

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Tri Esti Chotimah (2014) dengan judul penelitian Analisis Penerimaan Retribusi Pasar Terhadap Kinerja Kualitas Pelayanan Pasar Tradisional Kota Semarang dengan studi kasus Pasar Johar. Tujuan dari penelitian ini ialah untuk mengetahui tingkat kualitas pelayanan pasar dari Dinas Pasar Kota Semarang kepada pedagang pasar johar. Metode penelitian yang digunakan ialah deskriptif kuantitatif untuk mengukur baik buruknya kualitas pelayanan yang dapat dilihat dari fasilitas fisik, keandalan, daya tanggap, jaminan.

Penelitian oleh Siska Yulia Defitri (2011) dengan judul penelitian Pengaruh Retribusi Pelayanan Pasar Terhadap Retribusi Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Asli Daerah Kota Solok dengan tujuan penelitian yang pertama untuk menjelaskan kontribusi retribusi pelayanan pasar sebagai salah satu retribusi jasa umum dalam memperoleh retribusi daerah Kota Solok. Kedua, untuk mengetahui pengaruh retribusi pelayanan pasar terhadap retribusi daerah sebagai salah satu PAD Kota Solok. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah deskriptif kuantitatif.

Kemudian penelitian selanjutnya dilakukan oleh Fin Narsih, dkk (2013) dengan judul penelitian Pengelolaan Penerimaan Retribusi Pasar dan Persepsi Pedagang Pada Kualitas Pelayanan Pasar di Pasar Tradisional Sumpiuh dengan

tujuan penelitian untuk mengetahui proses pengelolaan retribusi pasar dan harapan pedagang atas kontraprestasi pembayaran retribusi pasar serta persepsi pedagang pada kualitas pelayanan pasar di Pasar Sumpiuh Banyumas, Jawa Tengah. Metode yang digunakan dalam penelitian ini ialah deskriptif kualitatif.

Kemudian selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Goers Sebastian (2010) dengan judul penelitian *New and Old Market-Based instruments For Climate Change Policy* dengan tujuan penelitian untuk melihat dan meninjau tiga instrumen berbasis pasar dalam mengatasi tantangan perubahan kebijakan : perdagangan dan pemungutan retribusi. Metode yang digunakan ialah dekriptif kuantitatif.

Terakhir penelitian oleh Giavedoni Jose Gabriel (2015) dengan judul penelitian *The Subsumption of Traditional Fishing to Market Demands in Rosario, Argentina* dengan tujuan penelitian menganalisis dua dimensi yakni hubungan antara nelayan dengan penadah tangkapan ikan. Penelitian ini menggunakan metode mix kuantitatif dan juga kualitatif dengan tujuan melihat dua variabel X dan Y serta menganalisis dua dimensi hubungan tersebut.

Selanjutnya secara umum dapat peneliti kemukakan perbedaan dari ketujuh penelitian terdahulu yang peneliti uraikan diatas sebagai berikut :

Perbedaan dengan peneliti terdahulu yang pertama yakni oleh Tri Esti Chotimah (2014) dengan judul Analisis Penerimaan Retribusi Pasar Terhadap Kinerja Kualitas Pelayanan Pasar Tradisional Kota Semarang ialah pada perumusan masalah penelitian. Peneliti terdahulu mengkaji permasalahan dari segi jumlah penerimaan retribusi yang dihubungkan dengan kualitas pelayanan yang

diberikan oleh Dinas Pasar Terkait. Selain itu peneliti terdahulu juga menggunakan metode deskriptif kuantitatif. Sedangkan penulis meneliti tentang bagaimana implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar dan juga faktor pendukung dan penghambat apa saja yang ada didalam implementasi kebijakan tersebut. Disini penulis juga menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif.

Selanjutnya penelitian terdahulu yang kedua yakni oleh Siska Yulia Defitri (2011) dengan judul Pengaruh Retribusi Pelayanan Pasar Terhadap Retribusi Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Asli Daerah Kota Solok mempunyai perbedaan dengan penulis dilihat dari perumusan masalah. Peneliti terdahulu melihat dari segi pengaruh kontribusi retribusi pasar terhadap pendapatan daerah Kota Solok. Peneliti terdahulu juga menggunakan metode penelitian deskriptif kuantitatif sedangkan penulis mengkaji permasalahan dari segi bagaimana implementasi retribusi pelayanan pasar dan juga apa saja faktor pendukung dan penghambat didalam pelaksanaannya.

Kemudian perbedaan dengan peneliti terdahulu yang ketiga yakni dengan Fin Narsih Losiana Purnastuti, Ph.D (2013) dengan judul Pengelolaan Penerimaan Retribusi Pasar dan Persepsi Pedagang Pada Kualitas Pelayanan Pasar di Pasar Tradisional Sumpiuh ialah pada perumusan masalah penelitian. Peneliti terdahulu mengkaji tentang persepsi pedagang pada kualitas pelayanan pasar di Pasar Sumpiuh Banyumas, Jawa Tengah. Sedangkan penulis mengkaji tentang bagaimana implementasi serta faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan kebijakan retribusi pelayanan pasar.

Selanjutnya perbedaan dengan penelitian terdahulu yang keempat Goers Sebastian (2010) dengan judul *New and Old Market-Based instruments For Climate Change Policy* ialah pada permasalahan kebijakan baru yang bertujuan menggabungkan retribusi dan izin mendirikan bangunan pertokoan sebagai cara untuk memajukan kondisi suatu pusat perbelanjaan agar menarik minat konsumen. Selain itu perbedaan lainnya terdapat pada tujuan yaitu melihat dan meninjau 3 instrumen berbasis pasar dalam mengatasi tantangan perubahan kebijakan: perdagangan, pemungutan retribusi. Sedangkan pada penelitian ini penulis mengkaji bagaimana implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar serta melihat faktor pendukung dan penghambat dari implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar.

Penelitian terdahulu yang terakhir yakni oleh Giavedoni, Jose Gabriel (2015) dengan judul *The Subsumption of Traditional Fishing to Market Demands in Rosario, Argentina* mempunyai perbedaan yang dapat dilihat dari permasalahan yang dikaji oleh peneliti terdahulu yakni melihat 2 variabel X dan Y yakni permasalahan karakteristik hubungan penyaluran hasil tangkapan ikan antara nelayan dengan penadah tangkapan ikan yang berpengaruh terhadap tingkat pajak yang diterapkan di pasar.

## **2.2 Landasan Teori**

### **2.2.1 Administrasi Publik**

Masyarakat memiliki banyak kepentingan, masalah dan keinginan yang ingin diselesaikan dan dipenuhi. Kepentingan, masalah dan keinginan manusia

tersebut terus ada seiring berkembangnya zaman dan peradaban manusia. Negara sebagai organisasi yang mengatur seluruh kehidupan rakyatnya memiliki fungsi untuk mengkoordinasikan dan membuat suatu kebijakan-kebijakan atas tuntutan rakyat yang terus ada, kegiatan tersebut dipadangan oleh beberapa ahli seperti M.Pfiffner (dalam Ali Mufiz, Pengantar Administrasi Negara, 2004 : 7) sebagai pengertian dari administrasi publik , yaitu koordinasi dari usaha-usaha kolektif yang dimaksudkan untuk melaksanakan kebijakan pemerintah.

Mewujudkan kepentingan, keinginan, tuntutan dan masalah-masalah publik dalam bentuk kebijakan-kebijakan dan pelayanan publik menjadikan administrasi publik memiliki karakteristik tersendiri yang menurut Turner dan Hulme (dalam Ali Mufiz, Pengantar Administrasi Negara, 2004 :19) menyebutkan 3 karakteristik yang dimiliki administrasi publik yaitu :

- a. Mempunyai kekuatan memaksa
- b. Secara khusus berhubungan dengan hukum
- c. Dalam menjalankan kegiatannya bertumpu pada akuntabilitas publik.

Dwi Waldo (Inu Kencana, 2006 : 26) berpendapat tentang administrasi publik adalah manajemen dan organisasi daripada manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah. Dwight Waldo menekankan pada pemanfaatan sumber daya organisasi seluas-luasnya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

Perkembangan zaman yang diikuti dengan semakin majunya ilmu pengetahuan dan teknologi membawa pola kehidupan sosial yang semakin

kompleks. Adanya tuntutan untuk segera menyelesaikan permasalahan publik yang semakin kompleks pula. Oleh karena itu, administrasi publik telah mengalami perkembangan paradigma sesuai dengan perkembangan zaman. Tahun 1992 Barzelay dan Armajani, sebagaimana dikutip oleh Yeremias T Keban, menyampaikan adanya pergeseran dari paradigma birokratik menuju paradigma “*post bureaucratic paradigm*”.

