

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA, KAJIAN TEORI, DAN HIPOTESA

1.1. Tinjauan Pustaka

Berikut ini merupakan kajian terhadap penelitian terdahulu yang cukup relevan dengan penelitian yang akan dilakukan:

Tabel 1.3
Jurnal Penelitian

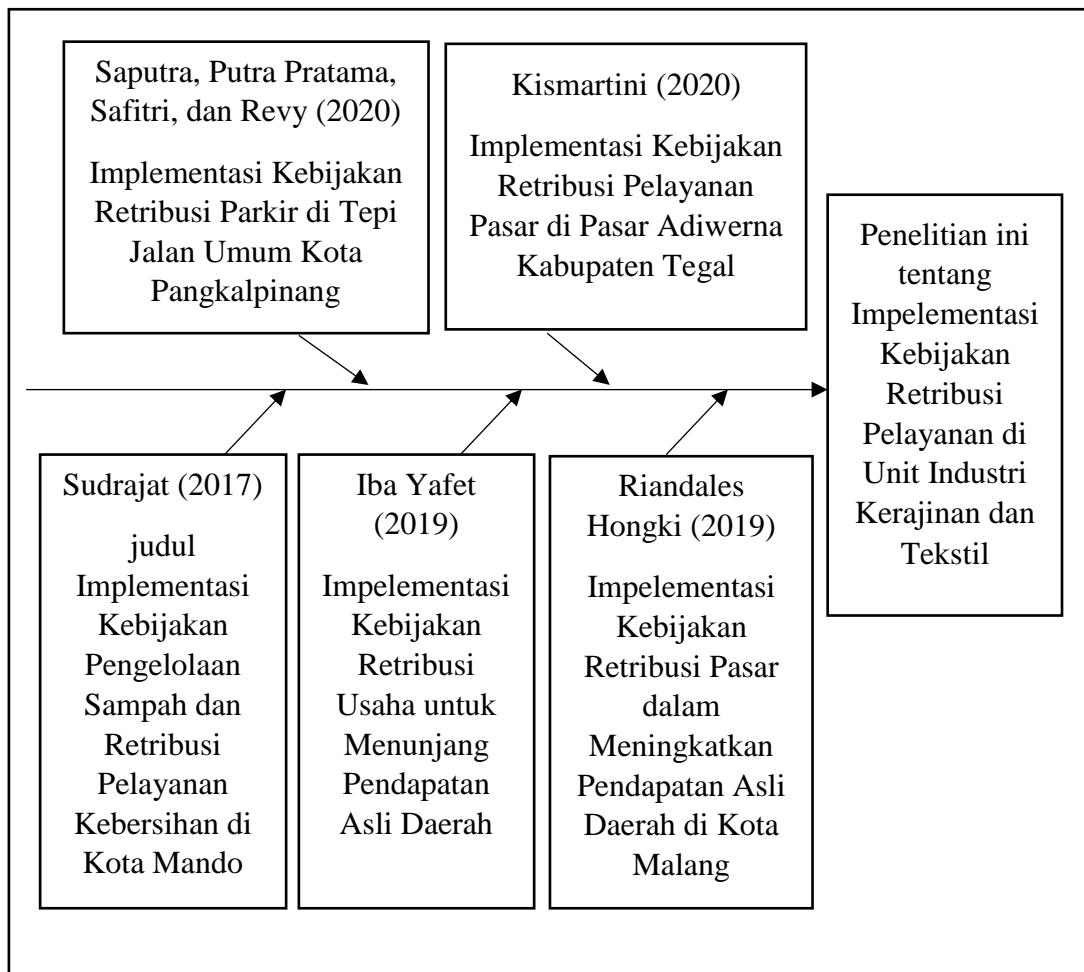
1.	Implementasi Kebijakan Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum Kota Pangkalpinang oleh Saputra, Putra Pratama, dan Revy Safitri dalam Jurnal Sosial Humaniora dan Pendidikan Universitas Bangka Belitung, Pngkalpinang. Mendiskripsikan dan menganalisis bagaimana pergerakan kendaraan yang tinggi di Kota Pangkalpinang menimbulkan kebutuhan ruang parkir yang tidak hanya memenuhi lahan parkir, namun juga menggunakan tepi jalan umum baik yang legal maupun illegal sebagai tempat parkir kendaraan. Penggunaan tepi jalan umum sebagai tempat parkir bila dikelola secara optimal dapat menjadi sumber pendapatan asli daerah melalui retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum. Penerimaan retribusi parkir di Kota Pangkalpinang dinilai belum optimal, sehingga perlu ditinjau implementasi kebijakan retribusi parkir yang telah terlaksana. Produk dari kebijakan yang akan dikaji implementasinya dalam penelitian ini adalah peraturan daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Pangkalpinang yang berkaitan dengan retribusi parkir di tepi jalan umum menunjukkan bahwa implementasi kebijakan retribusi parkir di tepi jalan umum Kota Pangkalpinang dinilai belum maksimal, sehingga perlu dilakukan evaluasi terhadap kebijakan retribusi parkir di tepi jalan umum Kota Pangkalpinang yang ada saat ini agar penerimaan retribusi parkir dapat lebih optimal.
----	--

