

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUNGUTAN PAJAK HOTEL KATEGORI RUMAH KOS DI KOTA MANADO PROVINSI SULAWESI UTARA

REYNE IVONE RADANGKILAT
RIANE J. PIO
JOHNY R. E. TAMPI

reyneivone@gmail.com

Abstract

The implementation of public policy is something that is complex, involving various actors, parties, related to the environment or the context in which the policy is to be implemented to achieve its objectives. In this regard, the existence of various models used to see how policies are implemented that are associated with that goal is not to measure the extent to which policies have been implemented to achieve their objectives. Based on the problems raised, this study was designed using a qualitative approach. Researchers chose the city of Manado as the location of the study; this was because in this city there was clearly a growth in boarding houses. Based on the analysis based on the theory of policy implementation by Van Meter and Van Horn, the Implementation of Hotel Taxation Policy Category of Kos Houses in Manado City, North Sulawesi Province has not gone well. This research suggests: socialization and affirmation to staff about activities that are part of the work program and field duties; staff and operational funds are developed; compile SOPs for the implementation of tasks, both at the subfield level and at the field level; follow up on staff who do not carry out their duties properly and taxpayers who are not tax conscious; and conduct further analysis on the lack of legislative support in the hotel tax collection policy for boarding houses.

Keywords: Implementation, Kos House Tax

PENDAHULUAN

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pembiayaan paling penting bagi daerah dalam rangka desentralisasi. Salah satu sumber pendapatan daerah yang nominalnya berkontribusi dalam total Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pajak daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak daerah merupakan 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 sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menanggapi perkembangan usaha rumah kos yang kian menjamur di Kota Manado, maka Pemerintah mengatur pungutan pajak untuk rumah kos sebesar 5% dengan jumlah 10 (sepuluh) kamar yang dikategorikan sebagai pajak hotel, sebagaimana yang tercantum

dalam Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Namun, dalam Peraturan Daerah tersebut hanya mencantumkan besaran pajak yang harus dibayar pemilik rumah kos dan tidak menjelaskan standar spesifik rumah kos yang menjadi objek pajak. Peneliti berasumsi dengan tidak jelasnya isi kebijakan, akan menjadi kendala dalam implementasi kebijakan.

Jika dilihat dari pengertiannya, fungsi implementasi adalah menetapkan suatu kaitan yang memungkinkan tujuan – tujuan kebijakan terwujud, sehingga menjadi apa yang disebut sebagai hasil kerja atau prestasi pemerintah. Namun, dalam prakteknya sering terjadi kegagalan dalam implementasi karena walau telah diperhitungkan sedemikian rupa, bukan berarti tidak ditemui kendala dalam proses implementasi. Permasalahan seringkali justru timbul karena kenyataan di lapangan justru tidak sesuai dengan yang diperkirakan atau telah terjadi kesenjangan antara yang diharapkan dan yang menjadi kenyataan. Seperti halnya di kota Manado,

rumah kos adalah usaha yang menjamur di Manado sekarang ini pasca disahkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2011. peraturan daerah yang mengatur pajak rumah kos sangat potensial dalam rangka meningkatkan proporsi pajak hotel terhadap total PAD kota Manado. Akan tetapi, kenyataannya pada tahun 2015 persentase kontribusi pajak rumah kos (Rp.157.605.225,-) dalam pajak hotel (Rp. 18.000.000.000,-), tidak mencapai 1 persen. Masih pada tahun yang sama, terjadi penurunan yang signifikan dari total realisasi pajak rumah kos pada Triwulan I ke Triwulan II, kemudian mengalami kenaikan pada Triwulan III dari 368 objek pajak yang terdata. Dapat dikatakan bahwa suatu keberhasilan implementasi kebijakan tidak selalu berada pada tempat yang vakum, tidak lepas dari peran para implementor kebijakan dan terdapat berbagai faktor yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Idealnya, suatu kebijakan memberikan kejelasan standar yang menjadi target dari kebijakan itu sendiri, agar dapat dipahami implementor. Dengan demikian arah disposisi para pelaksana terhadap standard dan tujuan kebijakan dapat ditentukan. Implementor bisa saja gagal dalam melaksanakan kebijakan, yang disebabkan sikap menolak atau tidak mengerti tugas yang harus dilaksanakan. Selain itu, kebijakan sebagai program seharusnya didukung dengan ketersediaan sumberdaya dalam pelaksanaannya. Dalam beberapa penelitian yang mengkaji implementasi kebijakan, sumberdaya merupakan salah satu faktor yang krusial bagi keberhasilan implementasi kebijakan dan manusia merupakan sumberdaya yang paling penting dibanding sumberdaya lainnya. Di Indonesia manajemen sumberdaya manusia merupakan permasalahan klasik yang mengemuka saat ini. Demikian pula lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang ada di luar sumberdaya manusia, menjadi sorotan karena sangat menentukan sikap manusia itu sendiri. Sebagai perwujudan nyata dari isi dan tujuan kebijakan, komunikasi yang baik dalam organisasi maupun antar badan pelaksana sangat berperan dalam penyebarluasan tujuan kebijakan itu sendiri. Dengan demikian, penelitian ini urgen dilakukan sebab