Berbagai pandangan mengenai administrasi publik mengantarkan pada pembahasan mengenai paradigma administrasi publik yang menurut Robert T. Golembiewski (dalam Ali Mufiz, *Pengantar Administrasi Negara*, 2004:23) menganggap bahwa suatu disiplin ilmu dilihat dari fokus dan lokusnya. Fokus mempersoalkan apa kajian atau cara bagaimana memecahkan persoalan. Sedangkan lokus mempersoalkan dimana lokasi atau medan penerapan suatu ilmu pengetahuan.

Paradigma adalah corak berfikir seseorang atau kelompok orang. Karena ilmu pengetahuan ini sifatnya nisbi, walaupun salah satu persyaratan harus dapat diterima secara universal, namun dalam kurun waktu tertentu tetap mengalami perubahan, termasuk ilmu eksakta sekalipun. Thomas khun (dalam Ali Mufiz, *Pengantar Administrasi Negara*, 2004:25) mengatakan paradigma merupakan suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar atau cara memecahkan masalah suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu.

Nicholas Henry (dalam Sri Suwitri, 2011 : 16) memilah milah bahwa ada lima kelompok corak berfikir para pakar tentang keberadaan ilmu administrasi publik, yaitu sebagai berikut :

a. Paradigma dikotomi antara politik dan administrasi publik

Paradigma dikotomi antara politik dan administrasi publik diperkenalkan oleh Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Menurut paradigma ini, politik harus melakukan kebijaksanaan atau melahirkan keinginan keinginan negara, sementara administrasi diartikan sebagai hal yang harus berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Selanjutnya pokok-pokok dari paradigma ini antara lain :

- politik seharusnya tidak mengganggu administrasi
- manajemen memberikan sumbangan ilmiahnya pada administrasi
- administrasi negara harus mampu menjadikan dirinya sebagai ilmu pengetahuan bebas nilai
- misi dari ilmu administrasi negara adalah ekonomi dan efisiensi.

b. Paradigma prinsip-prinsip administrasi

Paradigma dikotomi antara politik dan administrasi publik diperkenalkan oleh W.F. Willoughby, L. Gullick dan L. Urwick. Paradigma ini memandang bahwa administrasi adalah administrasi, dimana administrasi negara mempunyai prinsip tertentu. Dalam paradigma ini fokus administrasi negara adalah penekanan pada prinsip-prinsip administrasi negara yang dianggap berlaku secara universal pada setiap bentuk organisasi dan setiap lingkungan sosial budaya.

### c. Paradigma administrasi publik sebagai ilmu politik

Paradigma ini ditandai dengan tumbuhnya penggunaan studi kasus sebagai suatu sarana yang bersifat epistemologis dan timbulnya studi perbandingan dan pembangunan administrasi sebagai salah satu bagian dari administrasi negara. Menurut paradigma ini tidak sepatutnya ada dikotomi antara politik dan administrasi karena memang tidak realistis. Selanjutnya prinsip-prinsip administrasi tidak bebas nilai, tidak bersifat universal, dalam kenyataan sangat dipengaruhi lingkungannya.

Paradigma ini menganggap studi administrasi negara adalah bagian dari ilmu politik hanya saja berbeda titik beratnya. Ilmu politik berfokus pada proses penyusunan kebijakan kekuatan sosial politik diluar birokrasi, administrasi negara berfokus pada penyusunan kebijakan dalam tubuh birokrasi, tetapi tidak terlepas dari sistem politik yang berlaku.

### d. Paradigma administrasi publik sebagai ilmu administrasi

Paradigma ini menunjukkan bahwa organisasi organisasi manajerial mempunyai hubungan yang erat dengan publik, negara, pemerintah dan hal-hal yang bersifat politis. Hal ini disebabkan karena tumbuhnya saling ketergantungan dalam masyarakat teknologi.

Paradigma ini menganggap bahwa ilmu administrasi negara sebagai bagian ilmu politik, perlu dikembangkan lebih lanjut dua aspek yang harmonis yakni pengembangan ilmu administrasi secara murni berdasarkan psikologi sosial, aspek lain mengenai seluk beluk kebijakan publik.

e. Paradigma administrasi publik sebagai administrasi publik.

Paradigma ini menunjukkan bahwa lokus administrasi negara tidak semata-mata pada ilmu murni administrasi, namun pada teori organisasi. Paradigma ini merupakan pembaruan terhadap paradigma-paradigma sebelumnya. Ilmu administrasi negara tidak terbatas pada kajian-kajian ilmiah maupun kebijakan, tetapi juga berinteraksi dengan berbagai ilmu lainnya. Fokus administrasi negara mencakup teori-teori organisasi, analisis kebijakan publik, teknik-teknik administrasi dan manajemen modern, berbagai persoalan dalam birokrasi pemerintahan dan persoalan-persoalan kebutuhan serta aspirasi masyarakat. Administrasi negara bersifat lebih kompleks, menyangkut penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam arti yang luas.

f. Paradigma *Old public Administration*

Paradigma administrasi negara lama dikenal juga dengan sebutan administrasi negara tradisional atau klasik. Paradigma ini merupakan paradigma yang berkembang pada awal kelahiran ilmu administrasi negara. Tokoh paradigma ini adalah antara lain adalah pelopor berdirinya ilmu administrasi negara Woodrow Wilson dengan karyanya “the study of Administration” (1887) serta F. W. Taylor dengan bukunya “principles of scientific management”.

Dalam bukunya “the study of administration”, Wilson berpendapat bahwa problem utama yang dihadapi pemerintah eksekutif adalah rendahnya kapasitas administrasi. Untuk mengembangkan birokrasi pemerintah yang efektif dan efisien, diperlukan pembaharuan administrasi pemerintahan dengan jalan

meningkatkan profesionalisme manajemen administrasi negara. Untuk itu diperlukan ilmu yang diarahkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan mencetak aparatur publik yang profesional dan non partisan. Karena itu, tema dominan dari pemikiran Wilson adalah aparat atau birokrasi yang netral dari politik. Ide atau prinsip dasar dari administrasi negara lama (Dernhat dan Dernhat, 2003) adalah :

- Fokus pemerintah pada pelayanan publik secara langsung melalui badan - badan pemerintah.
- Kebijakan publik baru dan administrasi menyangkut hal - hal rumusan dan implementasi kebijakan dalam pembantuan tujuan yang dirumuskan secara politis dan tunggal.
- Administrasi publik mempunyai peranan yang terbatas dalam pembuatan kebijakan dan pemerintahan, administrasi publik lebih banyak dibebani dengan fungsi implementasi kebijakan publik.
- Pemberian pelayanan publik harus dilaksanakan oleh administrator yang bertanggung jawab kepada “*elected official*” dan memiliki diskresi yang terbatas dalam menjalankan tugasnya.
- Administrasi negara bertanggung jawab secara demokratis kepada pejabat politik.
- Program publik dilaksanakan melalui organisasi hierarkis, dengan manajer yang menjalankan kontrol dari puncak organisasi.
- Nilai utama organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
- Organisasi publik beroperasi sebagai sistem tertutup, sehingga partisipasi warga negara terbatas.
- Peranan administrasi publik dirumuskan sebagai fungsi POSDCORB.

#### g. Paradigma *New Public Administration*

Paradigma *New Public Administration* pada dasarnya mengkritisi paradigma administrasi lama atau klasik yang terlalu menekan pada parameter ekonomi. Menurut paradigma administrasi negara baru, kinerja administrasi publik tidak hanya dinilai dari pencapaian nilai ekonomi, efisiensi, dan efektivitas,

tapi juga pada nilai “*social equity*” (disebut sebagai pilar ketiga setelah nilai efisiensi dan efektivitas). Implikasi dari komitmen pada social equity, maka administrator publik harus menjadi ‘*proactive administrator*’ bukan sekedar birokrat yang apolitis.

Fokus dari administrasi negara baru meliputi usaha untuk membuat organisasi publik mampu mewujudkan nilai – nilai kemanusiaan secara maksimal yang dilaksanakan dengan pengembangan sistem desentralisasi dan organisasi demokratis yang responsive dan partisipasi, serta dapat memberikan pelayanan publik secara merata. Karena administrasi negara mempunyai komitmen untuk mewujudkan nilai – nilai kemanusiaan dan keadilan, maka Frederickson menolak pandangan bahwa administrator dan teori – teori administrasi negara harus netral dan bebas nilai.

