

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka Terkait Karya

1. Definisi *Policy Brief*

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2016 Tentang Pedoman Penelitian dan Pengembangan di Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah, *policy brief* merupakan suatu media yang menguraikan dasar rasional dalam pemilihan sebuah alternatif kebijakan tertentu atau rangkaian tindakan dalam sebuah kebijakan saat ini. Biasanya digunakan dalam proses advokasi kebijakan sebagai alat untuk meyakinkan para pengambil kebijakan atau kelompok sasaran mengenai urgensi masalah saat ini dan kebutuhan untuk mengadopsi alternatif yang disukai. Oleh karena itu, bentuk media ini berfungsi sebagai pendorong untuk mengambil tindakan

Sementara itu, menurut Peraturan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2017 Tentang Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah Bagi Analis Kebijakan, *policy brief* atau risalah kebijakan 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. Definisi *policy brief* Menurut Young & Quinn, (2002) *policy brief* adalah *a document that outlines the rationale for choosing a particular policy alternative or course of action in a current policy debate* (dokumen yang memaparkan

alasan/rasional pemilihan alternatif kebijakan tertentu yang ada pada tataran perdebatan kebijakan).

Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa *policy brief* merupakan ringkasan suatu hasil pengamatan terhadap kebijakan yang berisi alternatif kebijakan yang menjadi media penyampaian rekomendasi kebijakan kepada para pembuat kebijakan. *Policy brief* sangat mendukung para pembuat kebijakan dalam mengambil sebuah keputusan berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan oleh para pihak yang membuat kebijakan. *Policy brief* ini berisi dua tujuan utama yaitu sebagai media dan sebagai advokasi dalam menganalisis suatu kebijakan dengan memberikan alternatif kebijakan beserta solusi bagi pembuat kebijakan. Oleh karena itu, diperlukan analisis yang baik dalam membuat *policy brief*, agar pembuat kebijakan dapat memilih alternatif kebijakan yang tepat untuk dipilih. Berdasarkan Peraturan Lembaga Administrasi Negara Nomor 28 Tahun 2017 tentang Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Bagi Analisis Kebijakan, terdapat beberapa catatan dalam membuat *policy brief*, yaitu:

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

2. Tujuan dan Manfaat Penelitian *Policy Brief*

Berdasarkan dalam peraturan Lembaga Administrasi Negara 28 Tahun 2017 Tentang pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah Bagi Analisis Kebijakan tujuan utama "*policy Brief* yaitu untuk mendukung pembuatan kebijakan yang didasarkan oleh informasi yang relevan di organisasi terkait

yang memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakan atau membuat keputusan” adapun 2 tujuan utama yang harus diperhatikan yaitu sebagai media untuk eksplorasi dan advokasi kepada para pembuat kebijakan.

Policy brief sebagai media eksplorasi juga menjelaskan bahwa alternatif kebijakan yang dipilih perlu dipertimbangkan dan dipersiapkan dengan baik. Dengan adanya masukan dalam pemberian rancangan kebijakan, maka hal-hal yang dibutuhkan dalam menjalankan kebijakan bisa terlaksana dengan baik. Sedangkan *policy brief* sebagai media advokasi selain memberikan solusi kepada pembuat kebijakan, memberikan juga alasan mengapa solusi kebijakan itu yang dipilih. Hal ini membantu pembuat kebijakan agar solusi dalam menyelesaikan masalah punya alasan yang kuat dalam rancangan kebijakan yang akan dibuat.

3. Sistematis Penulisan *Policy Brief*

Berdasarkan Peraturan LAN Nomor 28 tahun 2017, ada beberapa hal penting yang perlu diperhatikan dalam pembuatan *policy brief* yaitu:

- d. Judul
 - 1) Menarik yang membuat pembaca tertarik dan ingin mengetahui
 - 2) Memberikan minat baca kepada pembaca
 - 3) Berisi singkat dan jelas dalam mendeskripsikan masalah dan solusinya
- e. Ringkasan Eksekutif
 - 1) Adanya faktor yang memunculkan masalah.
 - 2) Alasan masalah itu muncul.
 - 3) Solusi yang tepat dalam penyelesaian masalah tersebut.
 - 4) Subjek yang menyelesaikan masalah.
- f. Pendahuluan
 - 1) Ringkasan kalimat yang membuat tertarik pembaca untuk membaca secara keseluruhan.
 - 2) Memuat pentingnya topik yang akan dibahas.
- g. Deskripsi Masalah
 - 1) Pembahasan langsung ke inti permasalahan
 - 2) Adanya bukti yang jelas dan sesuai di lapangan
 - 3) Analisis dengan mendeskripsikan masalah secara menyeluruh (apa, siapa, dimana, dampak).

