BAB II
KAJIAN PUSTAKA

2.1. Review Hasil–Hasil Penelitian Terdahulu

Maksud dan tujuan dari dilampirkannya penelitian terdahulu mengenai implementasi pengurangan pokok dan penghapusan sanksi administrasi piutang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) adalah untuk mengkaji teori–teori dan temuan–temuan yang dilakukan oleh peneliti lain, sehingga penulis dapat memperkaya teori–teori yang akan digunakan dalam penelitian ini.

Penelitian yang dilakukan oleh Berliana Esti Widari dan Sutjipto Ngumar (2016) bertujuan untuk menganalisis dan memahami kontribusi penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan terhadap pendapatan daerah pada Pemerintah Kota Surabaya dari tahun 2011 sampai tahun 2013 dengan metode penelitian kualitatif. Hasil dari penelitian tersebut dinyatakan bahwa penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan terhadap pendapatan daerah pemerintah kota Surabaya menunjukkan penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan masih sangatlah kurang karena pemahaman wajib pajak terhadap fungsi penerimaan pajak. Efektifitas pajak dari tahun 2011 sampai tahun 2013 meningkat meskipun belum mencapai target. Kontribusi terhadap pendapatan daerah sangatlah kurang, karena dari tahun 2011 sampai tahun 2013 menurun bahkan tidak mencapai 50%.

Penelitian yang dilakukan oleh Kharisma Wanta Tarigan (2013) yang bertujuan untuk mempelajari, menganalisa dan menyimpulkan tentang efektifitas dan kontribusi penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2011 di KPP Pratama Kota Manado. Penelitian yang dilakukan adalah penelitian deskriptif kualitatif dengan hasil yang menunjukkan bahwa penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan di KPP Pratama Manado dalam kurun waktu empat tahun dari tahun 2008-2011 terus mengalami peningkatan kecuali pada tahun 2009. Namun dalam persentase tahun 2009 dinilai efektif / sangat

efektif karena target yang diberikan terealisasi atau melebihi target yang diberikan. Pajak Bumi dan Bangunan di KPP Pratama Manado dinilai sudah efektif karena persentasenya diatas 90%.

Penelitian yang dilakukan oleh Erina Saputri, Abdul Hakim dan Irwan Noor (2015) bertujuan untuk menggambarkan realita yang terjadi dalam implementasi kebijakan pemungutan PBB-P2 dan mengembangkan konsep atau teori yang berkaitan dengan fakta yang ditemukan dengan menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Adapun hasil penelitian menunjukkan bahwa sosialisasi telah dilaksanakan ke seluruh kelompok kerja namun tidak ada pelibatan masyarakat. Komunikasi yang dibangun oleh pihak terkait khususnya pelaksana kebijakan belum optimal. Ketersediaan SDM yang masih sangat minim baik secara kualitas maupun kuantitas dan sarana yang dimilikipun sangat terbatas. Pemerintah Kecamatan Galis hendaknya melibatkan masyarakat dalam sosialisasi, memberikan pembinaan secara berkala dan melakukan pembinaan di bidang IT dan penambahan serta perbaikan sarana serta melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap program yang dibuat.

Penelitian yang dilakukan oleh Tenny Putri Astutik, Mochamad Makmur, Suwondo (2014) yang bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis efektivitas pemungutan PBB untuk meningkatkan PAD dan faktor pendukung serta penghambat pemungutan PBB di Kota Malang dengan menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Adapun hasil penelitian tersebut adalah tingkat efektivitas penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan tahun 2008 sampai dengan tahun 2012 sangat efektif dengan rata–rata persentase 106,25% serta tingkat kontribusi mencapai angka dengan kriteria cukup baik yaitu persentase kriteria diatas 30,10% sampai dengan 40%.