implementasi menjadi penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa, jika tidak dapat dilaksanakan secara maksimal untuk mencapai tujuan kebijakan itu sendiri. Karena pada hakikatnya kebijakan dibuat untuk diimplementasikan agar mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan. Hal ini sangat menarik perhatian peneliti, mengingat di Kota Manado belum pernah dilakukan penelitian dengan perspektif implementasi kebijakan publik.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi kebijakan pungutan pajak hotel kategori rumah kos di Kota Manado Provinsi Sulawesi Utara.

TINJAUAN PUSTAKA

Tahjan (2006) menjelaskan bahwa secara etimologis implementasi dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Sehingga bila dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan. Dengan kata lain, Implementasi sebuah kegiatan atau program yang tertuang dalam kebijakan pada hakikatnya adalah sebuah tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan.

Van Meter dan Van Horn (Winarno, 2008:65) mengemukakan, implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Pandangan Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warga negaranya. Namun dalam praktiknya

badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Makna yang terungkap berdasarkan beberapa definisi di atas ialah implementasi kebijakan publik merupakan sesuatu yang kompleks, yang melibatkan berbagai aktor, pihak, terkait dengan lingkungan atau konteks dimana kebijakan hendak diterapkan untuk mencapai tujuannya. Dalam kaitan ini keberadaan berbagai model yang digunakan untuk melihat bagaimana kebijakan diimplementasikan yang dikaitkan dengan tujuan itu bukan untuk mengukur sejauh mana kebijakan dilaksanakan telah mencapai tujuannya.

Edward III (1980:9-10) dalam bukunya "*Implementation Public Policy*", melalui model implementasi publiknya yang diberi nama *direct and indirect impact on implementation*, Edward mengemukakan empat faktor penentu dalam implementasi kebijakan publik, yakni : *Communication, Resources, Disposition or Attitudes, and bureaucratic Structure*" (komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana, struktur). Van Meter dan Van Horn (Wibawa, 1994), merumuskan sebuah abstraksi yang menunjukkan hubungan antar berbagai variabel yang mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Selanjutnya Van Meter dan Van Horn (Subarsono, 2005) mengemukakan ada enam faktor yang menentukan kinerja implementasi, yakni : standar dan sasaran kebijakan., sumber daya, hubungan antar organisasi, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, politik, dan ekonomi, dan yang terakhir disposisi implementor.

Makna yang terungkap berdasarkan beberapa definisi di atas ialah implementasi kebijakan publik merupakan sesuatu yang kompleks, yang melibatkan berbagai aktor, pihak, terkait dengan lingkungan atau konteks dimana kebijakan hendak diterapkan untuk mencapai tujuannya. Dalam kaitan ini keberadaan berbagai model yang digunakan untuk melihat bagaimana kebijakan diimplementasikan yang dikaitkan dengan tujuan itu bukan untuk mengukur sejauh

mana kebijakan dilaksanakan telah mencapai tujuannya.

Van Meter dan Van Horn (Wibawa, 1994), merumuskan sebuah abstraksi yang menunjukkan hubungan antar berbagai variabel yang mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Selanjutnya Van Meter dan Van Horn (Subarsono, 2005) mengemukakan ada enam faktor yang menentukan kinerja implementasi, yakni : standar dan sasaran kebijakan., sumber daya, hubungan antar organisasi, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, politik, dan ekonomi, dan yang terakhir disposisi implementor.

Sari (2013) menyimpulkan bahwa pajak adalah iuran wajib pajak masyarakat kepada negara yang dapat dipaksakan tanpa mendapat kontraprestasi secara langsung, dan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara yang menyelenggarakan pemerintahan. Dalam Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah yang merupakan turunan dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 2009, bahwa pajak daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat serta mewujudkan kemandirian daerah. Dengan Tarif Pajak Hotel ditetapkan sebesar 10% (sepuluh persen) dan rumah kos dengan jumlah kamar lebih dari 10, sebesar 5%. Besaran pokok Pajak Hotel yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif dan Pajak Hotel yang terutang dipungut di wilayah daerah tempat Hotel.