- h. Rekomendasi
 - 1) Spesifik dalam pemberian solusi terhadap permasalahan yang dibahas.
 - 2) Terukur, artinya solusi yang diberikan harus sesuai dengan kemampuan dari stakeholder serta didukung oleh faktor yang ada.
 - 3) Alternatif, disertai analisis, metode, gambaran secara singkat dari alternatif yang dipilih.
- i. Apendiks, (jika diperlukan)
- j. Daftar Pustaka, berisi referensi utama.

B. Tinjauan Pustaka Terkait Masalah

1. Kebijakan Publik

a. Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan publik menurut Wilson (2006) yang merumuskan kebijakan publik sebagai berikut "*The actions, objectives, and pronouncements of governments on particular matters, the steps they take (or fail to take) to implement them, and the explanations they give for what happens (or does not happen)*" (tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-langkah yang telah/sedang diambil (atau gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi (atau tidak terjadi).

Menurut Eystone dalam (Wahab 2012) yang merumuskan dengan pendek bahwa kebijakan publik ialah "*the relationship of governmental unit to its environment*" (antar hubungan yang berlangsung di antara unit/ satuan pemerintahan dengan lingkungannya). (Dye, 1978) yang menyatakan bahwa kebijakan publik ialah "*whatever governments choose to do or not to do*"

(pilihan tindakan apa pun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah).

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan kebijakan publik mengacu pada tindakan pemerintah dalam mengelola dan mengendalikan negara dengan tujuan tertentu. Kebijakan publik juga mencakup penerapan kebijakan publik untuk kepentingan umum.

b. Proses Pembuatan Kebijakan

Membuat kebijakan sangat kompleks, terutama dalam prosesnya. Ini disebut sebagai proses yang kompleks karena banyak variabel yang perlu dikaji atau dianalisis lebih lanjut. Proses pembuatan kebijakan dikatakan hal yang kompleks karena banyak melibatkan variabel yang perlu dianalisis atau dikaji lebih dalam (Winarno, 2012). Oleh karena dalam proses pembuatan kebijakan itu perlunya tahapan-tahapan kebijakan sebagai berikut:

1. Tahap Penyusunan
Agenda pada tahap awal ini melibatkan identifikasi masalah yang sebelumnya masalah tersebut dipilih yang mana paling strategis untuk dibahas dalam agenda kebijakan atau permasalahan yang perlu ditangani dengan kebijakan publik lalu.
2. Tahap Formulasi Kebijakan
Setelah agenda dibentuk, maka tahap selanjutnya pada formulasi kebijakan. maka pada tahap ini melibatkan pembentukan dan memberikan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah tersebut.
3. Tahap Adopsi Kebijakan
Dalam tahap ini, pemilihan alternatif kebijakan yang telah diusulkan pada saat formulasi kebijakan, pada akhirnya salah satu alternatif kebijakan akan dipilih atau adopsi dan dibahas oleh legislatif, lembaga-lembaga yang terkait atau keputusan pengadilan atau sebagai legitimasi oleh pihak yang berwenang untuk mengimplementasikannya.
4. Tahap Implementasi Kebijakan
Keputusan pemilihan kebijakan yang telah dilakukan di tahap adopsi kebijakan akan diimplementasikan lalu kebijakan atau program yang dipilih harus dilaksanakan

dan didukung oleh implementor yang terkait guna untuk menjalankan implementasi tersebut.

5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Setelah kebijakan diterapkan atau diimplementasikan, maka dilakukannya evaluasi atau penilaian dan pengujian apakah kebijakan tersebut sudah efektif sehingga memecahkan masalah permasalahan yang ada.