Penelitian yang dilakukan oleh Rima Adelina (2013) bertujuan untuk mengetahui tingkat efektivitas dan kontribusi penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan pada pemerintah daerah kabupaten Gresik dari tahun 2007 sampai dengan 2011 di kota Malang dengan menggunakan metode penelitian kualitatif

deskriptif. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa tingkat efektivitas penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan tahun 2007 sampai dengan tahun 2011 sangat efektif dengan persentase rata-rata 104,38%. Sedangkan kontribusi penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan sangat kurang dengan persentase rata-rata 5,43% sehingga kontribusi Pajak Bumi dan Bangunan tidak dapat dirasakan oleh masyarakat kabupaten Gresik

Penelitian yang dilakukan Justin M. Ross (2012) yang bertujuan untuk memberikan gambaran tentang data yang relevan dan struktur program-program amnesti pajak real properti (RPT). Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa amnesti pajak properti riil telah berfungsi sebagai segmen politik ke dalam rezim dengan kebijakan penagihan yang lebih agresif dibanding penyitaan pajak yang memerlukan biaya mahal, prosedur yang rumit sehingga membutuhkan waktu lama dalam pengumpulan penunggakan pajak. Amnesti pajak properti juga telah berfungsi sebagai bentuk kompensasi atas perubahan kebijakan sebelumnya yang mempengaruhi beban atau menimbulkan kenakalan.

Penelitian yang dilakukan oleh Matthias Kalkuhi (2018) yang bertujuan untuk memberikan *review* terbaru pada perpajakan tanah di negara berkembang seperti di Rwanda, Peru, Nikaragua dan Indonesia, termasuk kelayakan dan pelaksanakan tantangan dengan menggunakan metode penelitian yaitu kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa empat negara cenderung untuk memperkuat pajak negara melalui peningkatan teknologi, penguasaan lahan formal yang merupakan langkah awal yang diperlukan untuk menetapkan pajak tanah. Pemerintah di negara-negara berkembang perlu memperbaiki sistem fiskal mereka untuk meningkatkan dana dalam negeri untuk mencapai tujuan pembangunan dan mengevakuasi kegiatan perbaikan dengan meningkatkan aktivitas di sektor formal.

Penelitian yang dilakukan oleh Sarmite Barvika, *et al.,* (2013) yang bertujuan untuk menjelaskan usulan-usulan yang mungkin untuk perbaikan administrasi pajak properti riil dan sistem penilaian massal di Latvia. Hasil

penelitian ini menunjukkan bahwa dampak dari perkembangan sistem informasi geospasial (GIS) baru pada sistem administrasi pajak properti dan penilaian massa properti yaitu dapat meningkatkan struktur data properti dan penentuan penggunaan lahan, tranparansi dan informasi publik yang lebih baik.

Berdasarkan penelitian terdahulu tersebut diatas, penelitian ini memiliki perbedaan. Perbedaan tersebut terletak pada tujuan penelitian yaitu bertujuan untuk menganalisis bagaimana implementasi terkait kebijakan pengurangan pokok dan penghapusan sanksi administrasi piutang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) serta kendala dan upaya yang dapat diterapkan dalam rangka meningkatkan penerimaan pajak.

2.2. Landasan Teori

2.2.1. Konsep Analisis

Didalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan bahwa analisis adalah penyelidikan terhadap suatu peristiwa (karangan, perbuatan, dsb) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab-musabab, duduk perkaranya, dsb) (KBBI, 2008).

Analisis atau analisa berasal dari kata Yunani kuno yaitu "*analusis*" yang berarti kembali, dan luein yang berarti melepas, jika digabungkan maka artinya adalah melepas kembali atau menguraikan. Menurut Gorys Keraf, analisis adalah sebuah proses untuk memecahkan sesuatu ke dalam bagian-bagian yang saling berkaitan satu sama lainnya. Sedangkan menurut Harahap (2004) bahwa pengertian analisis adalah memecahkan atau menguraikan sesuatu unit menjadi berbagai unit terkecil.

Dari beberapa pengertian analisis diatas, penulis menarik kesimpulan bahwa analisis merupakan serangkaian kegiatan penyelidikan terhadap suatu peristiwa atau permasalahan yang terjadi dengan menguraikan hal-hal terkecil yang terdapat pada peristiwa atau permasalahan tersebut sehingga dapat diketahui peristiwa atau permasalahan yang sebenarnya.