METODE PENELITIAN

Berdasarkan permasalahan yang diangkat, penelitian ini didesain menggunakan pendekatan kualitatif. Peneliti memilih Kota Manado sebagai lokasi penelitian, hal ini dikarenakan di kota ini terlihat jelas pertumbuhan rumah kos. Informan dalam penelitian ini merupakan semua pihak yang terkait dengan implementasi kebijakan pungutan pajak hotel kategori rumah kos di Kota Manado Provinsi Sulawesi Utara, yang terdiri dari : Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kota Manado, Kepala Bidang Pajak dan Retribusi, Kepala Subbidang Pendaftaran

dan Pendataan, Staf pada Bidang Pajak dan Retribusi (1 orang). Fokus dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan pungutan pajak hotel kategori rumah kos di Kota Manado dengan menggunakan indikator standard dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan, sumberdaya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan dan lingkungan sosial, ekonomi dan politik serta disposisi atau sikap pelaksana. Dalam penelitian kualitatif yang menjadi instrumen atau alat penelitian ialah peneliti itu sendiri. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer berupa data yang dikumpulkan peneliti pada saat melakukan penelitian, yaitu hasil wawancara dan pengamatan langsung. Data sekunder ini berupa undang-undang dan peraturan pemerintah yang terkait dengan objek penelitian yang bersumber dari artikel, jurnal, studi literatur serta dokumen lainnya berupa pertumbuhan usaha rumah kos yang terdaftar serta realisasi dari penerimaan pajak pada usaha rumah kos dari tahun 2015-2017 yang telah diolah oleh Badan Pengelolah Pajak dan Retribusi Daerah Kota Manado . Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut : Observasi, Wawancara dan Studi Kepustakaan (Dokumentasi). Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif yang menurut Miles dan Huberman (1992) bahwa proses analisis data kualitatif terdiri dari tiga alur kegiatan utama yang terjadi secara bersamaan, yaitu : reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan atau verifikasi. Peneliti menggunakan triangulasi sebagai teknik untuk mengecek keabsahan data. Pada penelitian ini, peneliti hanya menggunakan teknik pemeriksaan dengan memanfaatkan sumber. Penelitian ini dijadwalkan berlangsung selama 3 (tiga bulan), yang dimulai pada bulan Januari sampai Maret 2018.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Standar/ukuran dan tujuan/ sasaran kebijakan

Dipahami standar dan tujuan kebijakan “Implementasi Kebijakan Pungutan Pajak Hotel Kategori Rumah Kos di Kota Manado” terlihat pada Peraturan Walikota Manado

Nomor 61 Tahun 2016 yang menjabarkan tugas pokok dan fungsi BP2RD. Kemudian Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 2 Tahun 2011 yang menyebutkan, rumah kos 10 kamar dengan tarif 5 persen dan menguraikan kegiatan yang dilakukan dalam pemungutan pajak mulai dari penghimpunan data objek dan subjek pajak, penentuan besarnya pajak yang terutang sampai kegiatan pengawasan penyeterannya. Dua kebijakan tersebut merupakan landasan kajian aspek standar/ ukuran dan tujuan/ sasaran dalam penelitian ini. Kejelasan akan standar dan tujuan kebijakan yang mengatur tugas pokok dan fungsi BP2RD, tidak lepas dari prioritas program kerja bidang pelayanan pajak dan retribusi yakni “Intensifikasi dan Ekstensifikasi Pajak” dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran BP2RD. Intensifikasi pajak adalah peningkatan insensitas pungutan terhadap suatu subyek pajak yang potensial namun belum tergarap atau terjaring pajak serta memperbaiki kinerja pemungutan agar dapat mengurangi kebocoran-kebocoran yang ada. Upaya insentififikasi dapat ditempuh melalui cara : penyempurnaan administrasi pajak, peningkatan mutu pegawai atau petugas pemungut dan penyempurnaan undang-undang pajak. Sedangkan ekstensifikasi pajak yaitu upaya memperluas subyek dan obyek pajak serta penyesuaian tarif. Upaya ekstensifikasi dapat ditempuh melalui cara : perluasan wajib pajak, penyempurnaan tarif dan perluasan objek pajak (Sumitro :1990). Program kerja bidang pelayanan pajak dan retribusi ini juga terurai dalam fungsi bidang. Usaha rumah kos di Kota Manado berdasarkan data BP2RD pada tahun 2013 – 2015, berkembang pesat. Terjadi peningkatan dari tahun 2014 ke tahun 2015, melebihi 50 persen yaitu : tahun 2013, 73 rumah kos; tahun 2014, 120 rumah kos; dan tahun 2015, 368 usaha rumah kos yang terdata. Dalam wawancara dan data yang dihimpun, tahun 2016 data rumah kos tersebut belum terupdate. Dengan kata lain, tahun 2016 tidak lagi dilakukan pendataan. Dengan demikian, kegiatan yang menjadi program kerja dan fungsi bidang pelayanan pajak dan retribusi, bahkan secara luas tujuan dan sasaran BP2RD jika dibandingkan dengan data di atas, maka belum semuanya dapat dilaksanakan oleh bidang. Adapun kegiatan tersebut antara lain, perluasan wajib

pajak dan subjek/objek pajak. Dengan tidak dijabarkannya secara rinci aktifitas yang harus dilakukan dalam rangka ekstensifikasi pajak, menyebabkan kebijakan menjadi kabur untuk dilaksanakan. Dengan kata lain, pelaksana tidak memahami akan standar/ukuran dan tujuan/sasaran kebijakan.