2.	<p>Implementasi Kebijakan Retribusi Pelayanan Pasar di Pasar Adiwerna Kabupaten Tegal oleh Dwika, Septi Anjani Putri, Kismartini dan Ida Hayu Dwimawanti dalam Journal Of Education, Humaniora and Social Sciences, Universitas Dipenogoro Indonesia, Tegal. Mendeskripsikan dan menganalisis bagaimana implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Adiwerna Kabupaten Tegal dan untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Adiwerna Kabupaten Tegal. Mengenai retribusi pelayanan pasar di Pasar Adiwerna Kabupaten Tegal, masalah di fokuskan kepada Kurangnya staf di Dinas Perdagangan, Koperasi, dan UKM Kabupaten Tegal yang menangani pengelolaan pasar, kurangnya kesadaran wajib retribusi (pedagang) untuk membayar retribusi tepat waktu, kurang tegasnya pihak pelaksana kebijakan/ pengelola pasar dalam menerapkan sanksi bagi para pedagang yang tidak membayar retribusi tepat pada waktunya, banyaknya pedagang pasar yang membuka lapaknya disembarang tempat.</p>
3.	<p>Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah dan Retribusi Pelayanan Kebersihan di Kota Mando oleh Sudrajat, Maulidyka Agustyan, Daud Liando dan Stefanus Sampe dalam Jurnal Eksekutif, Manado. Mendeskripsikan dan menganalisis mengenai Bertambahnya penduduk dan perubahan pola konsumsi masyarakat menimbulkan bertambahnya volume, jenis, dan karakteristik sampah yang semakin beragam. Dalam rangka untuk mendukung serta mengurangi dan mengatasi persoalan sampah pemerintah daerah Kota Manado membuat kebijakan Peraturan Daerah No. 07 tahun 2006 yang berisi tentang pengelolaan sampah dan retribusi pelayanan kebersihan di Kota Manado, beserta sanksi terhadap pelanggaran. Pada Prinsipnya Permasalahan dalam pengelolaan persampahan di Kota Manado yang menjadi isu masalah diantaranya yakni, terakhir pemerintah Manado menyerahkan kewenangan penanganan sampah ditangani kecamatan. Tapi sayangnya, belum juga tuntas.</p>

4.	<p>Implementasi Kebijakan Retribusi Ijin Usaha Untuk Menunjang Pendapatan Asli Daerah oleh Iba, Yafet, Dody Setyawan dalam jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tribhuwana Tunggadewi, Batu. Implementasi Kebijakan Retribusi Ijin Usaha Untuk Menunjang Pendapatan Asli Daerah oleh Yafet, Dody dalam Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Batu. Mendeskripsikan dan menganalisis bagaimana Retribusi ijin usaha Kota Batu adalah salah satu penunjang Pendapatan Asli Daerah. Sumber pendapatan lain dari Kota Batu adalah Pendapatan Asli Daerah yang terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah, dan pendapatan lainnya yang ada di Kota Batu. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi kebijakan retribusi ijin usahadalam menunjang Pendapatan Asli Daerah, di Dinas Pendapatan Asli Daerah Kota Batu serta faktor pendukung dan penghambatnya.</p>
5.	<p>Analisis Kebijakan Retribusi Pasar dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kota Malang oleh Riandales, Hongki dalam Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tribhuwana Tunggadewi, Malang. Mendeskripsikan dan menganalisis bagaimana penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kota Malang masih di dominasi dari sektor pajak dan retribusi daerah. Salah satu retribusi yang ada di Kota Malang adalah retribusi pasar, namun dalam pelaksanaan retribusi pasar Pemerintah Daerah belum dilakukan secara maksimal. Dinas Perdagangan Kota Malang telah melaksanakan kebijakan retribusi pasar dengan baik sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2015 tentang Retribusi Jasa Umum. Penerimaan retribusi pasar selalu melebihi target dari Tahun 2013- 2017, namun kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah rata-rata hanya 0,97%. Faktor pendukung: kemampuan Pemerintah Daerah dalam menjalankan kebijakan, serta adanya kesadaran pedagang membayar retribusi. Faktor penghambat: penyampaian informasi kebijakan belum berjalan dengan baik, dikarenakan tidak sepenuhnya pedagang memahami peraturan tersebut.</p>