#### h. Paradigma *New Public management*

Paradigma *New Public management* (NPM) muncul tahun 1980an dan menguat tahun 1996 sampai sekarang. Prinsip dasar paradigma NPM adalah menjalankan administrasi negara sebagaimana menggerakkan sektor bisnis (*run government like a business atau market as solution to the ills in public sector*). Strategi ini perlu dijalankan agar birokrasi model lama – yang lamban, kaku, dan birokratis siap menjawab tantangan era globalisasi. Model semacam NPM juga dikemukakan oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1997) dalam konsep “*reinventing Government*”. Osborne dan Gaebler menyarankan agar menyuntikan semangat wirausaha ke dalam sistem administrasi negara. Birokrasi publik harus

lebih mengutamakan cara mengarahkan daripada mengayuh. Dengan cara mengarahkan pemerintah tidak langsung bekerja memberikan pelayanan publik, melainkan sedapat mungkin menyerahkan ke masyarakat. Peran negara lebih sebagai fasilitator penyelenggaraan urusan publik. Model birokrasi yang hierarkis – formalistis menjadi tidak lagi relevan untuk menjawab problem publik di era global.

Ide atau prinsip dasar paradigma NPM (Dernhart dan Dernhart, 2003) adalah :

- Mencoba menggunakan pendekatan bisnis di sektor publik
- Penggunaan terminologi dan mekanisme pasar. Hubungan antara organisasi publik dan customer sebagaimana transaksi di pasar.
- Administrator publik ditantang untuk dapat menemukan dan mengembangkan cara baru yang inovatif untuk mencapai hasil atau memprivatisasi fungsi – fungsi yang sebelumnya dijalankan pemerintah.
- “*steer not row*” artinya birokrat PNS tidak mesti menjalankan sendiri tugas pelayanan publik, apabila dimungkinkan fungsi itu dapat dilimpahkan ke pihak lain melalui sistem swastanisasi
- NPM menekankan akuntabilitas pada customer dan kinerja yang tinggi, restrukturisasi birokrasi, prumusan kembali misi organisasi, perampingan prosedur dan desentralisasi dalam pengambilan keputusan.

#### i. Paradigma *New Public Service*

Paradigma *New Public Service* merupakan konsep yang dimunculkan melalui tulisan Janet V. Denhart dan Robert D. Denhart berjudul “*The New Public Service*” : *Serving, not steering*” terbit tahun 2003. Paradigma *New Public Service* ditujukan untuk meng”cover” paradigma administrasi yang telah menjadi arus utama(*mainstream*) saat ini yakni paradigma *new public management* yang berprinsip “*run government like a business*” atau “*market as solution to the ills in public sector*”.

Menurut Paradigma NPS, menjalankan administrasi pemerintah tidaklah sama dengan organisasi bisnis. Administrasi negara harus digerakkan sebagaimana menggerakkan pemerintahan yang demokratis. Misi organisasi publik tidak sekedar memuaskan pengguna jasa (customer) tetapi juga menyediakan pelayanan barang dan jasa sebagai pemenuhan hak dan kewajiban publik.

Paradigma NPS memperlakukan pengguna layanan publik sebagai warga negara (citizen) bukan sebagai pelanggan (customer). Cara pandang paradigma NPS ini, menurut Denhart (2003), diilhami oleh (1) teori politik demokrasi terutama yang berkaitan dengan relasi warga negara (citizen) dengan pemerintah, dan (2) pendekatan humanistik dalam teori organisasi dan manajemen.

Paradigma NPS memandang penting keterlibatan banyak aktor dalam penyelenggaraan urusan publik. Dalam administrasi publik apa yang dimaksud dengan kepentingan publik dan bagaimana kepentingan publik diwujudkan pada lembaga negara. Kepentingan publik harus dirumuskan oleh semua aktor bisnis maupun masyarakat sipil. Pandangan semacam ini yang menjadikan paradigma NPS disebut sebagai paradigma *Governance*. Teori *governance* berpandangan bahwa negara atau pemerintah di era global tidak lagi diyakini sebagai satu – satunya institusi atau aktor yang mampu secara efisien, ekonomis dan adil menyediakan berbagai bentuk pelayanan publik sehingga paradigma *Governance* memandang penting kemitraan (partnership) dan jaringan (networking) antar banyak stakeholder dalam penyelenggaraan urusan publik.

Pada paradigma *governance* yang merekomendasikan adanya perubahan paradigma di dalam manajemen publik melalui (Dernhart dan Dernhart, 2003):

- *Participation*, semua orang harus di beri kesempatan untuk bersuara dalam pengambilan keputusan baik secara langsung atau melalui institusi perantara yang mewakili kepentingannya.
- *Rule of law*, aturan hukum harus adil dan di tegakkan tanpa pandang bulu, termasuk hukum yang mengatur hak – hak asasi manusia.
- *Transparency*, keterbukaan harus di bangun di atas aliran informasi yang bebas. Berbagai proses, institusi dan informasi harus dapat diakses oleh semua orang berkepentingan.
- *Responsiveness*, institusi – institusi dan proses yang ada harus di arahkan untuk melayani para pemangku kepentingan atau stakeholders
- *Consensus orientation*, harus ada proses mediasi untuk sampai pada konsesus umum yang di dasarkan pada kebijakan dan prosedur.
- *Equity*, semua orang memiliki kesempatan yang sama untuk memperbaiki dan mempertahankan kesejahteraannya.
- *Effectiveness and efficiency*, Proses dan institusi-indtitusi yang ada sedapat mungkin memenuhi kebutuhan masyarakat melalui pemanfaatan terbaik (*best use* ) terhadap sumber daya yang ada.
- *Accountability*, para pengambil keputusan di instansi pemerintah sector public dan organisasi masyarakat madani civil society harus mampu mempertanggung jawabkan apa yang di lakukan dan di putuskan kepada public sekaligus kepada para pemangku kepentingan.
- *Strategic vision*, para pemimpin dan masyarakat publik harus memiliki perpektif yang luas dan jangka panjang terhadap pembangunan manusia, dengan memperhatikan latar belakang sejarah dan kompleksitas sosial dan budaya.

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka kebijakan retribusi pelayanan pasar termasuk kedalam paradigma *New Public Service*. Hal ini dikarenakan di dalam kebijakan retribusi pelayanan pasar berusaha untuk menerapkan prinsip-prinsip yang terkandung dalam *good governance* yakni memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat khususnya baik pedagang maupun pengunjung pasar.

### 2.2.2 Kebijakan Publik

Charles O. Jones (dalam Budi Winarno,2012:19) bahwa istilah kebijakan (*policy term*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda.

Berbeda dengan pendapat Jones maka Anderson (dalam Budi Winarno,2012:19), beliau secara umum mengartikan kebijakan atau "*policy*" untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok,maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Jika Jones menganggap kebijakan sebagai praktek atau kegiatan yang dilakukan dalam mengambil sebuah keputusan dan Anderson mengartikan bahwa kebijakan sebagai sebuah perilaku aktor maka lain halnya dengan Islamy (dalam Sri Suwitri,2011:5) yang mendefinisikan bahwa kebijakan berasal dari kata *policy* yang pelaksanaannya mencakup peraturan-peraturan di dalamnya dan sangat berkaitan dengan proses politik.

Berdasarkan pengertian kebijakan dari ketiga ahli tersebut penulis menyimpulkan bahwa kebijakan adalah kegiatan yang dilakukan seorang aktor baik pejabat,lembaga pemerintahan dan kelompok kepentingan tertentu dalam mengambil sebuah keputusan sehari-hari namun dimana dalam pelaksanaannya tidak terlepas dari peraturan-peraturan dan proses politik.

Setelah mengetahui dan menyimpulkan definisi kebijakan dapat diketahui bahwa dalam keilmuan administrasi publik selalu berhubungan dengan kebijakan

publik. Sama halnya dengan kebijakan definisi kebijakan publik dari para pakar sangat beragam diantaranya definisi mengenai kebijakan publik yang diberikan oleh Robert Eyestone. Ia mengatakan secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Sementara Thomas R Dye mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. (Budi Winarno, 2012:20).

Pengertian menurut Thomas R. Dye tersebut dijelaskan lebih detail oleh Riant Nugroho (2003:24) yaitu Pertama, “segala sesuatu”, artinya kebijakan publik berkaitan dengan setiap aturan main dalam kegiatan bersama baik yang berkaitan dengan hubungan antar negara maupaun antar warga negara dengan pemerintah. Kedua, “dikerjakan”, terkait dengan kebijakan tersebut dirumuskan, diterapkan dan dinilai hasilnya. Ketiga, “dikerjakan dan tidak dikerjakan”, karena dianggap keduanya sama- sama merupakan keputusan.