2. Sumber Daya

Sumber daya yang akan dikaji dalam implementasi kebijakan pungutan pajak hotel kategori rumah kos mencakup jumlah staf, kemampuan dilihat dari kualifikasi pendidikan, pengalaman dan keahlian, dana yang membiayai kegiatan implementasi, insentif, fasilitas kerja, waktu dan pola kewenangan. Dari data yang dihimpun, jumlah pegawai di bidang pelayanan pajak dan retribusi sebanyak 18 orang termasuk kepala bidang. Subbidang pendaftaran dan pendataan 10 orang, subbidang penetapan 3 orang dan subbidang retribusi berjumlah 4 orang. Dengan jumlah staf yang ada masih kurang dibanding dengan beban kerja, khususnya subbidang pendaftaran dan pendataan yang diberi tugas mengakomodir pajak hotel. Untuk masalah tersebut, pimpinan mengambil langkah alternatif mengerahkan sumberdaya aparatur yang ada di BP2RD dalam melakukan pendataan secara gotong-royong dengan surat tugas.

Berdasarkan data yang ada, pegawai yang berkualifikasi pendidikan sarjana di bidang ini berjumlah 11 orang, 5 di antaranya merupakan pegawai di subbidang pendaftaran dan pendataan. Dari segi pengalaman, setiap pegawai dengan status kepegawaian sudah mencapai 10 tahun masa dinas. Kenyataan dilapangan, hanya beberapa staf pegawai yang bisa mengoperasikan komputer dan kurangnya keahlian pegawai dalam menghadapi subjek pajak yang menghindari kewajibannya serta kurangnya pelatihan terkait pekerjaan. Hal ini merupakan kendala dalam pelaksanaan tupoksi bidang pelayanan pajak dan retribusi. Sehingga berdampak pada tugas yang belum bisa diakomodir bidang pelayanan pajak dan retribusi.

Tidak berbeda dengan dana operasional implementasi kebijakan (jumlah, cukup/tidak, sesuai/tidak dengan program) tidak sesuai dengan program kerja termasuk juga

pendataan rumah kos, dari wawancara diketahui bahwa selama ini jauh dari kecukupan. Sementara itu, mekanisme pencairan dan penggunaan yang bersifat sentralisasi berdasarkan keputusan Walikota yang disesuaikan dengan kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan daerah menyebabkan program kerja yang ada tidak sesuai dengan jumlah dana operasional yang masih kurang. Berbeda dengan insentif yang diberikan kepada staf pegawai yang disesuaikan dengan pencapaian realisasi penerimaan pajak per 3 bulan yang diketahui cukup memuaskan.

Pada ketersediaan fasilitas kerja, diketahui sudah cukup memadai dalam menunjang pelaksanaan tugas bidang pelayanan pajak dan retribusi. Fasilitas tersebut mencakup ruang kerja, maupun komputer. Hanya saja dalam rangka pelaksanaan pelayanan publik, masih dilakukan perbaikan sistem jaringan agar memudahkan akses masyarakat dalam pembayaran pajak. Dari segi waktu, perlu diketahui bahwa dalam melaksanakan tupoksi dan program kerja yang ada BP2RD dibebankan dengan target yang harus dicapai melalui realisasi penerimaan pajak dalam hitungan capaian setiap bulan, per tiga bulan maupun per tahun. Akan tetapi, selama ini bidang pelayanan pajak dan retribusi mampu mencapai realisasi penerimaan pajak melebihi dari target yang ditentukan.

Kewenangan bidang pelayanan pajak dan retribusi dilimpahkan kepada subbidang pendaftaran dan pendataan dalam implementasi kebijakan pungutan pajak hotel kategori rumah kos. Dalam wawancara, jelas bahwa wewenang subbidang pendaftaran dan pendataan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan ini adalah mendistribusikan, menerima, membuat, memelihara, menginventarisasi, melakukan pendataan objek/subjek pajak dan retribusi. Kewenangan-kewenangan yang telah diuraikan tersebut terkadang tidak dijalankan dengan optimal karena kurangnya sumber daya manusia.

