



TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

ANALISIS IMPLEMENTASI PERDA NOMOR 3 TAHUN 2004 TENTANG RETRIBUSI PERSAMPAHAN DAN KONTRIBUSINYA TERHADAP PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) KOTA BAUBAU PROVINSI SULAWESI TENGGARA



TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Magister Sains Dalam Ilmu Administrasi
Bidang Minat Administrasi Politik

Disusun Oleh :

ASVA RINNY
NIM : 015 541 409

PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
JAKARTA
2012

ABSTRAK

Analisis Implementasi PERDA Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Retribusi Persampahan Terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Baubau Provinsi Sulawesi Tenggara

Asva Rinny
mrs.asva@gmail.com

Kata Kunci: Kebijakan, implementasi kebijakan, dan retribusi kebersihan

Penelitian ini bertujuan untuk: 1) Menganalisis implementasi PERDA Nomor 3 Tahun 2004, tentang Retribusi Persampahan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Baubau; 2) Menganalisis aspek-aspek yang mendukung dan yang menghambat implementasi kebijakan retribusi persampahan dalam mendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan deskriptif kualitatif. Informen penelitian adalah UPTD dan seluruh Petugas Pemungut retribusi kebersihan pada Dinas Pendapatan, Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Baubau. Informan penelitian sebanyak 20 orang yakni berasal dari Dinas Pendapatan Daerah Kota Baubau, Dinas Kebersihan Kota Baubau, dan masyarakat sasaran retribusi kebersihan.

Hasil penelitian: 1) Implementasi Perda Nomor 3 Tahun 2004, yang dilakukan secara terkoordinasi antara Dinas Kebersihan dan Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah. Sesuai Keputusan Walikota Baubau Nomor 8 Tahun 2007, Tentang Penarikan Retribusi menjadi kewenangan Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, sementara pelayanan kebersihan menjadi tanggungjawab Dinas Kebersihan; 2) Implementasi kebijakan ini belum maksimal, sosialisasi belum berjalan baik, penggalian potensi dan penetapan target penerimaan masih rendah. Kualitas pelayanan kebersihan belum memuaskan, Proses pengawasan belum maksimal akibatnya pemungutan retribusi belum maksimal. Aspek-aspek yang mendukung implementasi kebijakan retribusi kebersihan adalah *political will* pemerintah. Sedangkan aspek yang menghambat adalah kualitas SDM, komitmen dan keuletan menjalankan tugas.

Kesimpulan dari Implementasi Perda Nomor 3 Tahun 2004, tentang Retribusi Persampahan belum optimal sehingga perlu ditingkatkan dalam pelaksanaannya. Hal ini dipengaruhi oleh sarana dan prasarana belum memadai, upah petugas lapangan relatif rendah, volume sampah terus meningkat, tuntutan masyarakat akan pelayanan kebersihan, teknologi pengolahan sampah belum ada, masih ada masyarakat belum sadar betul membayar retribusi, tingkat pengelolaan persampahan belum maksimal, belum efektifnya pemberian sanksi terhadap pelanggaran hukum kebersihan, terjadinya keterlambatan dalam pengangkutan sampah, dan minimnya biaya operasional pemeliharaan.

ABSTRACT

Analisis is PERDA Implementation Number 3 Years at 2004 about Retributions
Baubau City South-east Sulawesi Province

Asva Rinny
mrs.asva@gmail.com

Key word: Policy, policy implementation, and hygiene retribution

This research intent for search as : 1) The analyze PERDA'S implementations Number 3 Years 2004, about Retribution about waste to Regions Original Income Baubau City; 2) Analyzy supportive aspects and one constrains retribution policy implementations about wastes in Original revenue enhancement thruster Region.

Approaching that is utilized in this research is 'kualitatif' descriptive approaching. Informen is research is UPTD and all retribution Collector Officer hygiene on duty Income, Financial organizer and City Region Asset Baubau. Observational informan as much 20 person namely come from on duty City Region Incomes Baubau, On duty Baubau City hygiene, and retribution target society hygiene.

Observational result the are : 1) Perda implementation Number 3 Years at 2004, one that done by ala most coordination among on duty hygiene and on duty Income, Financial management And Region Asset. Accord Baubau's Mayor decision Number 8 Years 2007, About Retribution Pull becomes kewenangan on duty Income, Financial management and Region Asset, while cleaning service becomes responsibility on duty hygiene; 2) This policy Implementation was maximal, socialization was walking good, potency digging up and accepting target establishment stills low. Cleaning service quality haven't satisfied, Control process was maximal accordingly regressive retribution was maximal. Supporting aspect retribution policy implementations hygiene are *political will* government. Meanwhile aspect that constrains is SDM'S quality, commitment and oomph carries on task.

Conclusion of Perda Implementation Number 3 Years at 2004, about retribution waste was optimal so needs improved in carrying out, it regarded by medium infrastrukur is equal to, relative field officer pay low, waste volume ever increasing, society charge will cleaning service, waste processing technology haven't available, extant society was aware correct pays retribution, management zoom about waste was maximal, haven't efektif for sanction application low hygiene, portation happening dalam pengangkutan waste, and minimum is care operasional cost.

UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul ANALISIS IMPLEMENTASI PERDA NOMOR 3 TAHUN 2004 TENTANG RETRIBUSI PERSAMPAHAN DAN KONTRIBUSINYA TERHADAP PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) KOTA BAUBAU PROVINSI SULAWESI TENGGARA adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.
Apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya Penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia Menerima sanksi akademik.

Baubau, April 2011

Yang menyatakan



N A M A ; ASVA RINNY

NIM : 015 541 409

LEMBAR PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : ANALISIS IMPLEMENTASI PERDA NOMOR 3 TAHUN 2004 TENTANG RETRIBUSI PERSAMPAHAN DAN KONTRIBUSINYA TERHADAP PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) KOTA BAUBAU PROVINSI SULAWESI TENGGARA

Penyusunan TAPM : ASVA RINNY

NIM : 015 541 409

Program Studi : MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

Menyetujui :

Pembimbing I,



Dr. Ir. Jamal Bake, M.Si
NIP. 19650307 199102 1 001

Pembimbing II,



Suciati, M.Sc, Ph.D
NIP. 19520213 198503 2 001

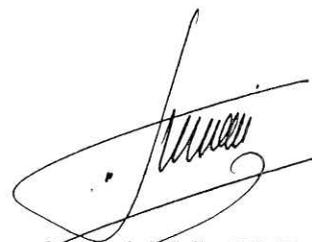
Mengetahui :

Ketua Bidang,
Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Dra. Susanti, M.Si
NIP. 19671214199303 2 002

Direktur Program Pascasarjana



Suciati, M.Sc, Ph.D
NIP. 19520213 198503 2 001



UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCA SARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PENGESAHAN

Nama : ASVA RINNY
NIM : 015 541 409
Program Studi : MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
Judul Penelitian : ANALISIS IMPLEMENTASI PERDA NOMOR 3
TAHUN 2004 TENTANG RETRIBUSI PERSAMPAHAN
DAN KONTRIBUSINYA TERHADAP PENINGKATAN
PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) KOTA BAUBAU
PROVINSI SULAWESI TENGGARA

Telah dipertahankan di hadapan Sidang Panitia Penguji TAPM program pascasarjana,
Program Studi Administrasi Publik, Universitas Terbuka pada :

Hari / Tanggal : Kamis, 22 November 2012
Waktu : 17.30 - 19.30

Dan telah dinyatakan LULUS

PANITIA PENGUJI TAPM

Ketua Komisi Penguji : **Drs. Wawan Ruswanto, M.Si**

(.....)

Penguji Ahli : **Prof. Dr. Sri Suwitri, M.Si**

(.....)

Penguji I : **Dr. Ir. Jamal Bake, M.Si**

(.....)

Penguji II : **Suciati, M.Sc., Ph.D**

(.....)

KATA PENGANTAR

Bismillahi Rahmani Rahim

Assalamu`Allaikum Wr.Wb.

Alhamdulillah, penulis bersyukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa yang senantiasa melimpahkan rahmat dan karunianya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan TAPM ini. TAPM yang berjudul “Analisis Implementasi Perda Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Retribusi Persampahan Terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (Pad) Kota Baubau Provinsi Sulawesi Tenggara”, ditulis untuk memenuhi salah syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Universitas Terbuka.

Gagasan yang melatari tajuk permasalahan ini lahir dari hasil pantauan penulis terhadap respon atau reaksi masyarakat terhadap Kebijakan Retribusi Kebersihan di Kota Baubau yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Baubau melalui Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2004. Respon masyarakat antara lain muncul berbagai argumen dan pendapat tentang peraturan daerah tersebut dan dari unsur aparat pelaksana belum bekerja dengan optimal. Hal ini yang menginspirasi penulis untuk melakukan penelitian mengenai Implementasi Kebijakan Retribusi Kebersihan Dan Kontribusinya Terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Baubau.

Selama dalam penelitian dan penyusunan TAPM ini, banyak hambatan dan kendala yang merintanginya penulis. Akan tetapi, dengan ketabahan dan jiwa besar serta bantuan dari berbagai pihak, baik berupa pemikiran maupun motivasi maka TAPM ini diselesaikan. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terimakasih dan penghargaan kepada:

1. Ibu Prof. Dr.Ir.Tian Belawati, M.Ed, Rektor Universitas Terbuka
2. Bapak Drs. H. MZ. Amirul Tamim, M.Si (Walikota Baubau) yang telah mengizinkan penulis melanjutkan studi pada Pasca Sarjana Universitas Terbuka.

3. Drs. Wawan Ruswanto, M.Si (Koordinator UPBJJ UT Kendari) dan staf yang telah berjasa memberikan pengetahuan dan pelayanan yang baik selama mengikuti studi pada program Studi Administrasi Publik Universitas Terbuka.
4. Dr. Ir. Jamal Bake, M.Si (Pembimbing I) dan Suciati, M.Sc, Ph.D (Pembimbing II) yang dengan kesabaran dan ketulusan hati telah meluangkan waktu untuk menuntun dan membimbing penulis sejak awal sampai penyelesaian penyusunan TAPM ini.
5. Drs. MZ. Tamsir Tamim, M.Si (Kepala Kantor Kebersihan Pertamanan, Pemakaman dan Pemadam Kebakaran Kota Baubau) atas dukungan moril dan materil selama penulisan TAPM ini.
6. Suami tercinta dan terkasih Drs. MZ Tamsir Tamim, M.Si dan anakda tersayang Amirah Nur Salsabila Tamim yang telah mengizinkan, memotivasi dan mendoakan penulis untuk melanjutkan studi.
7. Para responden yang tidak dapat saya tuliskan namanya yang telah memberikan keterangan sebagai bahan masukan dalam penulisan TAPM ini.
8. Hormat dan doa penulis kirirkan kepada orang tua Drs. H. La Imu (Alm) dan Hj. Nursiah serta H. Tamim Sidin (Alm) dan Hj. Samusa (Almh) yang dengan segala kasih sayang telah mengasuh dan mendidik penulis sampai berhasil. Segenap saudaraku tak lupa saya ucapkan terimakasih.

Semoga segala bantuan, petunjuk dan pengorbanan yang telah diberikan kepada penulis dapat bernilai ibadah dan memperoleh imbalan yang berlipat ganda dari Allah SWT. Akhir kata, penulis mengharapkan saran dan kritik yang konstruktif dari pembaca demi perbaikan TAPM ini. Semoga TAPM ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

WassalamualaikumWr.Wb.