6.	<p>Implementasi Kebijakan Perda No 5 Tahun 2011 Tentang Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor oleh Raharjo, Susilo Mangun Budi dalam Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Pemerintahan, Palangkaraya. Mendiskripsikan dan menganalisis Implementasi Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Nomor 5 Tahun 2011 tentang Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor terfokus pada kewajiban pengendara kendaraan bermotor mengenai uji kir namun masih banyak masyarakat kota Palangka Raya khususnya pengendara kendaraan bermotor belum mengetahui perda tersebut padahal Dishub Kota Palangka Raya sudah melakukan sosialisai seperti di kegiatan pameran yang di selenggarakan oleh Pemerintah Kota Palangka Raya yakni Wali Kota Palangka Raya. Namun, disamping itu, penelitian tentang Implementasi Perda yang fokus terhadap penegakkannya oleh Dishub Kota Palangka Raya ini sudah berjalan dengan baik walau dirasa belum maksimal dikarenakan belum meratanya sosialisai yang diberikan kepada masyarakat Kota Palangka Raya secara umum dan Pengguna Kendaraan Bermotor secara khusus tentang isi Perda ini sehingga masih banyak Pengguna Kendaraan Bermotor yang melakukan aktivitas Berlalu lintas dengan menggunakan kendaraan bermotor yang belum baik jalan. Hal seperti ini tentu saja menghambat terciptanya keteraturan dan ketentraman di Kota Palangka Raya. Dan anggaran yang terbatas sehingga pada impementasi pengawasan pada pengguna kendaraan bermotor belum berjalan efektif.</p>
----	--

Perbedaan dengan penelitian terdahulu adanya penelitian penetapan harga tarif pengujian yang diatur dipergub no 237 tahun 2016, penetapan target retribusi yang ditetapkan oleh dinas pusat (PPKUKM), perbandingan harga tarif pengujian dengan pihak swasta dan pelayanan masyarakat berbasis pengujian.



Gambar 2.1
Diagram Fishbone

1.2. Kajian Teori

1.2.1. Pengertian Implementasi

Implementasi adalah bagian dari proses kebijakan publik, disamping tahapan sebelumnya *agenda setting*, *formulation*, *adoption* dan tahapan sesudahnya *assesement*. Studi implementasi telah berkembang sejak beberapa dekade di negara-negara maju seperti Negara Eropa Barat dan Amerika Serikat. Untuk negara- negara berkembang studi implementasi masih merupakan topik yang hangat untuk dikaji maupun diperbincangkan.

Meningkatnya perhatian akademisi dinegara berkembang terhadap studi implementasi tidak lepas dari banyaknya fenomena tentang kegagalan kebijakan

publik yang diimplementasikan di negara-negara berkembang. Bisa dilihat bagaimana kucuran bantuan pinjaman yang mengalir deras kepada negara berkembang dari negara-negara donor maupun Bank Dunia untuk mengembangkan laju pembangunan sehingga negara berkembang mengalami eskalasi pada tahun 1980an. Tetapi sangat disayangkan dana yang besar dari negara donor untuk mendanai mega proyek pembangunan hampir sebagian besar gagal ketika diimplementasikan. Studi kebijakan publik dalam wacana ilmunan di Indonesia semakin penting dan menarik untuk mencari jawaban atas permasalahan tersebut.

Studi Implementasi muncul sebagai minat untuk mengkaji usaha atau mencari jawaban terhadap berbagai pertanyaan yang timbul yang berkaitan dengan fenomena implementasi seperti mengapa suatu kebijakan yang telah dirumuskan dengan baik dengan melalui proses deliberasi yang panjang kemudian gagal mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan dalam penerapannya, Mengapa kebijakan nasional yang sama ketika diimplementasikan oleh pemerintah daerah berbeda-beda ada yang berhasil dan ada yang tidak berhasil dan yang berhasil memiliki tingkat variasi yang berbeda, mengapa jenis kebijakan tertentu lebih mudah tingkat keberhasilannya dibanding kebijakan lainnya.

Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai dampak (*outcome*). Misalnya, Implementasi dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, atau serangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan yang diterima oleh lembaga legislatif bisa dijalankan.

Implementasi juga bisa diartikan dalam konteks keluaran, atau sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapatkan dukungan, seperti tingkat pengeluaran belanja bagi suatu program. Akhirnya, pada tingkat abstrasi yang paling tinggi, dampak implementasi mempunyai makna bahwa telah ada perubahan yang bisa diukur dalam masalah yang luas yang dikaitkan dengan program, undang-undang publik, dan keputusan yudisial. Misalnya, apakah kemiskinan telah bisa dikurangi atau warga negara merasakan lebih aman dalam kehidupan sehari-harinya dibandingkan pada waktu sebelum penetapan program kesejahteraan sosial atau kebijakan pemberantasan kejahatan. Singkatnya implementasi sebagai suatu

konsep semua kegiatan ini. Sekalipun dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran, dan suatu dampak. Implementasi juga melibatkan sejumlah aktor, Organisasi, dan teknik-teknik pengendalian.

Keberhasilan implementasi dengan demikian sangat dipengaruhi oleh pemahaman yang mendalam mengenai bagaimana berbagai elemen tersebut dapat bekerja bersama-sama secara harmonis yang ditandai dengan interaksi antara aktor, kapasitas pelaksana di lapangan, strategi penyampaian informasi atau sosialisasi, dan kapasitas organisasi.

1.2.2. Pengertian Kebijakan

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta serta individu. Kebijakan dapat merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting organisasi, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program atau pengeluaran dan pemilihannya berdasarkan dampaknya. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial atau administratif untuk mencapai suatu tujuan yang jelas.

1.2.3. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivatif atau turunan dari kebijakan.