Berdasarkan temuan peneliti, aspek sumber daya dalam implementasi kebijakan pungutan pajak hotel kategori rumah kos, masih butuh keseriusan dalam mengatasi kurangnya jumlah pegawai, kemampuan dan keahlian staf serta peningkatan jumlah dana operasional. Sekalipun didukung dengan

fasilitas kerja sudah memadai, insentif dan waktu yang cukup, serta kewenangan yang berjalan dengan baik. Namun beberapa hal di atas akan menjadi kendala terimplementasinya kebijakan pungutan pajak hotel kategori rumah kos.

3. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksanaan

Dipahami dari aspek komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksanaan yang dikaji adalah komunikasi antara staf subbidang pendaftaran dan pendataan dengan subbidang, maupun pimpinan dalam lingkup bidang pelayanan pajak dan retribusi dengan pimpinan badan. Kemudian komunikasi staf maupun pimpinan bidang pelayanan pajak dan retribusi dengan bidang lain, pimpinan badan hingga komunikasi dan aktivitas pelaksanaan dengan dinas atau instansi lain.

Komunikasi antara pimpinan dan staf subbidang pendaftaran dan pendataan tidak lancar, yang disebabkan beberapa staf jarang berada di kantor dengan alasan yang tidak jelas. Komunikasi ini mencakup pekerjaan maupun komunikasi sehari-hari. Dari wawancara, kendala yang dihadapi dalam mengkomunikasikan terkait pekerjaan adalah tidak kooperatifnya pimpinan subbidang pendaftaran dan pendataan karena sudah memasuki usia pensiun. Dari pengamatan peneliti, situasi ini berdampak pada pelaksanaan tugas dalam subbidang ini, misalnya kegiatan pendataan yang merupakan tupoksi subbidang ini sering terabaikan. Hal lain yang ditemui peneliti, dari sejumlah pegawai yang ada pada subbidang ini hanya 1 orang saja yang aktif berkomunikasi dengan pimpinan subbidang. Oleh sebab itu, dalam mengkomunikasikan program kerja tak jarang pegawai yang ada langsung mengkomunikasikan dengan pimpinan bidang begitu sebaliknya.

Selanjutnya, komunikasi subbidang dalam lingkup bidang pelayanan pajak dan retribusi berlangsung baik dan lancar, baik dalam hubungan sehari-hari maupun menyangkut pekerjaan. Sementara, komunikasi bidang pelayanan pajak dan retribusi dengan bidang lain terlihat kurang lancar. Hal ini disebabkan masing-masing bidang memiliki kesibukan sendiri. Sedangkan komunikasi bidang ini dengan pimpinan badan, terlihat sangat

lancar baik mencakup hubungan sehari-hari maupun terkait pekerjaan. Dalam hal ini, pimpinan BP2RD sering melaksanakan rapat yang tidak diagendakan bersama bidang-bidang yang ada rapat tersebut berlangsung jika ada hal-hal penting yang berkaitan dengan realisasi penerimaan pajak dan retribusi. kemudian, adanya rapat koordinasi dalam BP2RD setiap triwulan guna mengevaluasi program dan kegiatan yang sudah dilaksanakan menjadikan komunikasi dalam lingkup badan tersebut sangat lancar. Sedangkan komunikasi bidang pelayanan pajak dan retribusi dengan dinas atau instansi lainnya terjadi hanya saat ada program dan kegiatan yang harus dilakukan. Misalnya, akan diadakan sosialisasi di salah satu kecamatan.

Disadari dengan adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna antara berbagai elemen yang terlibat dalam program akan berdampak pada efektifnya implementasi kebijakan. Kenyataan dilapangan, komunikasi yang kurang lancar dalam lingkup subbidang pendaftaran dan pendataan merupakan kendala dalam implementasi kebijakan. Situasi ini mengakibatkan kewenangan subbidang belum dilaksanakan sepenuhnya dilaksanakan.

4. Karakteristik Organisasi Pelaksana/Struktur Birokrasi

Perubahan Nomenklatur Dinas Pendapatan Daerah menjadi Badan Pengelola Pajak dan Retribusi Daerah (BP2RD) yang sebelumnya Dinas Pendapatan Daerah (DISPENDA) hingga tahun 2017, didasarkan pada Peraturan Walikota Manado Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Manado. Selanjutnya, kedudukan, susunan organisasi maupun kewenangan yang menjadi tanggung jawab BP2RD digambarkan melalui struktur yang dijabarkan dalam Peraturan Walikota Nomor 61 Tahun 2016. Secara struktur yang ada, terlihat bahwa desain struktur organisasi merupakan desain birokrasi mesin dengan ciri peraturan yang diformalisasikan, tugas-tugas yang dikelompokkan ke dalam departemen-departemen fungsional, wewenang disentralisasi, pengambilan keputusan mengikuti rantai komando, struktur administrasi yang rumit, perbedaan

yang tajam antara tugas staf dan lini. Dari wawancara diketahui, pada nomenklatur sebelumnya, tugas subbidang penetapan merupakan tugas subbidang pajak yang berganti menjadi subbidang pendaftaran dan pendataan. Pengamatan peneliti, hal ini dimaksud guna mengoptimalkan pelaksanaan tugas masing-masing subbidang.