Penyusun,

ASVA RINNY

DAFTAR ISI

	Halaman
Judul	
Abstract	i
Abstrak	ii
Pernyataan	iii
Lembar Persetujuan	iv
Lembar Pengesahan	v
Kata Pengantar	vii
Daftar Isi	ix
Daftar Tabel	xi
Daftar Gambar	xii
Daftar Lampiran	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	6
D. Kegunaan Penelitian	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	8
A. Kajian Teori	8
1. Implementasi Kebijakan	8
2. Konsep Kebijakan Publik	20
3. Konsep Tujuan Kebijakan	27
4. Konsep Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan	28
5. Konsep faktor Penghambat Implementasi Kebijakan	30
6. Konsep Retribusi dan Pendapatan Asli Daerah (PAD)	41
B. Kerangka Berpikir	49
C. Definisi Operasional	51

BAB III METODE PENELITIAN	55
A. Desain Penelitian	55
B. Informen Penelitian	57
C. Instrumen Penelitian	58
D. Prosedur Pengumpulan Data	58
E. Teknik Analisis Data	60
BAB IV TEMUAN DAN PEMBAHASAN	62
A. Deskripsi Lokasi Penelitian	62
B. Deskripsi Implementasi Retribusi	66
C. Deskripsi Implementasi Kebijakan	74
D. Aspek Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Retribusi.....	85
E. Pembahasan	94
BAB V SIMPULAN DAN SARAN	116
A. Simpulan	116
B. Saran	117
DAFTAR PUSTAKA	119

DAFTAR GAMBAR

NOMOR		Halaman
1.	Gambar 2.1 Model Kerangka Berpikir	51
2.	Gambar 4.1 Struktur dan pembagian tugas pemungutan retribusi kebersihan di Kota Baubau, 2011.....	82

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR TABEL

NOMOR		Halaman
1. Tabel 4.1.	Kecamatan dan Jumlah Kelurahan di Kota Baubau Tahun 2009	63
2. Tabel 4.2.	Jumlah Penduduk Berdasarkan Jenis Kelamin Kota Baubau Tahun 2009	65
3. Tabel 4.3	Target dan Realisasi Penerimaan Retribusi Kebersihan Kota Baubau Tahun Anggaran 2006 s/d 2009.	68
4. Tabel 4.4	Sumbangan Retribusi Kebersihan Terhadap PAD dan Retribusi Daerah Di Kota Baubau Tahun 2006– 20009.....	69

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR LAMPIRAN

Nomor	Judul Lampiran	Halaman
5.1.	Pedoman Wawancara	123
5.2.	Transkrip Wawancara	125
5.3.	Perda No. 3 Tahun 2004 Tentang Retribusi Pelayanan Persampahan	128

UNIVERSITAS TERBUKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab sebagaimana yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah membentuk sistem baru bagi pemerintahan di daerah, kondisi tetap membuka peluang, tantangan dan kendala terutama kepada daerah kabupaten dan kota untuk lebih leluasa mengelola pembangunan di daerah masing-masing sesuai dengan aspirasi masyarakat. Salah satu peluang, tantangan dan kendala yang dihadapi daerah adalah masalah kesiapan sumber-sumber penerimaan dan kemampuan pembiayaan daerah dalam menyelenggarakan urusan rumah tangga secara mandiri. Kemampuan pembiayaan daerah sangat ditentukan dari besar kecilnya penerimaan dan sumber-sumber pendapatan daerah.

Menurut Devas, dkk. (1999 : 35), bahwa masih banyak jenis sumber pendapatan daerah yang belum dikelola dengan baik, dan belum maksimal. Sedangkan menurut Nugroho, (2006 : 14), pada daerah Kabupaten dan Kotamadya memiliki 50 jenis pajak daerah tetapi hanya 8 sampai 12 jenis saja yang dipungut. Hasil penelitian oleh Depdagri yang menemukan bahwa pelaksanaan otonomi daerah masih menemui kendala pada jumlah urusan yang seharusnya diserahkan ke Dati II termasuk pengelolaan retribusi. Tentang retribusi, Kaho (2002), Lebih lanjut Nograho, (2006) memaparkan mengenai kendala dan nilai kontribusi retribusi dalam pendapatan asli daerah. Hasil penelitian Departemen Dalam Negeri terhadap 26 kabupaten dan kota

di Indonesia, ditemukan bahwa nilai retribusi belum menguntungkan daerah karena belum memiliki prospek yang menggembirakan.

Kemampuan pendanaan dari suatu daerah untuk membiayai kegiatannya dalam melaksanakan pembangunan daerah dan pelayanan kepada masyarakat merupakan hal yang sangat vital. Oleh karena itu otonomi daerah tanpa ditunjang oleh kemampuan dalam bidang pendanaan adalah sangat tidak mungkin untuk dapat berjalan dengan baik. Dana yang sangat besar diperlukan untuk membayar belanja pegawai, juga diperlukan untuk pembiayaan operasional penyelenggaraan pemerintah daerah termasuk membiayai program dan proyek di daerah.

Menurut Mardiasmo (2002), maksimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) akan berimplikasi pada peningkatan pungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, karena penyumbang terbesar Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah dua komponen tersebut. Selanjutnya dinyatakan pula, pemerintah daerah sebaiknya tidak menambah pungutan yang bersifat pajak (menambah pajak baru). Jika mau menambah pungutan hendaknya bersifat retribusi, sedangkan pajak justru diupayakan sebagai "the last effort" saja. Kebijakan untuk tidak menambah pungutan pajak meningkatkan retribusi didasarkan pada beberapa pertimbangan, antara lain : Pungutan retribusi langsung berhubungan dengan masyarakat pengguna layanan publik (publik service), Peningkatan retribusi secara otomatis akan mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik karena masyarakat tentu tidak mau membayar lebih tinggi bila pelayanan yang diterima sama saja kualitas dan kuantitasnya. Dengan demikian pemerintah daerah ditantang untuk meningkatkan kinerjanya dalam memberikan pelayanan kepada publik.

Menurut Harits (1995:81) bahwa dalam mengoptimalkan PAD, sektor retribusi daerah merupakan sektor yang sangat besar untuk digali dan dimaksimalkan pengelolaannya karena retribusi daerah dipungut atas balas jasa yang disediakan pemerintah daerah. Di samping itu pelaksanaan pemungutan retribusi daerah dilakukan di luar waktu yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, selama pemerintah daerah dapat menyediakan jasa untuk mengadakan pemungutan.

Salah satu sumber pendapatan asli daerah yang masih dapat ditingkatkan lagi penerimaannya di Kota Baubau yaitu retribusi kebersihan. Mengingat perkembangan kota yang demikian pesat selama beberapa tahun terakhir. Sebagai akibat dari pertumbuhan penduduk yang berdampak pada peningkatan jumlah sampah, sehingga mengakibatkan permintaan terhadap jasa kebersihan diperkirakan akan terus meningkat. Retribusi kebersihan merupakan potensi yang cukup besar dan potensi tersebut belum dioptimalkan secara keseluruhan oleh pemerintah Kota Baubau.

Sejak diterbitkannya PERDA Nomor 03 Tahun 2004, tentang pengelolaan persampahan di Kota Baubau terus menjadi tuntutan kuat masyarakat Kota Baubau. Hal ini tidaklah mengherankan dimasa lalu dirasakan adanya ketimpangan dalam pengelolaan persampahan antara SKPD karena belum terbentuknya UPTD yang khusus menangani persampahan. Tuntutan masyarakat tersebut telah mendapat respon positif pemerintah daerah Kota Baubau serta wakil rakyat melalui Perda Nomor 03 Tahun 2004, tentang Persampahan, dengan memberikan sebagian kewenangan kepada SKPD untuk mengelolah persampahan merupakan kebijakan pemerintah daerah Kota Baubau dalam mengelola prsampahan.

Data yang diperoleh bahwa selama ini penetapan target penerimaan retribusi daerah tidak didasarkan pada potensi yang ada, dan tidak didasarkan pada pencapaian realisasi tahun sebelumnya (*secara incremental*). Berdasarkan data dari Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (Dinas PPKAD) terlihat bahwa pada tahun 2006 target retribusi Rp. 80 juta realisasi Rp. 97.478.500, tahun 2007 target 90 juta realisasi Rp. 107.280.000, tahun 2008 dari target 90 juta realisasi 116.679.400 serta tahun 2009 target 120 juta capaian realisasi hanya Rp. 104.058.900. Meskipun dari data tersebut dari tahun 2006 s/d tahun 2008 terdapat capaian realisasi yang berada di atas target, namun kenaikan tersebut sangat kecil dari potensi retribusi sampah yang sebenarnya yang dapat dicapai. Pada hal sesungguhnya target penerimaan dari retribusi sampah masih dapat ditingkatkan, namun yang terjadi sebaliknya. Bahkan pada tahun 2009, capaian yang dapat direalisasi cenderung menurun dari target yang telah ditetapkan.

Secara ril, gambaran tentang sumbangan relatif penerimaan retribusi pelayanan kebersihan dalam kantannya dengan retribusi daerah secara keseluruhan dan kontribusinya dalam PAD di Kota Baubau disajikan sebagai berikut.

1. Tahun 2006, sebesar 3,65%
2. Tahun 2007, sebesar 3,76%
3. Tahun 2008, sebesar 3,31%
4. Tahun 2009, sebesar 3,03% .

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa sumbangan penerimaan retribusi kebersihan terhadap PAD maupun retribusi daerah relatif sangat kecil. Dan bahkan persentase kontribusi sumbangan retribusi kebersihan terhadap PAD secara

keseluruhan selalu berfluktuasi. Pada tahun 2007 ke tahun 2008 prosentase kontribusi mengalami kenaikan yakni dari hanya 1,54% terhadap PAD menjadi 1,71% terhadap PAD. Sementara pada tahun 2008 ke tahun 2009 mengalami penurunan, yakni dari sebesar 1,71% menjadi 1,59% terhadap PAD secara keseluruhan. Sehubungan dengan adanya kesenjangan antara target yang hendak dicapai, serta naik turunnya kontribusi retribusi kebersihan terhadap PAD dengan realisasi penerimaan sebagaimana digambarkan itu maka menarik kiranya untuk dilakukan penelitian dengan Judul “ Analisis Implementasi PERDA Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Retribusi Persampahan Terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Baubau Provinsi Sulawesi Tenggara

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Perda Nomor 3 Tahun 2004 tentang Retribusi Persampahan terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Baubau.
2. Aspek aspek apa yang mendukung dan menghambat keberhasilan Perda Nomor 3 Tahun 2004, tentang Retribusi Persampahan di Kota Baubau dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Baubau.

C. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan perumusan masalah di atas maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendiskripsikan dan menganalisis implementasi Perda Nomor 3 Tahun 2004 tentang Retribusi Persampahan terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Baubau.
2. Untuk mendiskripsikan dan menganalisis mendukung dan menghambat keberhasilan Perda Nomor 3 Tahun 2004, tentang Retribusi Persampahan Kota Baubau dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Baubau.

D. Kegunaan Penelitian

Diharapkan dapat memberikan gambaran kepada masyarakat lokal maupun luar daerah tentang implementasi kebijakan retribusi kebersihan dalam mendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga kegunaan dari penelitian ini ada dua aspek :

1. Dari aspek Akademik
 - Diharapkan dapat menjadi media untuk mengaplikasikan teori berkaitan dengan fokus penelitian serta untuk memperkaya khasanah kajian tentang pelayanan sipil pemerintahan. Selanjutnya untuk mengembangkan ilmu pengetahuan berkaitan dengan bidang ilmu administrasi publik, dalam hal pelayanan sipil.

- Diharapkan dapat menjadi media untuk pengembangan berbagai teori yang sangat berguna bagi pengembangan pemahaman, penalaran dan pengalaman peneliti khususnya dalam bidang ilmu administrasi.

2. Dari aspek Praktis

- Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan masukan, pemikiran serta pertimbangan bagi pemerintah, khususnya Pemerintah Daerah Kota Baubau dalam membuat peraturan-peraturan atau kebijakan daerah agar dapat memenuhi aspirasi, tuntutan dan kebutuhan masyarakat
- Diharapkan memberikan manfaat dalam proses pengambilan keputusan oleh pemerintah Daerah Kota Baubau khususnya yang berkenaan dengan implementasi retribusi kebersihan terhadap peningkatan pendapat Asli Daerah (PAD).

UNIVERSITAS TERBUKA

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian Teori

1. Implementasi Kebijakan

Proses implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Implementasi kebijakan itu sendiri mengandung beberapa makna, sebagaimana yang dirumuskan dalam kamus Webster (dalam Wahab, 2001:64) “*To Implement to provide the means for carrying at*”; yang menjelaskan bahwa implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu atau dengan kata lain menimbulkan dampak terhadap sesuatu. Kalau pandangan ini diikuti, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses untuk melaksanakan keputusan kebijaksanaan (biasanya dalam bentuk Undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif, atau Dekrit Presiden). Mazmanian dan Sabatier (dalam Hamdi 1999:14) memberikan penjelasan mengenai makna implementasi tersebut 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/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Meter dan Horn (dalam Wahab, 2001:65) secara konseptual memberi rumusan atau batasan tentang implementasi kebijakan sebagai berikut :

“those action by publics ar private individuals (or groups) that are directed at the achievement of obyectives set forth in prior policy decisions” (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau

kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan).