Pendapat Dye menekankan bahwa kebijakan merupakan tindakan pemerintah sedangkan pendapat yang menguraikan arti kebijakan publik lebih dalam dikemukakan oleh David Easton (dalam Riant Nugroho, 2003:23) yaitu “*The impact of government activity*” yang artinya adalah dampak dari aktivitas pemerintah. Pengertian ini lebih dalam maknanya karena melihat pada dampak yang diakibatkan dari aktivitas pemerintah.

Berbeda dengan Dye yang melihat kebijakan publik sebagai tindakan pemerintah dan David Easton yang menekankan kebijakan publik pada evaluasi

atau dampak dari aktivitas pemerintah maka George C Edwards dan Ira Sharkansy dalam Sri Suwitri,2011:10) melihat bahwa program-program pemerintah memiliki tujuan dan sasaran dan tidak berhenti pada tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan saja lebih dari itu melihat pada tercapainya sasaran atau tujuan kebijakan publik. suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program pemerintah untuk pencapaian sasaran atau tujuan.

Anderson (dalam Budi Winarno,2012:23) menjelaskan arti kebijakan publik lebih terperinci yaitu *pertama* , titik perhatian berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan. *Kedua*, suatu pola atau arah tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan tersendiri. *Ketiga*, kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah.

Berdasarkan berbagai definisi mengenai kebijakan publik menurut beberapa ahli penulis menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah Segala aktivitas yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah untuk mencapai tujuan, yang dapat dicapai dengan aktivitas-aktivitas pengambilan keputusan yang dalam setiap aktivitas tersebut menimbulkan dampak untuk masyarakat luas.

Setelah memahami, menyimpulkan dan mengkaitkan makna dari kebijakan publik dengan retribusi pelayanan pasar maka selanjutnya sangat diperlukan kiranya untuk mengetahui dan memahami bagaimana kebijakan publik dibuat. Proses suatu kebijakan publik di buat memiliki tahapan-tahapan yang saling berkaitan satu dengan lainnya hal ini dikarenakan proses pembuatan

kebijakan publik bukanlah proses yang sederhana karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji demikian menurut Budi Winarno (2012:35). Sehingga, untuk memudahkan di dalam mengkaji kebijakan publik maka dilakukan pembagian ke dalam tahap-tahap yang dibuat oleh para ilmuwan.

Berikut adalah Tahap-tahap dari proses kebijakan publik :

**Gambar 2.1**

**Tahap-tahap proses kebijakan publik**



Sumber : Budi Winarno, 2012:36

a. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, perumusan kebijakan masing-masing alternatif juga bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

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

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elite, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan

saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Setelah memahami tahapan-tahapan dalam kebijakan publik maka fokus dalam penelitian ini adalah pada tahap implementasi kebijakan. Hal ini dikarenakan implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Tanpa adanya pelaksanaan, kebijakan publik yang telah dirumuskan hanya sebatas pemikiran tanpa realisasi, berhasil tidaknya suatu kebijakan mencapai tujuan juga dilihat dari pelaksanaan kebijakan di lapangan yang melibatkan banyak pihak yang sangat mungkin terjadi perbedaan kepentingan antar aktor yang terlibat, maka dari itu sangat besar kemungkinan munculnya masalah dan kendala pada proses implementasi kebijakan.

### **2.2.3 Implementasi Kebijakan**

Pembuatan suatu kebijakan tidaklah sederhana, selain mengandung muatan politik yang besar, pembuatan kebijakan publik harus berdasarkan tahapan-tahapan yang masing-masing dari tahapan tersebut memiliki tantangan dan hambatan tersendiri. Salah satu tahapan dalam kebijakan publik yang menurut Rian Nugroho menjadi tahapan paling krusial dalam kebijakan publik adalah implementasi kebijakan publik.

Implementasi kebijakan publik menurut pandangan para ahli sangat beragam seperti yang dikemukakan oleh Lester dan Stewart (dalam Kusumanegara, 2010:97) mendefinisikan implementasi sebagai sebuah tahapan yang dilakukan setelah aturan hukum di tetapkan melalui proses politik. Berbeda dengan Lester dan Stewart yang melihat implementasi kebijakan publik sebagai kegiatan yang erat kaitannya dengan aturan hukum dan proses politik maka, Anderson (dalam Kusumanegara,2010:97) menyatakan bahwa implementasi kebijakan atau program merupakan bagian dari proses administratif. Proses administrasi mempunyai konsekuensi terhadap pelaksanaan , isi dan dampak suatu kebijakan.

Pandangan lainnya yang menurut penulis lebih luas dikemukakan oleh van Meter dan van Horn (dalam Budi Winarno, 2012: 149) , disini van Meter dan van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah maupaun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan.

Lebih detail lagi implementasi kebijakan dijelaskan oleh Ripley dan Franklin (dalam Budi Winarno, 2012: 148) implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberi otoritas program, kebijakan, keuntungan atau suatu jenis keluaran yang nyata. Implementasi mencakup beberapa kegiatan diantaranya yaitu : *Pertama*, mencakup badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggungjawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. *Kedua*, Badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi serta rencana-rencana dan desain program. *Ketiga*, badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja.

Uraian yang diberikan oleh Ripley dan Franklin terlihat bahwa proses pelaksanaan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan aktor-aktor yang terlibat untuk bertanggungjawab atas program yang akan dijalankan , sumber-sumber yang disediakan serta beban kerja yang diberikan. Pendapat yang mendukung penjelasan Ripley dan Franklin diungkapkan oleh Anderson (dalam Kusumanegara,2010:100) yang mengkategorikan aktor-aktor dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

1. Birokrasi
2. Badan Legislatif
3. Kelompok-kelompok penekan dan ;
4. Organisasi-organisasi komunitas.

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka penulis dapat menarik benang merah bahwa : “Implementasi kebijakan publik merupakan suatu tahapan dalam kebijakan publik yang bersifat krusial dalam rangka menyelesaikan masalah dan mencapai tujuan kebijakan dengan cara melaksanakan aturan-aturan hukum yang telah ditetapkan sebelumnya dan mendefinisikan bahasa-bahasa anggaran kedalam kegiatan yang lebih konkrit serta mengatur sumber-sumber dan beban kerja yang dibebankan untuk melaksanakan kebijakan yang telah dibuat”.

Setelah pengertian implementasi telah dipahami ada satu hal yang tidak dapat dipisahkan dalam implementasi kebijakan publik dalam rangka mengetahui bagaimana proses implementasi kebijakan publik dijalankan dengan baik dan efektif yaitu mengenai prinsip-prinsip dasar bagi implementasi kebijakan yang efektif. Dikemukakan oleh Riant Nugroho (2012:650) prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

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

*Kedua* , Ketepatan pelaksanaan berkaitan dengan aktor implementasi kebijakan, seperti diketahui bahwa aktor implementasi kebijakan tidak hanya pemerintah melainkan ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana , yaitu

pemerintah, kerjasama antar pemerintah -masyarakat/swasta , atau kebijakan yang diswastakan. Masing-masing aktor memerankan peranannya masing-masing sesuai dengan tingkat urgensi dan jenis kebijakan (contoh : kebijakan kependudukan dan pertahanan keamanan diselenggarakan pemerintah, kebijakan pemberdayaan UMKM efektif bila diselenggarakan oleh masyarakat ) .

*Ketiga* , Ketepatan Target yaitu berkenaan dengan tiga hal. Pertama , apakah target yang akan diintervensi sesuai dengan yang direncanakan? Apakah tidak tumpang tindih dengan kebijakan lain? . Kedua , apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi? . Ketiga , apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaiki implementasi kebijakan sebelumnya?

*Keempat* , Ketepatan lingkungan . Terdapat dua lingkungan yang paling menentukan dalam implementasi kebijakan yaitu lingkungan kebijakan yang artinya interaksi diantara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain terkait. Lingkungan kebijakan yang pertama ini disebut oleh Calista (dalam Riant Nugroho,2012:651) sebagai variabel endogen yang terdiri atas *authoritative arrangement* yang berkenaan dengan kekuatan sumber otoritas dari kebijakan , *network composition* yang berkenaan dengan komposisi jejaring dari berbagai organisasi yang terlibat dengan kebijakan , baik dari pemerintah maupun masyarakat , dan *implementation setting* yang berkenaan dengan posisi tawar menawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dan jejaring yang berkenaan dengan implementasi kebijakan.