SOP merupakan salah satu aspek yang diperlukan BP2RD dalam implementasi kebijakan pungutan pajak hotel kategori rumah kos. Data yang diperoleh dilapangan, dalam rangka pelayanan pajak rumah kos sudah ada SOP khusus. Dari SOP tersebut dapat dilihat dengan jelas tata cara pendaftaran sebagai wajib pajak hingga mekanisme pembayaran pajak rumah kos yang sangat terperinci dan mudah dipahami. Namun, belum ada SOP khusus dalam rangka pelaksanaan tugas subbidang maupun bidang operasional implementasi kebijakan pungutan pajak hotel kategori rumah kos. Dalam rangka pelaksanaan tugas staf dalam implementasi kebijakan, hanya dijalankan sesuai tugas pokok dan fungsinya dalam struktur birokrasinya. Sebuah organisasi harus didukung dengan prosedur dan mekanisme kerja untuk mencapai tujuan yang pasti dan jelas sehingga dapat menyelenggarakan kegiatan secara efektif, efisien dan konsisten. Dengan Standar Operasional Prosedur dapat dipastikan bahwa setiap keputusan, tindakan maupun penggunaan fasilitas termasuk dana dilakukan dengan tepat dan benar.

Dikaji dari aspek fragmentasi atau penyebaran tanggung jawab yang terjadi dalam implementasi kebijakan pajak hotel kategori rumah kos ini dilaksanakan oleh BP2RD. Data capaian realisasi penerimaan pajak hotel yang di dalamnya termasuk kontribusi pajak rumah kos pada tahun 2015, 190.54 %, tahun 2016, 121.85 % dan tahun 2017 mencapai 127.55 % dari total yang ditargetkan. Dari data tersebut, terlihat penyebaran tanggung jawab pada pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugasnya saling membantu dan bekerjasama serta berkompetisi secara sehat. Berdasarkan uraian di atas, peneliti menilai dari struktur birokrasi sudah baik, sesuai tupoksi masing-masing bidang maupun subbidang dalam melaksanakan kebijakan.

5. Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik Daerah

Dengan luas wilayah daratan 157,26 hektar yang wilayah perairan meliputi pulau Bunaken, pulau Siladen dan pulau Manado Tua, membuat Kota Manado dikenal dari sektor pariwisata. Hal inilah yang menarik para investor asing maupun dalam negeri berlomba-lomba berinvestasi di kota ini melalui pembangunan pusat-pusat perbelanjaan, restoran maupun hotel. Situasi ini berdampak pada kondisi sosial daerah yang menunjang implementasi kebijakan pungutan pajak hotel kategori rumah kos, dilihat dari pembangunan pusat layanan masyarakat di kota Manado yang menyebabkan pangsa kebutuhan rumah kos semakin meningkat.

Dalam wawancara diperoleh, kemampuan ekonomi daerah menunjang dalam implementasi kebijakan pungutan pajak hal ini terlihat dengan menjamurnya usaha rumah kos. Kemudian didukung dengan realisasi penerimaan pajak rumah kos yang mengalami peningkatan dari tahun 2015, Rp. 243.660.097, tahun 2016, Rp. 284.133.762 dan tahun 2017 mencapai Rp. 338.413.643. Sementara itu, pada budaya masyarakat Kota Manado terlihat dari total 368 rumah kos yang terdata dalam data realisasi penerimaan rumah kos tahun 2017, 101 di antaranya sudah terdaftar sebagai wajib pajak, akan tetapi hanya 16 wajib pajak yang sadar akan kewajibannya dan membayar secara penuh selama tahun tersebut. Data tersebut sejalan dengan yang diperoleh peneliti dari wawancara, bahwa budaya masyarakat yang “tidak sadar pajak” merupakan salah satu kendala optimalnya pungutan pajak rumah kos. Dengan demikian, dapat dikatakan budaya masyarakat kota Manado merupakan kendala dalam implementasi kebijakan pungutan pajak hotel kategori rumah kos. Jika ditinjau dari aspek karakteristik masyarakat Manado yang memiliki sikap toleransi dan saling menghargai, temuan di atas bertolak belakang dengan budaya masyarakat yang terjadi saat ini. Sedangkan pada kondisi politik daerah, lebih pada tidak adanya dukungan dari lembaga legislatif. Dukungan tersebut wujud pelaksanaan fungsi pengawasan dari lembaga legislatif dalam implementasi kebijakan pungutan pajak hotel

kategori rumah kos di kota Manado. Sekalipun dalam pencairan dana operasional tidak dipengaruhi oleh lobi politik. Namun, perlu dipahami kebijakan yang diimplementasikan tidak cukup didasarkan pada fakta bahwa kebijakan tersebut telah diputuskan dan akan dilaksanakan oleh badan administrasi pemerintahan yang diberi kewenangan tanpa mempertimbangkan ketersediaan sumber daya yang ada. Berdasarkan uraian di atas, maka dipahami bahwa lingkungan kebijakan memiliki peranan yang penting dalam implementasi kebijakan.