Implementasi kebijakan banyak memerlukan tenaga kerja, uang, dan kemampuan organisasional dari apa yang telah ada. Berdasarkan keadaan ini, implementasi kebijakan adalah sebuah proses dalam mendapatkan sumberdaya tambahan sehingga dapat mengukur apa-apa yang telah dikerjakan.

Implementasi kebijakan bersifat interaktif dengan kegiatan-kegiatan kebijakan yang mendahuluinya. Implementasi mungkin dapat dipandang sebuah proses interaksi antara suatu perangkat tujuan dan tindakan yang mampu meraihnya, dengan demikian implementasi menjadi suatu jaringan yang tak tampak, tetapi memiliki kemampuan untuk membentuk hubungan-hubungan lebih lanjut dalam rangkaian sebab akibat yang menghubungkan tindakan dengan tujuan. Masalah yang penting dalam implementasi kebijakan adalah memindahkan suatu keputusan ke dalam kegiatan atau pengoperasian dengan cara tertentu. Dan cara tersebut adalah, bahwa apa yang dilakukan memiliki kemiripan nalar dengan keputusan tersebut, serta berfungsi dengan baik didalam lingkup lembaganya.

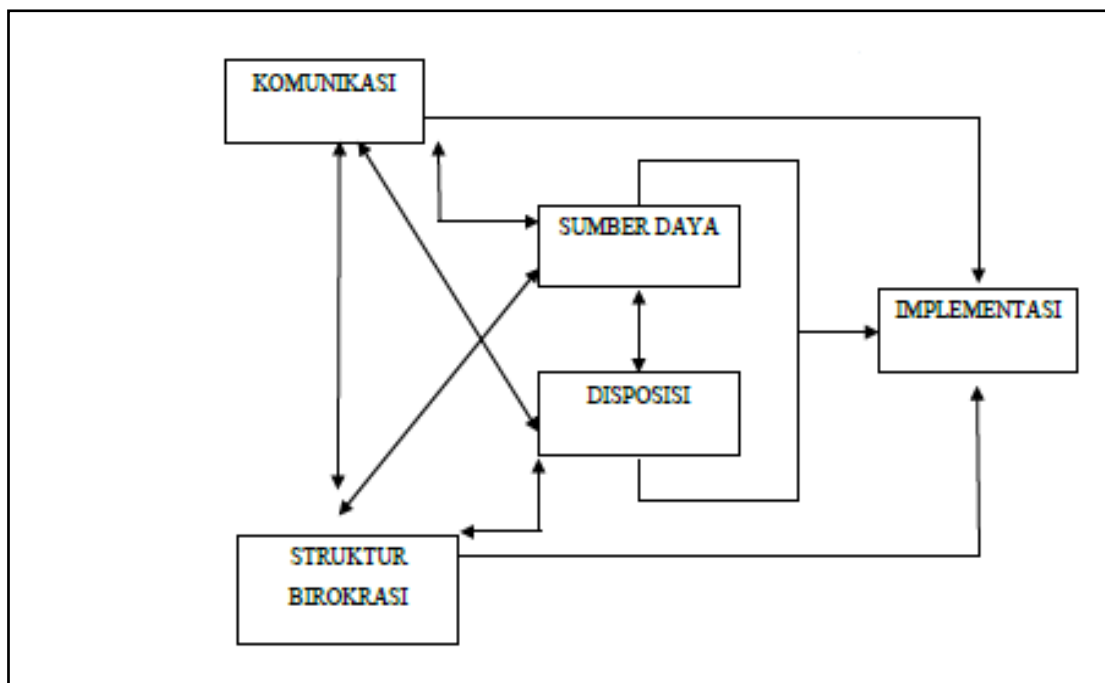
Implementasi kebijakan adalah “kemampuan untuk membentuk hubungan-hubungan lebih lanjut dalam rangkaian sebab-akibat yang menghubungkan tindakan dengan tujuan“ (Charles O Jones, 1991) . Jadi dalam kaitannya dengan suatu kebijakan publik , disini adanya upaya membentuk *linkage* (kaitan) antara tindakan program dengan tujuan/sasaran program yang hendak dicapai.

1.2.4. Model Implementasi Kebijakan Publik

Model implementasi kebijakan publik pada dasarnya merupakan abstraksi yang bersifat penyederhanaan dari fenomena implementasi kebijakan publik di dunia nyata. Perlu disadari bahwa dalam melaksanakan implementasi suatu kebijakan tidak selalu berjalan mulus. Banyak faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Untuk menggambarkan secara jelas variabel atau faktor-faktor yang berpengaruh penting terhadap implementasi kebijakan publik serta guna penyederhanaan pemahaman, maka akan digunakan model-model implementasi kebijakan.