Pandangan itu memberi pemahaman bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu, dengan demikian yang diperlukan dalam implementasi kebijakan adalah suatu tindakan seperti tindakan yang sah atau implementasi suatu rencana peruntukan. Pandangan pakar ini juga memberi pemahaman bahwa proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut tindakan atau perilaku institusi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada kelompok sasaran. Sebagaimana dikonsepsikan sebelumnya, bahwa keberhasilan dalam implementasi kebijakan juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, sosial, dan teknologi yang langsung ataupun tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat. Akhirnya proses tersebut dapat menimbulkan dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Wahab (2001:68-69), mengutip dari Mazmanian dan Sabatier yang merumuskan proses implementasi kebijakan publik dengan lebih rinci, sebagai berikut :

Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) dan oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata – baik yang dikehendaki atau tidak – dari output tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh badan-badan yan

mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap undang-undang/peraturan yang bersangkutan).

Dengan demikian pelaksanaan kebijakan dapat melibatkan penjabaran lebih lanjut tujuan yang telah ditetapkan tersebut oleh pejabat atau instansi pelaksana (Hamdi, 1999:5). Suatu program kebijaksanaan publik meliputi penyusunan acara tertentu dan tindakan yang harus dijalankan, misalnya dalam bentuk tata cara yang harus ditaati atau diikuti dalam implementasinya, patokan yang harus diadakan pada keputusan pelaksanaan atau proyek yang konkret yang akan dan hendak dilaksanakan dalam suatu jangka waktu tertentu, bahwa program tersebut telah menjadi bagian dari kebijaksanaan publik yang akan diimplementasikan.

Implementasi kebijakan publik pada umumnya diserahkan kepada lembaga-lembaga pemerintahan dalam berbagai jenjangnya hingga jenjang pemerintahan yang terendah. Dalam implementasi kebijakan publik biasanya akan terkait dengan aktor pelaksana dalam berbagai kedudukan dan peran. Para pelaksana kebijakan adalah para aktor yang satu dengan yang lainnya yang dibebankan dengan penggunaan sarana. Organisasi pelaksana meliputi keseluruhan para aktor pelaksana dan pembagian tugas masing-masing. Implementasi kebijakan publik sangat penting untuk memberikan perhatian yang khusus kepada peran dari kelompok-kelompok kepentingan (interest groups) yang bertindak sebagai wakil pelaksanaan atau sebagai objek kebijaksanaan.

Selanjutnya Meter dan Horn (dalam Sulaeman 1998:99) juga mengemukakan sebagai berikut :

untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan sebagai berikut Suatu kebijakan tentulah menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

Pendapat dari Rue dan Byars yang diikuti oleh Keban (1995:1) mengemukakan bahwa secara lebih sederhana lagi, kinerja (*performance*) merupakan tingkat pencapaian hasil atau *the degree of accomplishment*. Disamping itu perlu untuk mengetahui ada beberapa indikator dari kinerja yang digunakan untuk menilai suatu derajat pencapaian standar serta apa yang menjadi sasaran dari suatu kebijakan, yang menjelaskan bahwa kegiatan itu melangkah dari tingkat kebijakan yang masih berupa suatu dokumen berbentuk peraturan menuju penentuan standar spesifik dan konkrit dalam menilai kinerja program. Dengan adanya standar dan sasaran tersebut, maka dapat digunakan untuk mengetahui seberapa besar keberhasilan dari setiap program yang telah dicanangkan.

Berdasarkan pada kedua pandangan itu, maka dapatlah disimpulkan bahwa proses implementasi kebijaksanaan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan (*intendend*) maupun yang tidak diharapkan (*spillover/negative effects*). Dalam implementasi kebijakan, Sunggono (1994:140) mengemukakan bahwa :

Sangat penting untuk memberikan perhatian yang lebih khusus kepada peran dari kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) yang bertindak sebagai

wakil dari pelaksanaan atau obyek kebijaksanaan. Kelompok-kelompok ini sering memainkan peranan yang sangat penting bukan saja pada waktu implementasinya. Pandangan-pandangan mereka terhadap suatu kebijaksanaan publik yang akan diimplementasikan, atau komunikasi mereka dengan masa pendukungnya tentang suatu kebijaksanaan publik, mempunyai arti yang penting lagi cara partisipasi para pelaksana dan obyek kebijaksanaan (warga masyarakat) di dalam implementasi kebijaksanaan.

Implementasi kebijakan dapat melibatkan penjabaran lebih lanjut mengenai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan tersebut oleh pejabat atau instansi pelaksana. Secara umum, terdapat beberapa keadaan yang perlu dipertimbangkan dalam mengupayakan keberhasilan implementasi kebijakan. Menurut Pressman, Wildavsky, Sabatier dan Mazmanian (dalam Hamdi, 1999:5) sebagai berikut :

1. Implementasi perlu didasarkan pada suatu teori yang tepat dalam menghubungkan perubahan dalam perilaku target dengan pencapaian tujuan kebijakan.
2. adanya kejelasan arah dan struktural kebijakan.
3. Adanya keterampilan teknis dan manajerial yang memadai di unit-unit kerja yang melaksanakan kebijakan.
4. Adanya dukungan-dukungan yang tepat dari partisipasi terkait.
5. Hubungan dan konflik antara berbagai partisipan jangan sampai mengurangi dan meniadakan pentingnya arti kebijakan yang dilaksanakan.

Sedangkan menurut Cheema dan Rondinelli, (1990), faktor-faktor yang dianggap mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan dikelompokkan dalam lima bagian yaitu: kondisi lingkungan dimana kebijakan itu akan dilaksanakan (*environmental condition*), hubungan dalam organisasi (*inter-organizational relationship*), kemampuan dalam pelaksanaan (*resources for program implementation*), karakteristik lembaga pelaksana (*characteristic of implementing agency*), dan pengaruh pelaksanaan (*performance and impact*).

Beberapa pengertian itu menunjukkan bahwa dalam implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan faktor-faktor dari dalam (*intern*) organisasi pemerintah dan faktor dari luar (*ekstern*) masyarakat yang akan menanggung dampak kebijakan tersebut. Untuk dapat memahami faktor-faktor tersebut dapat dijelaskan bahwa faktor intern organisasi dapat meninjau model yang dikembangkan oleh Hogwood dan Gunn (dalam Wahab 2001:71) yang lebih dikenal dengan “*the top down approach*” yang mengatakan bahwa untuk dapat melakukan implementasi kebijakan publik dengan sempurna (*perfect implementation*) diperlukan persyaratan sebagai berikut :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal;
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil;
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan;
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat;
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Disamping memperhatikan faktor intern dan ekstern organisasi maka ada beberapa model yang sempat dikembangkan oleh Rippley dan Franklin (dalam Sulaeman 1998:89) yang antara lain menyatakan bahwa keberhasilan dari implementasi kebijakan atau suatu program itu adalah ditunjukkan dari tiga faktor seperti :

1. Perseptif kepatuhan (*compliance*) yang mengukur implementasi dari kepatuhan *street level bureaucrats* terhadap atasan mereka.
2. Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan.
3. Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

Dengan demikian apabila suatu kebijakan publik memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan dengan memperhatikan prosedur yang ada, maka diharapkan akan menghasilkan kebijakan yang efektif, bahwa kebijakan yang efektif itu menurut Islamy (2000:107) adalah : Suatu kebijakan akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Dengan demikian kalau mereka tidak bertindak/berbuat sesuai dengan keinginan pemerintah/negara itu maka kebijaksanaan negara menjadi tidak efektif.

Model lain yang bisa dikembangkan untuk menganalisis atau mengkaji keberhasilan dari implementasi kebijakan dapat juga dilihat model yang dikemukakan oleh, Haryoso, H. (2002). sebagai berikut :

bahwa terjadinya perbedaan dalam proses implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 'sifat kebijakan' yang akan dilaksanakan. Pendekatan yang ditawarkan adalah dengan mencoba menghubungkan antara kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja. Selanjutnya beberapa konsep penting dalam teori ini adalah : perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak dalam prosedur implementasi. Artinya implementasi kebijakan akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi tersebut, sehingga keberhasilan implementasi kebijakan apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sedang kesepakatan tentang tujuan relatif tinggi. Atas kajian konsep-konsep tersebut kaitannya dengan hambatan-hambatan yang terjadi dalam implementasi,

maka kajian selanjutnya membuat tipologi kebijakan menurut jumlah masing-masing perubahan dan jangkauan kesepakatan terhadap tujuan.

Kebijakan sebagai variabel yang menetapkan tujuan, begitupun dalam implementasinya di dukung dengan sumber-sumber yang tersedia. Fokus perhatian pada unit pelaksana, baik formal maupun informal. Sementara itu komunikasi diciptakan atau terkait antar organisasi dalam pelaksanaan kegiatan. Hal ini tercipta dalam lingkungan sistem sosial politik dengan kelompok sasaran. Kemudian sikap para pelaksana menjadi perhatian dalam merealisasikan program-program yang telah ditetapkan.

Beberapa konsep penting yang digunakan oleh Goggin, (1984), sebagai variabel dalam kinerja implementasi, yaitu : (1) *Policy Goal* (kebijakan); (2) *Delivery* (wahana); dan (3) *Out come* (lingkungan sosial). Selanjutnya komponen tersebut, dalam proses implementasi kebijakan merupakan proses *delivery* yang disusun setelah suatu kebijakan diadopsi, kemudian *delivery* ini diharapkan dapat hasil (*out come*). Untuk menghasilkan *out come*, variabel yang menentukan tinggi rendahnya kinerja organisasi adalah ketiga faktor tersebut sebagai variabel bebas. Ketiga kelompok variabel tersebut pada intinya ingin mencoba menemukan bagaimana memodifikasi kebijakan publik, sehingga *out come*-nya memenuhi syarat (tingkat kinerja yang diinginkan dan kemanfaatan bagi publik).

Teori-teori tersebut, baik yang dikemukakan oleh Meter dan Horn maupun oleh Goggin dalam kajian selanjutnya berpijak dengan mengakomodasi data yang berkaitan dengan pelaksanaan atau penyelenggaraan kegiatan yang dilakukan. Usaha studi implementasi kebijakan dilakukan dalam kerangka teori itu adalah untuk dapat

menjawab beberapa pertanyaan pokok yang merupakan suatu syarat keberhasilan bagi kebijakan publik. Pertama, bagaimana kinerja implementasi kebijakan publik dalam mencapai tujuan yang diinginkan. Kedua, faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Ketiga, pertanyaan yang berkait dengan kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan, yaitu tentang kebijakan itu sendiri, wahana yang digunakan dan lingkungan sosial budaya kebijakan itu diterapkan.

Kebijakan publik pada dasarnya adalah sebuah proses. Berangkat dari anggapan itu maka, tidak lagi berpendapat bahwa kebijakan publik yang baik adalah hanya semata-mata dilihat dari materi yang ada dalam hasil kebijakan publik itu. Kebijakan publik yang baik adalah kebijakan yang mampu diimplementasikan dengan baik, dan sekaligus kebijakan publik itu dalam proses implementasinya itu dapat mencapai hasil yang diinginkan. Namun kebanyakan sering ada anggapan bahwa setelah kebijakan disahkan oleh pihak yang berwenang dengan sendirinya kebijakan itu akan dapat dilaksanakan, dan hasil-hasilnya pun akan mendekati seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan tersebut padahal sebenarnya menurut apa yang dikemukakan Islamy (2000 : 106)

... sifat kebijakan itu kompleks dan saling tergantung, sehingga hanya sedikit kebijakan negara yang bersifat *self-executing*. Maksudnya dengan dirumuskannya kebijakan tersebut sekaligus atau dengan sendirinya kebijakan itu terimplementasikan. Hal yang paling banyak adalah yang bersifat *non self-executing*, artinya kebijakan negara perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga mempunyai dampak yang diharapkan.

Sehubungan dengan pernyataan itu, Pressman dan Wildavsky seperti yang dikutip oleh Wahab (2001:65) juga mengingatkan bahwa proses untuk melaksanakan

kebijakan perlu mendapat perhatian yang seksama. Tampaknya keliru kalau ada yang beranggapan bahwa proses pelaksanaan kebijakan dengan sendirinya berlangsung tanpa hambatan.

Jadi rumusan kebijakan yang dibuat tidak akan mempunyai arti apa-apa atau hanya merupakan rangkaian kata-kata yang indah dan baku yang tersimpan rapi dalam sebuah dokumen kalau tidak diimplementasikan, karena itu implementasi kebijakan perlu dilakukan secara arif, bersifat situasional, mengacu pada semangat kompetisi dan berwawasan pemberdayaan (Wahab, 2001:36). Supaya implementasi kebijakan betul-betul merupakan suatu proses interaksi antara setting tujuan dengan tindakan untuk mencapai dampak yang diinginkan.