2.2.2. Konsep Implementasi Kebijakan

2.2.2.1. Pengertian Implementasi

Menurut Purwanto & Sulistyastuti (2012), definisi dari implementasi adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan *(to deliver policy output)* yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran *(target group)* sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan".

Menurut Winarno (2012), implementasi adalah pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program".

Berdasarkan pendapat para ahli diatas dapat diambil kesimpulan bahwa implementasi adalah suatu kegiatan pelaksanaan yang diatur dalam undang-undang untuk mencapai suatu tujuan kebijakan.

2.2.2.2. Pengertian Kebijakan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat tahun 2014 dijelaskan bahwa kebijakan berasal dari kata bijak yang artinya : 1. Selalu menggunakan akal budinya; pandai; mahir. 2. Pandai bercakap–cakap; petah lidah. Selanjutnya dijelaskan bahwa kebijakan diartikan sebagai : 1. Kepandaian; kemahiran; kebijaksanaan; 2. Rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi dan sebagainya).

Menurut Anderson dalam Tahir (2014), kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Selanjutnya Anderson dalam Tahir (2014) mengklasifikasi kebijakan, *policy*, menjadi dua: substantif dan prosedural. Kebijakan substantif yaitu apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan

kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan.

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) memberikan definisi kebijakan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini bisa amat sederhana atau kompleks, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau *privat*. Kebijakan dalam maknanya yang seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu program, mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana (Suharno, 2010).

Berdasarkan pendapat para ahli diatas, penulis menyimpulkan bahwa kebijakan adalah suatu ketentuan yang dibuat oleh individu atau kelompok yang harus ditaati oleh seluruh pelaksana kebijakan untuk dapat mencapai tujuan yang diharapkan.

2.2.2.3. Teori Implementasi Kebijakan

Teori implementasi kebijakan yang berperspektif *top-down* dikembangkan oleh George C. Edward III. Edward III dalam (Agustino, 2016) menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan istilah *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan yang diteoremakan oleh Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu: (i) komunikasi; (ii) sumber daya; (iii) disposisi; dan (iv) struktur birokrasi.

1. Komunikasi

   Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut Edward III, adalah komunikasi. Komunikasi, menurutnya, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang

dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan di/dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas, yaitu:

a. Transmisi

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

b. Kejelasan

   Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, namun para pelaksana membutuhkan kejelasan informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang hendak dicapai dapat diraih sesuai konten kebijakan.

c. Konsistensi

   Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten (untuk diterapkan dan dijalankan). Ini karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2. Sumber Daya

   Variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya, menurut George C. Edward III, dalam mengimplementasikan kebijakan. Indikator sumber-sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

a. Staf

Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau sumber daya manusia (SDM). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf atau implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian serta kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabilitas) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

b. Informasi

Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: (i) informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan di saat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Dan (ii) informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

c. Wewenang

Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor di mata 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 efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektifitas akan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.

d. Fasilitas

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

3. Disposisi

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik, bagi George C. Edward III, adalah disposisi. Disposisi atau 'sikap dari pelaksana kebijakan' adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut Edward III, adalah:

a. Efek Disposisi

Disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabatpejabat tinggi. Oleh karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga.

b. Melakukan Pengaturan Birokrsi (*stffing the bureaucracy*)

Dalam konteks ini Edward III mensyaratkan bahwa implementasi kebijakan harus dilihat juga dalam hal pengaturan birokrasi. Ini merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas, dan kompetensinya. Selain

itu, pengaturan birokrasi juga bermuara pada 'pembentukan' sistem pelayanan publik yang optimal, penilaian personil dalam bekerja, hingga metode *bypassing* personil

c. Insentif

Edward III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

4. Struktur Birokrasi

Variabel keempat, menurut George C. Edward III, yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan tidak termotivasi sehingga menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi atau organisasi ke arah yang lebih baik adalah:

a. Membuat *Standar Operating Procedures* (SOP) yang lebih fleksibel

   SOP adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan seperti aparatur, administratur, atau birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap harinya (*days-todays politics*) sesuai dengan standar yang telah ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga).