Terdapat banyak model implementasi menurut para ahli, diantaranya model implementasi kebijakan publik menurut Van Metter dan Van Horn (1975), George Edward III (1980), Grindle (1980) dan Masmanian dan Sabatier (1987). Berikut contoh model implementasi kebijakan Publik yang digunakan dalam skripsi ini, dari pakar kebijakan yang antara lain dikemukakan Oleh George Edward III sebagai berikut:

George Edward III dalam model memperlihatkan dampak langsung dan tidak langsung terhadap implementasi kebijakan, yaitu komunikasi dan struktur birokrasi berpengaruh langsung dan tak langsung terhadap implementasi, sumber-sumber daya dan disposisi berpengaruh langsung terhadap implementasi kebijakan. Kemudian, diantara keempat faktor berpengaruh tersebut (komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi) terjadi hubungan timbal balik. Pengaruh baik langsung maupun tidak langsung terhadap implementasi kebijakan dan hubungan timbal balik diantara keempat faktor tersebut dapat divisualisasikan melalui model implementasi kebijakan, seperti pada gambar di bawah ini.



Sumber :Implementasi Kebijakan Publik dalam Praktek (2017:33)

Gambar 2.2

Keterkaitan Konsep-konsep Implementasi Kebijakan

Berdasarkan model implementasi kebijakan Edward di atas, bahwa kelebihan yang dimilikinya adalah kemampuannya menyederhanakan fenomena-fenomena yang kompleks menjadi suatu model implementasi kebijakan yang tidak rumit. Kelemahannya adalah tidak mengidentifikasi dan menjelaskan faktor-faktor di luar

organisasi pelaksana, birokrasi pemerintahan. Berikut penjelasan model yang dikembangkan oleh George C, Edward III dimana ada 4 (empat) variable yaitu komunikasi, struktur organisasi, sumber daya dan disposisi yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan public seperti diterjemahkan oleh Leo Agustinus (Agustinus:2006) sebagai berikut :

1. Variabel komunikasi. Variabel komunikasi sangat menentukan efektivitas implementasi kebijakan publik. Efektivitas implementasi kebijakan sangat tergantung dari adanya pemahaman para pembuat keputusan mengenai apa yang harus dikerjakan dan hal ini ditentukan oleh adanya komunikasi yang baik. Oleh karena itu setiap keputusan dan peraturan kebijakan harus ditransmisikan secara tepat akurat kepada pembuat kebijakan dan para implementor. Ada tiga indikator dari variabel komunikasi yaitu.
 - a) Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (implementors) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung.
 - b) Dimensi kejelasan (clarity) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.
 - c) Dimensi konsistensi (*consistency*) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan.
2. Variabel sumber daya. Variabel sumber daya sangat mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan publik. Kekurangan atau ketidak lengkapan sumber daya baik personal, kewenangan, keuangan dan peralatan akan menyulitkan

dalam implementasi kebijakan publik. Indikator dari sumberdaya mencakup beberapa elemen yaitu.

a) Sumber Daya Manusia

Sumberdaya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Edward III dalam Widodo (2010:98) menyatakan bahwa “*probably the most essential resources in implementing policy is staff*”.

b) Sumber Daya Anggaran

Edward III dalam Widodo (2010:101) menyimpulkan bahwa terbatasnya sumber daya anggaran akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disamping program tidak bisa dilaksanakan dengan optimal, keterbatasan anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah.

c) Sumber Daya Kewenangan

Edward III dalam Widodo (2010:103) menyatakan bahwa Kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini menjadi penting ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan.

d) Sumber Daya Peralatan

Edward III dalam Widodo (2010:102) menyatakan bahwa sumberdaya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.

3. Variabel disposisi. Variabel disposisi (sikap) berkaitan dengan kepatuhan para implementor untuk mampu melaksanakan kebijakan publik. Tanpa adanya kemampuan pelaksana kebijakan, maka implementasi kebijakan publik akan tidak efektif. Ada beberapa indikator dari disposisi yaitu.

- a) Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.
 - b) Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya 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 menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.
4. Variabel struktur organisasi. Variabel struktur organisasi yang menyangkut didalamnya mengenai kerjasama, koordinasi, dan prosedur atau tata kerja sangat menentukan efektivitas implementasi kebijakan publik. Oleh karena itu kondisi struktur organisasi birokrasi harus kondusif terhadap pelaksanaan kebijakan publik yang ditetapkan secara politis dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Ada beberapa indikator struktur organisasi yaitu.
- a) SOP
Edward III dalam Widodo (2010:107) menyatakan bahwa : demikian pula dengan jelas tidaknya standar operasi, baik menyangkut mekanisme, system dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi dan kewenangan, dan tanggung jawab diantara pelaku, dan tidak harmonisnya hubungan diantara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya ikut pula menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.
 - b) Fragmentasi
Edward III dalam Widodo (2010:106), mengatakan bahwa: struktur birokrasi yang terfragmentasi (terpecah-pecah) dapat meningkatkan

gagalnya komunikasi, karena kesempatan untuk instruksinya terdistorsi sangat besar. Semakin terdistorsi dalam pelaksanaan kebijakan, semakin membutuhkan koordinasi yang intensif”

1.2.5. Kebijakan-Kebijakan yang Cenderung Menghadapi Masalah

Setiap kebijakan yang dijalankan pemerintah tidak selamanya berjalan dengan baik, banyak kebijakan menghadapi masalah dalam proses implementasinya. Kebijakan juga sering tidak mendapat dukungan yang memadai, bahkan cenderung mendapat tantangan dari kelompok-kelompok kepentingan maupun dari para pelaku kebijakan itu sendiri. orientasi individu maupun orientasi organisasi akan menjadi salah satu faktor pendorong bagi proses-proses penentangan tersebut.