2. Konsep Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi

Menurut Webster's Dictionary dalam (Tachjan dkk., 2006) kata to implement berasal dari bahasa Latin "implementum" dari asal kata "impere" dan "plere". Kata "implere" dimaksudkan "to fill up"; "to fill in", yang artinya mengisi penuh; melengkapi, sedangkan "plere" maksudnya "to fill", yaitu mengisi. Menurut Pressman dan Wildavsky dalam (Tachjan dkk., 2006) mengemukakan bahwa, "implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete". Maksudnya : membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi.

sedangkan menurut Grindle dalam (Tachjan dkk., 2006) mengemukakan bahwa : "*Implementation - a general process of administrative action that can be investigated at specific program level*" maksudnya : Implementasi adalah proses umum tindakan administratif yang dapat diselidiki pada tingkat program tertentu.

b. Faktor Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan dengan melihat keberhasilannya dilihat dari unsur-unsur penting dalam proses implementasi menurut Syukur dalam (Mamonto dkk., 2018) mengemukakan ada tiga unsur penting dalam proses implementasi yaitu:

1. adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan.
2. target group yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan ditetapkan akan menerima manfaat dari program, perubahan atau peningkatan.
3. unsur pelaksana (implementor) baik organisasi atau perorangan untuk bertanggung jawab dalam memperoleh pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Sedangkan Grindle mengatakan pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan dibagi menjadi dua hal yaitu :

1. Dapat dilihat dari prosesnya dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan dari kebijakan sudah sesuai atau tidak berdasarkan dengan aksi kebijakan yang dilakukan.
2. Tingkat penerimaan kelompok sasaran dari kebijakan tersebut serta terjadinya tingkat perubahan.

Kemudian dipertegas oleh Chief J.O Udoji dalam (Leo, 2008) yang mengatakan bahwa “pelaksanaan kebijakan merupakan hal yang sangat penting dibandingkan dari pembuatan kebijakan, karena sesuatu kebijakan jika tidak di implementasikan akan menjadi sekedar mimpi dan rencana”.

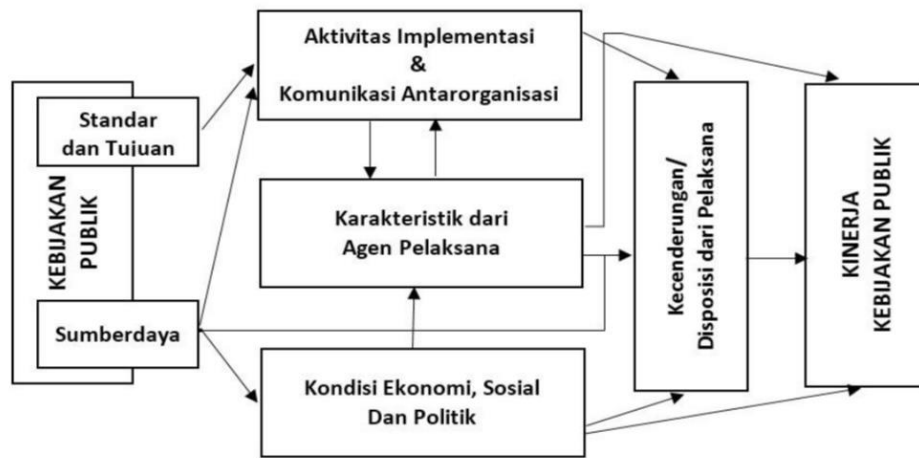
c. Model Implementasi Kebijakan

Terdapat beberapa model implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli yaitu:

1. Model Van Matter dan Van Horn

Model pertama klasik yang dikenalkan oleh duet Donald Van Metter dengan Van Horn (1975) dengan menyatakan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik.