Berkaitan dengan hal ini, dapat dikatakan bahwa salah satu tolok ukur keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasinya. Bahkan mungkin tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Namun demikian, bukan berarti implementasi kebijakan terpisah dengan formulasinya, melainkan keberhasilan suatu kebijakan sangat tergantung pada tatanan kebijakan itu sendiri (*macro policy* dan *micro policy*). Artinya, formulasi kebijakan makro yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, keberhasilan implementasinya akan dipengaruhi kebijakan mikro, yaitu para pelaksana kebijakan, dan kebijakan operasional serta kelompok sasaran dalam mencermati lingkungan. Selain itu keberhasilan sebuah implementasi kebijakan publik juga sangat tergantung pada kualitas dari substansi produk hukum atau undang-undang yang ada. Bila kualitas dari undang-undang atau

produk hukum yang ada rendah maka tingkat kesuksesan proses implementasi kebijakan publiknya pun akan rendah. Sebaliknya, bila undang-undang yang ada substansinya berkualitas tinggi, maka kualitas proses implementasi kebijakan publiknya pun akan tinggi pula.

Selanjutnya, karena implementasi kebijakan tidak hanya bersangkut paut dengan mekanisme operasional kebijakan ke dalam prosedur birokrasi, melainkan juga terkait dengan masalah konflik keputusan dan bagaimana suatu kebijakan itu diperoleh kelompok sasaran. Pemahaman lebih lanjut tentang konsep implementasi kebijakan publik adalah bahwa, implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan tindakan yang dilaksanakan oleh individu, dan kelompok pemerintah dan swasta, yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran, yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan meliputi semua tindakan yang berlangsung antara pernyataan atau perumusan kebijakan dan dampak aktualnya. Pada bagian lain, Lineberry (dalam Muchsin dkk, 2002:102), juga menyatakan bahwa:

proses implementasi setidaknya-tidaknya memiliki elemen-elemen sebagai berikut : (1) pembentukan unit organisasi baru dan staf pelaksana; (2) penjabaran tujuan ke dalam berbagai aturan pelaksana (*standard operating procedures/ SOP*); (3) koordinasi berbagai sumber dan pengeluaran kepada kelompok sasaran; pembagian tugas di dalam dan diantara dinas/dinas/badan pelaksana; (4) pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan.

Empat elemen yang diungkapkan Lineberry tersebut adalah sekaligus sebagai dasar untuk memahami kebijakan publik.

1. Pembentukan unit organisasi dan staf pelaksana. Elemen ini adalah bagian yang harus dilakukan paling awal dalam kegiatan implementasi kebijakan publik. Sebab tanpa adanya penentuan yang jelas terlebih dahulu atas unit

organisasi pelaksana dari implementasi kebijakan publik ini maka proses implementasi kebijakan publik tidak akan dapat dijalankan. Sebuah produk kebijakan baru dapat diterapkan dengan baik ketika telah ada kepastian akan institusi atau organisasi yang ditunjuk untuk melaksanakan kebijakan publik tersebut.

2. Penetapan prosedur operasi standar (*standard operating procedures/SOP*). Konsep ini lebih dikenal dengan istilah petunjuk pelaksanaan (Juklak) dan petunjuk teknis (Juknis). SOP ini adalah merupakan panduan bagi unit organisasi yang ada dalam melakukan kegiatan implementasi kebijakan publik yang sedang dijalankan. Unit-unit organisasi yang ditunjuk, dalam melakukan tugasnya tidak boleh berjalan menyimpang dari SOP yang ada. Sebab bila unit organisasi itu menjalankan aktivitasnya menyimpang dari SOP yang ada maka besar kemungkinan tujuan yang ingin dari sebuah produk kebijakan tidak akan tercapai.
3. Koordinasi berbagai sumber dan pengeluaran serta pembagian tugas antar lembaga yang ada. Elemen ini lebih menitikberatkan pada proses teknis yang akan berlangsung di lapangan selama berjalannya proses implementasi kebijakan publik. Dalam elemen ini dipandang bahwa hal yang paling penting dalam implementasi kebijakan publik adalah bagaimana para pelaksana implementasi kebijakan publik itu menerapkan strategi-strategi tertentu dalam melakukan pekerjaannya. Strategi-strategi itu yang paling pokok adalah bagaimana kemampuan mereka melakukan koordinasi antar mereka, dan bagaimana pula strategi mereka dalam melakukan pembagian tugas antar mereka. Kemampuan ini akan mencerminkan bagaimana kerapian kerja dan *performance* dari organisasi tersebut dalam menjalankan tugasnya.
4. Alokasi sumber-sumber untuk mencapai tujuan. Maksudnya adalah dalam elemen ini yang dianggap paling penting dalam proses implementasi kebijakan publik adalah terletak pada bagaimana sumber-sumber yang ada dapat dialokasikan dan didistribusikan dengan adil. Umumnya yang sering terjadi ialah proses alokasi sumber-sumber itu yang sering tidak adil. Sering kali terjadi bahwa dana bantuan yang diberikan oleh pemerintah pada masyarakat miskin misalnya, yang nantinya sampai ketangan masyarakat hanya tinggal sepuluh atau dua puluh persennya saja dari total dana yang dianggarkan. Sisanya lebih banyak dikorupsi oleh para *implementing agent*. Untuk itu pada elemen ini kontrol harus dilaksanakan dengan ketat karena pada fase ini seringkali terjadi pelanggaran terutama yang dilakukan oleh *implementing agent* dengan korupsi sumber-sumber yang tersedia atas sebuah program pembangunan yang merupakan produk kebijakan publik dari pemerintah.

Suatu rangkaian yang tidak terputus, bahwa kebijakan dibuat ketika dilakukan administrasi dan diadministrasikan ketika dibuat. Setiap kebijakan yang telah

ditetapkan pada saat akan diimplementasikan selalu didahului oleh penentuan unit pelaksana (*governmental units*), yaitu jajaran birokrasi publik mulai dari tahap birokrasi yang paling rendah.

Aspek lain yang penting dalam implemetasi kebijakan menurut Anderson adalah kepatuhan, yaitu perilaku yang taat terhadap aturan, karena kebijakan selalu berdasarkan pada hukum atau peraturan tertentu. Untuk menumbuhkan kepatuhan dalam implementasi kebijakan akan memerlukan sistem kontrol dan komunikasi yang terbuka, serta penyediaan sumber daya untuk melakukan pekerjaan. Untuk dapat mewujudkan implementasi yang efektif, Islamy (2000:107) menyebutnya dengan tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara.

2. Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan salah satu produk pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kebijakan ditetapkan agar tugas pelayanan yang diberikan lebih terarah, serta mempunyai aturan dan tujuan yang jelas. Misalnya kebijakan retribusi kebersihan ditujukan untuk melayani masyarakat dalam bentuk pengaturan, pengawasan, perlindungan keselamatan, keamanan, kelancaran dan kenyamanan dalam kehidupan, wujud pelayanannya melalui implementasi dari kebijakan tersebut. Untuk itu, sebelum membahas konsep implementasi kebijakan retribusi kebersihan terlebih dahulu dibahas konsep implementasi kebijakan pemerintah. Secara etimologi istilah kebijakan dikemukakan oleh Dunn, William (1999) bahwa kebijakan Berasal dari bahasa Yunani yaitu "*polis*" (negara-kota),

kemudian masuk kedalam bahasa latin “*politea*” (negara) dan bahasa Inggris “*police*” (kebijakan) dan “*politics*” (politik). Pengertian kebijakan yang dikemukakan oleh Fried (1963) adalah sebagai berikut. “*a purposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or purpose*”

Pendapat ini mengandung makna bahwa kebijakan merupakan rangkaian usulan dari seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang menunjukkan hambatan dan kesempatan terhadap implementasi usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan. Pendapat lain dikemukakan oleh Ermaya, Suradinata (1993 : 192) yang memaknai kebijakan dalam 4 aspek sebagai berikut.

Kebijakan yang diterapkan secara subjektif yang dalam operatifnya merupakan :

- (1) suatu pengarsian ketentuan;
- (2) yang bersifat pedoman, pegangan, bimbingan untuk mencapai kesepahaman dalam maksud/cara/sarana;
- (3) bagi setiap usaha dan kegiatan sekelompok manusia yang berorganisasi;
- (4) sehingga terjadi dinamika gerakan tindakan yang terpadu, sehaluan dan serama dalam mencapai tujuan tertentu.

Kebijakan dalam pengertian itu terkait dengan antara lain kepandaian, kemahiran seseorang yang memiliki otoritas dalam mengelola kekuasaan yang dimiliki. Kebijakan juga merupakan suatu rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan. Kepemimpinan dan cara bertindak dalam pengelolaan organisasi atau penyelenggaraan pemerintahan disertai dengan upaya mewujudkan cita-cita, visi, misi, tujuan, prinsip dan nilai-nilai

dianut merupakan bagian dari unsure penting dalam penyelenggaraan kebijakan. Sementara itu pengertian publik yang berasal dari bahasa Inggris yang dapat berarti pula suatu negara atau pemerintah atau sesuatu terkait dengan kepentingan umum atau masyarakat luas dalam konteks negara.

Nurrochmat (2006:2) mengemukakan bahwa istilah kebijakan secara etimologi berasal dari bahasa Inggris pada masa pertengahan yaitu *policie*, yang berasal dari kata Prancis kuno yakni *police* dan *policie*. Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Proses kebijakan mencakup identifikasi informasi dan kemungkinan, menentukan pilihan atau alternative, penentuan dan penetapan program-program, tindakan nyata, pembelanjaan prioritas, dengan memilih diantara alternative-alternatif tersebut berdasarkan kualitas dan keluasan dampak atau manfaat atau resiko yang mungkin dapat ditimbulkan. Lebih lanjut dijelaskan bahwa :

Kebijakan dapat dipahami sebagai mekanisme politik, manajemen, financial dan administrasi untuk mencapai tujuan yang jelas. Tujuan kebijakan dapat berbeda-beda menurut masing-masing organisasi dan konteks dimana kebijakan itu dibuat. Secara umum, kebijakan dibuat untuk menghindari sejumlah efek negative yang telah ada didalam organisasi ataupun mencari sejumlah manfaat yang positif.

Pengertian kebijakan publik menurut Santoso (1998) adalah serangkaian keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk mencapai suatu tujuan tertentu, termasuk petunjuk-petunjuk yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut yang dibuat dalam bentuk peraturan-peraturan atau dekrit-dekrit yang dikeluarkan oleh

pemerintah. Kebijakan tersebut akhirnya disebut juga dengan kebijakan pemerintah atau negara seperti yang didefinisikan oleh Suradinata (1993:19) sebagai berikut:

Kebijakan negara/pemerintah adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan atau lembaga dan pejabat pemerintah. Kebijakan negara dalam pelaksanaannya meliputi beberapa aspek, berpedoman pada ketentuan yang berlaku, berorientasi pada kepentingan umum dan masa depan, serta strategi pemecahan masalah yang terbaik.

Kebijakan atau sering juga disebut sebagai ketetapan pemerintah yang berkuasa atau memiliki kewenangan atau otoritas adalah merupakan intruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana atau mereka yang diberikan tugas untuk melaksanakannya. Dalam hubungan itu, pendapat para ahli sangat beragam beberapa pendapatnya. Salah satunya dikemukakan oleh Nakamura dan Smallwood dalam Sulaiman (1998 :31) bahwa proses kebijakan adalah: “ merupakan serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan. Beberapa lingkungan kebijakan dalam proses kelembagaan terdiri dari lingkungan pembuatan; lingkungan implementasi; dan lingkungan evaluasi”.

Proses pelaksanaan kebijakan merupakan serangkaian langkah dan tindakan terkait dengan pelaksanaan ketetapan pemerintah atau aturan yang terdiri atas beberapa langkah. Menurut Tjokrowinoto, Moeljarto, (1996) langkah-langkah dalam implemmtasi kebijakan dijabarkan sebagai berikut:

policy germination (penumbuhan kebijakan) atau proses melahirkan kebijakan; *policy recommendation* (tahap rekomendasi) atau rekomendasi kebijakan yang ditetapkan untuk dilaksanakan; *policy analysis* (penganalisaan kebijakan), *policy formulation* (perumusan kebijakan), *policy decision* (tahap pengambilan keputusan), *policy implementation* (pelaksanaan kebijakan), dan *policy evaluation* (penilaian dan evaluasi pelaksanaan kebijakan).