6. Disposisi Pelaksana (Sikap Pelaksana)

Aspek disposisi atau sikap pelaksana kebijakan pungutan pajak hotel kategori rumah kos dapat dilihat melalui tingkat kepatuhan pelaksana, jika pelaksana ingin efektif maka para pelaksana tidak hanya mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya. Dari wawancara yang dilakukan, sikap pelaksana sebagai implementor dalam hal ini pimpinan dan staf bidang pelayanan pajak dan retribusi maupun subbidang pendaftaran dan pendataan ketika diperhadapkan dengan pekerjaan, selalu berupaya untuk melakukan dengan baik dan penuh tanggung jawab setiap tugas yang ada. Selain itu, staf merespon dengan baik ketika harus bekerja dalam dan di luar jam kerja. Pengamatan peneliti, wawancara berbeda dengan situasi lingkup kerja subbidang pendaftaran dan pendataan, terlihat dari pola komunikasi antara atasan dan bawahan dalam subbidang ini yang kurang efektif. Situasi tersebut kemungkinan disebabkan kurangnya pemahaman akan standar/ukuran dan tujuan/sasaran kebijakan atau adanya penolakan. Jika pelaksana setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan yang akan dan harus dilaksanakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati, tetapi jika pandangan aparatur pelaksana berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah dan tidak tercapainya program yang telah dibuat.

Kenyataan dilapangan, data rumah kos yang terdata oleh BP2RD belum terupdate atau data sampai tahun 2015. Tahun berikutnya, sudah tidak dilakukan pendataan dan

inventarisasi rumah kos oleh subbidang pendaftaran dan pendataan dikarenakan tidak adanya surat tugas dari atasan. Belum terkelola dengan baik data maupun realisasi penerimaan pajak kos disebabkan kecenderungan pelaksana yang beranggapan bahwa proporsi total pajak rumah kos tergolong sangat kecil dalam total pendapatan pajak hotel. Presepsi tersebut menyebabkan sikap acuh tak acuh dari staf dalam implementasi kebijakan pungutan pajak hotel kategori rumah kos. Sikap merupakan salah satu dari budaya birokrasi, sikap ini merupakan pemahaman individu tentang nilai-nilai bersama dalam kehidupan organisasi dan mengikat semua pelaksana kebijakan.

PENUTUP

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis peneliti yang dilandaskan teori mengenai implementasi kebijakan oleh Van Meter dan Van Horn. Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai *“those action by public or private individual (or groups) that are directed at the achievement of objective set forth in prior policy decision”* (tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah atau pun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya). Implementasi Kebijakan Pungutan Pajak Hotel Kategori Rumah Kos di Kota Manado Provinsi Sulawesi Utara belum berjalan dengan baik. Pada faktor standar/ukuran dan tujuan/sasaran kebijakan yang tidak jelas menyebabkan kurangnya pemahaman pelaksana akan standar/ukuran dan tujuan/sasaran dari kebijakan. Faktor sumberdaya, jumlah staf yang ada masih kurang dibanding dengan beban kerja, dari jumlah staf yang ada, hanya beberapa staf pegawai yang bisa mengoperasikan komputer dan kurangnya keahlian pegawai dalam menghadapi subjek pajak yang menghindari kewajibannya serta kurangnya pelatihan terkait pekerjaan. Tidak berbeda dengan dana operasional. Dari wawancara diketahui bahwa selama ini jauh dari kecukupan. Sementara itu, mekanisme pencairan dan penggunaan yang bersifat sentralisasi