Gambar 1
Model Implementasi Kebijakan Donald Van Metter dan Carl Van Horn

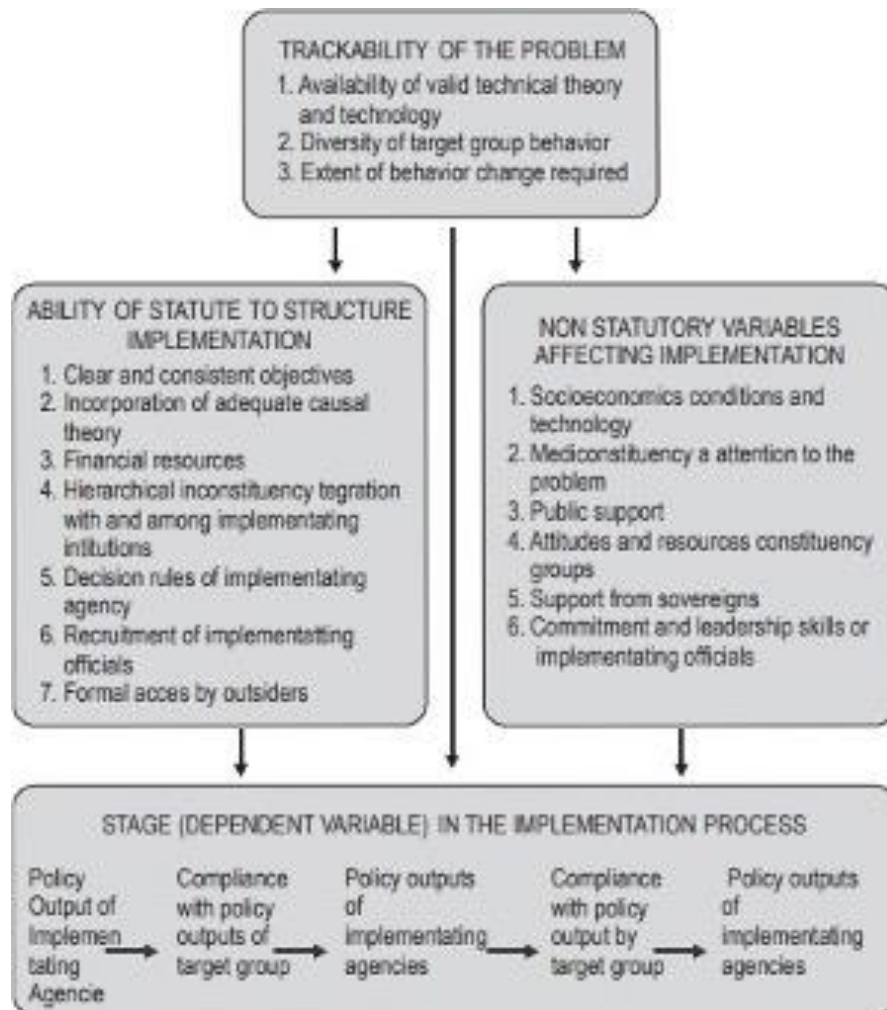


Sumber: (Nugroho, 2016)

2. Model Mazmanian dan Sabatier

Model kedua ini yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) Mengatakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan kepatuan kebijakan. Model ini disebut sebagai model kerangka analisis implementasi (*A framework for implementation analysis*).

Gambar 2
Model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier



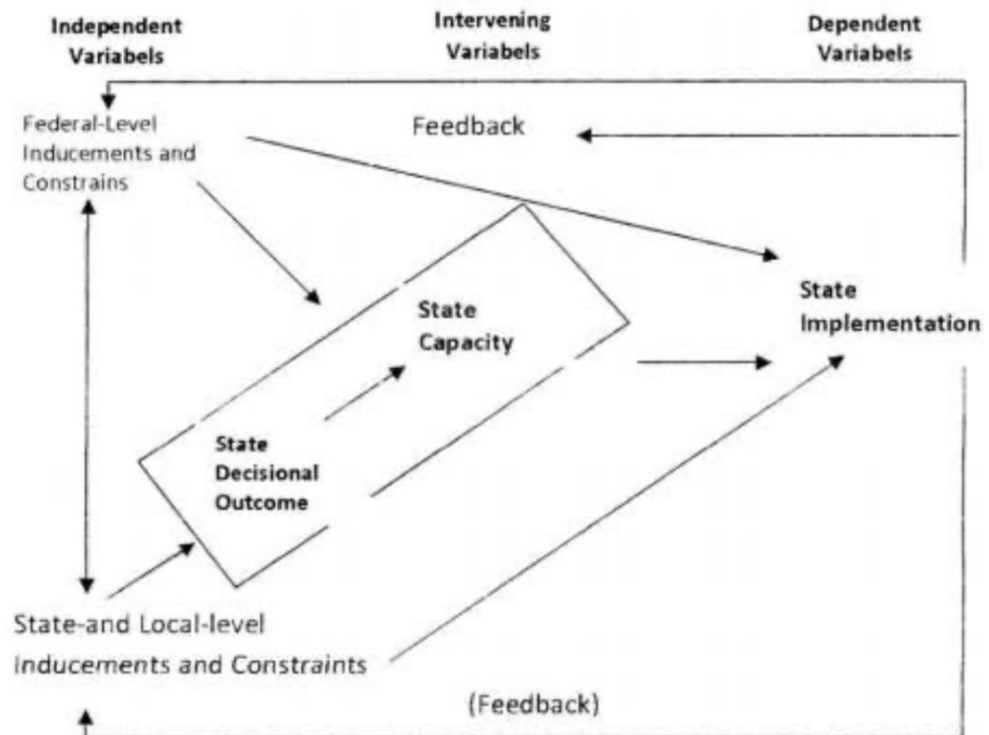
Sumber : (Nugroho, 2016)