Lingkungan yang kedua oleh Calista (dalam Riant Nugroho, 2012:652) disebut variabel eksogen yang terdiri atas *public opinion*, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *intrepetative isntitution* yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan, dan *individuals* yaitu individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

*Kelima* adalah Ketepatan proses, menurut Calista (dalam Rian Nugroho 2012: 652) secara umum implementasi kebijakan publik terdiri atas tiga proses, yaitu :

1. *Policy acceptance* artinya publik memahami kebijakan sebagai sebuah 'aturan main' yang diperlukan untuk masa depan, disisi lain pemerintah *memahami* kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
2. *Policy adoption* artinya publik memahami kebijakan sebagai sebuah 'aturan main' yang diperlukan untuk masa depan, disisi lain pemerintah *menerima* kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
3. *Policy readiness* artinya publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, disisi lain birokrat *on the street* (atau birokrat pelaksana) siap menjadi pelaksana kebijakan.

Berdasarkan uraian pengertian implementasi kebijakan publik dan prinsip-prinsip implementasi kebijakan publik yang efektif maka penelitian implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar dalam rangka menganalisis proses implementasi yang dilaksanakan dapat mengacu pada prinsip-prinsip implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Rian Nugroho tersebut diatas.

#### **2.2.4 Model-Model Implementasi Kebijakan Publik**

Model-model implementasi kebijakan publik yang dijadikan acuan untuk melakukan penelitian ini adalah model-model implementasi kebijakan dengan

perspektif *top-down*. Model-model implementasi kebijakan publik dengan perspektif top-down diantaranya adalah sebagai berikut :

### 1. Model Implementasi Kebijakan George Edward III

Dalam model ini Edwards menentukan faktor-faktor atau variabel-variabel yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Variabel – variabel tersebut antara lain :

#### a. Komunikasi

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat dan bagaimana struktur organisasi pelaksana.

Secara umum Edwards dalam Budi Winarno (2012:176) membahas tiga hal penting di dalam komunikasi kebijakan yaitu :

- **Transmisi** : pejabat telah menyadari bahwa telah ada perintah yang dibuat dan perintah untuk pelaksanaannya telah ditetapkan sebelum akhirnya pejabat tersebut mengimplementasikan kebijakan/program. Seringkali pejabat pelaksana mengabaikan dan salah memahami terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan sehingga mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Ada beberapa hal yang menjadi hambatan dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi menurut Budi Winarno (2012:179).

*Pertama* , pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. *Kedua*, Informasi

melewati berlapis-lapis birokrasi kondisi ini sangat mempengaruhi tingkat efektivitas komunikasi kebijakan yang dijalankan. Penggunaan sarana komunikasi dan saluran komunikasi yang ditentukan menjadi salah satu kemungkinan distorsi perintah pelaksanaan , sehingga program harus disosialisasikan dengan baik agar tidak terjadi distorsi dari tujuan dan sasaran kebijakan. *Ketiga* , Penangkapan komunikasi yang dihambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmampuan para pelaksana mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan.

- **Kejelasan** : petunjuk-petunjuk pelaksanaan yang sudah diterima oleh pejabat pelaksana tidak hanya sekedar diterima saja tetapi juga harus dikomunikasikan secara jelas tentang kapan dan bagaimana program dilaksanakan.
- **Konsistensi** : merujuk pada perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana jelas dan konsisten. Jelas dan konsisten disini mengandung arti bahwa perintah-perintah yang diberikan tidak boleh ada pertentangan yang pada akhirnya membuat para pelaksana kesulitan dalam menjalankan tugasnya dengan baik.

Dalam Dwiyanto Indiahono (2009:34) merumuskan bahwa ruang lingkup komunikasi dalam model Edwards III antara lain:

- a. Siapakah implementor dan kelompok sasaran dari program/kebijakan?
- b. Bagaimana sosialisasi program/kebijakan efektif dijalankan.

b. Sumber Daya

Sumber daya yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan dalam model Edwards III dalam Budi Winarno (2012:184) di kemukakan ada empat aspek antara lain :

- **Staff** : merupakan sumber daya yang paling penting, yang dilihat tidak hanya dalam segi kuantitas atau jumlah saja akan tetapi juga kualitas atau kecakapan yang dimiliki pelaksana.
- **Informasi** : informasi disini terkait dengan bagaimana melaksanakan kebijakan. Dimana pelaksana dituntut harus mengetahui apa yang dilakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya atau dengan kata lain pemahaman atas tugas yang harus dikerjakan terkait implementasi kebijakan. Selain itu juga terkait dengan pelaksana memiliki informasi tentang orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan apakah sudah menaati undang-undang ataukah tidak.
- **Wewenang** : terkait dengan penggunaan wewenang secara efektif , karena tidak sedikit pelaksana kebijakan memiliki wewenang formal yang besar tetapi tidak digunakan sebagaimana mestinya. Menurut Edward III ada perbedaan yang substansial atas ketersediaan wewenang formal dengan penggunaan wewenang secara efektif. Pada banyak hal wewenang formal sudah ada tetapi tidak digunakan sebagaimana mestinya. Edward menekankan wewenang tersebut pada pemberian sanksi ditambahkan oleh Lindbloom wewenang dapat berupa persuasi, ancaman dan tawaran keuntungan.

- **Fasilitas** : pertanyaan yang diajukan oleh Edward III adalah bagaimana para pelaksana mendapatkan fasilitas dan pelengkapan yang mereka butuhkan serta mendapatkan dukungan dari masyarakat dalam penyediaan fasilitas tersebut.

c. Kecenderungan-kecenderungan/Disposisi

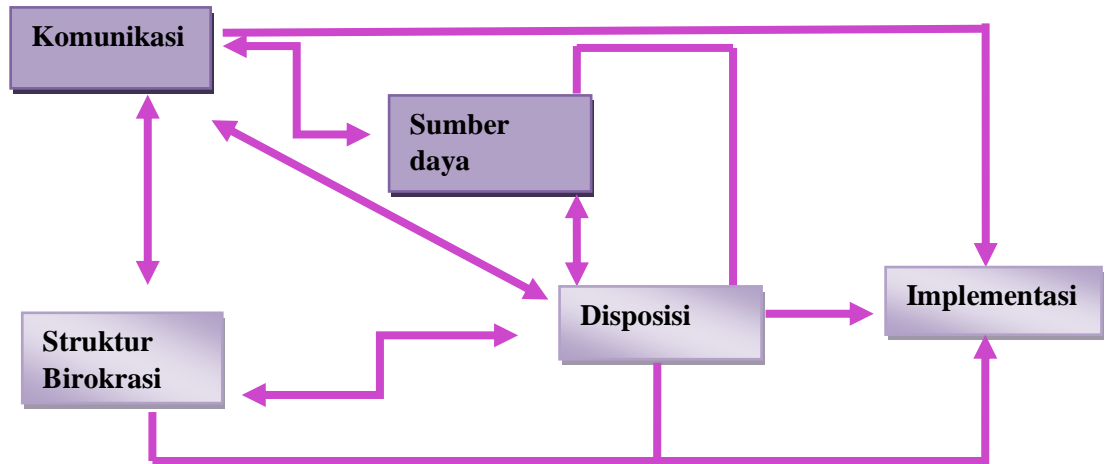
Menunjuk pada karakteristik yang menempel erat pada implementorkebijakan/program. Karakter yang penting dimiliki implementor adalah kejujuran, komitmen dan demokratis Dwiyanto Indihahono (2009:32). Kecenderungan-kecenderungan pelaksana ini menurut Budi Winarno dianggap dapat menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan.

d. Struktur Birokrasi

Menurut Dwiyanto Indihahono (2009 : 34) ruang lingkup struktur birokrasi adalah ketersediaan SOP yang mudah dipahami , tidak berbelit-belit serta struktur organisasi yang fleksibel artinya bisa menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat. Seberapa jauh rentang kendali antara pucuk pimpinan dan bawahan dalam struktur organisasi pelaksana. semakin jauh berarti semakin rumit , birokratis dan lambat untuk merespon perkembangan program.