Prospek implementasi kebijakan merupakan proses yang rumit dan kompleks. kerumitan tersebut disebabkan oleh banyak faktor, baik menyangkut karakteristik program-program kebijakan yang dijalankan maupun oleh actor-aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan. pelaku dalam implementasi kebijakan meliputi birokrasi, legislatif, lembaga-lembaga pengadilan, kelompok-kelompok penekan dan komunitas organisasi.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. tanpa adanya implementasi kebijakan, sebuah keputusan kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan di atas meja para pejabat. Implementasi kebijakan yang berhasil menjadi faktor penting dari seluruh proses kebijakan.

1.2.6. Pelayanan Publik

Menurut Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (1) Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Lewis dan Gilman (Hayat; 2017), mengemukakan bahwa pelayanan publik adalah kepercayaan publik, Pelayanan publik dilaksanakan secara bertanggungjawab dan sesuai dengan ketentuan dan peraturan yang ada. Nilai

akuntabilitas pelayanan yang diberikan dapat memberikan kepercayaan kepada masyarakat tentang pelayanan yang diberikan. Pertanggungjawaban terhadap aspek yang dilayani adalah bagian dari pemenuhan terhadap pelayanan publik untuk menjunjung tinggi kepercayaannya kepada masyarakat. Kepercayaan masyarakat adalah sebagai dasar untuk mewujudkan tercapainya pemerintahan yang baik.

Dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik (Mahmudi, 2010) yaitu :

- a. *Transparansi*, yaitu pemberian pelayanan publik harus bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. *Akuntabilitas*, yaitu pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. *Kondisional*, yaitu pemberi pelayanan publik harus sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. *Partisipatif*, yaitu mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. *Tidak diskriminatif* (kesamaan hak), yaitu pemberian pelayanan publik tidak boleh bersifat diskriminatif, dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, status sosial dan ekonomi.
- f. *Keseimbangan hak dan kewajiban*, yaitu pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Pelayanan publik adalah “Sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintahan di Pusat dan Daerah, dan di lingkungan BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan /atau jasa, baik dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat Lembaga Administrasi Negara: 1998). Sementara Departemen Dalam Negeri menyebutkan bahwa pelayanan publik adalah suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal tercipta kepuasan dan

keberhasilan. Setiap pelayanan menghasilkan produk, baik berupa barang dan jasa (Pengembangan Kelembagaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, 2004).

Sedangkan definisi yang saat ini menjadi rujukan utama dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dijelaskan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Dari beberapa pengertian pelayanan publik yang diuraikan tersebut, maka pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan/atau organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok dan tatacara yang ditentukan dan ditujukan untuk membeikan kepuasan kepada penerima pelayanan. Dengan demikian, terdapat 3 unsur penting dalam pelayanan publik, yaitu *unsur pertama*, adalah organisasi penyelenggara pelayanan publik, *unsur kedua*, adalah penerima layanan (pelanggan) yaitu orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan, dan *unsur ketiga*, adalah kepuasan yang diberikan dan/atau diterima oleh penerima layanan (pelanggan).

- a. **Unsur pertama**, adalah setiap institusi penyelenggara Negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.
- b. **Unsur kedua**, adalah orang, masyarakat atau organisasi yang berkepentingan atau memerlukan layanan (penerima layanan), pada dasarnya tidak memiliki daya tawar atau tidak dalam posisi yang setara untuk menerima layanan, sehingga tidak memiliki akses untuk mendapatkan pelayanan yang baik. Posisi inilah yang mendorong terjadinya komunikasi dua arah untuk melakukan KKN

dan memperburuk citra pelayanan dengan mewabahnya Pungli, dan ironisnya dianggap saling menguntungkan.

- c. **Unsur ketiga**, adalah kepuasan pelanggan menerima pelayanan, unsur kepuasan pelanggan menjadi perhatian penyelenggara pelayanan (Pemerintah), untuk menetapkan arah kebijakan pelayanan publik yang berorientasi untuk memuaskan pelanggan, dan dilakukan melalui upaya memperbaiki dan meningkatkan kinerja manajemen pemerintahan.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik Point V A prinsip pelayanan publik, yaitu:

- a. Kesederhanaan, pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan, persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik, unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik dan rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
- c. Kepastian waktu, yaitu pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- d. Akurasi, yaitu produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- e. Keamanan, yaitu proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- f. Tanggung jawab, yaitu pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- g. Kelengkapan sarana dan prasarana, yaitu tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).

- h. Kemudahan akses, yaitu tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
- i. Kedisiplinan, kesopanan, keramahan, yaitu pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan, santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- j. Kenyamanan, yaitu lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah, dan lain-lain.