3. Model Goggin, Bowman, Lester

Model ketiga ini Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester (1990) mengembangkan apa yang disebutnya "*Communication model*" bertujuan untuk mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengutamakan pendekatan metode penelitian dengan menggunakan variable *independen*, *intervening*, dan *dependen*, dan meletakkan faktor "komunikasi" sebagai pegerak dalam

implementasi kebijakan. Berikut gambar model implementasi kebijakan dari Goggin, Bowman, Lester.

Gambar 3
Model Goggin



Sumber: (Nugroho, 2016)

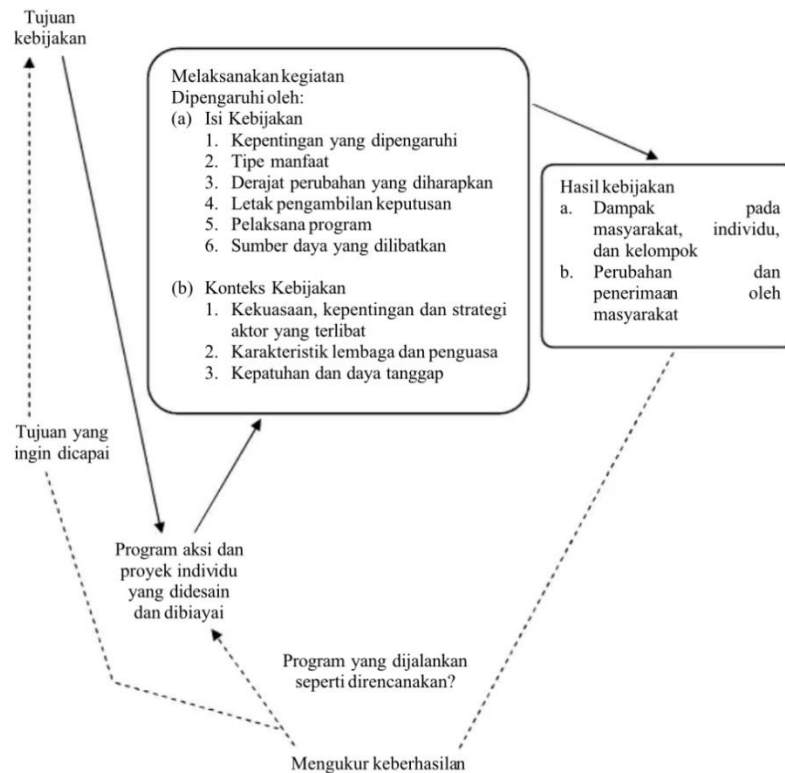
4. Model Grindle

Model Merilee S. Grindle (1980). Model ini ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. pada dasar ide model ini bahwa kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. isi kebijakannya mencakup:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
2. jenis manfaat yang akan dihasilkan
3. derajat perubahan yang diinginkan

4. kedudukan pembuat kebijakan
5. (siapa) pelaksana program
6. sumberdaya yang dikerahkan.