**Gambar 2.2**  
**Model Implementasi George Edward III**

Sumber : Riant Nugroho, 2014: 226



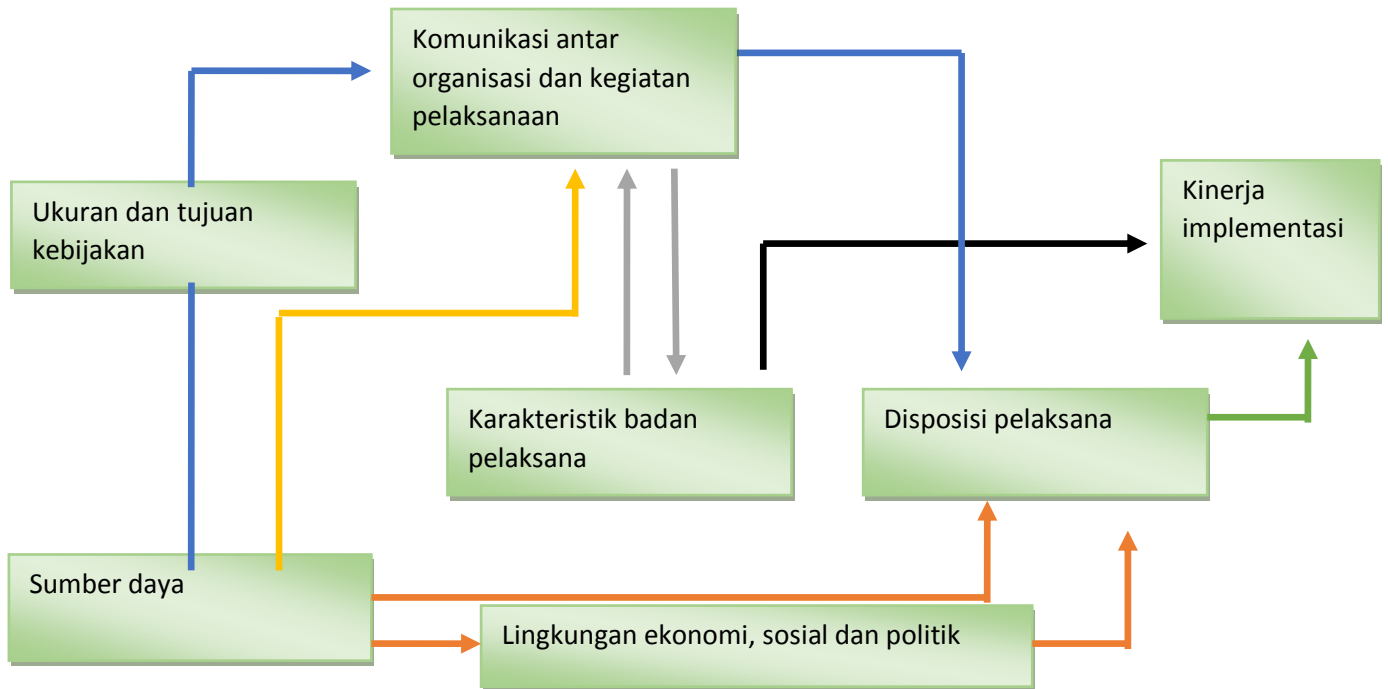
## 2. Model Implementasi Kebijakan : Van Meter dan Van Horn

Donald Van Meter dan Carl Van Horn mengembangkan model implementasi kebijakan bekerja sejalan dengan proses kebijakan. Standart dan sasaran kebijakan. Standart dan dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standart dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi.

- 1) Sumberdaya, implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (human resources) maupun sumberdaya non-manusia (non-human resources). Dalam berbagai kasus program pemerintah.
- 2) Hubungan antar organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

- 3) Karakteristik agen pelaksana. Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi.
- 4) Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variable ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
- 5) Disposisi implementor. Disposisi implementor ini mencakup tiga hal penting, yakni : (a) respons implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan. (b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan, dan (c) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor (Subarsono : 2010, 97-98).

**Gambar 2.3**  
**Model Van Meter dan Van Horn**



Sumber : Van Meter dan Horn, 1975:463 ( Subarsono 2010 : 99-101)

### 3. Model Implementasi Kebijakan : Merilee S. Grindle

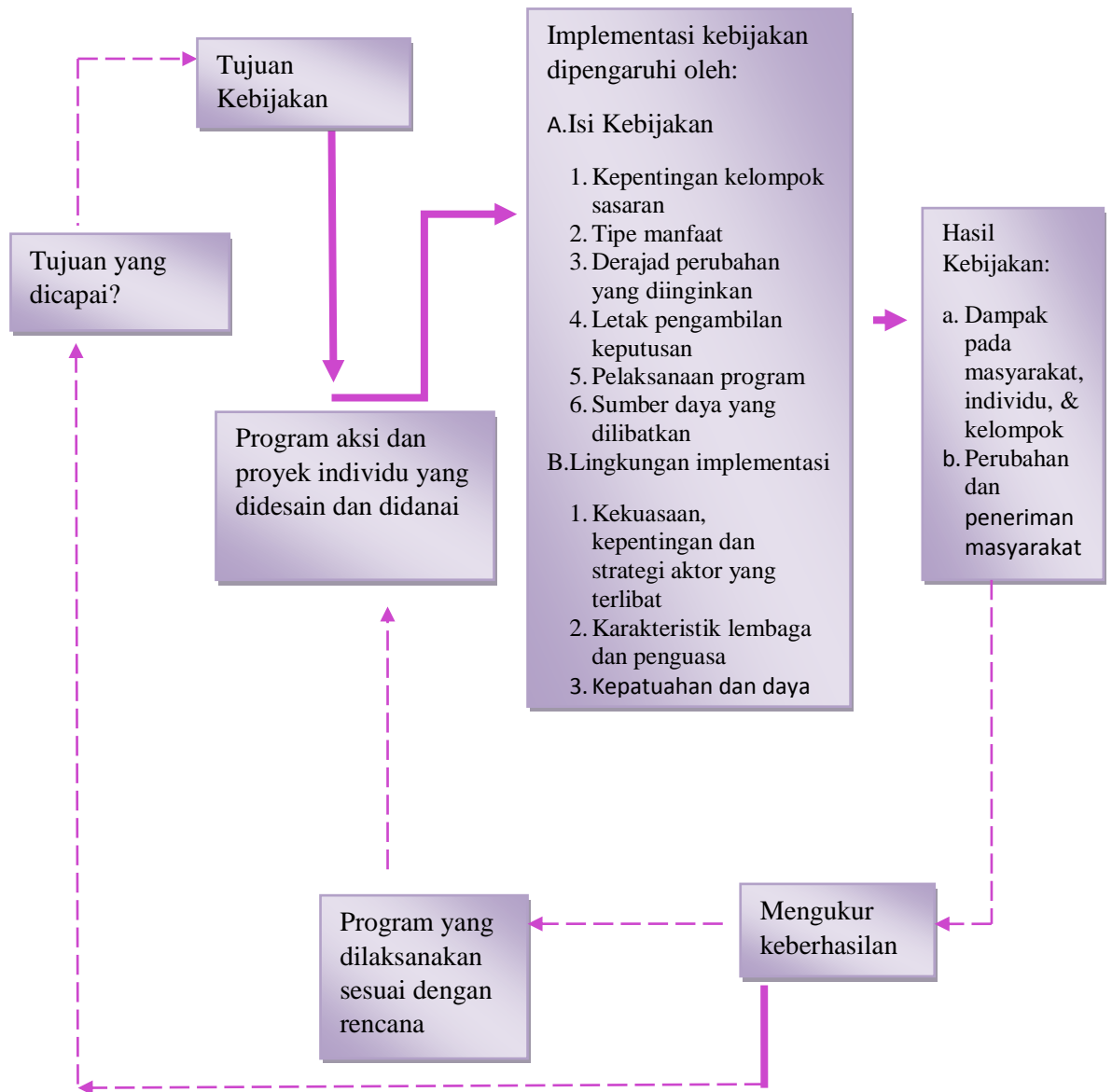
Menurut Grindle, keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel fundamental, yakni:

1. Isi kebijakan (*content of policy*), mencakup:
  - Se jauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan.
  - Jenis manfaat yang diterima oleh *target groups*.
  - Se jauh mana perubahan yang diinginkan oleh sebuah kebijakan. Suatu program bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan daripada program yang sekedar

memberikan bantuan kredit atau bantuan beras kepada kelompok masyarakat miskin.

- Apakah letak sebuah program itu sudah tepat.
  - Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementatornya dengan rinci.
  - Apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.
2. Lingkungan implementasi, mencakup:
- Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan.
  - Karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa.
  - Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

**Gambar 2.4**  
**Model Implementasi Merilee S.Grindle**



Sumber : AG.Subarsono 2010: 92

#### 4. Model Implementasi Kebijakan : Mazmanian dan Sabatier

Daniel A. Mazmanian dan Paun A. Sabatier (dalam Wahab, 2002: 65)

menjelaskan makna implementasi sebagai berikut :

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”

Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier menyatakan bahwa implementasi melaksanakan keputusan dasar, biasanya digabungkan dalam anggaran dasar tetapi juga mengambil bentuk perintah eksekutif atau keputusan pengadilan yang penting. Idenya, keputusan mengidentifikasi masalah untuk dihadapi, menetapkan tujuan untuk dikejar, dan dalam berbagai cara, “menstrukturisasi” proses implementasi. (Riant Nugroho, 2014: 220)

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983), ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu sebagai berikut (Subarsono, 2010 : 93-94 ):

1. Karakteristik masalah (*tractability of the problems*), yang terdiri dari:
  - a. Tingkat kesulitan teknik dari masalah yang bersangkutan. Di satu pihak ada beberapa masalah sosial secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air minum bagi penduduk atau harga beras tiba-tiba naik. Di pihak lain terdapat masalah-masalah sosial yang relatif sulit dipecahkan, seperti kemiskinan, pengangguran, korupsi dan sebagainya.