1.2.7. E-retribusi

E-retribusi pengujian merupakan suatu sistem informasi manajemen retribusi pengujian untuk Dinas PPUKM dan bekerjasama dengan perbankan. Kebijakan e-retribusi merupakan kebijakan yang ditetapkan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai salah satu upaya dalam mewujudkan *Smart City* DKI Jakarta. Kebijakan e-retribusi pengujian dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan retribusi pengujian yang lebih efektif dan efisien.

Kebijakan E-retribusi ini dinilai memudahkan pedagang dalam membayar retribusi pengujian. Penguji melakukan pendaftaran atau permohonan untuk membuka rekening di bank yang bekerja sama dengan Unit Industri Kerajinan dan Tekstil, adanya kebijakan e-retribusi ini dinilai lebih efektif dan efisien. Pembayaran retribusi pengujian dapat dilakukan dengan cepat dan mudah, karena pembayaran tidak dilakukan dengan uang tunai, sehingga petugas juga tidak direpotkan dengan uang recehan.

Kebijakan E-retribusi pengujian ini juga dapat meminimalisir adanya kebocoran keuangan, hal ini dikarenakan sifatnya yang dapat diakses oleh semua orang, sehingga pihak-pihak yang berwenang dan pihak-pihak yang berkepentingan dapat mengetahui banyaknya jumlah retribusi pengujian yang masuk tiap harinya.

Selain itu, dalam perjanjian kerjasama antara UIKT dengan Bank terkait, disebutkan bahwa bukti transaksi adalah bukti pembayaran retribusi melalui

layanan fasilitas perbankan, artinya UIKT tidak perlu lagi mencetak hasil pembayaran sebagai bukti pembayaran retribusi melainkan sudah disediakan oleh bank yang menjalin kerjasama dengan UIKT.

Dalam perjanjian tersebut juga telah disebutkan bahwa pihak bank memberikan fasilitas *Cash Management System (CMS)*, yaitu salah satu layanan pengelolaan keuangan yang ditujukan untuk nasabah non-perorangan (instansi /perusahaan /lembaga) dimana nasabah yang bersangkutan dapat melakukan pengelolaan keuangannya langsung melalui fasilitas *online*. Sehingga banyaknya jumlah retribusi pengujian yang masuk tiap harinya dapat dikelola secara langsung oleh kas daerah Pemprov DKI Jakarta.

Kebijakan E-retribusi diberlakukan diseluruh jajaran Dinas Pemprov DKI Jakarta. Dalam kebijakan ini, UIKT menjalin kerjasama hanya dengan bank DKI saja dikarenakan bank DKI merupakan Bank Umum dan Badan Usaha milik Pemprov DKI Jakarta. Kebijakan E-retribusi itu sendiri mulai diterapkan pada tahun 2017. Pembayaran E-retribusi ini dilakukan dengan cara pedagang menempelkan kartu ATM DKI ke mesin *tapping* (dalam hal ini adalah *Electronic Data Capture (EDC)*) yang sudah disediakan.

1.3. Kerangka Berpikir

Banyaknya jumlah laboratorium pengujian di Indonesia, menjadikan pemerintah DKI Jakarta melalui Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UKM untuk lebih dapat mengelola dan mengoptimalkan penerimaan daerah melalui retribusi pelayanan khususnya di Unit Industri Kerajinan dan Tekstil. Pembayaran retribusi pelayanan diatur dalam Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta nomor 237 tahun 2016 tentang penyesuaian tarif retribusi, dimana orang-orang melakukan pengujian dikenakan tarif yang sudah sesuai dengan tarif yang semestinya.

Selain itu, penulis menggunakan model implementasi George Edward yang menyebutkan bahwa terdapat empat variabel penting yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi sebagai indikator yang digunakan untuk mengetahui faktor-faktor apa saja

yang mempengaruhi implementasi kebijakan retribusi UIKT. Berikut 4 (empat) variabel dengan indikator :

1. Variabel komunikasi. Ada tiga indikator yaitu.
 - a) Dimensi transmisi Unit industri kerajinan dan tekstil melakukan komunikasi dengan dinas pusat (PPKUKM) terkait adanya masalah tidak tercapainya target retribusi.
 - b) Dimensi kejelasan (*clarity*) komunikasi antara pegawai belum dilakukan dengan efektif hanya melalui media sosial tanpa adanya pembicaraan langsung.
 - c) Dimensi konsistensi (*consistency*) dinas pusat (PPKUKM) melakukan perubahan target retribusi dipertengahan tahun banyaknya perhitungan dan negosiasi penetapan target retribusi
2. Variabel sumber daya. Ada empat indikator yaitu.
 - a) Sumber Daya Manusia
Staf yang dimiliki Unit industri kerajinan dan tekstil mempunyai keahlian disetiap bidang penempatan sesuai dengan jurusan kuliah masing-masing
 - b) Sumber Daya Anggaran
Anggaran yang dimiliki Unit industri kerajinan dan tekstil didapat dari pengadaan satu tahun sekali tanpa bisa menggunakan dana pendapatan retribusi.
 - c) Sumber Daya peralatan
Peralatan penunjang kerja banyak yang belum dilakukan perbaikan dan penambahan dikarenakan anggaran yang terbatas. Mengurangi minat masyarakat menguji.
 - d) Sumber Daya kewenangan
Tidak adanya kewenangan yang kuat membuat Unit industri kerajinan dan tekstil tidak bisa melakukann inovasi pelayanan.
3. Variabel disposisi. Ada dua indikator yaitu.
 - d) Pengangkatan birokrasi

Tidak adanya keberanian mengganti personil yang menghambat pekerjaan untuk mencapai target retribusi

e) Insentif

Mensamakan pendapatan insentif dari laboratorium, satpam dan cleaning service membuat tidak adanya pamacu semangat untuk bekerja dengan baik.