b. Melaksanakan fragmentasi

   Tujuannya untuk menyebar tanggungjawab pelbagai aktivitas, kegiatan, atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing. Dengan terfragmentasinya struktur birokrasi, maka implementasi akan lebih efektif karena dilaksanakan oleh organisasi yang kompeten dan kapabel.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat diambil kesimpulan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu tahapan kebijakan, untuk mencapai keberhasilan. Tahapan tersebut harus memenuhi 4 variabel yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

2.2.3. Konsep Kebijakan Publik

2.2.3.1. Pengertian Kebijakan Publik

Secara etimologis, istilah kebijakan atau *policy* berasal dari bahasa Yunani yaitu "*polis*" yang berarti negara, kota. Kemudian masuk ke dalam bahasa Latin menjadi "*politia*" yang berarti negara. Akhirnya masuk ke dalam bahasa Inggris yaitu "*policie*" yang artinya berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan. Istilah kebijakan atau *policy* dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat suatu kelompok maupun suatu badan pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik.

Budi Winarno dan Sholichin Abdul Wahab sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design*. Bagi para *policy makers* dan orang-orang yang menggeluti kebijakan, penggunaan istilah-istilah kebijakan tersebut tidak menimbulkan masalah. Tetapi, bagi orang diluar struktur pengambilan kebijakan tersebut mungkin akan membingungkan. Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai kebijakan dalam (*policy*). Masing-masing definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda, sesuai dengan latar belakang para ahli yang mendefinisikan kebijakan tersebut. (Suharno, 2010).

Menurut Hogwood dan Gunn dalam (Suharto, 2007), kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesign untuk mencapai hasil-hasil tertentu.

Pendapat lain dikemukakan oleh Mulyadi (2015) bahwa kebijakan publik merupakan instrumen nyata yang menggambarkan hubungan riil antara pemerintah dan masyarakat.

Berdasarkan penjabaran para ahli diatas, penulis menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah suatu ketentuan yang dibuat oleh pemerintah yang harus ditaati oleh seluruh masyarakat, yang dimana kebijakan tersebut diselenggarakan dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan untuk kepentingan masyarakat luas.

2.2.3.2. Pelayanan Publik

Menurut B. Boediono dalam (Hutasoid, 2011), pelayanan publik adalah pelayanan yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah atau lembaga lain yang tidak termasuk badan usaha swasta, yang tidak berorientasi pada laba (*profit*). Pelayanan ini lazim pula disebut sebagai pelayanan umum yang harus dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat: sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar dan terjangkau.

1) Sederhana

   Pelayanan umum dikatakan dengan baik atau prima apabila dalam pelaksanaanya tidak menyulitkan, prosedurnya tidak banyak seluk-beluknya, persyaratan yang harus dipenuhi pelanggan mudah dipenuhi, tidak bertele-tele, tidak mencari kesempatan dalam kesempitan dan seterusnya.

2) Terbuka

   Keinginan pelanggan adalah dilayani secara jujur. Oleh sebab itu, aparatur yang bertugas melayani pelanggan harus memberikan penjelasan yang sejujur jujurnya, apa adanya dalam peraturan atau dalam norma, jangan merasa berjasa dalam memberikan pelayanan agar tidak timbul keinginan untuk mengharapkan imbalan dari pelanggan.

3) Lancar

   Untuk menjadi lancar, diperlukan prosedur yang tidak berbelit-belit dan aparatur pemberi pelayanan harus ikhlas melakukan pelayanan sepenuh hati dengan berani menghadapi tantangan dalam diri sendiri. Di samping itu, diperlukan sarana yang menunjang kecepatan dalam menghasilkan *output.*

4) Tepat

   Dimaksudkan arahnya tepat, atau tepat sasarannya, atau persis dalam arti tidak lebih dan tidak kurang, atau tepat waktu, atau tepat jawabannya, atau tepat dalam memenuhi janji, dan seterusnya. Oleh karena itu, harus ditunjang dengan prosedur yang sederhana, sasaran yang memadai, dan komunikatif yang efektif.