Oleh karena itu, sifat masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan;

- b. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran. Ini berarti bahwa suatu program akan relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya adalah homogen. Sebaliknya, apabila kelompok sasarannya heterogen, maka implementasi program akan relatif lebih sulit, karena pemahaman setiap anggota kelompok sasaran terhadap program relatif berbeda.
  - c. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. Sebuah program akan relatif sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya sebuah program akan relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar.
  - d. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.
2. Karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*), yang terdiri dari:
- a. Kejelasan isi kebijakan. Ini berarti semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya,

ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan.

- b. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis. Kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji, walaupun untuk beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi.
- c. Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut. Sumberdaya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. Setiap program memerlukan dukungan staff untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program, yang semuanya itu perlu biaya.
- d. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan anatar berbagai institusi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasivertikal dan horizontal antarinstansi yang terlibat dalam implementasi program.
- e. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
- f. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan. Kasus korupsi di negara-negara dunia ketiga, khususnya Indonesia salah satu sebabnya adalah rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaan atau program-program.
- g. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat akan relatif mendapat dukungan daripada

program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan merasa terasing atau teralienasi apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada diwilayahnya.

3. Variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*), yang terdiri dari:

- a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relatif mudah menerima program-program pembaharu dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian juga, kemajuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi program, karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi modern.
- b. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan. Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya kebijakan yang bersifat dis-insentif, seperti kenaikan harga BBM atau kenaikan pajak akan kurang mendapat dukungan publik.
- c. Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara antara lain: (1) kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan;(2) kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui

kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislatif.

- d. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor. Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial.

Berdasarkan uraian teori implementasi kebijakan publik yang diungkapkan oleh para pakar, peneliti menerapkan tahap-tahap implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Adiwerna Kabupaten Tegal dengan melihat tahapan-tahapan diantaranya melihat : Standar Operasional Prosedur pelaksanaan retribusi pelayanan pasar di Pasar Adiwerna Kabupaten Tegal, Apakah sarana dan prasarana yang tersedia sudah memadai, Siapa sajakah implementor kebijakan yang terlibat didalam pelaksanaan kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Adiwerna dan apa saja tupoksi dari masing-masing implementor dalam menjalankan peranannya.

Teori implementasi lain dari beberapa pakar yang sudah dijelaskan dalam bab ini menjadi pegangan untuk melihat faktor pendukung dan penghambat berkaitan dengan Implementasi Kebijakan Retribusi Pelayanan Pasar di Pasar Adiwerna Kabupaten Tegal. Untuk dapat mengkaji faktor pendukung dan penghambat yang terjadi di lapangan tersebutpeneliti menggunakan teori dari Van Meter dan Van Horn, antara lain Sumber Daya, Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan, Karakteristik agen pelaksana, Kondisi sosial, politik dan ekonomi, serta Disposisi implementor.

## **2.2.5 Retribusi Pelayanan Pasar**

### **2.2.5.1 Pengertian Retribusi Pelayanan Pasar**

Retribusi Pelayanan Pasar merupakan salah satu jenis retribusi jasa umum yang keberadaannya cukup dimanfaatkan oleh Pemerintah Daerah sebagai sumber penerimaan Pemerintah Daerah. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 2 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum, yang dimaksud dengan retribusi pelayanan pasar adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa pelayanan yang diberikan atas kegiatan usaha jual beli barang/jasa di pasar. Sedangkan yang dimaksud dengan Pelayanan Pasar adalah segala usaha dan tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah maupun Pihak Ketiga dan/atau kerjasama antar keduanya dalam rangka peningkatan, pengembangan dan pengendalian aktivitas pasar, pemeliharaan dan pengembangan fasilitas dan pendukung pasar.

### **2.2.5.2 Prinsip Penetapan Struktur dan Tarif Retribusi Pelayanan Pasar**

Prinsip dalam menetapkan struktur dan besarnya tarif retribusi pelayanan pasar dimaksudkan untuk menutup sebagian atau seluruh biaya pelayanan pasar, yang meliputi biaya investasi, administrasi dan operasional dengan memperhatikan kemampuan masyarakat dan aspek keadilan. Sedangkan yang dimaksud aspek keadilan, artinya adalah didasarkan pada suatu prinsip pemerataan pengenaan retribusi dengan melihat tingkah beban kemampuan dan jenis usaha, serta pertimbangan lainnya.

### **2.2.5.3 Tata Cara Pemungutan dan Pembayaran Retribusi Pelayanan Pasar**

Adapun tata cara pemungutan retribusi pelayanan pasar, yakni sebagai berikut:

1) Pemungutan Retribusi tidak dapat diborongkan. Maksudnya adalah bahwa seluruh proses kegiatan pemungutan retribusi tidak dapat diserahkan kepada pihak ketiga. Namun dalam pengertian ini tidak menutup kemungkinan Pemerintah Daerah dapat bekerja sama dengan badan-badan tertentu yang karena profesionalismenya layak dan dapat dipercaya untuk ikut melaksanakan tugas pemungutan secara lebih efisien. Kegiatan yang tidak dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga adalah kegiatan perhitungan besarnya retribusi yang terutang, pengawasan, penyetoran dan penagihan retribusi.

2) Retribusi dipungut dengan menggunakan SKPD atau Dokumen lain yang dipersamakan. Yang dimaksud dokumen lain yang dipersamakan adalah kartu, karcis, kupon dan sejenisnya yang merupakan bukti pembayaran retribusi. Sedangkan tata cara pembayaran retribusi pelayanan pasar, sebagai berikut: 1) Pembayaran Retribusi yang terutang harus dilunasi sekaligus; 2) Pembayaran Retribusi terutang dilakukan dengan menggunakan Surat Setoran Retribusi Daerah;

3) Apabila pembayaran Retribusi dilakukan setelah lewat waktu yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka dikenakan sanksi berupa bunga sebesar 2% per bulan.

#### **2.2.5.4 Definisi Pasar, Pasar Daerah, dan Penggolongan Pasar**

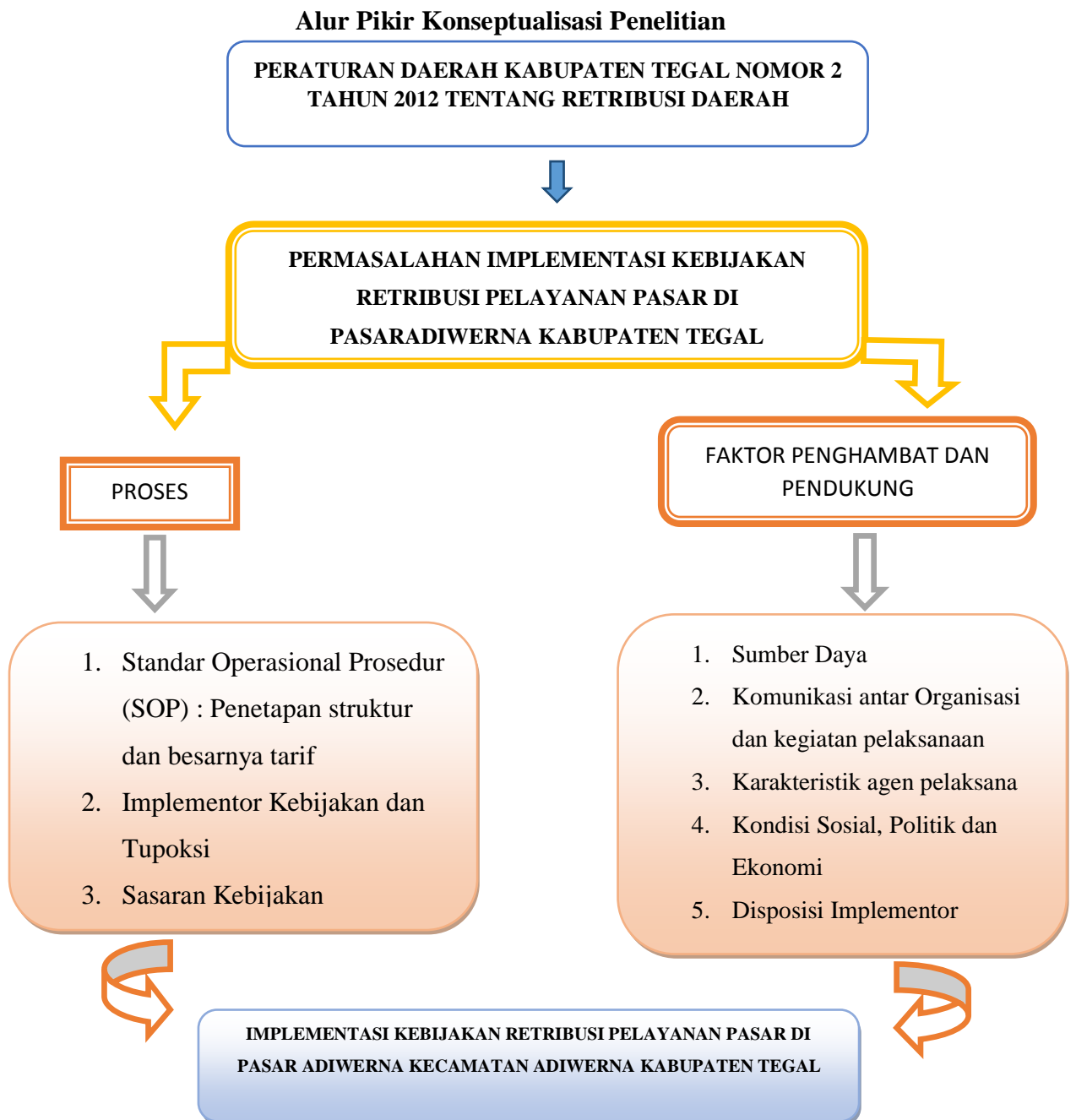
Pasar adalah tempat yang diberi batas tertentu sebagai tempat bertemunya pihak penjual dan pihak pembeli untuk melaksanakan transaksi sehingga terwujud proses jual beli yang secara langsung memperdagangkan barang atau jasa dan/atau melakukan kegiatan usaha secara langsung atau tidak langsung dalam suatu sistem pengelolaan oleh Pemerintah Daerah, Pihak Ketiga/Swasta dan/atau kerjasama antar keduanya. Sedangkan yang dimaksud dengan Pasar Daerah adalah tempat yang diberi batas tertentu dan terdiri atas bangunan berbentuk Kios, Bedak, Los dan bentuk bangunan lainnya serta halaman/pelataran dan khusus disediakan untuk pedagang dan pembeli yang ditetapkan dan dikelola oleh Pemerintah Daerah Kabupaten.