Sebuah kebijakan hendaknya dapat tersusun dengan baik sehingga mudah terarah. Kebijakan yang tersusun secara baik tentu memerlukan waktu untuk berkembang dan semestinya tetap memperhatikan hal-hal seperti yang diutarakan oleh Winardi (1990:120) sebagai berikut: 1) Memungkinkan penafsiran terbuka dan penilaian; 2) Bersifat konsisten dan tidak boleh ada 2 kebijakan yang saling bertentangan dalam suatu organisasi; 3) Harus sesuai dengan keadaan yang berkembang; 4) Harus membantu pencapaian sasaran dan harus dibantu dengan fakta-fakta yang obyektif; 5) Harus sesuai dengan kondisi-kondisi eksternal.

Dengan demikian disamping kebijakan tersebut perlu tersusun dengan baik, ada pula beberapa faktor yang dapat turut memperbaiki kualitas suatu kebijakan adalah seperti yang disampaikan oleh Tjokrowinoto (1991:116) sebagai berikut : 1) Jangan didasarkan pada selera seketika (*whims*) tetapi harus melalui proses yang rasional berdasarkan akal sehat; 2) Penyempurnaan informasi dan sistem informasi bagi analisa dan pembentukan kebijakan; 3) Dikembangkan *unified approach* dalam perumusan kebijakan; 4) Peka terhadap kebutuhan obyektif masyarakat.

Pada dasarnya rumusan kebijakan memang harus bersifat obyektif baik sebagai dasar analisisnya maupun kondisi kebutuhan masyarakat atau obyek yang akan terkena dampak dari kebijakan yang akan diambil serta dapat memudahkan penentuan kebijakan untuk mengadakan revisi atau perbaikan, jika ternyata pelaksanaannya tidak sesuai dengan harapan obyektif tadi. Sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Wibawa (1994:6) bahwa : “pendekatan kebijakan ini tekanannya pada pendekatan kelembagaan, yaitu pendekatan pada pengukuran terhadap keberadaan

demokrasi tidak hanya melalui ada tidaknya institusi perwakilan dan pemerintah tetapi lebih menekankan pada seberapa jauh fungsi dari lembaga perwakilan itu sendiri”

Studi tentang kebijakan negara sebagai suatu kegiatan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah seperti parlemen, kepresidenan, pemerintah pusat, pemerintah daerah, partai politik mempunyai kekuatan untuk dapat selalu memaksakan setiap anggota masyarakat agar selalu tunduk dan mengikutinya dan lembaga-lembaga itupun berhak untuk memaksakan kebijakannya.

Istilah kebijakan dan kebijaksanaan banyak terdapat dalam tulisan ini, tetapi keduanya sebenarnya mempunyai arti yang hampir sama, karena ada para ahli yang menggunakan sebagai kebijakan dan yang lainnya mengajukan istilah kebijaksanaan. Kebijaksanaan berasal dari kata wisdom (tindakan yang disertai dengan kejujuran, keadilan, kebajikan), sedangkan kebijakan terjemahan dari kata policy. Selanjutnya Edwards III dan Sharkansky (1978:2) juga mendefinisikan kebijaksanaan negara adalah sesuai yang diungkapkan termasuk tindakan yang dibuat dan dilakukan, termasuk yang tidak dilakukan dalam kaitannya dengan program pemerintah. Hal itu dapat disimak dari kutipan pernyataan mereka sebagai berikut :
“ Is what government say and do, or not do. It is the goals or puposes of governments programs“ (adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijaksanaan negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah).

Parker dalam Sunggono (1994:22) dalam artikelnya yang berjudul “*Policy and Administration*”, membuat suatu daftar tentang berbagai definisi mengenai kebijaksanaan publik. Salah satu definisi yang dirujuknya dijelaskan bahwa:

A particular objective, or set of principles, or course of action, which a government adopts at a given period in relation to some subject or in response to some crisis”. (Kebijaksanaan publik adalah suatu tujuan tertentu, atau serangkaian prinsip, atau tindakan, yang dilakukan oleh suatu pemerintah pada periode tertentu dalam hubungannya dengan beberapa subyek atau sebagai tanggapan terhadap beebagai krisis).

Dari pengertian itu terkandung makna bahwa suatu kebijakan itu lahir karena adanya krisis yang membutuhkan penyelesaian yang diwujudkan dalam bentuk tindakan pemerintah untuk mengatasinya atau menyelesaikannya. Dalam membuat kebijakan publik, pemerintah harus tetap memperhatikan proses pembuatan kebijaksanaan tersebut, yang mana proses pembuatan kebijakan publik umumnya dipahami terdiri atas serangkaian tahap atau fase. Rangkaian tahap ini tampaknya bersifat linear, dalam kenyataannya mereka justru sebaliknya yakni non linear dan interaktif.

Para ahli kebijakan publik berbeda-beda dalam menamai atau mengelompokan tahapan tersebut, namun demikian menurut Hamdi (1999:3) pada umumnya proses pembuatan kebijakan publik dapat dibedakan dalam tahap sebagai berikut : (1) Pendefinisian masalah (*Policy Formulation*); (2) Pendefinisian agenda (*Agenda Setting*); (3) Perumusan alternatif kebijakan (*Policy Formulation*); (4) Pemilihan alternatif kebijakan (*Policy Adoption*); (5) Pelaksanaan kebijakan (*Policy Implementation*); (6) Penilaian Kebijakan (*Policy Evaluation*). Dari keenam tahap itu

yang akan menjadi fokus dalam pembahasan tulisan ini adalah pada tahap pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*).

3. Konsep Tujuan Kebijakan

Fungsi utama dari negara adalah mewujudkan, menjalankan dan melaksanakan kebijaksanaan bagi seluruh masyarakat. Hal ini berkaitan dengan tujuan-tujuan penting kebijakan pemerintah pada umumnya, yaitu : a). Memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator); b). Memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai stimulator); c). Memadukan berbagai aktivitas (negara sebagai koordinator); d). Menunjuk dan membagi benda material dan non material (negara sebagai distributor). Bambang Sunggono, (1994 : 12).

Menurut Budi Winarno, sifat kebijakan bisa diperinci menjadi beberapa kategori, yaitu : a). Tuntutan kebijakan (*policy demands*) adalah tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh aktor-aktor swasta atau pemerintah, ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah atau sistem politik, b) Keputusan kebijakan (*policy decisions*) didefinisikan sebagai keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakantindakan kebijakan publik. Termasuk dalam kegiatan ini adalah menetapkan undang-undang, memberikan perintah-perintah eksekutif atau pernyataan-pernyataan resmi, mengumumkan peraturan-peraturan administratif atau membuat interpretasi yuridis terhadap undangundang, c). Pernyataan kebijakan (*policy statements*) adalah pernyataan pernyataan resmi atau artikulasi-artikulasi kebijakan publik. Yang termasuk dalam kategori ini adalah undang-undang legislatif, perintah-perintah dan

dekrit presiden, peraturan-peraturan administratif dan pengadilan, maupun pernyataan-pernyataan atau pidato-pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan itu. d). Hasil kebijakan (*policy outputs*) lebih merujuk ke manifestasi nyata dari kebijakan publik, hal-hal yang sebenarnya dilakukan menurut keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan; e) Dampak kebijakan (*policy outcomes*) lebih merujuk pada akibat akibatnya bagi masyarakat, baik yang diinginkan yang berasal dari tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah, Budi Winarno (2002 :19-20).

Definisi sifat kebijakan publik diatas adalah jelas bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplmentasikan, tetapi sebuah kebijakan publik harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan dan kemudian dievaluasi pelaksanaannya.

4. Konsep Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan.

Menurut George Edward III), dalam Winarno,(2002: 126-151) faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

Pertama, faktor komunikasi. Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Faktor penyampaian informasi dan transmisi seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor lain yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor berikutnya yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

Kedua, faktor sumber daya. Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

Ketiga, disposisi atau kecenderungan – kecenderungan atau tingkah laku – tingkah laku. Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

Keempat, struktur birokrasi. faktor birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta.

Menurut teori proses implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Horn, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu (a) Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan. Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan, (b) Sumber-sumber kebijakan. Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif, (c) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan. Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana, (d) Karakteristik badan-badan pelaksana.

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan, (e) Kondisi ekonomi, sosial dan politik. Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan badan pelaksana dalam pencapaian implementasi

kebijakan, (f) Kecenderungan para pelaksana (implementors). Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan (Winarno, 2002:110). Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya.

Menurut Anderson (1994 : 21), masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan keputusan badan-badan pemerintah; 2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan; (3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan; (4) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi; (5) Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan.

5. Konsep Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Sunggono, (1994 : 144) implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat yaitu sebagai berikut:

- a) **Isi kebijakan.** *Pertama*, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasi dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. *Keempat*, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia;

- b) **Informasi.** Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik;
- c) **Dukungan.** Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut;
- d). **Pembagian potensi.** Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas .

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya. Menurut Anderson, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu : 1) Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu; 2) Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah; 3) Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang cenderung orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum; 4) Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik; 5) Apabila suatu kebijakan

ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat dalam (Sunggono, 1994 :144-145).

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

Di dalam literatur kebijakan public, penggunaan istilah implementasi selalu berkonotasi implementasi implementasi kebijakan atau implementasi program. Oleh karena itu, untuk memahami aktivitas implementasi, perlu lebih dahulu dijelaskan mengenai pengertian kebijakan itu sendiri. Nurrochmat (2006:2) mengemukakan bahwa kebijakan secara etimologi berasal dari bahasa Inggris pertengahan yaitu *policie*, yang juga berasal dari kata Perancis kuno yakni *police* dan *policie*. Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Proses kebijakan mencakup identifikasi alternatif, seperti program-program atau pembelajaran prioritas, dan memilih diantara alternatif-alternatif tersebut berdasarkan dampak yang akan ditimbulkannya, lebih lanjut dijelaskan bahwa : “Kebijakan dapat dipahami sebagai mekanisme politik, manajemen, finansial, dan administrasi untuk mencapai tujuan yang jelas. Tujuan kebijakan dapat berbeda-beda menurut masing-masing organisasi dan konteks dimana kebijakan itu

dibuat. Secara umum, kebijakan dibuat untuk menghindari sejumlah efek negative yang telah ada didalam organisasi ataupun mencari sejumlah manfaat yang positif”.

Mayer dan Greenwood (1986:13) mendefinisikan kebijakan sebagai suatu keputusan yang menggariskan cara yang paling efektif dan efisiensi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara kolektif. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa kebijakan adalah suatu keputusan, keputusan tersebut menggariskan tentang cara mencapai tujuan, dan pengambilan keputusan tersebut dilakukan secara kolektif atau bersama. Dari beberapa proses kebijakan, implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Implementasi kebijakan itu sendiri mengandung beberapa makna, sebagaimana yang dirumuskan dalam kamus Webster, dalam Wahab (2001:64) bahwa : “*To Implement* berarti *to provide the means for carrying out*”; yang menekankan bahwa implementasi itu menimbulkan dampak terhadap sesuatu. Kalau pandangan ini diikuti, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses untuk melaksanakan keputusan kebijaksanaan (biasanya dalam bentuk Undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau Dekrit Presiden). Mazmanian dan Sabatier.

Hamdi (1999:14) memberikan penjelasan mengenai makna implementasi tersebut 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/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Meter dan Horn dalam Wahab (2001) secara konseptual memberi rumusan atau batasan tentang implementasi kebijakan sebagai berikut:

“those action by publics ar private individuals (or groups) that are directed at the achievement of obyectives set forth in prior policy decisions” (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan).

Pandangan itu memberi pemahaman bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu, dengan demikian yang diperlukan dalam implementasi kebijakan adalah suatu tindakan seperti tindakan yang sah atau implementasi suatu rencana peruntukan. Pandangan ini juga memberi pemahaman bahwa proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut tindakan atau perilaku institusi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada kelompok sasaran. Sebagaimana dikonsepsikan sebelumnya, bahwa keberhasilan dalam implementasi kebijakan juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, sosial, dan teknologi (PEST) yang langsung ataupun tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat. Akhirnya proses tersebut dapat menimbulkan dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Wahab (2001:68-69), mengutip dari Mazmanian dan Sabatier yang merumuskan proses implementasi kebijakan publik dengan lebih rinci, sebagai berikut :

“Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usualy incorporate in a statue but which can also take form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be persued, and in a variety of ways, ‘atructures’ the implementation process. The process normally runs through a

number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts – both intended and unintended – of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, and, finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute” (Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) dan oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata – baik yang dikehendaki atau tidak – dari output tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap undang-undang/peraturan yang bersangkutan).

Dengan demikian pelaksanaan kebijakan dapat melibatkan penjabaran lebih lanjut tujuan yang telah ditetapkan tersebut oleh pejabat atau instansi pelaksana (Hamdi, 1999:5). Suatu program kebijaksanaan publik meliputi penyusunan acara tertentu dan tindakan yang harus dijalankan, misalnya dalam bentuk tata cara yang harus ditaati atau diikuti dalam implementasinya, patokan yang harus diadakan pada keputusan pelaksanaan atau proyek yang konkret yang akan dan hendak dilaksanakan dalam suatu jangka waktu tertentu, bahwa program tersebut telah menjadi bagian dari kebijaksanaan publik yang akan diimplementasikan.

