

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pemaksimalan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai bentuk asas desentralisasi (Otonomi Daerah) bagi Kabupaten/ Kota merupakan upaya untuk mengurangi ketergantungan Daerah kepada pusat. Dengan tercapainya perolehan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang maksimal, maka pemerintah Kabupaten/ Kota akan memiliki keleluasaan dalam mengalokasikan dana yang dibutuhkan oleh pemerintah dalam menjalankan pemerintahan dan pelayanan yang baik. Kegiatan pemerintah yang berlangsung terus menerus dan berkesinambungan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat baik moril maupun materil. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah berhak mengenakan pungutan kepada masyarakatnya, salah satu pungutan yang dilakukan oleh kabupaten/ kota yaitu pajak daerah dan retribusi daerah.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 pasal 1 ayat 10 tentang Pajak Daerah. "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 kemakmuran rakyat daerah". Pajak memang menjadi lahan yang senantiasa perlu dioptimalkan oleh pemerintah dalam menambah pendapatan kas daerah, yang selanjutnya dapat digunakan dalam melaksanakan jalannya pemerintah.

Sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam hal pungutannya terdapat dua jenis pajak yaitu pajak provinsi dan pajak kabupaten/ kota.

Pajak provinsi terdiri atas:

- a. Pajak kendaraan bermotor,
- b. Bea balik nama kendaraan bermotor
- c. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor
- d. Pajak air permukaan
- e. Pajak rokok.

Pajak kabupaten/ kota terdiri atas:

- a. Pajak Hotel, pajak atas pelayanan yang disediakan oleh hotel.
- b. Pajak Restoran, pajak atas pelayanan yang disediakan oleh restoran.
- c. Pajak Hiburan, pajak atas penyelenggaraan hiburan.
- d. Pajak Reklame, pajak atas penyelenggaraan reklame.
- e. Pajak Penerangan Jalan, pajak atas penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun diperoleh oleh sumber lain.
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, pajak atas pengambilan mineral bukan logam dan batuan, baik dari sumber alam didalam atau diluar permukaan bumi untuk dimanfaatkan.
- g. Pajak Parkir, pajak atas penyelenggaraan tempat parkir diluar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha termasuk tempat penitipan kendaraan bermotor.

- h. Pajak Air Tanah, pajak atas pengambilan atau pemanfaatan air dan tanah.
- i. Pajak Sarang Burung Walet, pajak atas kegiatan pengambilan atau pengusahaan sarang burung walet.
- j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, dan
- k. Pajak Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, pajak atas bumi dan bangunan yang dimiliki.

Salah satu pajak yang dikenakan dan dipungut oleh pemerintah daerah kabupaten/kota adalah pajak hotel. Pajak hotel dikenakan atas dasar penyewaan hunian yang terdapat biaya penggunaan atasnya sehingga memberikan manfaat ekonomi kepada pengusaha hunian. Di dalam pengenaan pajak hotel terdapat pula hunian lain sebagai sub dari pajak hotel, yaitu: hotel, losmen, motel, dan kos di atas 10 kamar.

Kos yang dikenakan menjadi bagian dari pajak hotel merupakan jenis pajak baru dalam kebijakan pajak karena semakin banyaknya usaha kos-kosan di berbagai wilayah yang kemudian membuat pemerintah pusat melalui undang-undang no 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah turut memasukkannya di dalam jenis pajak hotel. Kos-kosan yang semakin marak telah menjadi lahan usaha bagi sebagian pemilik modal besar untuk bergelut dalam usaha kos-kosan, bahkan juga pemilik modal kecil yang turut mencari peruntungan hunian tersebut dirasa lebih memberikan untung bagi pengusaha kos, mengingat bahwa hunian kos pada waktu-waktu yang lalu tidak dibebankan kewajiban pajak atas hunian yang disewakan serta memberikan manfaat ekonomi bagi pengusaha kos. Setelah dikeluarkannya undang-undang

No 28 tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah diberlakukan barulah pajak atas kos-kosan sebagai bagian dari pajak hotel yang dikenakan. Hal ini diberlakukan dengan melihat semakin banyaknya usaha kos yang berkembang bahkan benar-benar telah menjadi lahan usaha bagi para pengusaha kos.

Pajak hotel yang berdiri sebagai jenis pajak merupakan jenis pajak yang dibebankan atas hunian yang disewakan. Antara hotel dan kos dalam prinsip usahanya merupakan jenis usaha yang sama, sebab memberikan pelayanan atas jasa sewa hunian, jika hotel telah berdiri dan ditafsirkan secara umum dengan bentuk usaha maupun izin bangunan serta jenis usahanya dikenal secara umum. Berbeda dengan kos, kos memang dikenal secara umum oleh masyarakat tetapi tidak dapat mendefinisikan dalam konsep tentang hunian yang disebut sebagai kos. Sebab memang dalam bangunan kos tidak menjadikannya dalam izin bangunan sebagai kos maupun izin bangunan sebagai jenis usaha. Sebab banyak sekali hunian rumah dengan berbagai jumlah kamar yang kemudian dijadikan kos-kosan atau bangunan yang dibangun sebagai kos-kosan tetapi berlaku izin sebagai bangunan hunian (rumah). Pada kenyataan di lapangan mudah dijumpai hunian-hunian yang disewakan dengan bermacam bentuknya, tidak lagi bentuk rumah yang memiliki beberapa kamar yang disewakan, bahkan rumah yang sudah dibuat untuk menjadi kos-kosan dengan berpuluh-puluh kamar hingga bentuk gedung yang nyaris dapat dikatakan hotel mini pun dapat disebut sebagai kos. Jika jenis hotel tentu tidak lagi dapat ditolak kewajiban pajaknya, sebab dari izin mendirikan bangunan maupun bentuk izin usahanya

sudah sangat jelas kegunaannya. Berbeda dengan kos, yang secara hunian dapat digunakan izin sebagai hunian, namun selanjutnya digunakan sebagai kos-kosan.

Kota Semarang merupakan salah satu kota provinsi yang ada di Indonesia yang salah satunya berkembang dalam bidang pariwisata dan pendidikan. Salah satu indikatornya dapat dilihat dari semakin banyaknya hotel, restoran dan tempat-tempat yang menyajikan berbagai macam hiburan. Sebagai salah satu kota yang berkembang dalam bidang pendidikan, Kota Semarang dijadikan sebagai sarana tempat bermukim para mahasiswa/pelajar dari luar daerah dalam menyelesaikan pendidikannya di Kota Semarang karena mempunyai perguruan tinggi baik negeri maupun swasta. Berkembangnya dunia pendidikan di Kota Semarang mengakibatkan kenaikan jumlah penduduk, dalam hal ini adalah para mahasiswa yang berasal dari luar daerah, yang akan berdampak pada naiknya permintaan akan hunian sementara (rumah kos). Hal tersebut dimanfaatkan oleh pengembang dunia properti untuk menjalankan usahanya, salah satunya dengan mendirikan usaha rumah kos di Kota Semarang.

Di Kota Semarang setelah Undang-Undang No 28 Tahun 2009 diberlakukan, khusus untuk pajak hotel di keluarkanlah Peraturan Daerah No 3 Tahun 2011 tentang pajak hotel. Seiring dengan pertumbuhan perekonomian di Kota Semarang, maka akan mempengaruhi pertumbuhan jasa perhotelan dan sejenisnya termasuk jasa pelayanan kos, maka Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pajak Hotel perlu di tinjau kembali. Pada Mei 2018 pemerintah telah menetapkan peraturan daerah baru yang

merupakan perubahan dari peraturan daerah sebelumnya yaitu Perda Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pajak Hotel di Kota Semarang. Adanya perubahan tersebut salah satunya bertujuan untuk memperbaharui ketentuan tarif dari pajak untuk pondok wisata dan kos ditetapkan sebesar 5 % (lima persen).

Pajak atas usaha kos-kosan merupakan pajak yang memiliki potensi untuk dapat memberikan pendapatan bagi Pemerintah Kota Semarang. Pajak Kos merupakan jenis pajak yang ditempatkan dalam bagian jenis Pajak Hotel yang tertuang pada Pasal 1 ayat (6) Peraturan Daerah (perda) Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pajak Hotel. Menurut Perda Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Pajak Hotel Pasal 1 ayat enam (6), hotel adalah fasilitas penyedia jasa penginapan/ 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 jumlah kamar lebih dari sepuluh (10) kamar. Usaha kos-kosan yang dimaksud adalah bangunan yang digunakan untuk hunian atau tempat tinggal dalam jangka waktu tertentu, tempat tinggal kos-kosan biasanya terdapat dalam areal yang dekat dengan kampus.

Kenyataan di lapangan Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2018 pasal 1 ayat 6 tentang pemungutan pajak kos di Kecamatan Tembalang dalam prakteknya seringkali mengalami hambatan. Hasil penelitian dari Ardiyan arif Kiswanto yang berjudul Implementasi pajak rumah kost di Kota Semarang (dalam skripsi, 2018: 486) diketahui bahwa sejumlah 100 wajib pajak tidak bayar pajak disebabkan oleh adanya Peraturan

Daerah yang masih belum jelas tentang pajak kos. Alasan mereka menolak membayar pajak kos dikarenakan, pajak yang dinilai tarifnya terlalu tinggi. Pemahaman tentang pajak kos yang masih kurang, kepatuhan wajib pajak yang masih rendah, menyebabkan Peraturan Daerah Nomer 4 Tahun 2018 pasal 1 ayat 6 tentang pemungutan pajak kos di Semarang belum dilaksanakan dengan baik.