5) Lengkap

Dapat diartikan tersedia apa yang diperlukan oleh pelanggan. Sekali pelanggan mengurus, tidak perlu lagi menyempurnakan kebutuhan ke pihak lain. Namun hal ini tidak menjamin terjadinya pelayanan umum yang prima apabila tidak didukung sumber daya manusian dan sarana yang tersedia.

6) Wajar

Pelayanan umum yang wajar artinya tidak ditambah-tambah menjadi pelayanan yang bergaya mewah sehingga memberatkan pelanggan. Pelanggan yang biasa sebagaimana perlunya, tidak dibuat-buat.

7) Terjangkau

Dalam menetapkan tarif pelayanan umum harus memperhatikan beberapa unsur, yaitu tingkat kemampuan dan daya beli masyarakat, nilai barang dan jasa dari hasil pelayanan umum, terhadap jenis pelayanan umum yang memerlukan penelitian, maka biayanya harus jelas rinciannya. Berkaitan dengan pelayanan yang baik atau prima.

2.2.4. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2)

2.2.4.1. Pengertian Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2)

Berdasarkan Undang – Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah mendefinisikan Pajak Bumi dan Bangunan Perkotaan yang selanjutnya disebut Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) adalah pajak atas bumi dan bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan. Pajak Bumi dan Bangunan adalah pajak yang bersifat kebendaan dalam arti besarnya pajak terutang ditentukan oleh keadaan objek yaitu bumi/tanah dan/atau bangunan dimana keadaan subyek (siapa yang membayar) tidak ikut menentukan besarnya pajak

Menurut Rahayu dan Suyati (2010), Pajak Bumi dan Bangunan adalah pajak yang dikenakan terhadap bumi dan bangunan. Bumi adalah permukaan bumi dan

tubuh bumi yang ada di bawahnya. Permukaan bumi meliputi tanah dan perairan pedalaman (termasuk rawa, tambak perairan) serta laut yang ada di wilayah Republik Indonesia. Bangunan adalah kontruksi teknik yang ditanamkan atau diletakkan secara tetap pada tanah dan atau perairan. Sedangkan menurut Darwin (2013), Pajak Bumi dan Bangunan adalah pajak yang dikenakan atas harta tak bergerak berupa bumi dan/atau bangunan.

Berdasarkan definisi diatas, penulis menyimpulkan bahwa pengertian Pajak Bumi dan Bangunan adalah pajak yang dikenakan kepada wajib pajak karena telah memiliki, menguasai dan/atau mendapakan manfaat dari bumi dan/atau bangunan.

2.2.4.2. Dasar Hukum Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2)

Dasar hukum terkait Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2), antara lain :

1. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
2. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan.

2.2.4.3. Subjek Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2)

Subjek Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan adalah orang pribadi atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi dan/atau memperoleh manfaat atas bumi, dan /atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan.

Sedangkan, wajib Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan adalah orang pribadi atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi dan/atau memperoleh manfaat atas bumi, dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan.

2.2.4.4. Objek dan Bukan Objek Pajak PBB-P2

Objek Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan adalah bumi dan/atau bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan dan pertambangan.

Termasuk dalam pengertian bangunan adalah:

1. jalan lingkungan yang terletak dalam satu kompleks bangunan seperti hotel, pabrik, dan emplasemennya yang merupakan suatu kesatuan dengan komplek bangunan tersebut;
2. jalan tol;
3. kolam renang;
4. pagar mewah;
5. tempat olahraga;
6. galangan kapal, dermaga;
7. taman mewah;
8. tempat penampungan/kilang minyak, air dan gas, pipa minyak; dan;
9. menara

Pada Pajak Bumi dan Bangunan tidak semua bumi dan/ atau bangunan dapat dijadikan objek pajak. Objek pajak yang tidak dikenakan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan adalah objek pajak yang :

1. digunakan oleh pemerintah pusat dan daerah untuk penyelenggaraan pemerintahan;
2. digunakan semata-mata untuk melayani kepentingan umum dan tidak untuk mencari keuntungan, antara lain di bidang ibadah, sosial, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan nasional;

3. digunakan untuk kuburan, peninggalan purbakala, atau yang sejenis dengan itu;
4. merupakan hutan lindung, hutan suaka alam, hutan wisata, taman nasional, tanah negara yang belum dibebani suatu hak;
5. digunakan oleh perwakilan diplomatik dan konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik; dan digunakan oleh badan, atau perwakilan lembaga internasional yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan.