Implementasi kebijakan publik pada umumnya diserahkan kepada lembaga-lembaga pemerintahan dalam berbagai jenjangnya hingga jenjang pemerintahan yang terendah. Disamping itu, setiap pelaksanaan kebijaksanaan masih memerlukan pembentukan kebijaksanaan dalam wujud peraturan perundang-undangannya lainnya.

Dalam implementasi kebijakan publik biasanya akan terkait dengan aktor pelaksana dalam berbagai kedudukan dan peran. Para pelaksana kebijakan adalah para aktor yang satu dengan yang lainnya yang dibebankan dengan penggunaan sarana.

Organisasi pelaksana meliputi keseluruhan para aktor pelaksana dan pembagian tugas masing-masing. Implementasi kebijakan publik sangat penting untuk memberikan perhatian yang khusus kepada peran dari kelompok-kelompok kepentingan (interest groups) yang bertindak sebagai wakil pelaksanaan atau sebagai objek kebijaksanaan. Dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam suatu kebijakan publik, maka para pelaksana kebijaksanaan sebenarnya dihadapkan pada dua masalah yaitu yang berkaitan dengan lingkungan dan administrasi program.

Ada beberapa aspek yang perlu diperhatikan dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan, yaitu seperti daya tanggap (resposiveness). Jadi idealnya, lembaga-lembaga publik harus selalu tanggap terhadap perkembangan dan kebutuhan dari pihak-pihak yang membutuhkan atau yang akan menerima manfaat program. Daya tanggap tersebut dapat berarti bahwa tujuan kebijaksanaan publik tidak tercapai karena adanya campur tangan individu atau kelompok yang sama.

Selanjutnya Van Meter dan Van Horn dalam Sulaeman (1998) juga mengemukakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan sebagai berikut : Suatu kebijakan tentulah menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut. Pendapat dari Rue dan Byars

yang dikutip oleh Keban (1995) mengemukakan bahwa secara lebih sederhana lagi, kinerja (*performance*) merupakan tingkat pencapaian hasil atau *the degree of accomplishment*. Disamping itu perlu untuk mengetahui ada beberapa indikator dari kinerja yang digunakan untuk menilai suatu derajat pencapaian standar serta apa yang menjadi sasaran dari suatu kebijakan, yang menjelaskan bahwa kegiatan itu melangkah dari tingkat kebijakan yang masih berupa suatu dokumen berbentuk peraturan menuju penentuan standar spesifik dan konkrit dalam menilai kinerja program. Dengan adanya standar dan sasaran tersebut, maka dapat digunakan untuk mengetahui seberapa besar keberhasilan dari setiap program yang telah dicanangkan.

Berdasarkan pada kedua pandangan itu, maka dapatlah disimpulkan bahwa proses implementasi kebijaksanaan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*spillover/negative effects*). Dalam implementasi kebijakan, Sunggono (1994:140) mengemukakan bahwa :

Sangat penting untuk memberikan perhatian yang lebih husus kepada peran dari kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) yang bertindak sebagai wakil dari pelaksanaan atau obyek kebijaksanaan. Kelompok-kelompok ini sering memainkan peranan yang sangat penting bukan saja pada waktu implementasinya. Pandangan-pandangan mereka terhadap suatu kebijaksanaan publik yang akan diimplementasikan, atau komunikasi mereka dengan masa pendukungnya tentang suatu kebijaksanaan publik, mempunyai

arti yang penting lagi cara partisipasi para pelaksana dan obyek kebijaksanaan (warga masyarakat) di dalam implementasi kebijaksanaan.

Dengan demikian dalam rangka pencapaian tujuan dalam suatu kebijaksanaan publik, para pelaksana kebijaksanaan dihadapkan pada dua permasalahan, yaitu yang berkait dengan “lingkungan interaksi program dan administrasi program”. Untuk itu para pelaksana pertama-tama harus memusatkan perhatian pada problematik bagaimana mencapai konsistensi tujuan kebijaksanaan yang telah ditetapkan misalnya mereka harus berusaha untuk mendapatkan dukungan dari para elit politik, atau dari pihak-pihak yang diharapkan menerima manfaat dari program tersebut, dan sebagainya. Selanjutnya para pelaksana tersebut harus mampu mengubah sikap menentang dari pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh adanya suatu program, menjadi sikap yang menerima terhadapnya, serta mereka harus tetap waspada terhadap pihak-pihak yang merasa diabaikan oleh program tersebut akan tetapi tetap bersikeras untuk turut memperoleh manfaatnya, khususnya terhadap usaha yang mungkin mereka lakukan untuk menghambatnya.

Implementasi kebijakan dapat melibatkan penjabaran lebih lanjut mengenai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan tersebut oleh pejabat atau instansi pelaksana. Secara umum, terdapat beberapa keadaan yang perlu dipertimbangkan dalam mengupayakan keberhasilan implementasi kebijakan. Sebagaimana dikemukakan oleh Pressman, Wildavsky, Sabatier dan Mazmanian dalam Hamdi, (1999) sebagai berikut :

1. Implementasi perlu didasarkan pada suatu teori yang tepat dalam menghubungkan perubahan dalam perilaku target dengan pencapaian tujuan kebijakan.
2. Adanya kejelasan arah dan struktural kebijakan.

3. Adanya keterampilan teknis dan manajerial yang memadai di unit-unit kerja yang melaksanakan kebijakan.
4. Adanya dukungan-dukungan yang tepat dari partisipasi terkait.
5. Hubungan dan konflik antara berbagai partisipan jangan sampai mengurangi dan meniadakan pentingnya arti kebijakan yang dilaksanakan.

Sedangkan menurut Cheema dan Rondinelli faktor-faktor yang dianggap mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan dikelompokkan dalam lima bagian yaitu: kondisi lingkungan dimana kebijakan itu akan dilaksanakan (*environmental condition*), hubungan dalam organisasi (*inter-organizational relationship*), kemampuan dalam pelaksanaan (*resources for program implementation*), karakteristik lembaga pelaksana (*characteristic of implementing agency*), dan pengaruh pelaksanaan (*performance and impact*).

Beberapa pengertian itu menunjukkan bahwa dalam implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan faktor-faktor dari dalam (intern) organisasi pemerintah dan faktor dari luar (ekstern) masyarakat yang akan menanggung dampak kebijakan tersebut. Untuk dapat memahami faktor-faktor tersebut dapat dijelaskan bahwa faktor intern organisasi dapat meninjau model yang dikembangkan oleh Hogwood dan Gunn, Wahab (2001) yang lebih dikenal dengan “*the top down approach*” yang mengatakan bahwa untuk dapat melakukan implementasi kebijakan publik dengan sempurna (perfect implementation) diperlukan persyaratan sebagai berikut :

- 1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
- 2) Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai;
- 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
- 4) Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal;

- 5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya;
- 6) Hubungan saling ketergantungan harus kecil;
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan;
- 8) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat;
- 9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna;
- 10) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Disamping memperhatikan faktor intern dan ekstern organisasi maka ada beberapa model yang sempat dikembangkan oleh Rippley dan Franklin dalam (Sulaeman 1998 : 89) yang antara lain menyatakan bahwa keberhasilan dari implementasi kebijakan atau suatu program itu adalah ditunjukkan dari tiga faktor seperti : 1) Perseptif kepatuhan (*compliance*) yang mengukur implementasi dari kepatuhan *street level bureaucrats* terhadap atasan mereka, 2) Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan, 3) Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

Dengan demikian apabila suatu kebijakan publik memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan dengan memperhatikan prosedur yang ada, maka diharapkan akan menghasilkan kebijakan yang efektif, bahwa kebijakan yang efektif itu menurut Islamy (2000:107) adalah : Suatu kebijakan akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Dengan demikian kalau mereka tidak bertindak/berbuat

sesuai dengan keinginan pemerintah/negara itu maka kebijaksanaan negara menjadi tidak efektif.

6. Konsep Retribusi dan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 79, dinyatakan bahwa sumber-sumber pendapatan untuk membiayai APBD terdiri atas: *Pertama*, Pendapatan Asli Daerah, terdiri dari: 1) Hasil Pajak Daerah; 2) Hasil Retribusi Daerah; 3) Hasil Perusahaan Daerah, Pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; 4) Dan Lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah; *Kedua*, Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah terdiri atas: 1) Dana Bagi hasil (bagian daerah) dari Pajak Bumi dan Bangunan, Bea peralihan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam; 2) Dana Alokasi Umum; 3) Dana Alokasi Khusus; 4) Pinjaman Daerah; 4) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Saragih, (1996:37-38), mengatakan bahwa pembangunan daerah merupakan bagian integral dan merupakan penjabaran pembangunan nasional.

Dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan nasional yang selaras dengan potensi, aspirasi dan permasalahan pembangunan di berbagai daerah sesuai program pembangunan daerah yang dicanangkan pemerintah melalui visi dan misi pemerintah. Keseluruhan program pembangunan daerah tersebut dijabarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sesuai dengan kemampuan keuangan negara. Di samping itu kunci sukses dalam pencapaian sasaran pembangunan daerah secara efisien dan efektif. Konsentrasi pemerintah dalam meningkatkan pembangunan

daerah adalah sejalan dengan semangat otonomi daerah dan pelaksanaan desentralisasi.

Keterbatasan dana pusat bagi pembangunan daerah memerlukan strategi pengelolaan dan pengembangan sumber-sumber keuangan dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tiap-tiap daerah. Strategi pengelolaan dan pengembangan sumber-sumber keuangan daerah bagi peningkatan pendapatan asli daerah adalah *pertama*, strategi yang berkaitan dengan manajemen pajak/retribusi daerah; *kedua*, strategi ekstensifikasi sumber penerimaan daerah; *ketiga*, strategi dalam rangka peningkatan efisiensi institusi.

Widayat, K. (2005), menguraikan beberapa cara untuk meningkatkan pendapatan asli daerah melalui peningkatan penerimaan semua sumber PAD agar mendekati atau bahkan sama dengan penerimaan potensialnya. Selanjutnya dikatakan bahwa secara umum ada dua cara untuk mengupayakan peningkatan PAD sehingga maksimal, yaitu dengan cara intensifikasi dan ekstensifikasi. Lebih lanjut diuraikan bahwa salah satu wujud nyata dari kegiatan intensifikasi ini untuk retribusi yaitu menghitung potensi seakurat mungkin, maka target penerimaan bisa mendekati potensinya. Cara ekstensifikasi dilakukan dengan mengadakan penggalan sumber-sumber obyek retribusi atau pajak ataupun dengan menjaring wajib pajak baru. Sehubungan dengan hal tersebut, Mardiasmo dan Makhfatih (2000:8) telah pula menguraikan bahwa:

potensi penerimaan daerah adalah kekuatan yang ada disuatu daerah untuk menghasilkan sejumlah penerimaan tertentu. Untuk melihat potensi sumber penerimaan daerah dibutuhkan pengetahuan tentang perkembangan beberapa

variabel-variabel ‘yang dapat dikendalikan’ (yaitu variabel-variabel kebijakan dan kelembagaan), dan ‘yang tidak dapat dikendalikan’ (yaitu variabel-variabel ekonomi) yang dapat mempengaruhi kekuatan sumber-sumber penerimaan daerah.

Berkaitan dengan pendapat di atas, Alisjahbana (2008) dalam penelitiannya mengungkapkan pentingnya desentralisasi fiskal dan hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Pada bagian lain dikemukakan tentang upaya daerah untuk meningkatkan PAD, dikatakan bahwa: *“Two measures widely used to indicate local tax or revenue efforts are: (i) index of tax gap, and (ii) ratio of local own revenue (PAD) to non-oil and gas GRDP. Both measures try to capture the extent of the gap between local tax or revenue potential with its effort”*. Penjelasan tentang *index of tax gap* oleh Alisjahbana (2000:8) disebutkan bahwa:

“In order to assess alternative local government own revenue mobilization, indicators of its potentials are presented in the form of ‘Index of Tax Gap’ and own revenue to GRDP ratio at the district level. Several issues based on draft revision Law 18/1997 are discussed followed by measures in mobilizing local government own revenue from existing local taxes, and the feasibility and potential of new local own revenues”.