Dalam berita www.radarsemarang.com disebutkan bahwa, selain itu Potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pemkot Semarang dari sektor pajak kos-kosan selama ini belum tergali dengan optimal. Koordinator Pajak Hotel Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD) Kota, “Prajoko menambahkan, selama ini Pendapatan Asli Daerah (PAD) pajak kos-kosan memang sangat minim, dari jumlah target PAD sektor pajak hotel, pendapatan kos-kosan hanya nol koma sekian persen”. Dia membeberkan, realisasi PAD hotel untuk klasifikasi losmen, penginapan, rumah kos tahun 2014 Rp 28.916.040, tahun 2015 sampai dengan bulan Maret Rp 9.000.000. ”Rumah kos tidak diklasifikasikan sendiri tetapi digabungkan dengan losmen, rumah penginapan dan hotel,” imbuhnya. Sebagian besar pemilik kos selama ini tidak membayar pajak sesuai dengan ketentuan Perda Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pajak Hotel dikarenakan banyak pemilik kos yang masih keberatan jika usahanya dikenakan pajak. Mereka menganggap membuka kos hanya sebagai sampingan, bukan usaha utama untuk mencari keuntungan. (24 April 2015, <https://radarsemarang.com/2015/04/24/kos-kosan-lebih-dari-10-kamar-wajib-bayar-pajak/>).

Pajak hotel atas rumah kos adalah salah satu objek pajak yang sudah gencar diupayakan oleh Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Kota Semarang sejak tahun 2015 dan belum banyak memberikan kontribusi terhadap PAD Kota Semarang atas pajak rumah kos. Hal tersebut dapat dibuktikan pada tabel data realisasi pendapatan pajak rumah kos di Kota Semarang Tahun 2018 berikut ini:

Tabel 1.1
Data Realisasi Pendapatan Pajak Kos di Kota Semarang Tahun 2018
(dalam Rupiah)

Tahun (1)	Target (2)	Realisasi (3)
2018	13.514.506.900	675.725.345

Sumber: Badan Pendapatan Daerah Kota Semarang Tahun 2018

Dilihat dari tabel 1.1 Data Realisasi Pendapatan Pajak Rumah Kos Kota Semarang pada tahun 2018 dapat diketahui bahwa terjadi kesenjangan sebesar Rp. 12.838.781.555,- , itu artinya bahwa realisasinya masih jauh dari target yang di tetapkan Badan Pendapatan Daerah Kota Semarang Tahun 2018.

Dalam berita www.beritasatu.com, dijelaskan bahwa selama ini penerapan pajak rumah kos di Kota Semarang hanya diberlakukan pada rumah kos yang memiliki lebih dari 10 (sepuluh) kamar. Berdasarkan penjelasan Badan Pendapatan Daerah dalam *Publik Hearing* , bahwa pajak yang awalnya dikenakan wajib pajak sebesar 10% diturunkan menjadi 5%. Adanya penurunan tarif pajak rumah kos ini diharapkan wajib pajak lebih patuh lagi dalam menaati untuk membayar pajak rumah kos. (Selasa , 18 Juli 2017 | 17:00 ,

<https://www.beritasatu.com/nasional/442213/dprd-semarang-minta-pendapat-publik-soal-pajak-indekos>).

Berikut data jumlah wajib pajak di Kota Semarang Tahun 2018.

Tabel 1.2
Data Jumlah Rumah Kos di Kota Semarang Tahun 2018

No	Wilayah	Total Yang Sudah Bayar	Total Yang Belum Bayar	Total Keseluruhan Rumah Kos
1	Banyumanik	6	6	12
2	Candisari	1	0	1
3	Gajahmungkur	1	3	4
4	Gayamsari	3	25	28
5	Tembalang	25	308	333
6	Ngaliyan	1	0	1
7	Pedurungan	1	1	2
8	Semarang Barat	5	28	33
9	Semarang Selatan	5	5	10
10	Semarang Tengah	4	0	4
11	Semarang Timur	1	2	3
12	Gunungpati	32	108	140
Jumlah		85	486	571

Sumber: Bapenda Kota Semarang, 2018 (diolah)

Dari tabel 1.2 Data jumlah rumah kos di Kota Semarang, dijelaskan bahwa jumlah rumah kos di Kota Semarang memiliki total keseluruhan sebesar 571 kos, dari 571 rumah kos, sejumlah 486 rumah kos belum bayar pajak dan hanya 85 yang sudah membayar pajak. Dari data tabel 1.2 juga menjelaskan bahwa daerah yang memiliki jumlah rumah kos terbanyak terdapat di Kecamatan Tembalang. Hal tersebut sangat resliastis mengingat di kawasan tersebut terdapat perguruan tinggi ternama yang pastinya menarik minat bagi para pelajar lulusan SMA/ sederajat dari dalam maupun luar Kota Semarang untuk mendaftar. Jika dilihat dari tabel 1.2 memang Kecamatan Tembalang memiliki data jumlah wajib pajak tertinggi yaitu sebesar 333 wajib pajak rumah kos. Namun kenyataan di lapangan masih banyak

wajib pajak rumah kos di Kecamatan Tembalang yang belum membayar pajak yaitu sejumlah 308 wajib pajak.

Kecamatan Tembalang merupakan salah satu kecamatan yang ada di Kota Semarang yang berkembang salah satunya dalam bidang pendidikan sehingga berpotensi mendatangkan warga pendatang, baik sebagai pekerja, wiraswasta, maupun pelajar. Berikut data perguruan tinggi yang ada di Kecamatan Tembalang:

Tabel 1.3
Data Perguruan Tinggi dengan Potensi Kos
di Kecamatan Tembalang

No (1)	Data Perguruan Tinggi (2)	Alamat (3)
1.	Universitas Diponegoro	Jl. Prof.H.Soedarto S.H, Tembalang, Kec. Tembalang, Kota Semarang, Jawa Tengah 50275
2.	Politeknik Negeri Semarang	Jl. Prof. Soedarto, Tembalang, Kec. Tembalang, Kota Semarang, Jawa Tengah 50275
3.	Universitas Muhammadiyah Semarang	Jl. Kedung Mundu Raya No.18, Kedungmundu, Kec. Tembalang, Kota Semarang, Jawa Tengah 50273
4.	Universitas Pandanaran Semarang	Jl. Banjarsari Barat No.1 Tembalang
5.	Sekolah Tinggi Ilmu Kesehatan Karya Husada Semarang	Jl. R. Soekanto No.46, Sambiroto, Kec. Tembalang, Kota Semarang, Jawa Tengah 50276
6.	Akademi Kesehatan Asih Husada	Jl. Mucharom I Jl. Tegal Kangkung X No.1, Kedungmundu, Kec. Tembalang, Kota Semarang, Jawa Tengah 50273
7.	Akademi Teknik Wacana Manunggal	Jl. Sendangguwo Raya No.40, Semarang, Jawa Tengah, 50273
8.	Politeknik Kesehatan Kemenkes Semarang	Jl. Tirto Agung Pedalangan Tembalang Banyumanik Semarang Jawa Tengah 50239

Sumber: semarangkota.com (2019)

Banyaknya Perguruan tinggi baik negeri maupun swasta tentu menarik minat para pelajar untuk kuliah di Kota Semarang khususnya di Kecamatan Tembalang dan tinggal di dalamnya baik dalam bentuk kos, kontrakan, rusunawa dan sejenisnya. Berkembangnya dunia pendidikan di Kecamatan Tembalang mengakibatkan kenaikan jumlah penduduk, dalam hal ini adalah para mahasiswa yang berasal dari luar daerah, yang akan berdampak pada naiknya permintaan akan hunian semestara (rumah kos).

Berdasarkan data tabel 1.3 banyaknya perguruan tinggi baik negeri maupun swasta di Kecamatan Tembalang asumsi penulis banyak rumah kos di Kecamatan Tembalang, oleh karena itu penulis memilih lokus dan fokus dan ingin meneliti lebih lanjut mengenai Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2018 Pasal 1 Ayat (6) tentang Pemungutan Pajak Kos di Kecamatan Tembalang.

Berdasarkan tabel 1.2 memang Kecamatan Tembalang memiliki data wajib pajak rumah kos tertinggi yaitu sebesar 333 wajib pajak, namun kenyataan di lapangan implementasi pajak kos di Kecamatan Tembalang masih mengalami beberapa hambatan dan tidak sedikit dari mereka yang belum mendaftarkan dirinya sebagai wajib pajak. Berdasarkan hasil wawancara awal peneliti dengan informan (1) di lapangan pada hari Senin, 29 April 2019 menyatakan bahwa pemilik kos mempunyai kos dengan jumlah kamar 28 kamar, tetapi sampai saat ini mereka tidak tahu kalau ada pajak kos dan tidak pernah mendaftarkan pajak kos ke Badan Pendapatan Daerah Kota Semarang. Berdasarkan wawancara peneliti dengan informan 2 (dua) yang memiliki

jumlah kamar 15 kamar, bahwa pemilik kos tersebut tidak tahu menahu soal pajak kos dan tidak mendaftarkan sebagai wajib pajak karena kurang jelasnya perda yang mengatur tentang pajak kos kepada masyarakat. Berdasarkan wawancara peneliti dengan informan 3 (tiga), pemilik kos yang memiliki kos dengan jumlah kamar 11 kamar, beliau mengetahui bahwa adanya peraturan tersebut dan karena beliau menganggap bahwa rumah kos hanya merupakan usaha sampingan saja jadi beliau tidak mengacuhkan perda dari pemerintah yang mengatur tentang pajak kos. Berdasarkan wawancara peneliti dengan informan ke 4, pada Jumat, 18 Oktober 2019 penulis melakukan wawancara pada penjaga kos di Kecamatan Tembalang yang memiliki jumlah kamar 30 kamar, beliau mengatakan bahwa “selama ini tidak ada pemungutan pajak kos mbak dan saya tidak tahu menahu soal itu, baru bulan kemarin ada petugas pajak memberikan surat terkait pemungutan pajak kos dan sudah saya berikan kepada ibuk kos kalau soal udah membayar saya tidak tahu”.