2.2.5. Pengurangan Pokok Pajak

2.2.5.1. Pengertian Pengurangan Pokok PBB-P2

Pengurangan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) adalah pemberian keringanan pajak yang terhutang atas objek pajak dalam hal :

1. Wajib Pajak pribadi atau badan karena kondisi tertentu objek pajak yang ada hubungannya dengan subjek pajak dan/atau karena sebab – sebab tertentu lainnya, yaitu :
   a. Wajib Pajak orang pribadi meliputi:
      1) objek pajak yang Wajib Pajaknya orang pribadi veteran pejuang kemerdekaan, veteran pembela kemerdekaan, penerima tanda jasa bintang gerilya, atau janda/ dudanya;
      2) objek pajak yang Wajib Pajaknya orang pribadi yang penghasilannya semata–mata berasal dari pensiunan, sehingga kewajiban PBBnya sulit dipenuhi;
      3) objek pajak yang Wajib Pajaknya orang pribadi yang berpenghasilan rendah, sehingga kewajiban PBBnya sulit dipenuhi;
      4) objek pajak yang Wajib Pajaknya orang pribadi yang berpenghasilan rendah yang Nilai Jual Objek Pajak per meter perseginya meningkat akibat perubahan lingkungan dan dampak positif pembangunan.

   b. Wajib Pajak badan meliputi:
      Objek pajak yang Wajib Pajaknya adalah Wajib Pajak badan yang mengalami kerugian dan kesulitan likuiditas pada Tahun Pajak sebelumnya sehingga tidak dapat memenuhi kewajiban rutin.

2. Objek pajak yang terkena bencana alam atau sebab lain yang luar biasa, meliputi :
   a. Bencana alam bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.
   b. Sebab lain yang luar biasa meliputi kebakaran, wabah penyakit tanaman, dan/atau wabah hama tanaman.

2.2.5.2. Dasar Hukum Pengurangan PBB-P2

Dasar hukum pengurangan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) antara lain :

1. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 110/PMK.03/2009 tentang Pemberian Pengurangan Pajak Bumi dan Bangunan.
2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
3. Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 211 tahun 2012 tentang Pemberian Pengurangan PBB P2.

2.2.6. Penghapusan Sanksi Administrasi Pajak

Berdasarkan landasan hukum atas program pemerintah Indonesia yang telah dicanangkan. Pada tahun 2015 Menteri Keuangan meluncurkan peraturan baru nomor 91/PMK.03/2015 tentang penghapusan sanksi pajak. Dapat dijabarkan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi atas keterlambatan penyampaian surat pemberitahuan pembetulan surat pemberitahuan, dan keterlambatan pembayaran atau penyetoran pajak. Penghapusan sanksi pajak keuangan diberi istilah lain *reinventing policy* disebut juga *sunset policy* jilid 2.

Menurut Waluyo (2013) mendefinisikan bahwa *Sunset Policy* merupakan kebijakan perpajakan yang berlaku dalam jangka waktu tertentu, dapat diperpanjang sesuai ketentuan perundang-undangan. Kebijakan *Sunset Policy* merupakan suatu kebijakan penghapusan sanksi administrasi perpajakan berupa bunga atau denda yang diatur dalam pasal 37A Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2008 tentang Ketentuan Umum Tata Cara Perpajakan.

Sedangkan berdasarkan PMK No. 19/PMK.03/2015 *Sunset Policy* atau *Reiventing Policy* ialah pemberian fasilitas perpajakan berupa pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi perpajakan atas keterlambatan penyampaian SPT, pembetulan SPT, dan keterlambatan pembayaran atau penyetoran pajak.