Selain perbandingan antara PAD dan PDRB, juga disebutkan bahwa untuk mengetahui kemungkinan peningkatan PAD maka dapat ditetapkan suatu indikator yang disebut sebagai *“Index of Tax Gap”* yang ditentukan dari perbandingan antara realisasi dan target atau dikatakan sebagai *“The ratio of actual revenue to the predicted or ‘potential’ revenue is called index of tax gap”*, besarnya indeks yaitu satu dikurangi hasil pembagian antara realisasi dan target.

Dalam pelaksanaan daerah otonom di satu sisi sangat menguntungkan karena adanya kebebasan mengelola sumberdaya ekonomi dan kewenangan untuk

mempercepat pembangunan daerah, namun pada saat yang sama, juga menjadi masalah ketiga daerah memiliki kemampuan fiskal yang terbatas untuk memenuhi anggaran untuk kebutuhannya pembangunan guna mempercepat tercapainya ketertinggalan.

Untuk meningkatkan kapasitas pendapatan daerah, maka salah satu upaya yang dilakukan adalah mengoptimalkan pengelolaan sumber-sumber pendapatan sah dari daerah masing-masing terutama dari sektor pajak dan retribusi. Retribusi adalah nilai nominal yang diterima oleh pemerintah atau penyelenggaraan layanan atas jasa yang diberikannya kepada masyarakat yang dilayani.

Dalam masa otonomi daerah, ada kebebasan bagi daerah untuk memaksimalkan penerimaan dari sumber-sumber retribusi yang potensial seperti kebersihan, keamanan, parkir, pasar, kepariwisataan dan lain-lain. Namun sebahagian besar pemerintah daerah setelah adanya otonomi belum mampu mengoptimalkan penerimaan dari retribusi. Hal ini dapat disebabkan oleh banyak faktor, seperti lemahnya kemampuan aparat, dukungan sumberdaya, kebijakan yang lemah, faktor birokrasi, pelaksanaan kebijakannya sendiri yang belum optimal.

Upaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, maka pengelolaan retribusi masih perlu dikaji dan terus ditingkatkan untuk memberikan kontribusi yang tinggi terhadap penerimaan daerah dalam membiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Namun peningkatan nominal retribusi tidak semudah yang dibayangkan. Peningkatan jumlah biaya yang ditarik dari masyarakat harus diawali dengan kebijakan perbaikan sistem dan kualitas layanan kepada masyarakat. Dalam

hal peningkatan biaya retribusi sampah, harus dilakukan setelah perbaikan pelayanan kebersihan dilakukan, sehingga masyarakat tidak berkeberatan membayar sejumlah yang menjadi kewajibannya, selama pemerintah mampu menjamin adanya kebersihan lingkungan pemukiman bagi warga masyarakat. Upaya meningkatkan pengelolaan retribusi kebersihan, selain untuk menambah kontribusinya terhadap penerimaan dalam APBD, juga untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi pemungutan retribusi sekaligus mengurangi beban anggaran daerah untuk peningkatan kualitas kebersihan kota atau wilayah pemukiman di setiap daerah.

Devas, dkk., (1999:46), mengungkapkan bahwa kemampuan pemerintah daerah sangat tergantung dari pemerintah Pusat. Dalam garis besarnya, penerimaan daerah termasuk pajak yang telah diserahkan, hanya menutup seperlima dari pengeluaran pemerintah daerah. Itu akan semakin berkurang kontribusinya bagi daerah yang penerimaan dari sektor pajak dan retribusi rendah. Meskipun banyak pula negara lain dengan keadaan yang sama atau lebih buruk lagi. Pemerintah daerah tidak harus berdiri sendiri dari segi keuangan agar dapat memiliki tingkat otonomi yang berarti, yang penting adalah “wewenang di tepi” artinya memiliki penerimaan daerah sendiri yang cukup sehingga dapat mengadakan perubahan di sana sini pada tingkat jasa layanan yang disediakan. Untuk itu mungkin sudah memadai jika 20 % dari pengeluaran berasal dari sumber-sumber daerah. Hal tersebut sejalan dengan uraian oleh McQueen (1998) bahwa: Pertimbangan lain dalam meningkatnya retribusi yaitu peran masyarakat (publik) dalam politik. Masyarakat tidak senang terhadap

perubahan dan hanya akan toleransi terhadap pembayaran retribusi, bukan semata sebagai sumber utama pendapatan daerah tetapi hanya dana pendamping.

Retribusi daerah yaitu pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pelayanan langsung usaha milik daerah untuk kepentingan umum atau karena diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung. Sementara di dalam Undang-undang No. 18 Tahun 1997 pasal 1 ayat 24 disebutkan bahwa retribusi daerah adalah pungutan sebagai pembayaran pemakaian atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemda untuk kepentingan orang pribadi/badan.

Oleh karena merupakan pembayaran atas penggunaan barang atau jasa yang disediakan untuk umum oleh pemerintah, maka penarikannya biasanya dilakukan di tempat pemakaian itu sendiri, tetapi boleh juga ditagihkan kepada badan/orang pribadi atas dasar pembayaran dengan penggunaan terbatas (dijatahkan) atau pembayaran dengan periode waktu yang disepakat. Hal itu sejalan dengan uraian McQueen (1998:12-18) tentang permasalahan dan kebijaksanaan pelayanan oleh pemda. Dikatakan bahwa persaingan retribusi antar pemda tidak akan menjadi pertimbangan utama dalam menentukan tarif, yang penting yaitu bila ada pemda yang berdekatan mengadakan atau menyediakan barang atau jasa yang sama, maka saling tukar informasi menjadi penting untuk mengurangi resiko kerugian.

Pengertian yang berkaitan dengan retribusi yaitu dikutip dari Sproule-Jones and White bahwa retribusi adalah semua bayaran yang dilakukan bagi perorangan dalam menggunakan layanan yang mendatangkan keuntungan langsung dari layanan itu

lebih lanjut dikatakan bahwa retribusi lebih tepat dianggap pajak konsumsi daripada biaya layanan; bahwa retribusi hanya menutupi biaya operasi saja. Pada bagian lain McQueen (1998) mengungkapkan bahwa: Suatu tanggapan menekankan memperjelas kenyataan bahwa masyarakat memandang retribusi sebagai bagian dari program bukan sebagai pendapatan daerah dan bersedia membayar hanya bila tingkat layanan dirawat dan ditingkatkan.

Berdasarkan hal tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa bagian yang gampang dalam menyusun retribusi yaitu menghitung dan menetapkan tarif. Bagian tersulitnya adalah meyakinkan masyarakat (publik) tanpa diluar kesadaran mereka tarif tetap harus diberlakukan. Berkaitan dengan pendapat itu, Davey (1988:147), menguraikan bahwa dalam beberapa hal, retribusi mungkin lebih didasarkan pada *recovering* daripada *full cost* dari suatu pelayanan, yaitu atas dasar mencari keuntungan. Salah satu dari tiga kasus yang diuraikan yaitu mencari keuntungan di luar para pemakai bus melalui jawatan transportasi, lahan-lahan pada stasiun bus, dan lain-lain mungkin sebagian besar merupakan penghukuman bagi golongan masyarakat miskin. Artinya diperlukan kehati-hatian untuk meningkat jumlah nominal penarikan retribusi, terutama dalam kaitannya dengan kemampuan perekonomian masyarakat.

Pada bagian akhir, Davey (1988:153) menyimpulkan bahwa penerimaan (retribusi) mungkin jatuh di bawah tingkat yang dibutuhkan untuk mengoperasikan pelayanan secara efektif, karena keengganan politik untuk meningkatkan tarif atau mengenakan sangsi. Suparmoko (1992:98-99), menguraikan bahwa kemampuan

untuk membayar pajak dan retribusi dapat diketahui dengan melihat besarnya pendapatan baik yang berasal dari tenaga kerja maupun yang berasal kekayaan dan besarnya pengeluaran si wajib pajak serta pengeluaran konsumsi esensial.

Musgrave (1993:238), mengemukakan hal yang sama dengan di atas tentang prinsip dalam pengenaan pajak dan retribusi yang harus dipenuhi antara lain prinsip kemampuan untuk membayar (*Ability-to-pay-Principle*), yaitu orang-orang yang mempunyai kemampuan yang sama harus membayar pajak dalam jumlah yang sama, sementara orang yang mempunyai kemampuan lebih besar harus membayar lebih besar. Wajib pajak yang memiliki kemampuan membayar yang sama dikenai pajak yang sama bebannya (*horisontal equity*), dan wajib pajak yang kemampuannya berbeda dikenai pajak yang berbeda pula bebannya (*vertikal equity*).

Upaya mendorong peningkatan penerimaan dari sektor retribusi khususnya retribusi kebersihan, selain memperhatikan kemampuan ekonomi rakyat juga perlu dilakukan secara konkrit dengan memperhatikan kondisi riil lapangan, tidak hanya didasarkan pada kalkulasi prakiraan di atas meja yang belum tentu sesuai dengan fakta lapangan. Dalam kasus di lingkungan Pemerintah Kota Baubau, terindikasi bahwa dalam beberapa tahun terakhir ini, penetapan target hanya berdasarkan pada realisasi tahun sebelumnya, lalu menentukan target penambahan kenaikan dalam jumlah persentase tertentu tanpa melakukan perhitungan sesuai data riil di lapangan.

B. Kerangka Pikir

Kebijakan adalah keputusan yang menggariskan kerangka tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu secara efektif dan efisien. Kajian kebijakan retribusi kebersihan oleh pemerintah Kota Baubau adalah telaah terhadap ketetapan yang dibuat, melaksanakan ketetapan itu serta aspek-aspek yang mendukung dan menghambat pelaksanaan ketetapan pemerintah Kota Baubau dalam kaitannya dengan retribusi kebersihan.

Tujuan kebijakan menetapkan retribusi kebersihan adalah sebagai upaya untuk menjamin adanya sumber Pendapatan Asli Daerah yang pasti dan terukur dari pelayanan kebersihan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Baubau. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan ini sangat terkait dengan beberapa hal seperti bagaimana cara pelaksanaan kebijakan itu, serta sejumlah aspek pendukung maupun penghambat dari implementasikan dengan baik.

Untuk menelaah implementasi kebijakan retribusi di Kota Baubau, maka pendekatan yang digunakan adalah mengacu pada pedoman pelaksanaan (juklak dan juknis) dari kebijakan retribusi itu sendiri baik berupa Perda ataupun Perwali, serta konsep Jones yang mengatakan bahwa aktivitas implementasi kebijakan meliputi kegiatan interpretasi, pengorganisasian, dan aplikasi (Jones, 1991:293).

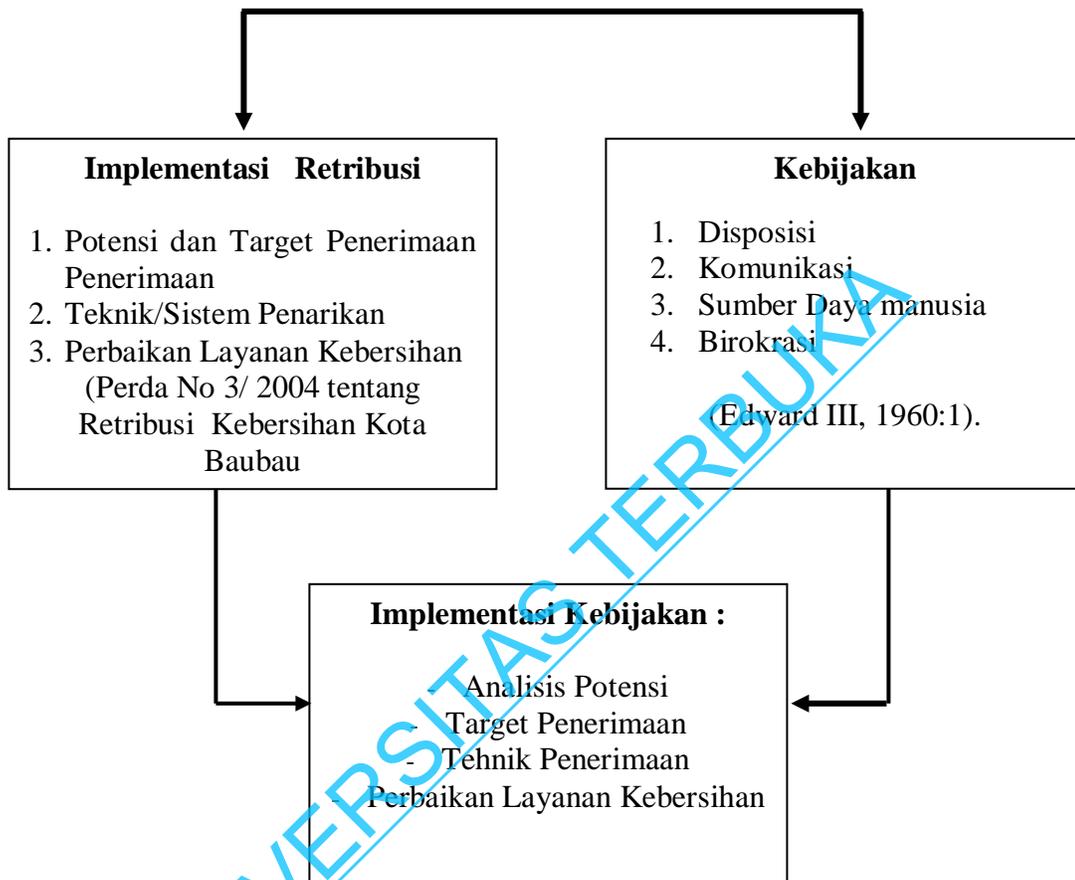
Pendekatan dalam melakukan analisis efektivitas atau keberhasilan implementasi kebijakan retribusi menggunakan penekatan Rippley dan Franklin dalam Sulaeman (1998 : 89) yang menyebut tiga faktor melihat keberhasilan yaitu: 1) kepatuhan terhadap tujuan kebijakan itu, 2) kelancaran dalam rutinitas dan