Melihat target yang sudah ditetapkan Pemerintah namun realisasinya jauh dari target, berdasarkan hasil wawancara penulis di lapangan maka dapat disimpulkan bahwa kepatuhan wajib pajak dan pemahaman tentang peraturan pajak kos masih kurang.

Hal ini diperkuat dari tabel hasil penelitian terdahulu mengenai implementasi pajak Kos sebagai berikut :

Tabel 1.4
Penelitian Terdahulu

No (1)	Judul/ Tahun (2)	Penulis (3)	Metode (4)	Hasil Penelitian (5)
1.	Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 3 Tahun 2011. (2018)	Ardian Arif Kiswanto (Jurusan Ekonomi Pembangunan, Fakultas Ekonomi, universitas Negeri Semarang)	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kuantitatif deskriptif persentase.	Hasil penelitiannya diketahui bahwa sejumlah 100 wajib pajak tidak bayar pajak disebabkan oleh adanya Peraturan Daerah yang masih belum jelas untuk pajak kos, eksistensi wajib pajak yang tinggi untuk menolak karena tarifnya dinilai terlalu tinggi, pemahaman tentang pajak kos yang masih kurang, kepatuhan wajib pajak masih kurang dalam menaati pajak kos, dan waktu dalam pembayaran kos yang dinilai terlalu singkat.
2.	Implementasi Kebijakan Pajak Rumah Kos Kabupaten Sleman. (2017)	Syarif Hidayat (Jurusan Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta)	Metode penelitian deskriptif kualitatif.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pajak rumah kos Kabupaten Sleman belum sepenuhnya berjalan dengan baik ditinjau dari empat (4) yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur organisasi. Terutama pada variabel komunikasi masih belum terlaksana secara baik dengan wujud respon negatif masyarakat yang masih belum menerima kebijakan pajak rumah kos. Sumber daya khususnya staf lapangan sangat terbatas. Sedangkan disposisi dan struktur birokrasi cukup baik pada mekanisme pembayaran tapi buruk pada mekanisme sebelumnya. Faktor penghambat implementasi kebijakan yaitu kurangnya pemahaman masyarakat terhadap kebijakan pajak rumah kos. Upaya yang dilakukan BKAD Sleman terkesan belum ada dan terlalu berharap pada kesadaran masyarakat muncul dengan sendirinya.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
3.	Implementasi kebijakan pemungutan pajak hotel kategori rumah kos di Kota Malang. (2016)	Selly Novicadisa, Sjamsiar Sjamsuddin, Suryadi (Program Magister Ilmu Administrasi Publik, Universitas Brawijaya).	Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Metode pengumpulan data melalui wawancara, observasi dan dokumentasi.	Hasil 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.
4.	Implementasi Kebijakan Tentang Pemungutan Pajak Hotel Atas Rumah Kos Di Kota Bandung (Studi Pada Badan Pengelolaan Pendapatan Daerah Kota Bandung). (2018).	Dikki Sudarly (Program Studi Magister Administrasi dan Kebijakan Publik Konsentrasi Kebijakan Publik Program Pascasarjana Universitas Pasundan Bandung)	Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif.	Hasil penelitian ini 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 NPWP jabatan, sosialisasi yang intens, berkoordinasi dengan aparat kewilayahan dan juga penerapan sanksi yang tegas kepada pemilik kos yang tidak taat dalam membayar kos.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
5.	Persepsi Wajib Pajak Tentang Pajak Rumah Kos di Kabupaten Tulungagung Jawa Timur. (2016).	Rachellaura Lintang Permata (Fakultas Ekonomi, Universitas Negeri Surabaya)	Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Wawancara dengan DISPENDA Tulungagung, BPPT dan pemilik rumah kos terdaftar dan tidak terdaftar.	Hasil penelitian terkait persepsi, yaitu usaha rumah kos di Kabupaten Tulungagung saat ini dirasa sangat potensial dilihat dari banyaknya pengusaha yang membangun rumah kos, layanan pemungutan pajak rumah kos di Kabupaten Tulungagung dirasa sudah sangatlah mudah, Persepsi wajib pajak yang sudah terdaftar di DISPENDA terhadap tarif atas usaha rumah kos sebesar 5% sudah wajar dan tidak memberatkan pemilik usaha rumah kos, terkait hambatan: Persepsi pemilik rumah kos terkait sosialisasi PERDA Kabupaten Tulungagung No 16 Tahun 2010 tentang pajak daerah khususnya pajak rumah kos dirasa belum dilaksanakan secara maksimal, dan merata.

Seperti yang kita tahu bahwa Pajak kos adalah salah satu objek pajak yang sudah gencar dan diupayakan oleh Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Kota Semarang sejak tahun 2015, namun belum banyak memberikan kontribusi terhadap PAD Kota Semarang atas pajak kos. Berdasarkan wawancara awal penulis dengan pemilik kos di Kecamatan Tembalang yang sebagian besar mempunyai lebih dari 10 kamar selama ini tidak tahu menahu mengenai pajak kos dan belum mendaftarkan dirinya sebagai wajib pajak dan banyaknya wajib pajak yang belum membayar pajak. Hal itulah yang membuat penulis ingin melaksanakan penelitian lebih mendalam untuk mengetahui Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2018 Pasal 1 Ayat (6) tentang Pemungutan Pajak Kos di Kecamatan Tembalang dan untuk mengetahui faktor penghambat dalam implementasi Perda tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2018 Pasal 1 Ayat (6) tentang Pemungutan Pajak Kos di Kecamatan Tembalang?
2. Faktor-faktor apa saja yang menghambat Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2018 Pasal 1 Ayat (6) tentang Pemungutan Pajak Kos di Kecamatan Tembalang?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2018 Pasal 1 Ayat (6) tentang Pemungutan Pajak Kos di Kecamatan Tembalang.
2. Melihat faktor-faktor apa saja yang menghambat Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2018 Pasal 1 Ayat (6) tentang Pemungutan Pajak Kos di Kecamatan Tembalang.

1.4 Kegunaan Penelitian

- 1) Kegunaan Teoritis
 - a. Dapat digunakan sebagai rujukan maupun bahan referensi mata kuliah terkait implementasi kebijakan.
 - b. Hasil penelitian tentang Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2018 Pasal 1 Ayat (6) tentang Pemungutan Pajak Kos di Kecamatan Tembalang merupakan kajian ilmiah dan diharapkan dapat menjadi wacana untuk menambah pengetahuan dan wawasan bagi penelitian berikutnya.

- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah literatur dan sumber informasi di lingkungan Departemen Administrasi Publik Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro.

2) Kegunaan Praktis

- a. Dapat digunakan sebagai rujukan maupun referensi bacaan bagi masyarakat terkait implementasi kebijakan.
- b. Memberikan gambaran kepada masyarakat mengenai implementasi kebijakan.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu memberikan informasi dan masukan bagi Pemerintah Kota Semarang terkhusus Badan Pendapatan Daerah dalam pengambilan keputusan, terutama menyangkut keberlangsungan Pajak Kos.

3) Kegunaan bagi Penulis

Diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat sebagai cara untuk mengamalkan ilmu yang didapat saat kuliah dengan melakukan penelitian ini dalam rangka menyelesaikan tugas akhir skripsi.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Administrasi Publik

1.5.1.1 Pengertian Administrasi Publik

Menurut The Liang Gie (1976) (dalam Damai Darmadi & Sukidin, 2009:5), mengemukakan Administrasi adalah segenap rangkaian perbuatan penyelenggaraan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu.

Menurut Sondang P. Siagian (dalam Inu Kencana Syafiie, 2010: 14), mendefinisikan Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Pengertian Publik menurut Inu Kencana Syafiie (2010: 18) adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berfikir, perasaan harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

Administrasi Publik menurut Chandler dan Plano (dalam Yeremias T. Keban, 2008: 3), adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

Menurut Nigro & Nigro mengemukakan bahwa administrasi publik adalah usaha kerjasama kelompok dalam suatu lingkungan publik, yang mencakup ketiga cabang yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif; mempunyai peranan penting dalam

memformulasikan kebijakan publik, 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 (dalam Yeremias T. Keban, 2008: 7).

Dwight Waldo dalam buku Teori Administrasi Publik (Harbani Pasolog, 2014: 8) Administrasi Publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.

Dari pengertian administrasi publik di atas, didapatkan kesimpulan bahwa Administrasi Publik adalah suatu usaha kerjasama yang dilakukan oleh perorangan atau kelompok dalam melaksanakan tugas pemerintahan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

1.5.1.2 Paradigma Administrasi Publik

Ilmu Administrasi Negara dalam perkembangannya juga telah melewati beberapa paradigma. Nicholas Henry dalam buku Administrasi Publik menuliskan perkembangan ilmu administasi publik sebagai berikut (Yogi Suprayogi Sugandi, 2011: 10-13):

- a. Paradigma 1: Dikotomi Politik dan Administrasi (*The Politics-Administration Dichotomy*) (1900-1926)

Paradigma ini dimulai oleh Woodrow Wilson dan Frank Goognow untuk memisahkan antara politik dan administrasi. Pemisahan ini merupakan alasan karena administrasi di Amerika saat ini masih dipenuhi dengan sistem spoils dan sistem patronase antara dalam perekrutan para pegawai negeri sipil.