4. Variabel struktur birokrasi. Ada 2 indikator yaitu :

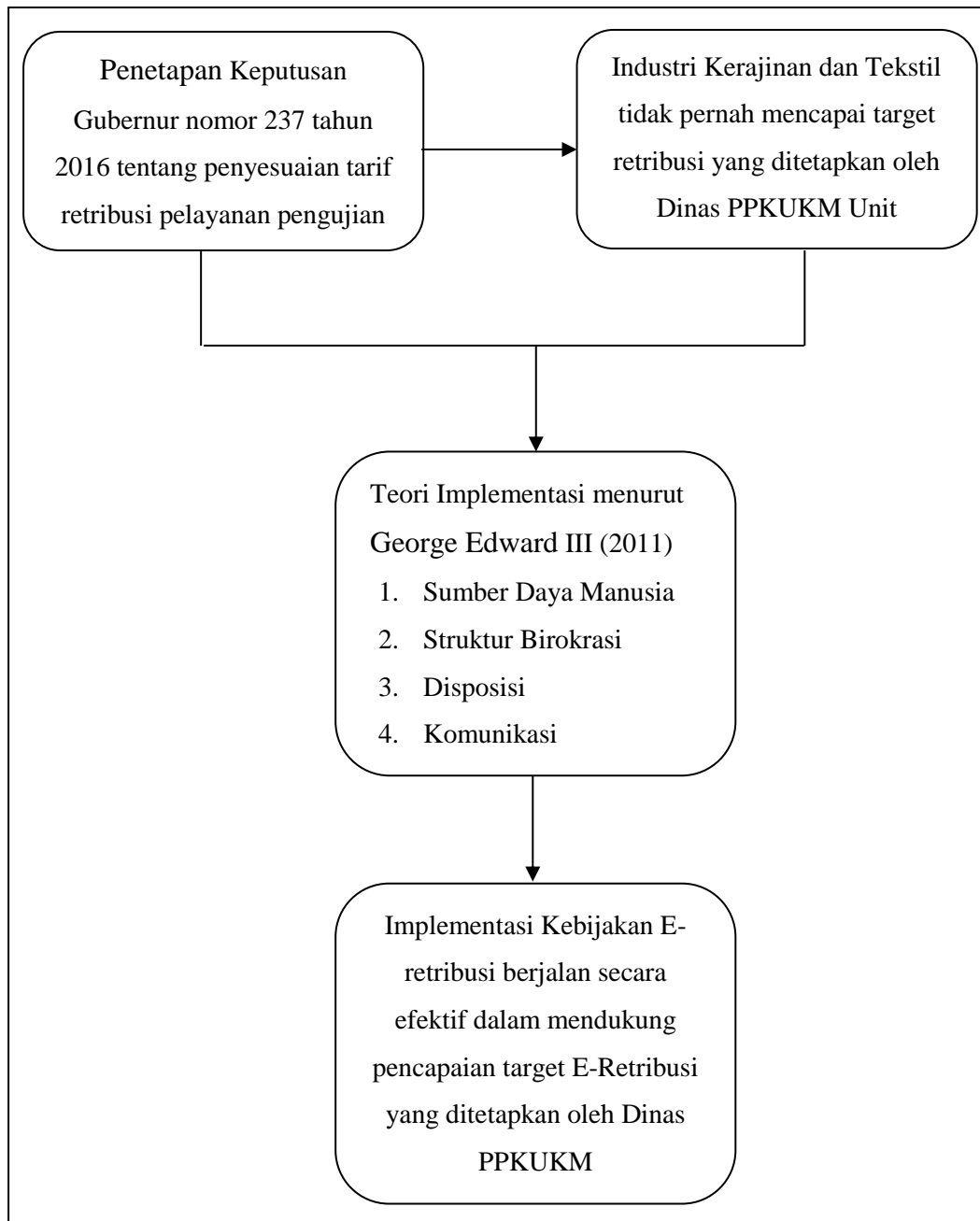
c) SOP

Adanya permintaan pelanggan untuk menguji cepat menjadi salah satu solusi untuk mencapai terget retribusi. SOP yang dimiliki Unit industri kerajinan dan tekstil membuat tidak bisanya hal tersebut dilaksanakan.

d) Fragmentasi

Kurangnya koordinasi antara bidang pekerjaan membuat adanya komplain dari pelanggan kurang puas dengan hasil uji.

Berikut ini adalah skema kerangka pemikiran untuk lebih memudahkan dalam memahami penelitian yang akan dilakukan:



Gambar 2.3
Kerangka Pemikiran Penelitian