berdasarkan keputusan Walikota yang disesuaikan dengan kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan daerah menyebabkan program kerja yang ada tidak sesuai dengan jumlah dana operasional yang masih kurang. Selanjutnya, kewenangan-kewenangan yang terkadang tidak dijalankan secara optimal karena kurangnya sumber daya manusia. Kemudian faktor disposisi (sikap pelaksana) yang tidak mendukung implemementasi kebijakan dan disebabkan data rumah kos yang terdata oleh BP2RD belum terupdate atau data sampai tahun 2015. Selanjutnya, faktor komunikasi dan aktifitas pelaksanaan yang diakibatkan kurang lancarnya komunikasi dalam lingkup subbidang pendaftaran dan pendataan. Situasi ini menyebabkan kewenangan yang menjadi tugas subbidang belum dilaksanakan secara optimal. Sementara itu, pada faktor karakteristik organisasi/struktur organisasi sudah baik pada aspek struktur organisasi dan fragmentasi. Namun, belum ada SOP khusus dalam rangka pelaksanaan tugas subbidang maupun bidang operasional implementasi kebijakan pajak hotel kategori rumah kos. Dalam rangka pelaksanaan tugas staf dalam implementasi kebijakan, hanya dijalankan sesuai tugas pokok dan fungsinya dalam struktur birokrasinya. Pada faktor lingkungan kebijakan ditinjau dari aspek kondisi sosial daerah mendukung implementasi kebijakan pungutan pajak hotel kategori rumah kos, dilihat pada aspek kemampuan ekonomi daerah yang menunjang dalam implementasi kebijakan pungutan pajak hal ini terlihat dengan menjamurnya usaha rumah kos. Sementara itu, pada aspek budaya masyarakat Kota yang “tidak sadar pajak” merupakan salah satu kendala optimalnya pungutan pajak rumah kos. Sedangkan pada aspek kondisi politik daerah, lebih pada tidak adanya dukungan dari lembaga legislatif. Dukungan tersebut wujud pelaksanaan fungsi pengawasan dari lembaga legislatif dalam implementasi kebijakan.

SARAN

Berdasarkan kesimpulan yang ada, maka penelitian ini menyarankan untuk :

Dilakukan sosialisasi dan penegasan kepada staf tentang aktifitas yang menjadi bagian dari program kerja dan tupoksi bidang. Dilakukan pengembangan sumber daya staf

maupun dana operasional. Pengembangan sumber daya melalui penambahan staf, penempatan staf maupun pejabat yang sesuai kompetensi, melaksanakan bimbingan teknis, pelatihan atau kursus sesuai bidang pekerjaan. Menyusun SOP untuk pelaksanaan tugas, baik pada tingkat subbidang maupun pada level bidang. Melakukan tindak lanjut terhadap staf yang tidak melaksanakan tugas dengan baik dan wajib pajak yang tidak sadar pajak. Melakukan analisis lanjut pada kurangnya dukungan lembaga legislatif dalam kebijakan pungutan pajak hotel kategori rumah kos.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggara, S. 2014. *Kebijakan Publik*. Pustaka Setia : Bandung.
- Bukhori. 2002. *Pengantar Hukum Pajak, Edisi Revisi, cet. IV*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta
- Edward III, George C. 1980. *Implementation Public Policy*. Congressional Quarter Press : Washington DC
- Hogwood, Brian W, and Lewis A. Gunn, 1986. *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press.
- Iskandar. 2009. *Metodologi Penelitian Pendidikan dan Sosial (Kuantitatif dan Kualitatif)*. GP. Press : Jakarta.
- Mardiasmo. 2011. *Perpajakan*. Andi : Yogyakarta
- Musgrave, Richard A. dan Peggy Musgrave. 1993. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek (edisi Bahasa Indonesia)*. Erlangga: Jakarta
- Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy: Teori Kebijakan – Analisis Kebijakan – Proses*. Elex Media Komputindo : Jakarta.
- Pemerintah Republik Indonesia. 1945. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
- Pemerintah Republik Indonesia. 2006. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

- Pemerintah Republik Indonesia. 2009. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Pemerintah Daerah Kota Manado. 2011. Peraturan Pemerintah Daerah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.
- Walikota Manado. 2016. Peraturan Walikota Manado Nomor 61 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Badan Pengelola Pajak dan Retribusi Daerah.
- Rusli, Budiman. 2013. *Kebijakan Publik, Membangun Pelayanan Publik yang Responsif*. Hakim Publisher : Bandung.
- Saefullah, 2007. *Konsep dan Metode Pelayanan Umum yang Baik*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Fisip UNPAD: Sumedang.
- Sari Diana. 2013. *Konsep Dasar Perpajakan*. Bandung : PT Refika Adimata
- Soemitro, H. Rochmat; Sugiharti, Dewi Kania. 2004. *Asas dan dasar perpajakan 1, Bibliografi*. Refika Aditama : Bandung.
- Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
-2011. *Analisis Kebijakan Publik (konsep, teori dan aplikasi)*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik Cetakan 1*. Penerbit AIPI : Bandung
- Van Meter, Donald, dan Carl Van Horn. 1975. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework dalam Administration and Society 6*. Sage : London.
- Wahab, Solihin, Abdul. 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Universitas Muhammadiyah Malang Press : Malang
-2016. *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Medpress: Yogyakarta.
- Wibawa, Samudra, 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Raja Grafindo Persada : Jakarta.