Politik dideterminasikan sebagai tujuan dan kebijakan dalam pemerintahan dan administrasi bertugas untuk mencapai tujuan dan kebijakan dari politik tersebut. Sehingga tidak dapat mengaplikasikan administrasi yang netral karena kepentingan politik biasanya untuk mempertahankan kekuasaannya. Pada dikotomi ini menfokuskan kepada memposisikan pejabat administrasi yang sesuai dengan kehendak politik, sehingga para pejabat publik menjadi tidak netral dan cenderung berat kepada para elit politik untuk mempertahankan kekuasaannya.

Administrasi merupakan teknik yang kompeten untuk membangun cara terbaik untuk mengadministrasi kebijakan dan segala tujuan yang dicapai oleh pejabat yang terpilih dan para pejabat ini biasanya dalam tekanan para politikus. Ketika memberikan satu target tertentu pada para pegawai ini. Maka paradigma ini terkenal dengan sebutan politik administrasi dikotomi antara nilai dan fakta. Lokus dalam paradigma ini ada pada birokrasi bukanlah pada legislatif ataupun yudikatif.

b. Paradigma 2: Prinsip-Prinsip Administrasi (*The Principles of Administration*) (1927-1937)

Pada paradigma ke dua ini mulai ditemukanlah suatu konsep ilmu administrasi oleh para pakar administrasi di masa tersebut, seperti:

1. Willoughby's dalam bukunya *Principles of Public Administration* (1927)
2. Mary parker Follet's dalam bukunya *Creative Experience* (1924)
3. Henry Fayil's dalam bukunya *Industrial and General Management* (1930)
4. James D. Mooney and Reiley's dalam bukunya *Principles of Organizations*

5. F. W. Taylor's dalam bukunya *Principles of Scientific Management (1911)*

Bahkan dalam perkembangannya administrasi ini ditemukan juga bahwa:

- a. Menolak asumsi dikotomi politik administrasi.
- b. Timbul kesadaran baru bahwa administrasi publik bukanlah sesuatu yang memiliki nilai sangat bebas, imparial dan apolitis, melainkan syarat akan nilai administratif dibandingkan dengan politik, bahkan John Gaus (1950) menuliskan bahwa "*A theory of Public administration means in our time a theory of politics also*".

Prinsip-prinsip administrasi ini terutama yang ditawarkan oleh Willoughby's tentang prinsip-prinsip administrasi, menawarkan bahwa administrasi adalah suatu prinsip yang tidak dapat dicampur-campur dengan bentuk lain.

Dalam pandangan terakhirnya Taylor melalui terobosannya dalam bukunya *the principles of scientific managemen* mengemukakan tentang pelaksanaan dari administrasi. Berbagai metode yang digunakan untuk memahami fungsi-fungsi manajemen ini kemudian dikemukakan oleh Gullick dan Urwick dalam fungsi managemenya yang terkenal dengan nama POSDCORB (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting dan budgeting*) beberapa fungsi ini kemudian yang saat ini digunakan pada beberapa fungsi management modern. Pada tahun-tahun ini merupakan kritik tajam yang ditujukan pada administrasi publik karena dianggap ilmu ini terlalu kolot (*ortodoks*) sehingga lahirlah *administrative behavior* yang dikemukakan oleh Herbert Simon, dalam pembahasannya Simon menuliskan pentingnya rasionalitas itu dikembangkan pada pembahasan administratif jangan terkurung

oleh suatu konsep saja. Pada perkembangannya buku ini mengantarkan Herbert Simon sebagai pemenang nobel. Inilah salah satu kontribusi besar dari ilmu administrasi publik terhadap pandangannya yang luas.

c. Paradigma 3: Administrasi sebagai Ilmu Politik (*Public Administration as Political Science*) (1950-1970)

Paradigma ke tiga ini dihiasi oleh berbagai pandangan politik, bahkan para pakar mencoba memperbaharui definisi lokus dari administrasi publik yang disebut dengan *Governmental bureacracy*. Penulisan-penulisan ilmiah dalam administrasi publik banyak termasuk dalam kajian-kajian ilmu politik, sehingga ilmu administrasi sendiri sebagai ilmu yang sudah berjalan pada paradigma ke dua lalu menjadi kritik tajam karena tidak bisa keperluan-keperluan publik.

d. Paradigma 4: *Public Administration as Mangement*) (1956-1970)

Paradigma ke empat ini ilmu administrasi publik mendapatkan bantuan kembali dari adik mudanya yaitu ilmu manajemen, ini karena diketepikannya ilmu administrasi publik pada periode yang lalu. Beberapa jurnal terkemuka di Amerika Serikat mulai memunculkan suatu konsep-konsep baru, seperti yang ditawarkan oleh *Public Administration Review* yang diterbitkan oleh *American Society for Public Administration*, maupun beberapa tulisan pada *Administrative quartely* dan beberapa jurnal terkemuka lainnya.

Diketemukanlah suatu konsep lama yang ditawarkan pada berbagai cendekia administrasi publik seperti konsep pengembangan organisasi/pembinaan organisasi (*organization development*), pengangkatan konsep manajemen ini sebagai salah satu paradoks dari kajian-kajian ilmu

politik yang sangat empirat, sehingga tidak dapat dicarikan benang merah konsepnya. Namun ketika paradigma ini konsep-konsep ilmu politik dan manajemen yang mulai dikembangkanlah teori-teori organisasi dan perilaku, perencanaan dan pengambilan keputusan yang sebetulnya lebih banyak diambil oleh publik seperti teknik manajemen kepemimpinan, motivasi, komunikasi, MIS, penganggaran, auditing, pemasaran dan sebagainya, yang dalam ilmu politik dan administrasi ini meruakan suatu hal yang sangat baru.

Pemeran dalam paradigma ini dilahirkan dalam beberapa buku oleh James G. March dan Herbert Simon's dalam bukunya *Organization* (1958), March's dalam bukunya *Handbook of Organization* (1965) dan James D. Thompson's dalam bukunya *Organization in Action* (1967) memberikan pandangan bahwa secara teoritikal ilmu manajemen adalah teori organisasi.

- e. Paradigma 5: Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik (*Public Administration as Public Administration*) (1970an)

Paradigma terakhir yang ditulis oleh Nicholas Henry (1975) dalam jurnal *Public Administration Review* ini menekankan bahwa ilmu administrasi publik sebagai ilmu administrasi publik dimana berbagai konsep masuk ke dalam ilmu ini. Diawali dengan bukunya beberapa departemen yang memiliki program pasca dalam ilmu administrasi publik di Amerika Serikat.

Dalam perkembangan berikutnya para cendekiawan dalam ilmu administrasi publik mengembangkan berbagai perspektif, seperti yang dituliskan oleh Felix A. Nigro and Lloy G. Nigro (1977) dalam "*Modern Public*

Administration” yang menuliskan bahwa (dalam Yogi Suprayogi Sugandi, 2011: 13) :

1. Usaha kelompok-kelompok yang kooperatif didalam penataan publik.
2. Terdiri dari 3 cabang, yaitu: eksekutif, legislatif dan yudikatif, dan hubungan antara ketiganya dalam nuasa kerjasama (tidak ada pemisahan)
3. Memainkan peranan penting dalam perumusan kebijakan. Oleh karena itu, Administrasi Publik adalah bagian dari proses politik.
4. Administrasi publik dibedakan dari organisasi privat. Organisasi privat lebih berorientasi profit.
5. Administrasi publik memberikan pelayanan bagi publik, sehingga administrasi publik modern selalu berhubungan dengan:
 - a. adanya kerjasama antar ketiga cabang pemerintah
 - b. perumusan kebijakan
 - c. proses politik
 - d. pelayanan publik.

1.5.2 Kebijakan Publik

1.5.2.1 Pengertian Kebijakan Publik

Knoepfel dkk, (dalam Solichin Abdul Wahab, 2015:10) mengartikan kebijakan sebagai serangkaian keputusan atau tindakan-tindakan sebagai akibat dari interaksi terstruktur dan berulang diantara berbagai aktor, baik publik/pemerintah maupun privat/ swasta yang terlibat berbagai cara dalam merespon, mengidentifikasi, dan memecahkan suatu masalah yang secara politis didefinisikan sebagai masalah publik.

Pengertian tentang apa itu kebijakan telah banyak didefinisikan oleh para ahli dan sumber. Menurut Robert Eyestone (dalam Budi Winarno, 2008: 17) bahwa secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.

Pakar Inggris, W. I, Jenkins (dalam Solichin Abdul Wahab, 2015:15) merumuskan kebijakan publik sebagai serangkaian keputusan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi. Keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan dari aktor tersebut.

Chief J. O. Udoji (1981) (dalam Solichin Abdul Wahab, 2015:15), mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang saling berkaitan dan memengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Dari beberapa definisi kebijakan publik terdahulu, dapat dipahami bahwa kebijakan publik adalah serangkaian keputusan atau tindakan yang diambil oleh sekelompok aktor berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dan mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

1.5.2.2 Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Tahap-tahap kebijakan publik yang sebagaimana dikemukakan oleh William Dunn (dalam Budi Winarno, 2012: 35-37) yaitu:

1) Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan.

2) Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan. Masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk menyelesaikan masalah.

3) Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

4) Tahap Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan

mendapat dukungan para pelaksana (implementors), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh pelaksana.

5) Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan-kebijakan yang dibuat telah mampu menyelesaikan masalah. Evaluasi kebijakan dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers dan masyarakat.

Dalam tahapan-tahapan kebijakan publik yang telah dijelaskan, peneliti ini mengangkat pada tahapan implementasi kebijakan, dimana peneliti ingin melihat bagaimana pelaksanaan atau penerapan kebijakan yang telah dirumuskan pemerintah.

1.5.3 Implementasi Kebijakan

1.5.3.1 Pengertian Implementasi Kebijakan

- a) Menurut Ripley dan Franklin (dalam Budi Winarno, 2008: 145) berpendapat 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*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksud untuk membuat program berjalan.

- b) Menurut Grindle (dalam Budi Winarno, 2008: 146) berpendapat bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*”, dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan.
- c) Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Budi Winarno, 2008: 146) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Berdasarkan definisi implementasi kebijakan oleh beberapa ahli yang telah dipaparkan terdahulu, dapat peneliti simpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah salah satu dari serangkaian tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan publik, karena melalui tahap ini keseluruhan prosedur kebijakan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan kebijakan tersebut dalam proses pelaksanaan dari sebuah kebijakan.

1.5.3.2 Unsur Implementasi Kebijakan Publik

Unsur-unsur implementasi kebijakan ada tiga yaitu: pelaksana, adanya program yang dilaksanakan, dan kelompok sasaran (dalam Frisca Windia Harera, 2018: 25). Unsur pelaksana merupakan pihak-pihak yang

mempunyai kewajiban dan wewenang dalam melaksanakan kebijakan publik.

1.5.3.3 Tahap Implementasi Kebijakan Publik

Tahapan implementasi kebijakan (dalam Deddy Mulyadi, 2015: 13-15) mencakup tahapan interpretasi, tahapan pengorganisasian, dan tahapan implikasi. Tahapan interpretasi merupakan tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang bersifat abstrak dan sangat umum ke dalam kebijakan atau tindakan yang lebih bersifat manajerial dan operasional. Tahapan pengorganisasian ini lebih pada bagaimana mengarahkan proses kegiatan pengaturan dan penetapan siapa saja yang menjadi pelaksana kebijakan, berapa anggaran yang diperlukan, apa saja kelengkapan yang dibutuhkan, dan bagaimana cara atau metode pelaksanaannya. Tahap implikasi adalah tahap perwujudan masing-masing tahapan yang telah dilaksanakan sebelumnya. Tahap ini adalah tahap kongkrit dari implementasi kebijakan karena dapat dirasakan dan dilihat secara empiris.

1.5.3.4 Model-Model Implementasi Kebijakan

1. Model George C. Edwards III (1980)

Menurut pandangan Edward III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 4 variabel (dalam AG. Subarsono, 2015: 90-92).

a. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan

mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Terdapat 3 indikator yang dapat dipakai (digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi secara umum Edward (dalam Budi Winarno, 2012: 176), membahas tiga hal penting di dalam komunikasi kebijakan yaitu:

1.1 Transmisi

Penyaluran komunikasi yang baik akan menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah salah pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.

1.2 Kejelasan

Komunikasi yang telah diterima oleh para pelaksana kegiatan (*street-level-bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidakjelasan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan.

1.3 Konsistensi

Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas untuk diterapkan atau dijalankan. Karena jika perintah

yang diberikan sering berubah-ubah maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

b. Sumber daya

Implementasi tidak akan berjalan secara efektif, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten. Hal tersebut terjadi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumber daya finansial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

Dalam model Edwards III (dalam Budi Winarno 2012: 184), dikemukakan ada empat aspek antara lain:

2.1 Staf

Sumber utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan karena staf yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel dalam mengimplementasikan kebijakan atau melakukan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri).

2.2 Informasi

Mempunyai dua bentuk yaitu *pertama*, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor 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 perintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

2.3 Wewenang

Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan. Ketika wewenang itu nihil maka kekuatan implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi dalam konteks yang lain ketika wewenang formal tersebut ada maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektifitas kewenangan. Disitu pihak keefektifaan kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan, tetapi disisi lain efektifitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.

2.4 Fasilitas

Fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor 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.

c. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Proses implementasi kebijakan menjadi tidak efektif ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan.

Kecenderungan atau disposisi implementor memiliki ruang lingkup antara lain (dalam Dwiyanto Indiahono, 2009: 34):

1.1 Tingkat komitmen dan kejujuran: dapat diukur dengan tingkat konsistensi antara pelaksana kegiatan dengan guideline yang ditetapkan.

Semakin sesuai dengan guideline semakin tinggi komitmennya.

1.2 Tingkat demokratis: dapat diukur dengan intensitas pelaksana melakukan proses sharing dengan kelompok sasaran, mencari solusi dari masalah yang dihadapi dan melakukan diskresi yang berbeda dengan guideline guna mencapai tujuan dan sasaran program.

d. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya

prosedur operasi yang standar (*Standar Operating Procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

2. Model Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975)

Keberhasilan implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn dipengaruhi oleh 6 variabel (dalam AG. Subarsono, 2015: 99-101) yaitu:

a. Standar dan sasaran kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus terukur dan jelas agar dapat terealisasikan. Akibat dari kekaburan standar dan sasaran kebijakan, akan mudah menimbulkan terjadinya konflik diantara para agen implementasi serta akan menyebabkan terjadinya multiinterpretasi.

b. Sumber daya

Keberhasilan implementasi kebijakan perlu mendapat dukungan sumber daya baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.

c. Hubungan antar organisasi

Keberhasilan implementasi program, perlu mendapat dukungan dan koordinasi dengan instansi lain.

d. Karakteristik agen pelaksana

Mencakup norma-norma, pola-pola hubungan, struktur birokrasi, dan lain-lain yang akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

e. Kondisi politik, sosial, dan ekonomi

Variabel ini mencakup bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan: apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi program atau kebijakan.

f. Disposisi implementor

Mencakup tiga hal yaitu kognisi yakni pemahaman implementor terhadap suatu program/kebijakan; respon implementor terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; dan intensitas disposisi implementor dalam menjalankan suatu program/kebijakan.

3. Model Merilee S. Grindle (1980)

Keberhasilan implementasi kebijakan menurut Marilee S. Grindle (1980) (dalam Deddy Mulyadi: 2015: 66) ditentukan oleh 2 variabel pokok yaitu variabel konten dan variabel konteks. Variabel konten (isi kebijakan) adalah apa yang menjadi isi kebijakan publik yang akan mempengaruhi proses implementasi kebijakan publik. Variabel konteks (lingkungan kebijakan) adalah melihat bagaimana aktivitas administrasi dan konteks politik akan mempengaruhi implementasi kebijakan politik tersebut. Dengan kata lain,

variabel konteks meliputi lingkungan publik dan administratif dimana kebijakan publik tersebut diterapkan.

Variabel konten menurut Marilee S. Grindle (1980) (dalam Deddy Mulyadi: 2015: 66), dibagi menjadi 6 unsur yaitu:

a. Pihak yang kepentingannya dipengaruhi

Jenis kebijakan publik yang dibuat akan membawa dampak tertentu terhadap macam kegiatan politik. Sehingga, kebijakan publik yang tujuannya untuk melakukan perubahan-perubahan dalam hubungan sosial, politik, ekonomi, dan sebagainya dapat memicu timbulnya perlawanan dari pihak-pihak yang kepentingannya terancam oleh kebijakan publik tersebut.

b. Jenis manfaat yang dapat diperoleh

Program yang memberikan manfaat secara kolektif, memiliki keuntungan yaitu lebih mudah diimplementasikan karena memperoleh dukungan dari masyarakat, sehingga tingkat kepatuhan masyarakat dalam melaksanakan program tersebut akan tinggi.

c. Jangkauan perubahan yang dapat diharapkan

Implementasi kebijakan cenderung sulit dilaksanakan apabila program yang dibuat sifatnya jangka panjang dan menuntut perubahan perilaku masyarakat yang menyebabkan masyarakat masyarakat tidak segera merasakan manfaat yang ditimbulkan secara langsung.

d. Kedudukan pengambil keputusan

Implementasi program kebijakan publik akan semakin sulit apabila banyak satuan-satuan pengambil keputusan yang terlibat di dalamnya. Semakin

tersebar kedudukan pengambil keputusan dalam implementasi kebijakan publik baik secara organisatoris maupun geografis, implementasi program akan semakin sulit.

e. Pelaksana-pelaksana program

Keberhasilan implementasi program juga dipengaruhi oleh kemampuan pelaksana program yaitu staf yang ahli, berkualitas, aktif, dan berdedikasi tinggi terhadap pelaksanaan tugas.

f. Sumber-sumber yang dapat disediakan

Keberhasilan implementasi program juga dipengaruhi oleh ketersediaan sumber-sumber yang memadai baik itu sumber daya manusia, sumber daya finansial/ dana, dan lain-lain.

