya pajak yang terutang. ciri-cirinya adalah:

a. wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang ada pada wajib pajak sendiri
b. wajib pajak aktif mulai dari menghitung, menyetor dan melaporkan sendiri pajak yang terutang.
c. fiskus tidak ikut campur dan hanya mengawasi.

c) *With Holding System*

suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ketiga (bukan fiskus dan bukan wajib pajak yang bersangkutan untuk

menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak. Ciri-cirinya wewenang menentukan besarnya pajak yang terutang ada pada pihak ketiga pihak selain fiskus dan wajib pajak.

6. Wajib Pajak, Dasar Pengenaan Pajak, dan Tarif Pajak Hotel

Wajib Pajak Hotel Wajib pajak hotel adalah orang pribadi atau badan yang mengusahakan hotel. Dasar Pengenaan Pajak Hotel Dasar pengenaan pajak hotel adalah jumlah pembayaran atau yang seharusnya dibayar kepada hotel. Tarif Pajak Hotel Tarif pajak hotel ditetapkan sebesar 10% (sepuluh persen).

Menjelaskan cara perhitungan pajak hotel, masa pajak hotel, dan saat terutang pajak hotel, sebagai berikut:

a. Cara Perhitungan Besaran pokok pajak hotel yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif pajak yaitu 10% dengan dasar pengenaan pajak yaitu jumlah pembayaran atau yang seharusnya dibayar kepada hotel.
b. Masa pajak hotel terdiri dari dua jenis masa pajak, antara lain:
    a) Masa pajak adalah jangka waktu yang lamanya sama dengan 1 (satu) bulan takwim.
    b) Bagian dari bulan dihitung satu bulan penuh.
c. Saat Terutang Pajak Saat terutang pajak hotel, antara lain:
    a) Pajak hotel yang terutang terjadi pada saat pembayaran kepada pengusaha hotel atas pelayanan di hotel.

Dalam hal pembayaran dilakukan sebelum pelayanan hotel diberikan, pajak terutang pada saat terjadi pembayaran. Peraturan Daerah Kab. Gowa No.8 Tahun 2011 Tentang Pajak Hotel di dalam Peraturan Daerah Kab. Gowa No.8 Tahun 2011 Tentang Pajak Hotel diatur mengenai sanksi administratif dan juga ketentuan pidana bagi wajib pajak yang kurang sadar dalam melakukan pembayaran pajak hotel. Penulis menyarankan untuk meninjau kembali Pasal

36 di dalam Peraturan Daerah Kab. Gowa No.8 Tahun 2011 Tentang Pajak Hotel ditambahkan mengenai penutupan tempat usaha yang tidak membayar pajak dalam kurun waktu setahun setelah pembayaran pajaknya menunggak. Hal Ini dapat menyebabkan sedikit efek jera bagi wajib pajak yang masih belum sadar akan pentingnya pembayaran pajak.

7. Konsep Pajak Hotel

Pajak hotel berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 1 angka 20 dan 21, yang menjelaskan bahwa pajak hotel adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh hotel. Hotel adalah fasilitas penyedia jasa penginapan atau peristirahatan termasuk jasa terkait lainnya dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga motel, losmen, gubuk pariwisata, wisma pariwisata, pesanggrahan, rumah penginapan dan sejenisnya serta rumah kos dengan kamar lebih dari sepuluh. Menurut Artha (2018:86) dalam (Fafiz, 2021) mengemukakan bahwa pajak hotel adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh hotel dengan bayaran.

8. Pengertian Pendapatan Asli Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 angka 18, pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD merupakan perwujudan dari asas desentralisasi dan menjadi salah satu sumber pendapatan daerah. Menurut Hanif Nurcholis (2007:182) pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh dari penerimaan pajak daerah, retribusi daerah, laba perusahaan daerah, dan lain-lain yang sah.

Sedangkan menurut Muhammad Fauzan (2006:235) pendapatan asli daerah adalah sumber pembiayaan pemerintah daerah, PAD dapat dihasilkan

melalui beberapa sumber penerimaan terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Menurut Ahmad Yani (2008:51) Pendapatan Asli Daerah (PAD) juga dapat diartikan sebagai penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan pengertian tentang Pendapatan Asli Daerah (PAD) di atas, maka penulis menarik kesimpulan bahwa PAD adalah pendapatan yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, laba perusahaan, dan lain-lain yang sah. Dan juga PAD merupakan sumber pembiayaan pemerintah daerah.