Gambar 4
Model Merilee S. Grindle



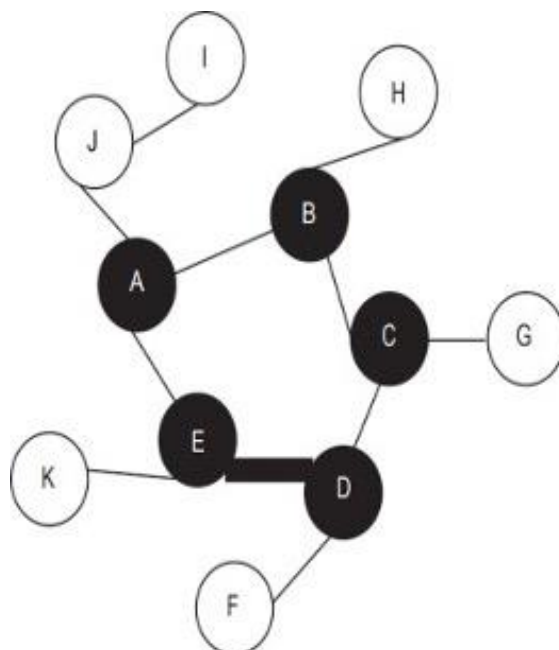
Sumber: (Nugroho, 2016)

5. Model Jaringan

Model jaringan tersebut memahami bahwa proses implementasi kebijakan merupakan sebuah complex of interaction processes di antara sejumlah besar aktor yang berada di dalam suatu jaringan (network). model ini dikembangkan dalam buku yang ditulis tiga orang ilmuwan belanda, yaitu Walter Kickert, Erik-Hans Klijn, dan Joop Koppenjan, *Managing Complex Networks: Strategies for the public sector* (1997). maksud dari model jaringan ini menggambarkan pembuatan keputusan dalam suatu

organisasi yang menghasilkan berbagai macam interaksi dari komponen jaringan.

Gambar 5
Model Jaringan



Sumber : (Nugroho, 2016)

3. Cukai

3) Pengertian Cukai

Istilah cukai dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai arti pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat dan karakteristik tertentu, sifat dan karakteristik yang dimaksud yaitu: konsumsinya perlu dikendalikan, peredarannya perlu diawasi, pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup, dan pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan. Cukai dikenakan untuk mencapai tujuan pengolahan dan pengelolaan negara, seperti

pengawasan keseimbangan ekonomi, pengendalian biaya publik, pengelolaan pendapatan negara, dan pengurangan efek samping negatif.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007 tentang Cukai atas perubahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 menyebutkan bahwa Cukai merupakan pajak Negara yang dibebankan kepada pemakai dan bersifat selektif serta perluasan pungutannya berdasarkan sifat atau karakteristik objek cukai, sehingga dapat dikatakan bahwa Cukai termasuk pajak tidak langsung yaitu pajak yang dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain dalam hal ini adalah pemakai atau konsumen. ciri-ciri pelunasan cukai yaitu dilekati oleh pita cukai. Pelunasan cukai dilekati oleh pita cukai adalah salah satu cara untuk memastikan bahwa barang kena cukai yang telah dikenakan cukai telah lunas dan tidak perlu dikenakan cukai lagi.

3) Pengawasan Terhadap Rokok Ilegal

Pengawasan adalah pemantauan perilaku, kegiatan atau informasi untuk tujuan mengumpulkan informasi, mempengaruhi, menaungi atau mengarahkan. Pengawasan merupakan sebuah proses di dalam menetapkan ukuran dari kinerja dan juga pengambilan tindakan yang dapat mendukung dalam pencapaian hasil yang diharapkan agar sesuai dengan kinerja yang sudah ditetapkan. dengan artian lain sebuah proses agar dapat memastikan bahwa segala aktivitas yang terlaksana sesuai seperti apa yang sudah direncanakan. adapun pengertian pengawasan menurut para ahli :

Menurut Henri Fanyol menyebutkan "*Control consist in verifyfying wether everything accur in comformity with the plan asopted, the instruction issued and principles established. It has for object to point out weaknesses and errors in to recttivy then and prevent recurrence.*" diartikan sebagai

pengawasan terdiri dari memastikan apakah segala sesuatu sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, instruksi yang dikeluarkan dan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan. Tujuannya adalah untuk menunjukkan kelemahan dan kesalahan untuk kemudian diperbaiki dan mencegah terulangnya kesalahan.

Adapun menurut George R. Terry menyatakan sebagai *“Control is to determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measure, if needed to result in keeping with the plan.”* diartikan Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasinya, dan menerapkan tindakan korektif, jika diperlukan agar hasilnya sesuai dengan rencana.