Disamping variabel konten, keberhasilan implementasi kebijakan menurut Grindle juga ditentukan oleh variabel konteks yang meliputi 3 unsur :

a. Kekuasaan, minat, dan strategi dari aktor-aktor yang terlibat

Apabila terdapat kekuatan politik yang merasa dirinya berkepentingan dalam suatu program, mereka akan menyusun strategi untuk memenangkan persaingan yang terjadi dalam implementasi untuk mencapai output yang mereka inginkan dalam keberhasilan suatu program tersebut. Hal yang mereka lakukan biasanya adalah mencari dukungan dari elite politik dan masyarakat serta menghindari oposisi yang dianggap membahayakan.

b. Karakteristik rezim dan institusi

Di dalam implementasi program, adakalanya mendatangkan konflik pada kelompok-kelompok yang kepentingannya dipengaruhi. Penyelesaian

konflik akan menentukan siapa mendapatkan apa. Melalui strategi penyelesaian konflik, sekaligus dapat menilai ciri-ciri rezim/institusi dimana suatu program diimplementasikan, apakah program berada pada lingkungan yang demokratis atau otoriter.

c. Kesadaran dan sifat responsif

Implementor memerlukan daya tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan dari beneficiaries agar tujuan program dapat tercapai. Daya tanggap yang tinggi, berguna bagi implementor agar tidak kehilangan dukungan yang penting dan informasi dalam mengevaluasi pencapaian program.

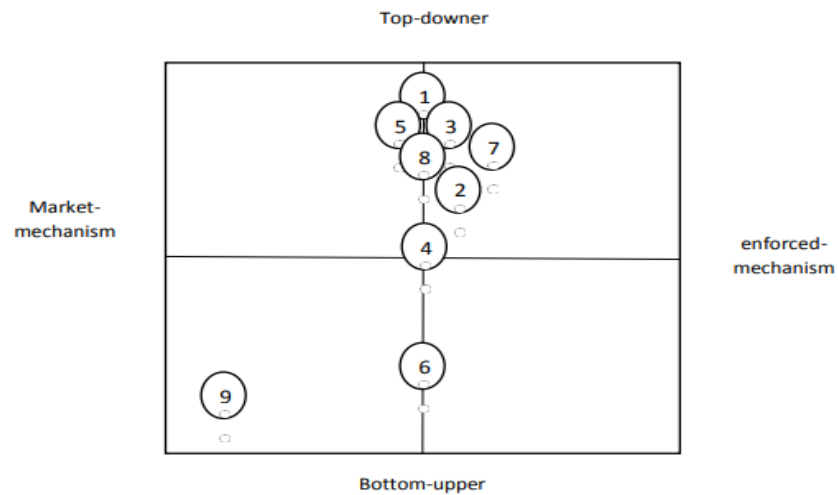
1.5.3.5 Pemilihan Model Implementasi Kebijakan Publik berdasarkan Pemetaan Model

Menurut Nugroho (2015: 689-681) dengan memahami model-model implementasi didepan, pada dasarnya dapat dibuat pemetaan model-model implementasi kebijakan ke dalam dua jenis pemilahan. Pemilahan pertama adalah implementasi kebijakan yang berpola “ dari atas ke bawah” (*top-downer*) versus dari “bawah ke atas” (*bottom-upper*), dan pemilahan implementasi yang berpola paksa (*enforced mechanism; command-and-control*) dan mekanisme pasar (*market mechanism; economic incentives*).

Model-model implementasi kebijakan diatas dapat dipetakan sebagai berikut:

Gambar 1.1

Pemetaan Model Implementasi



Sumber: Nugroho (2015: 689-681)

Pemetaan Model Implementasi, Nugroho (2015,697)

Ket:

1. Donald Van Meter & Carl Van Horn
2. Daniel Mazmanian & Paul A. Sabatier
3. Brian W. Hogwood dan Lewis A Gun
4. Malcolm Goggin, Ann Bowman, and James Lester
5. Merille S. Grindle
6. Richard Elmore, M. Lipsky, Benny Hjem & David O'Porter
7. George Edward III
8. Robert T. Nakamura dan Frank Smallwood
9. Network

Model mekanisme paksa adalah model yang mengedepankan arti penting lembaga publik sebagai lembaga tunggal yang mempunyai monopoli atas mekanisme paksa pada negara dimana tidak ada mekanisme insentif bagi yang melaksanakan atau menjalankan, namun ada sanksi bagi yang menolak melaksanakan atau melanggarnya. Secara matematis model ini dapat disebut sebagai "*Zero Minus Model*" dimana yang ada hanya nilai "nol" dan "minus" saja. Sedangkan model mekanisme pasar adalah model yang mengedepankan mekanisme insentif bagi yang menjalankannya, dan bagi yang tidak menjalankan tidak mendapatkan sanksi, namun tidak mendapat insentif. Ada sanksi bagi yang menolak melaksanakan atau melanggarnya. Secara matematis model ini dapat disebut sebagai "*Zero-Plus Model*", dimana yang ada hanya nilai "nol" dan "plus". Diantaranya ada kebijakan yang memberikan insentif di satu kutub, dan memberikan sanksi di kutub lain.

Model "*top downer*" berupa pola yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat, dimana partisipasi lebih berbentuk mobilisasi. Sebaliknya "*bottom-upper*" bermakna meski kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaannya oleh rakyat. Diantara kedua kutub ini ada interaksi pelaksanaan antara pemerintah dengan masyarakat.

Berdasarkan penjelasan di depan, penulis memilih untuk menggunakan **model implementasi dari Donald Van Meter dan Carl Van Horn** karena Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2018 Pasal 1 Ayat (6) tentang Pemungutan Pajak Kos di

Kecamatan Tembalang merupakan sebuah pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang, khususnya pada Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Kota Semarang yang tentu saja berhubungan juga dengan masyarakat yang mempunyai kos di Kecamatan Tembalang (wajib pajak). Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan ini termasuk dalam model *top-downer*. Apabila kita lihat pada gambar pemetaan model implementasi, letak dari model implementasi Donal Van Meter dan Carl Van Horn berada dibagian paling atas yang mengartikan bahwa model ini cocok untuk digunakan dalam menganalisis sebuah kebijakan yang bersifat *dop-downer*. Berikut merupakan model implementasi dari Van Meter dan Van Horn yang dikaitkan dengan implementasi kebijakan pajak kos di Kecamatan Tembalang adalah sebagai berikut:

1. Standar dan Sasaran Kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga bisa diwujudkan dalam tindakan nyata. Dalam penelitian ini, penulis akan meneliti standar dan sasaran dari kebijakan pajak kos di Kecamatan Tembalang untuk menilai sejauh mana keberhasilan yang telah dicapai oleh Pemerintah Kota Semarang, khususnya Badan Pendapatan Daerah.

2. Kondisi sosial

Dalam penelitian ini, peneliti mengamati kondisi eksternal dalam implementasi kebijakan pajak kos. Kondisi eksternal yang dimaksud adalah kondisi sosial yang dapat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

Kondisi sosial dilihat dari tanggapan masyarakat (wajib pajak) apakah ada dukungan adanya kebijakan pajak kos ini.

1.5.3.6 Ketepatan Implementasi

Dalam sebuah implementasi kebijakan seringkali terjadi ketidaktepatan pelaksanaan sehingga gagal dalam memberikan manfaat atau tujuan pada sasaran kebijakan. Ada satu hal yang tidak dapat diabaikan dalam implementasi kebijakan publik yaitu mengenai prinsip-prinsip dasar bagi implementasi kebijakan yang efektif. Lebih lanjut dipaparkan, pada dasarnya terdapat lima ketepatan yang perlu dipenuhi dalam keefektifan implementasi kebijakan (dalam Riant Nugroho 2015: 240-243).

Pertama, ketepatan kebijakan, yang dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Sisi kedua pernyataan ini adalah apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan. Sisi ketiga adalah apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang memiliki kewenangan yang sesuai dengan karakter kebijakannya.

Kedua, ketepatan pelaksana, berkaitan dengan aktor implementasi kebijakan, seperti diketahui bahwa aktor implementasi kebijakan tidak hanya pemerintah melainkan ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antar pemerintah, masyarakat/ swasta, atau kebijakan yang diswastakan. Masing-masing aktor memerankan perannya masing-masing sesuai dengan tingkat urgensitas dan jenis kebijakan.

Ketiga, ketepatan target yaitu berkenaan dengan tiga hal. Pertama, apakah target yang akan diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, Kedua, apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi. Ketiga, apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaiki implementasi kebijakan sebelumnya.

Keempat, adalah ketepatan lingkungan. Terdapat dua lingkungan yang menentukan implementasi kebijakan. Pertama adalah lingkungan dimana ada interaksi antara institusi perumus kebijakan dan pengimplementasi. Donald J. Calista (1994) (dalam Riant Nugroho 2015: 242) menyebutkan variabel endogen sebagai pengaturan otoritatif dalam hal antar hubungan organisasi yang aktif berpartisipasi dan terlibat dengan kebijakan, baik organisasi pemerintahan maupun organisasi kemasyarakatan; penetapan implementasi dalam hal posisi tawar diantara institusi berwenang yang menciptakan kebijakan; dan jaringan organisasi yang bertanggungjawab dalam implementasi kebijakan. Lingkungan kedua adalah lingkungan eksternal kebijakan yang disebut Calista (1994) (dalam Riant Nugroho 2015: 242), sebagai variabel eksogen yang terdiri dari opini publik – persepsi publik terhadap kebijakan dan implementasinya, intuisi interpretasi – interpretasi lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok kepentingan terhadap kebijakan dan implementasinya, serta individu-individu tertentu yang mempunyai peran penting dan strategis untuk menginterpretasikan kebijakn dan implementasinya.