2.2.6.1. Sanksi Administrasi Pajak

Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum Perpajakan (UU KUP), sanksi perpajakan terdiri dari sanksi administrasi dan sanksi pidana, Sanksi administrasi perpajakan terdiri dari sanksi denda, sanksi bunga dan sanksi kenaikan.

a. Pengenaan bunga

   Sanksi berupa pengenaan bunga ini berlandaskan pada Pasal 9 Ayat 2(a) dan 2(b) UU KUP. Dalam Ayat 2(a) dikatakan, wajib pajak yang membayar pajaknya setelah jatuh tempo akan dikenakan denda sebesar 2% per bulan yang dihitung dari tanggal jatuh tempo hingga tanggal pembayaran.

b. Sanksi Kenaikan

   Sanksi kenaikan ditujukan kepada wajib pajak yang melakukan pelanggaran tertentu.

c. Sanksi Denda

   Sanksi pajak berupa denda ditujukan kepada pelanggaran yang berhubungan dengan kewajiban pelaporan. Besarannya pun bermacam-macam, sesuai dengan aturan undang-undang.

2.2.6.2. Syarat Penghapusan Sanksi Pajak

Adapun syarat yang harus di penuhi pemohon penghapusan sanksi pajak antara lain :

1) Dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia.
2) Diberitahukan ke Kantor Pelayanan Pajak tempat terdaftar.
3) Ditandatangani (tidak dapat dikuasakan).
4) Satu permohonan untuk 1 Surat Tagihan Pajak (STP)

2.3. Kerangka Konseptual Penelitian

Kerangka pemikiran adalah suatu diagram yang menjelaskan secara garis besar alur logika berjalannya sebuah penelitian. Dalam penulisan ini, peneliti membahas tentang implementasi kebijakan peraturan Gubernur Nomor 124 Tahun 2017 terkait pengurangan pokok dan penghapusan sanksi administrasi piutang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) dalam rangka meningkatkan penerimaan pajak daerah. Adapun masalah utama yang dihadapi oleh Pemprov DKI Jakarta dalam memungut Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) yaitu masih terdapatnya ketidaksadaran wajib pajak yang belum patuh untuk membayar pajak bumi dan bangunan.

Sumber daya manusia maupun sumber daya finansial yang berkualitas dan bekuantitas akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan, dengan kedua sumber daya tersebut membuat suatu kebijakan berjalan dengan lebih mudah, jika salah satu diantara sumber daya tersebut lemah maka akan memperlambat jalannya suatu implementasi kebijakan.

Kemudian, disposisi atau sikap pelayanan juga mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi. Sikap pegawai Unit Pelayanan Pajak dan Retribusi Daerah yang demokratis akan meningkatkan kesan baik kepada wajib pajak sehingga dapat mendorong wajib pajak untuk ikut serta dalam mengikuti pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) dan membantu pemerintah untuk upaya peningkatan kualitas pelayanan.

Struktur birokrasi juga merupakan variabel dalam mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi. *Standard Operating Procedur* (SOP) yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas, yang akan menjadi acuan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Alur yang jelas, dan mudah dilaksanakan oleh wajib pajak akan membuat ketertarikan untuk ikut andil dalam pelaksanaan kebijakan.

Berikut merupakan kerangka pemikiran yang penulis kembangkan terkait dengan teori penelitian yang penulis gunakan :

1. Komunikasi

   Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam mencapai tujuan kebijakan.

2. Sumberdaya

   Komponen sumberdaya meliputi jumlah staff, keahlian dari para pelaksana, informasi relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat digunakan untuk melakukan program kegiatan seperti dana dan sarana prasarana.