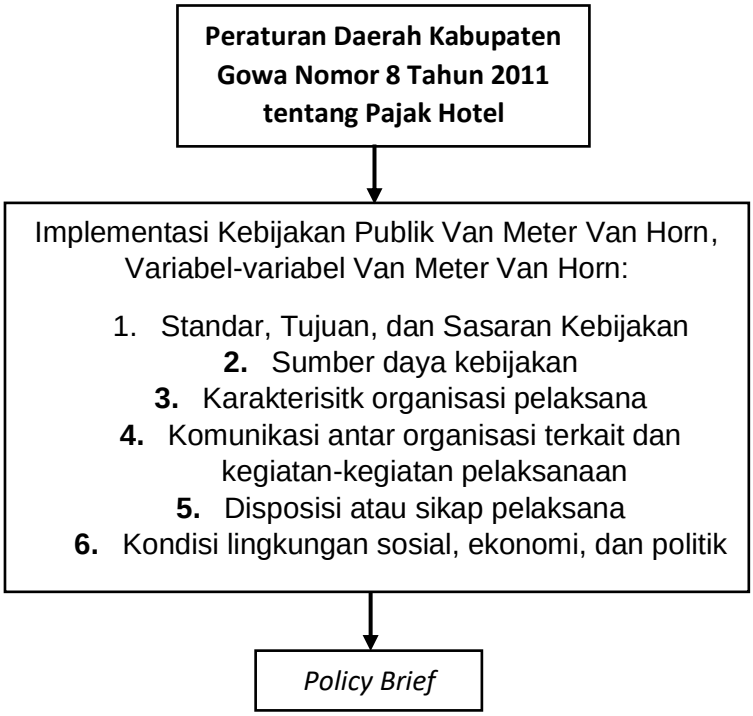
Menurut Halim (2004:94) dalam (Ridwan, 2023) “menyebutkan pengertian pendapatan asli daerah yaitu penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Adapun hak dari pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih yang diperoleh dari hasil Pajak Daerah. Anggaran daerah merupakan salah satu alat yang memegang peranan penting dalam meningkatkan pelayanan publik dan didalamnya tercermin kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan sumber-sumber kekayaan daerah.

C. Kerangka Berpikir

Pajak hotel di Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Gowa pertahunnya ditetapkan target agar dapat mengukur tingkat keberhasilan dari kinerja implementasi kebijakan. Walau begitu target yang ditetapkan tidak boleh terlalu tinggi karena jika target terlalu tinggi atau terlalu ideal maka kebijakan tersebut

akan sulit untuk direalisasikan. Adapun model Implementasi kebijakan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah Model *Van Metter and Van Horn.*

Kerangka Pikir



Sumber: Van Meter Van Horn dalam (Kurniawan & Maani, 2019)

Menurut Van Metter Dan Van Horn dalam (Kurniawan & Maani, 2019) menjelaskan bahwa variabel-variabel dalam implementasi kebijakan publik model Van Metter Dan Van Horn adalah sebagai berikut:

a. Standar, Tujuan dan Sasaran kebijakan

Van Meter dan Van Horn mengemukakan bahwa :

> "Untuk mengukur implementasi kebijakan kinerja harus menegaskan pada standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut" . (Kurniawan & Maani, 2019)

b. Sumber Daya Kebijakan

Dalam (Kurniawan & Maani, 2019) menjelaskan bahwa sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan implementasi kebijakan bergantung pada kemampuan

untuk memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Tiga sumber daya yang harus diperhatikan dalam melaksanakan implementasi kebijakan adalah sember data manusia, finansial, dan waktu.

c. Karakterisitik Organisasi Pelaksana

Dalam (Kurniawan & Maani, 2019) menjelaskan bahwa karakteristik Organisasi Pelaksana merupakan Kinerja Implementasi kebijakan dari organisasi pelaksana dipengaruhi oleh kecocokan antara kebijakan yang akan diimplementasikan dengan organisasi pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan. Pelaksana kebijakan dituntut agar ketat dan disiplin pada beberapa kebijakan. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Penentuan agen pelaksana kebijakan juga dipengaruhi oleh cangkupan atau luas wilayah kebijakan.

d. Komunikasi antar Organisasi terkait dan Kegiatan-Kegiatan Pelaksanaan

Standar dan tujuan implementasi kebijakan harus dikomunikasikan dengan baik kepada para agen pelaksana. Oleh karena itu, menurut widodo dalam (Kurniawan & Maani, 2019) *Van Metter dan Van Horn* mengatakan bahwa : “apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh setiap implementors.

Selain itu, Komunikasi antar organisasi berfungsi sebagai fasilitator yang dapat memecahkan masalah yang ada, serta memperjelas peran dan tanggung jawab masing-masing agar mendukung tercapainya tujuan kebijakan.

e. Disposisi atau Sikap Para Pelaksana

Dalam (Kurniawan & Maani, 2019) Sikap para pelaksana dipengaruhi oleh bagaimana pandangan dan cara melihat mereka terhadap pengaruh kebijakan kepentingan-kepentingan organisasi dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Ada tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauan dari para pelaksana untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain :

1) Pengetahuan (*cognition*), dan yaitu pemahaman dan pendalaman (comprehension and understanding*)* terhadap kebijakan,
2) Arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), dan
3) Intensitas terhadap kebijakan.

f. Kondisi Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Hal terakhir yang harus diperhatikan dalam menilai kinerja implementasi kebijakan adalah faktor eksternal nya yaitu kondisi lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. Jika kondisi eksternal nya tidak kondusif maka akan menyebabkan kinerja implementasi kebijakan akan gagal. Karena itu, perlu adanya upaya untuk membuat kondisi lingkungan eksternal menjadi kondusif agar implementasi kebijakan dapat berjalan lancar. (Kurniawan & Maani, 2019)