Kelima, ketepatan proses/ keputusan, secara umum implementasi kebijakan publik terdiri atas tiga proses (dalam Riant Nugroho 2015: 243) yaitu:

1. Penerimaan kebijakan. Pemahaman publik bahwa kebijakan adalah “aturan permainan” untuk mengelola masa depan. Khusus pengimplementasi kebijakan, seperti birokrat memahami bahwa kebijakan sebaiknya dilaksanakan dengan baik, bukan sebagai keistimewaan.
2. Adopsi kebijakan. Publik setuju dan mendukung kebijakan sebagai “aturan permainan” untuk mengelola masa depan. Khusus pengimplementasi kebijakan, seperti birokrat memahami bahwa kebijakan sebaiknya dilaksanakan dengan baik, bukan sebagai keistimewaan.
3. Kesiapan strategis. Publik siap untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan dan birokrat siap untuk menjadi pengimplementasi utama, seperti yang Anda ketahui tanggung jawab nya untuk menjalankan keleluasaan kebijakan.

1.6 Pajak Kos

1.6.1 Pengertian Pajak

Berbagai definisi pajak yang dikemukakan oleh para ahli, mempunyai maksud dan tujuan yang sama yaitu merumuskan pengertian pajak agar mudah dipahami. Dibawah ini akan diuraikan definisi-definisi tersebut:

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan

Umum dan Tata Cara Perpajakan:

“Pajak adalah kontribusi wajib pajak kepada negara yang tertuang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Menurut Waluyo (2017:2):

“Pajak ialah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan,

dengan tidak mendapat prestasi-kembali, yang langsung dirujuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Menurut Mardiasmo (2011:1):

“Pajak ialah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan Undang-Undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum”.

Dari beberapa pendapat menurut para ahli di atas, maka pengertian pajak menurut penulis adalah kontribusi wajib pajak baik orang pribadi maupun badan kepada negara yang bersifat memaksa dengan tidak mendapat imbalan secara langsung dan digunakan untuk kemakmuran masyarakat.

1.6.2 Pengertian Pajak Kos

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) muncul sebuah pengertian tentang indekos yaitu “tinggal di rumah orang lain dengan atau tanpa makan (dengan membayar setiap bulan)”. Dari pengertian dalam KBBI pun bukan kata kos, maupun kost, tetapi indekos yang secara penafsiran dalam masyarakat diartikan seperti pengertian dalam KBBI tersebut. Hunian yang disewakan kepada seseorang dengan melakukan transaksi penyewaan atas hunian tersebut, baik dengan pembayaran bulanan, pertiga/ enam bulanan, ataupun tahunan. Namun, memang hal lumrah dalam kos (indekos) adalah melakukan pembayaran bulanan.

Sedangkan pengertian pajak kos yang diatur dalam Undang-Undang Pajak Retribusi Daerah dijelaskan bahwa kos yang didefinisikan sama seperti hotel adalah jumlah kamar yang lebih dari sepuluh kamar yang dapat

dikenakan pajak. “ Hotel adalah fasilitas penyedia jasa penginapan/ 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 jumlah kamar lebih dari 10 (sepuluh)”. Sehingga dapat ditarik definisi bahwa pajak kos adalah fasilitas penyedia jasa penginapan/ peristirahatan termasuk jasa terkait lainnya dengan dipungut bayaran dengan jumlah kamar lebih dari 10 (sepuluh) kamar.

1.6.3 Sistem Pemungutan Pajak

pemungutan pajak yang berarti segenap proses dalam melakukan tindakan untuk menindaklanjuti adanya kebijakan pajak, agar segenap wajib pajak yang memiliki pajak terhutang dapat membayar beban pajaknya. Pemungutan pajak menentukan hasil dari berlangsungnya kebijakan pajak yang menghasilkan pendapatan bagi pemerintah. Sistem yang digunakan dalam melakukan pemungutan pajak dikenal beberapa model, menurut Mardiasmo (dalam Perpajakan Edisi Revisi, 2011: 7) dijelaskan ada tiga sistem yaitu:

a. Official Assesment System

Official Assesment System adalah suatu sistem pemungutan yang memberi kewenangan pegawai perpajakan untuk menentukan sendiri jumlah pajak yang terutang sesuai dengan ketentuan peraturan undang-undang perpajakan yang berlaku. Inisiatif dan kegiatan menghitung serta memungut pajak sepenuhnya berada ditangan pegawai perpajakan.

Dengan demikian berhasil atau tidaknya pelaksanaan pemungutan pajak banyak tergantung pada aparatur perpajakan (peranan yang mencolok ada pada pegawai perpajakan). Ciri-ciri sistem ini adalah:

1. Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang ada pada pemerintah.
2. Wajib pajak bersifat pasif.
3. Utang pajak timbul setelah dikeluarkan Surat Ketetapan Pajak oleh Pemerintah.

b. Self Assessment System

Self Assessment System adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi kewenangan wajib pajak untuk menentukan sendiri jumlah pajak yang terutang sesuai dengan ketentuan undang-undang perpajakan yang berlaku. Inisiatif dan kegiatan menghitung serta pelaksanaan pemungutan pajak berada ditangan wajib pajak. Wajib pajak mampu menghitung pajak, mampu memahami peraturan perpajakan yang sedang berlaku, dan mempunyai kejujuran yang tinggi, serta menyadari akan arti pentingnya membayar pajak itu sendiri. Dengan demikian, berhasil atau tidaknya pelaksanaan pemungutan pajak banyak tergantung pada wajib pajak sendiri.

Ciri-ciri dari sistem ini adalah:

1. Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang pada wajib pajak sendiri.

2. Wajib pajak aktif, mulai dari menghitung, menyetor, dan melaporkan sendiri pajak yang terutang.
3. Pemerintah tidak ikut campur dan hanya mengawasi.

c. *With Holding System*

With Holding System ialah sistem suatu pemungutan pajak yang memberi kewenangan kepada pihak ketiga yang ditunjuk untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak yang sesuai dengan ketentuan peraturan Undang-Undang perpajakan yang berlaku.

Ciri-ciri dari sistem ini adalah:

1. Wewenang untuk menentukan besarnya pajak yang terutang adalah pihak ketiga selain pemerintah dan wajib pajak.
2. Yang banyak melakukan tanggung jawab pajak adalah pihak ketiga.

Pemungutan pajak yang dilakukan dengan menggunakan sistem yang berbeda-beda memiliki bentuk target sasaran yang berbeda satu sama lain, melihat pula bahwa dalam pajak yang dijadikan sasaran atas pengenaan pajak. Penanggung pajak dijadikan wajib pajak untuk ikut serta berpartisipasi menjalankan kebijakan pajak.

1.7 Operasional Konsep

1.7.1 Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2018

Pasal 1 Ayat (6) tentang Pemungutan Pajak Kos di Kecamatan Tembalang.

Implementasi dari Perda ini adalah pelaksanaan dari aturan-aturan yang dibuat pemerintah mengenai Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2018 Pasal 1 Ayat (6) tentang Pemungutan Pajak Kos di Kecamatan Tembalang.

Penelitian implementasi kebijakan pajak rumah kos di Kecamatan Tembalang berdasarkan Perda Nomor 4 Tahun 2018 pasal 1 ayat (6), dengan menggunakan 5 (lima) ketepatan implementasi kebijakan yang efektif berikut penjelasannya (dalam Riant Nugroho, 2015: 240-243) yaitu:

1. Ketepatan Kebijakan, dapat dilihat dari:

a. Tercapainya tujuan, yaitu

Fenomena yang akan dilihat yaitu apakah kebijakan yang telah dikeluarkan dapat menyelesaikan masalah (kurangnya kesadaran wajib untuk membayar kos dan kurangnya pemahaman wajib pajak terkait pajak kos) dan tercapainya tujuan dalam pengimplementasian pajak kos di Kecamatan Tembalang.

b. Kejelasan isi kebijakan, yaitu

Fenomena yang akan dilihat yaitu apakah isi dari kebijakan pajak kos sudah jelas dan dapat diterima dan dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan dengan baik.

2. Ketepatan Pelaksana, dapat dilihat dari:

a. Peran Pemerintah Kota Semarang

Suatu kebijakan tidak akan terlaksana dengan baik apabila kebijakan tersebut dilaksanakan oleh orang yang tidak tepat. Dalam pelaksanaan pajak kos ini, fenomena yang akan diamati yaitu bagaimana peran Bapenda sebagai implementor kebijakan dalam meningkatkan kesadaran wajib pajak guna meningkatkan penerimaan pajak kos.

3. Ketepatan Target, dapat dilihat dari:

a. Respon masyarakat

Dalam hal ini fenomena yang akan diamati bagaimana respon masyarakat mengenai adanya kebijakan pajak kos ini di Kecamatan Tembalang.

4. Ketepatan Lingkungan, dapat dilihat dari:

a. Interaksi antara pelaksana kebijakan

Fenomena yang diamati dalam ketepatan lingkungan disini ialah interaksi antara pelaksana kebijakan pajak kos. Pelaksana kebijakan pajak kos disini yaitu Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) serta lembaga-lembaga/ pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan pajak kos ini.

b. Persepsi publik, khususnya kelompok sasaran

Fenomena yang akan dilihat bagaimana persepsi publik, khususnya kelompok sasaran adanya kebijakan pajak kos ini.

5. Ketepatan Proses

a. Penerimaan masyarakat

Ketepatan proses implementasi kebijakan pajak kos, fenomena yang akan diamati yaitu melihat pemahaman masyarakat (wajib pajak), apakah kebijakan adanya pajak kos dapat diterima oleh masyarakat dan dipatuhi dengan baik.

b. Kesiapan pelaksana

Fenomena yang akan diamati yaitu bagaimana kesiapan pelaksana kebijakan dalam hal ini, yaitu Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) dalam melaksanakan kebijakan pajak kos di Kota Semarang (khususnya di Kecamatan Tembalang).