Pengawasan dalam konteks pengolahan barang kena cukai adalah kegiatan yang dilakukan oleh instansi pemerintah atau pihak lain untuk memastikan bahwa barang kena cukai yang dikeluarkan dari negeri atau masuk ke negeri dilakukan dengan tepat dan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dalam pengawasan terhadap rokok ilegal, pita cukai adalah salah satu langkah penting untuk mengendalikan peredaran dan penggunaan rokok ilegal. Pita cukai harus diperhatikan dan dipatuhi secara teratur untuk mengendalikan peredaran rokok ilegal dan mengurangi penggunaan rokok ilegal.

3) Pita Cukai

Pita cukai adalah label yang ditempel pada produk yang terkena cukai, seperti rokok dan minuman keras. Pita cukai berfungsi sebagai tanda bahwa produk tersebut telah dikenakan cukai dan sah untuk dijual atau digunakan. Produk yang tidak memiliki pita cukai dapat dikenakan sanksi oleh pemerintah, termasuk denda atau bahkan penahanan barang. Pita cukai memiliki kode dan nomor seri yang unik untuk setiap produk,

sehingga memudahkan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) dalam melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap produk yang terkena cukai.

Dengan menggunakan pita cukai, DJBC dapat lebih mudah mengawasi dan mengendalikan produk yang terkena cukai, sehingga memudahkan pemerintah dalam mengumpulkan pajak dan cukai yang diperlukan untuk pembangunan negara. Pita cukai memiliki beberapa unsur yang berperan penting dalam melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap produk yang terkena cukai. Berikut adalah beberapa unsur yang terdapat pada pita cukai:

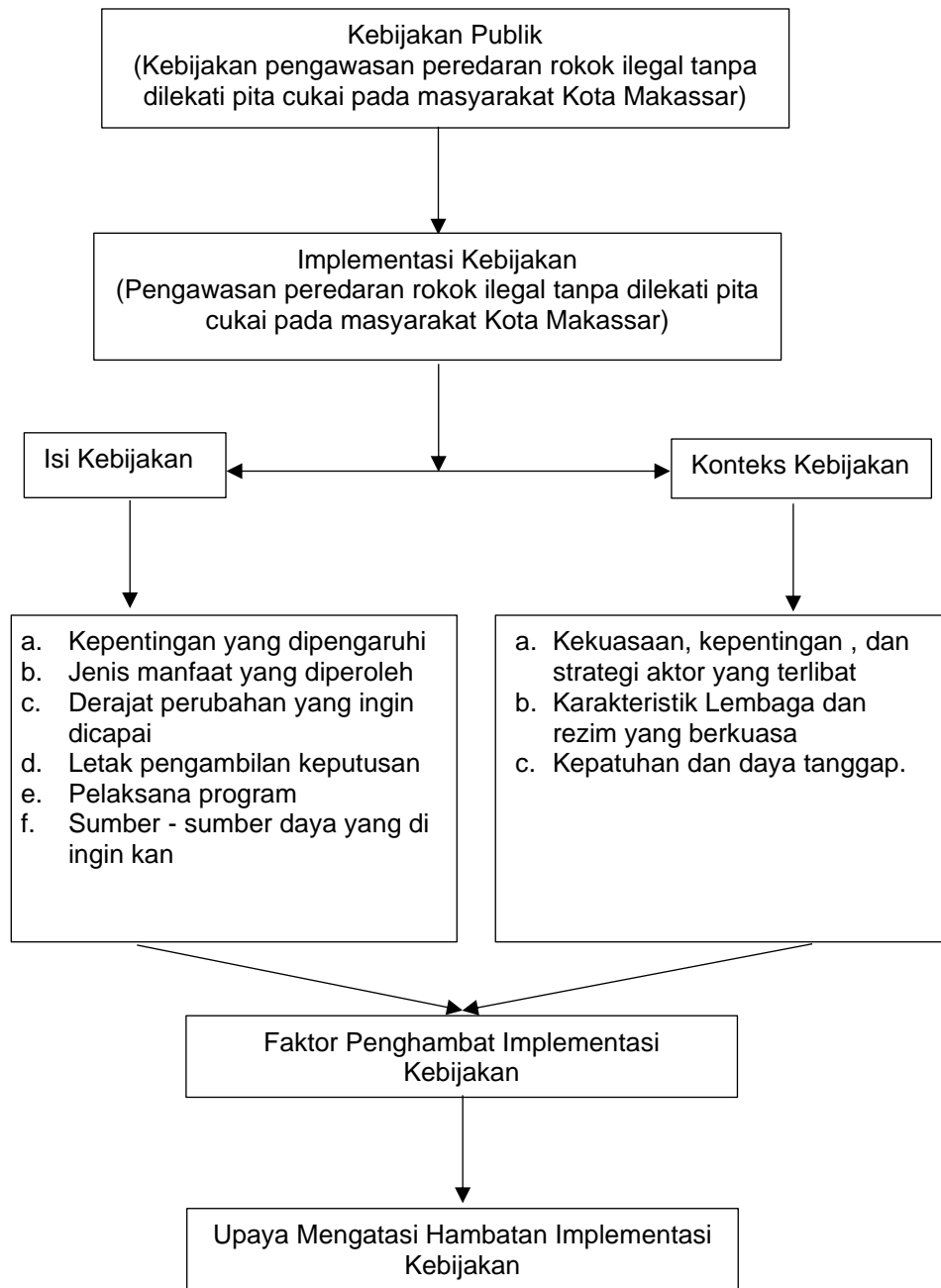
1. Kode dan nomor seri: Pita cukai memiliki kode dan nomor seri yang unik untuk setiap produk, sehingga memudahkan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) dalam melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap produk yang terkena cukai.
2. Kertas: Pita cukai adalah label yang dibuat dari kertas, yang berfungsi sebagai dokumen sekuriti Negara.
3. Hologram: Pita cukai juga menggunakan hologram sebagai alat pengawasan, yang dapat membuat pita cukai sulit untuk dipalsukan oleh pihak yang tidak bertanggung jawab.
4. Lambang Negara Republik Indonesia: Lambang negara wajib terdapat pada pita cukai sebagai tanda kewajiban pemerintah Indonesia dalam mengatur dan mengendalikan produk yang terkena cukai.
5. Lambang Direktorat Jenderal Bea dan Cukai: Lambang ditjen harus terdapat pada pita cukai sebagai tanda bahwa pita cukai telah dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai sebagai badan yang bertanggung jawab atas pengaturan dan pengendalian produk yang terkena cukai.
6. Cetakan: Pita cukai juga memiliki cetakan yang unik, yang dapat memudahkan DJBC dalam melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap produk yang terkena cukai.
7. Tarif Cukai: Tarif cukai harus terdapat pada pita cukai sebagai tanda bahwa produk tersebut telah dikenakan cukai sesuai dengan tarif yang ditetapkan oleh pemerintah.
8. Angka Tahun Anggaran: Angka tahun anggaran harus terdapat pada pita cukai sebagai tanda bahwa produk tersebut memenuhi persyaratan pajak dan cukai sesuai dengan tahun anggaran yang berlaku.
9. Harga: Harga produk harus terdapat pada pita cukai sebagai tanda bahwa produk tersebut memenuhi persyaratan pajak dan cukai sesuai dengan harga yang ditetapkan oleh pemerintah.

Pita cukai atau tanda pelunasan cukai lainnya akan menunjukkan bahwa barang kena cukai telah melunasi dan tidak perlu dikenakan cukai lagi, sehingga proses peredaran barang kena cukai lebih cepat dan efisien. Dengan ini diatur dalam PER-20/BC/2023 Tentang Bentuk Fisik, Spesifikasi, dan Desain Pita Cukai Tahun 2024. Adapun aturan yang ditetapkan oleh pemerintah terkait penerimaan tarif cukai terhadap pendaftaran rokok legal yang diatur oleh Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 191/PMK.010/2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 192/PMK.010/2021 Tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau Berupa Sigaret, Cerutu, Rokok Daun atau Klobot, dan Tembakau Iris.

C. Kerangka Pikir

Berdasarkan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu terkait program pengawasan peredaran rokok ilegal tanpa dilekati pita cukai pada masyarakat Kota Makassar yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Sulawesi Bagian Selatan. Maka dalam penelitian ini penulis menggunakan teori model implementasi Grindle, berikut kerangka pikir yang digunakan penulis dalam melakukan penelitian ini.

Gambar 6
Kerangka Pikir



Sumber: diadopsi dari Grindle (1980)