#### **2.2.6 Kerangka pikir penelitian**

Berdasarkan konsep kebijakan publik, kebijakan tarif retribusi pelayanan pasar merupakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pemerintah Pusat untuk mengelola retribusi pasar baik dari pemungutan, pengelolaan pendapatan dari hasil retribusi serta pengelolaan pendapat tersebut agar dapat dimanfaatkan untuk pelayanan kepada masyarakat umum. Setelah itu kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten/ Kota dalam bentuk Peraturan Daerah untuk mengatasi permasalahan kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Adiwerna. Berikut ini adalah kerangka pemikiran peneliti di dalam

Implementasi Kebijakan Retribusi Pelayanan Pasar di Pasar Adiwerna Kecamatan Adiwerna.

**Gambar 2.5**



Untuk melihat bagaimana Implementasi Kebijakan Retribusi Pelayanan Pasar di Pasar Adiwerna, penulis mengacu dari teori pakar dalam melaksanakan tahapan proses kebijakan, antara lain :

- 1) Standar Operasional Prosedur (SOP) : Setiap pelaksanaan kebijakan tentu mempunyai landasan dasar dalam menjalankan kebijakan tersebut. Seperti halnya implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar ini yang termuat dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Pelayanan Pasar, tentunya mempunyai SOP atau aturan-aturan pelaksanaan yang harus di jalankan agar kebijakan tersebut dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan sebelumnya.
- 2) Implementor Kebijakan & Tugas Pokok dan Fungsinya : Selain adanya SOP, hal yang tidak kalah penting didalam suatu proses kebijakan ialah pelaksana kebijakan itu sendiri. Hal ini karena kunci dari keberhasilan suatu implementasi kebijakan ialah implementor kebijakan yang terlibat secara langsung dan bertanggungjawab atas program yang akan dijalankan. Implementor kebijakan didalam retribusi pelayanan pasar ini antara lain ialah Dinas Koperasi, UMKM, dan Perdagangan Kabupaten Tegal dan Bidang Pengelolaan Pasar dan Kantor Pelayanan Pasar Adiwerna. Di dalam menjalankan peranannya sebagai implementor suatu kebijakan, Dinas Koperasi, UMKM, dan Perdagangan Kabupaten Tegal serta Kantor Pelayanan Pasar Adiwerna tentunya mempunyai tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI). Disini akan dilihat bagaimana para implementor menjalankan perannya dengan tugas dan fungsi masing-masing khususnya

dalam hal kebijakan retribusi pasar. Mulai dari kegiatan penetapan target penerimaan retribusi hingga penerimaan retribusi. Setiap implementor didalamnya tentu mempunyai peran dan fungsinya masing-masing.

- 3) Sasaran Kebijakan : Bagian penting lainnya dari suatu proses implementasi kebijakan tentunya ialah sasaran kebijakan. Karena adanya suatu program kebijakan dari pemerintah, pasti mempunyai sasaran didalamnya. Disini akan dilihat siapa sajakah yang menjadi sasaran dari kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Adiwerna Kabupaten Tegal, dan apakah dampak dari adanya kebijakan ini bagi sasaran kebijakan.

Sedangkan untuk mengetahui apa saja faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan Implementasi KebijakanRetribusi Pelayanan Pasar di Pasar Adiwerna, penulis mengambil teori yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn antara lain :

- 1) Sumber Daya

Sumber daya merupakan salah satu faktor penting yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Sumberdaya tersebut dapat berupa sumber daya manusia yakni kompetensi yang dimiliki oleh implementor dan yang kedua sumber daya material yakni dapat berupa informasi maupun sarana dan prasarana yang mendukung pelaksanaan kebijakan. Sumber daya manusia yang terlibat didalamnya antara lain Dinas Koperasi,UMKM, dan Perdagangansebagai instansi yang mengelola perpasaran, serta Kantor Pelayanan Pasar Adiwernayang merupakan pelaksana teknis mengenai pegelolaan pasar. Dan untuk Sumber Daya

material dapat dilihat dari ketersediaan peralatan guna menunjang keberhasilan implementasi kebijakan retribusi pasar.

## 2) Komunikasi dan kegiatan pelaksanaan

Menurut Van meter dan Van horn, prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh 3 hal yaitu:

- I. Ketepatan dalam mengkomunikasikan informasi mengenai kebijakan tarif retribusi pelayanan pasar. Yang akan diamati disini nantinya ialah bagaimana pelaksana kebijakan dalam menyampaikan informasi mengenai kebijakan retribusi pelayanan pasar dan mensosialisasikannya dapat tepat waktu dan tepat isi sehingga mudah dipahami oleh seluruh wajib retribusi.
- II. Konsistensi dalam mengkomunikasikan informasi mengenai kebijakan retribusi pelayanan pasar. Disini nantinya akan dilihat konsistensi Dinas Koperasi,UMKM, dan Perdagangan Kabupaten Tegal sebagai pelaksana kebijakan retribusi pelayanan pasar dalam memberikan informasi mengenai kebijakan retribusi pasar agar tidak menimbulkan kebingungan para wajib retribusi.
- III. Penggunaan kekuasaan/wewenang.  
Yang akan dilihat disini ialah adakah pemberian sanksi dari Dinas Koperasi,UMKM, dan Perdagangan sebagai pihak yang memiliki wewenang apabila ada wajib retribusi yang melanggar kebijakan atau peraturan yang berlaku.

3) Karakteristik badan pelaksana :

Yang dimaksud dengan karakteristik agen pelaksana disini ialah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi dimana semua hal tersebut akan mempengaruhi implementasi.

4) Kondisi ekonomi sosial politik

Yang diamati disini ialah melihat dampak ekonomi dan sosial setelah pelaksanaan kebijakan retribusi pelayanan pasar tersebut diimplementasikan, serta melihat sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar ini apakah para partisipan tersebut mendukung atau menolak kebijakan ini.

5) Disposisi Implementor

Yang akan diamati mencakup 3 hal, yakni :

1. Respons implementor yang berarti tanggapan pelaksana kebijakan terhadap kebijakan retribusi pelayanan pasar.
2. Kognisi yang berarti pemahaman implementor tentang kebijakan apakah sesuai dengan yang sebenarnya tertulis didalam peraturan, petunjuk teknis program dan lainnya.
3. Intensitas disposisi implementor yang artinya preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor. Preferensi nilai yang dimaksudkan adalah nilai yang digunakan dalam melaksanakan kebijakan.