1.7.2 Faktor Penghambat Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2018 Pasal 1 Ayat (6) tentang Pemungutan Pajak Kos di Kecamatan Tembalang.

Implementasi kebijakan pajak kos ini juga dapat dilihat dari faktor yang menghambat. Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Van Meter & Van Horn, implementasi kebijakan pemungutan pajak kos di Kecamatan Tembalang dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut:

1. Standar dan sasaran kebijakan, dapat dilihat dari:

a. Standar Operasional Prosedur (SOP)

Fenomena yang akan diamati ialah Standar Operasional Prosedur pelaksanaan pajak kos yang diberlakukan dalam menjalankan tugas, apakah

sudah didukung oleh petunjuk teknis mengenai pemungutan pajak kos di Kota Semarang khususnya di Kecamatan Tembalang.

b. Sasaran

Fenomena yang akan diamati yaitu melihat sejauh mana kebijakan yang ada dapat memecahkan masalah mengenai pemungutan pajak kos di Kecamatan Tembalang.

2. Kondisi sosial dapat dilihat dari:

a. Respon masyarakat

Fenomena yang akan diamati yaitu melihat tanggapan masyarakat (wajib pajak) apakah ada dukungan adanya kebijakan pajak kos ini.

1.8 Metode Penelitian

Metode merupakan suatu cara yang digunakan setiap peneliti dalam melakukan penelitian. Penelitian diarahkan guna mencapai kebenaran ilmiah. Metode penelitian adalah cara ilmiah guna memperoleh data dengan tujuan dan manfaat tertentu (dalam Sugiyono, 2009: 2).

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian dalam bentuk kata-kata, dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah (dalam Moleong, 2007: 6). Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2018 Pasal 1 Ayat (6) tentang Pemungutan Pajak Kos di Kecamatan Tembalang.

1.8.1 Desain Penelitian

Penelitian ini termasuk golongan penelitian deskriptif. Data yang dikumpulkan adalah berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Dengan demikian laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberi gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut dapat berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, foto, *videotape*, dokumen pribadi, catatan atau memo, dan dokumen resmi lainnya. Pada penulisan demikian peneliti menganalisis data yang sangat kaya dan sejauh mungkin dalam bentuk aslinya (dalam Moleong, 2007: 11). Dalam hal ini penulis hanya melakukan wawancara, foto dan catatan-catatan.

Sehubungan dengan hal tersebut, penelitian yang bersifat deskriptif bertujuan untuk menggambarkan Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2018 Pasal 1 Ayat (6) tentang Pemungutan Pajak Kos di Kecamatan Tembalang, keadaan gejala-gejala dari kelompok tertentu dalam objek penelitian dan faktor-faktor yang menghambat dalam objek penelitian. Penelitian ini dimaksud untuk mengumpulkan informasi mengenai status gejala, atau keadaan yang ada, yaitu keadaan apa adanya pada saat penelitian dilakukan.

1.8.2 Situs Penelitian

Situs penelitian adalah suatu tempat dimana peneliti menangkap keadaan sebenarnya dari objek yang diteliti untuk memperoleh data atau informasi yang diperlukan. Situs penelitian adalah wajib pajak kos yang ada di Kecamatan Tembalang dan di Badan Pendapatan Daerah Kota Semarang.

1.8.3 Subjek Penelitian

Menurut Moleong (2007: 13), informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian. Jadi, informan diharapkan mempunyai banyak pengalaman tentang latar penelitian.

Cara menentukan dan menemukan informan, peneliti menggunakan prosedur purposif atau teknik "*Accidental Sampling*". Sugiyono (2009: 85), menyatakan *Accidental Sampling* adalah teknik penentuan sampel berdasarkan kebetulan, yaitu siapa saja yang secara kebetulan bertemu dengan peneliti dan dapat digunakan sebagai sampel, bila dipandang orang yang kebetulan ditemui cocok sebagai sumber data.

Dalam penelitian ini, informan yang dibutuhkan adalah seluruh pihak yang terlibat dalam Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2018 Pasal 1 Ayat (6) tentang Pemungutan Pajak Kos di Kecamatan Tembalang:

- a) Staf Pajak II (Setiyadi Purwoko)
- b) Wajib Pajak rumah kos di Kecamatan Tembalang.

1.8.4 Jenis Data

Jenis data yang digunakan adalah data yang berupa tulisan, bukan dalam bentuk angka. Data diperoleh melalui berbagai macam teknik pengumpulan data misalnya wawancara, analisis dokumen. Bentuk lain dapat berupa gambar yang diperoleh melalui pemotretan. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teknik wawancara kepada beberapa narasumber yang dinilai berkompeten untuk memberikan informasi yang dibutuhkan dimana data tersebut akan diuraikan

dalam bentuk tulisan. Sumber data tersebut akan dicatat atau direkam melalui pengambilan foto atau *recording*.

1.8.5 Sumber Data

Dalam penelitian ini, sumber data yang digunakan sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya. Data-data yang diperoleh melalui jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang diajukan peneliti kepada narasumber wawancara atau pengamatan langsung mengenai Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2018 Pasal 1 Ayat (6) tentang Pemungutan Pajak Kos di Kecamatan Tembalang.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah catatan mengenai kejadian atau peristiwa yang telah terjadi berupa tulisan majalah, dokumen, laporan, dan sumber-sumber tulisan lain yang berkaitan dengan penelitian. Data ini berupa Peraturan daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pajak Hotel.

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan beberapa teknik pengumpulan data:

a. Wawancara

Wawancara adalah suatu kejadian atau suatu proses interaksi antara pewawancara dan sumber informasi atau orang yang diwawancarai melalui komunikasi langsung (dalam Yusuf, Muri, 2014: 372). Penulis menggunakan jenis wawancara terencana – terstruktur. Wawancara terencana – terstruktur merupakan suatu bentuk wawancara dimana pewawancara (peneliti)

menyusun secara terperinci dan sistematis rencana atau pedoman pertanyaan menurut pola tertentu dengan menggunakan format yang baku (Yusuf, Muri, 2014: 376).

b. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan catatan atau karya seseorang tentang sesuatu yang sudah berlalu. Dokumentasi tentang orang atau sekelompok orang, peristiwa, atau kejadian sosial yang sesuai dan terkait dengan fokus penelitian adalah sumber informasi yang sangat berguna dalam penelitian kualitatif (dalam Yusuf Muri, 2014: 391). Metode ini merupakan metode pengumpulan data yang berupa data-data berupa gambar, dokumen resmi, dan data-data resmi dari instansi terkait.

1.8.7 Analisis dan Interpretasi Data

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan lainnya sehingga mudah dipahami. Analisis data dilakukan dengan mengorganisasikan data, menjabarkannya kedalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun kedalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari dan membuat kesimpulan yang dapat diceritakan kepada orang lain (Miles dan Huberman dalam Sugiyono 2009: 246)

a. Reduksi Data

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal yang penting, dan dicari tema dan polanya. Hal ini

dilakukan karena data yang didapat dari lapangan akan sangat banyak jumlahnya.

b. Penyajian Data

Data yang sudah direduksi kemudian disajikan dalam bentuk uraian singkat seperti tabel dan sejenisnya. Dengan cara seperti ini akan memudahkan untuk memahami apa yang akan terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang terjadi.

c. Penarikan Kesimpulan

Langkah selanjutnya yang dilakukan yaitu dengan menarik kesimpulan yang bersifat sementara karena pada suatu waktu dapat berubah jika ditemukan bukti yang kuat untuk pengumpulan data berikutnya.

Analisis data pada penelitian ini dibagi dalam beberapa langkah penelitian dimulai dari mengorganisasikan data, membaca, menemukan dan mengelompokkan makna, kemudian mengembangkan uraian dari fenomena, kemudian memberikan penjelasan naratif mengesensi fenomena yang ada.

1.8.8 Kualitas Data

Keakuratan, keabsahan, dan kebenaran data yang dikumpulkan dan dianalisis sejak awal penelitian akan menentukan kebenaran dan ketepatan hasil penelitian sesuai dengan masalah dan fokus penelitian. Agar penelitian yang dilakukan membawa hasil yang tepat dan benar sesuai konteksnya dan latar budaya yang sesungguhnya, maka peneliti dalam penelitian kualitatif menggunakan cara triangulasi. Triangulasi merupakan salah satu teknik dalam pengumpulan data untuk mendapatkan temuan dan interpretasi data yang lebih

akurat dan kredibel. Beberapa cara yang dapat digunakan yaitu dengan menggunakan sumber yang banyak untuk triangulasi dapat dilakukan dengan mencari sumber yang lebih banyak dan berbeda dalam informasi yang sama. Penggunaan metode yang berbeda dapat diartikan bahwa kalau pada tahap pertama informasi dikumpulkan dengan observasi tentang suatu aspek, maka berikutnya gunakan lagi metode lain seperti wawancara untuk mengumpulkan informasi yang sama (dalam Yusuf Muri, 2014:395).

Penelitian kualitatif ini menggunakan triangulasi teknik. Hal ini berarti peneliti menggunakan teknik pengumpulan data yang berbeda-beda untuk mendapatkan data dari sumber yang sama (dalam Sugiyono, 2009: 241). Peneliti menggunakan triangulasi pengumpulan data dengan menggabungkan wawancara terstruktur, dan dokumentasi dari penelitian yang ada dilapangan.