3. Disposisi atau Sikap

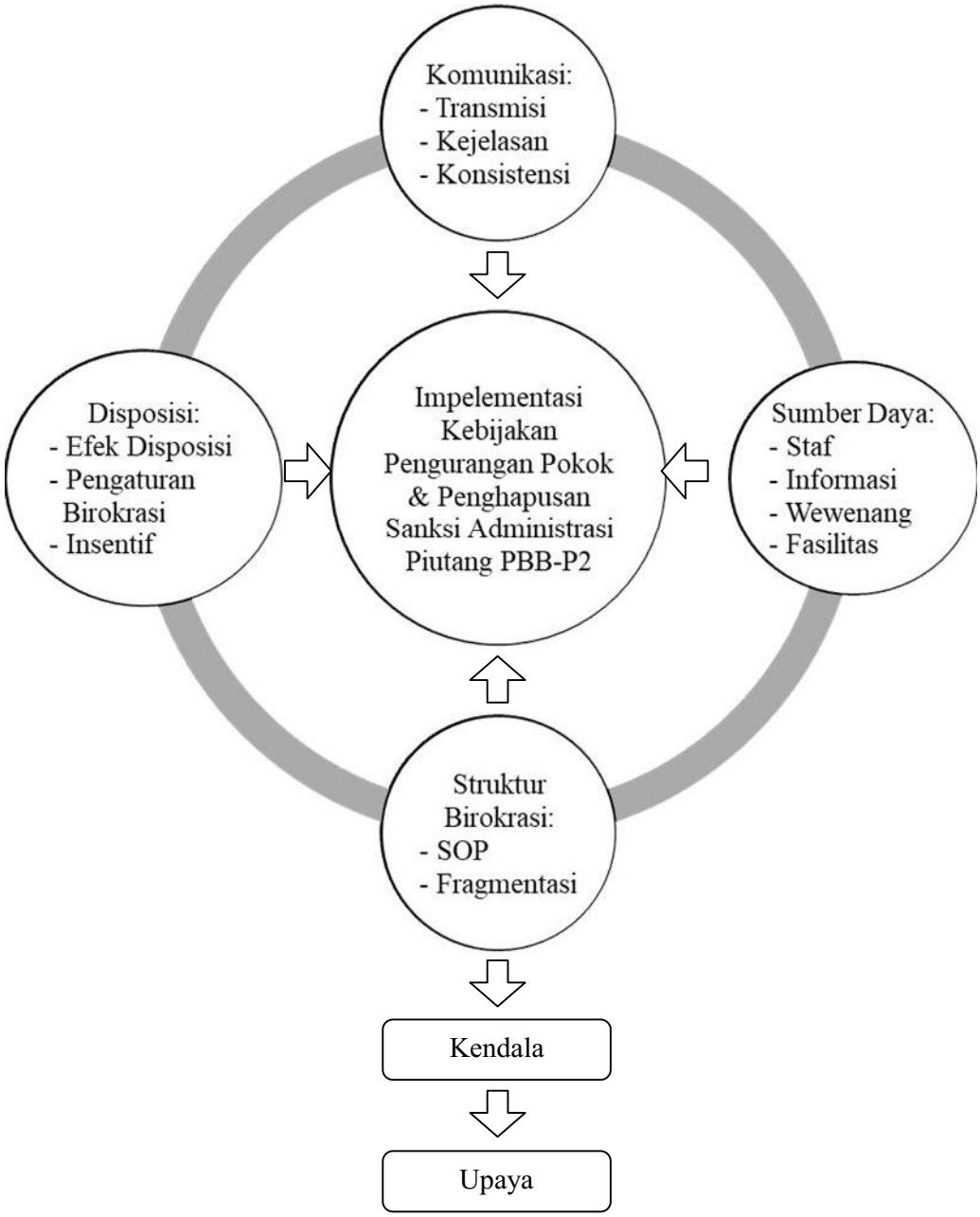
   Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian dari isi kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah.

4. Struktur Birokrasi

   Struktur birokrasi adalah karakterisitik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang menjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan.

Implementasi kebijakan pengurangan pokok dan penghapusan sanksi administrasi piutang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) yang berhasil akan dapat mencapai tujuan yang diharapkan dari suatu kebijakan yang telah ditentukan. Salah satunya adalah untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah.

KERANGKA KONSEPTUAL



Gambar 2.1. Kerangka Konseptual