tiadanya persoalan dalam pelaksanaan, 3) adanya kinerja memuaskan semua pihak (*stakeholders*). Konsep Edwards III (1960:1) digunakan untuk menganalisis: 1) aspek-aspek mendukung implementasi kebijakan (aspek disposisi, komunikasi, sumberdaya dan organisasi/birokrasi); 2) analisis aspek yang menghambat implementasi kebijakan retribusi, selain menggunakan konsep Edwar III (disposisi, komunikasi, sumberdaya dan birokras), juga menggunakan konsep Hogwood dan Gunn, Wahab (2001:71) yang dapat menghambat implementasi kebijakan adalah: 1) Kondisi eksternal. 2) tersedianya waktu; 3) Perpaduan sumber-sumber yang tersedia; 4) saling ketergantungan kecil; 5) penetapan skala urutan yang tepat; 6) kepatuhan aturan.

UNIVERSITAS TERBUKA

Secara ringkas kerangka pikir penelitian digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1 : Kerangka Pikir Penelitian



C. Definisi Operasional

Untuk memperjelas makna dari variabel-variabel penelitian ini, maka penulis memberikan definisi operasional sebagai berikut :

1. Implementasi Retribusi didefinisikan sebagai upaya pelaksanaan yang diterima oleh para pelaksana kebijakan, konsistensi, berlangsung efektif,

berdasarkan aturan-aturan atau perintah-perintah pelaksanaan harus yang jelas.

2. Potensi penerimaan didefinisikan sebagai harapan yang berkaitan dengan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi, tugas dan wewenang organisasi pelaksana, dan upaya memaksimalkan dalam pemungutan retribusi kebersihan dengan peningkatan sistem pelayanan kebersihan.
3. Target Penerimaan didefinisikan sebagai obyek pemungutan retribusi kebersihan dikategorikan sebagai retribusi tetap
4. Teknik penarikan retribusi didefinisikan sebagai cara pemungutan retribusi kontan yaitu pungutan yang langsung diterima (biasanya dalam bentuk uang), dengan pemungutan retribusi kebersihan adalah dengan cara diberikan karcis setiap bulan untuk pada pengguna parsil dan untuk tempat umum seperti pasar setiap hari bagi penjual.
5. Perbaikan Layanan Kebersihan didefinisikan sebagai upaya pemerintah dalam memberikan layanan kepada masyarakat guna mencapai pungutan retribusi sehingga meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.
6. Implementasi Kebijakan didefinisikan sebagai suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu, dalam penerapan pemungutan retribusi.
7. Sikap disposisi didefinisikan sebagai aparatur birokrasi dalam proses pelayanan umum belum maksimal dimana proses pelayanan dikatakan

berjalan dengan baik tendensi perilaku seseorang terhadap kebijakan retribusi kebersihan

8. Komunikasi, didefinisikan sebagai proses penyampaian tujuan kebijakan retribusi kebersihan secara *top down*, *botton up* dan horisontal.
9. Sumberdaya, didefinisikan sebagai keseluruhan faktor keuangan dan faktor non keuangan yang dibutuhkan untuk melakukan aktivitas pengorganisasian, interpretasi dan aplikasi kebijakan
10. Struktur birokrasi, dimaksudkan adalah susunan dan hubungan antar unit dan fungsi serta prosedur operasional di dalam institusi satuan kerja instansi terkait.

UNIVERSITAS TERBUKA

Adapun Aspek Yang Diamati	Informasi Diharapkan	Sumber Cara Mendapatkan data
---------------------------	----------------------	------------------------------

Kebijakan Retribusi	<ul style="list-style-type: none"> - Isi Kebijakan Retribusi - Kejelasan isi kebijakan yang disampaikan oleh pejabat pembuat kebijakan. - Kejelasan isi kebijakan yang disampaikan kepada SKPD. - Konsistensi isi kebijakan yang disampaikan oleh pejabat pembuat kebijakan. - Konsistensi isi kebijakan yang disampaikan kepada SKPD. - Pemeriksaan berdasarkan prosedur tertentu untuk memperoleh bukti - Kejelasan mengenai potensi Penerimaan, Target Penerimaan, Teknik/Sistem Penarikan - Perbaikan Layanan Kebersihan - 	Studi dokumen dan Wawancara
Implementasi Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> - Pengorganisasian: Pembentukan tim petugas yang mencerminkan variasi keahlian. - Interpretasi : tingkat pemahaman terhadap substansi kebijakan retribusi kebersihan - Aplikasi/aksi : Komitmen petugas untuk melaksanakan tugas secara independen. 	Wawancara/ Studi dokumen
Faktor pendukung dan penghambat	<ul style="list-style-type: none"> - Disposisi, komunikasi, sumber daya, birokrasi - Kondisi eksternal, kecukupan waktu, ketergantungan kecil, prioritas tepat, kepatuhan pada aturan - Komitmen petugast untuk mengimplementasikan seluruh keputusan kebijakan - Kompleksitas organisasi / satuan kerja. - Ketersediaan standar operasional prosedur. - Penyediaan dana operasional sesuai kebutuhan. - Petugas memahami substansi sasaran wajib retribusi. - Petugas menguasai prosedur pelaksanaan. - Penyampaian kunjungan petugas - Penulisan rekomendasi secara jelas - Ketersediaan aparat sesuai kebutuhan. - Ketersediaan dana - Ketersediaan fasilitas kerja.. 	Wawancara

Adapun ruang lingkup, aspek yang diamati, informasi yang diharapkan dan

sumber informasi yang dibutuhkan dalam penelitian disajikan dalam matriks berikut :

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Desain Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan deskriptif kualitatif. Menurut Bogdan dan Taylor (1993), pendekatan kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif melalui pengungkapan kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang, peristiwa tertentu secara rinci dan mendalam serta perilaku yang dapat diamati. Guba dan Wolf menjelaskan bahwa penelitian kualitatif dapat dikatakan sebagai penelitian naturalistik sebab peneliti menyelidiki peristiwa yang terjadi secara alamiah atau natural (Moleong, 1990).

Mengacu pada pengertian penelitian kualitatif, Bogdan dan Biklen (1982) memberikan ciri khusus sebagai berikut : (1) penelitian kualitatif dilakukan pada latar alamiah sebagai sumber langsung dan peneliti merupakan instrumen kunci, (2) bersifat deskriptif yaitu menggambarkan situasi tertentu atau data yang dikumpulkan berbentuk kata-kata atau gambar-gambar dari angka-angka, (3) lebih memperhatikan proses dari pada hasil atau produk semata, dan (5) makna merupakan hal yang esensial bagi penelitian kualitatif.

Dalam penelitian ini peneliti akan melakukan penelitian terhadap Implementasi Kebijakan Retribusi Kebersihan terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Sumber data langsung dan peneliti berperan sebagai instrumen penentu dalam memperoleh data kualitatif. Tokoh-tokoh masyarakat setempat terutama yang mengetahui tentang keadaan masyarakat setempat serta pejabat pemerintah yang

terkait dengan penelitian ini juga dijadikan sumber data. Data-data tersebut dikumpulkan dalam bentuk kata-kata atau penggambaran situasi yang menunjukkan kajian ini lebih memperhatikan proses terjadinya semua kegiatan. Dari analisis tersebut dilakukan pengambilan kesimpulan untuk mengambil makna dari rangkaian kegiatan penelitian.

Jenis penelitian ini menggunakan rancangan studi kasus. Menurut Bogdan dan Biklen (1992), rancangan studi kasus merupakan pengungkapan secara rinci dan mendalam terhadap suatu objek, peristiwa atau kejadian tertentu, guna memperoleh pengetahuan mengenai subyek, peristiwa atau kejadian tersebut. Sedangkan kasus yang dimaksud dalam penelitian sebagaimana telah dirumuskan pada perumusan masalah penelitian.

Penelitian kualitatif berusaha mengungkap gejala secara menyeluruh dan sesuai dengan konteks (holistik kontekstual) melalui pengumpulan data dari latar alami dengan memanfaatkan diri peneliti sebagai instrumen kunci. Dalam penelitian ini peneliti berperan sebagai instrumen utama pengumpul data. Instrumen non manusia juga digunakan tetapi fungsinya sebagai pembantu. Penempatan manusia sebagai instrumen utama adalah disebabkan pada awal penelitian ini masalah, fokus, data dan hasil penelitian belum memiliki bentuk yang jelas. Jika mengacu kepada pendapat Nasution (1988), maka manusia sebagai instrumen utama sangat diperlukan dan sesuai dengan penelitian kualitatif. Secara tegas ia menyatakan bahwa dalam menghadapi konstruksi seperti ini manusia merupakan satu-satunya pilihan yang tepat untuk difungsikan sebagai instrumen utama karena memiliki “daya suai” yang memadai guna memburu informasi kualitatif. Peneliti dalam

penelitian kualitatif merupakan perencana, pelaksana pengumpul data, penganalisis, penafsir data dan sekaligus pelapor hasil penelitian (Moleong, 1990). Berdasarkan pendapat tersebut peneliti berusaha sebaik mungkin bersikap selektif mungkin, berhati-hati serta bersungguh-sungguh dalam menjangkau data sesuai dengan kenyataan yang ada di lapangan sehingga data yang terkumpul benar-benar relevan dan terjamin keabsahannya.

B. Informen Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana Implementasi Perda Nomor 3 Tahun 2004, Tentang Retribusi Pembersihan terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Aspek-aspek yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan peningkatan retribusi kebersihan Kota Baubau, maka yang dijadikan sebagai sumber data dalam penelitian adalah manusia (*human*) sebagai informen yaitu : Petugas Kebersihan dan seluruh pegawai UPTD yang bertugas pada tempat/loket pemungutan retribusi kebersihan yang memahami permasalahan penelitian sebanyak 8 orang dan seorang Kepala Bidang Kebersihan dan informen pendukung yaitu : Masyarakat yang menerima layanan publik sebanyak 12 orang. Sedangkan bukan manusia (*no human*) yaitu dengan menggunakan dan mengukur fenomena alam maupun sosial yang diamati, diperoleh dari literatur-literatur yang berhubungan dengan kajian penelitian.

C. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian merupakan alat yang digunakan untuk mengambil dan mengumpulkan data atau informasi. Data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

Data primer diperoleh dari informen menggunakan instrumen wawancara mendalam dengan tujuan untuk mendapatkan data dan informasi tentang Implementasi Kebijakan Retribusi Kebersihan Terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

Data sekunder diperoleh dari literatur-literatur yang berhubungan dengan kajian penelitian, dimana data sekunder ini diperoleh dengan menggunakan instrumen pedoman *review* dokumen (*document review*), serta alat perekam dan perlengkapan tulis menulis.

D. Prosedur Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data dan informasi yang akurat maka teknik yang digunakan adalah sebagaimana diungkapkan Lofland (1984 : 43), sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data-data tambahan. Sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah 1). Dokumen/Laporan-laporan, 2). Interview, 3). Observasi. Selaras dengan pendapat tersebut, maka data-data utama dalam penelitian ini berupa kata-kata serta tindakan, Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara, yaitu.

1. Teknik Wawancara. Menurut Lincoln dan Guba (1985 : 35), wawancara mendalam adalah percakapan yang biasanya dilakukan dua orang (tetapi kadang-kadang lebih) yang diarahkan oleh seseorang dengan tujuan memperoleh keterangan. Nasution (1988 : 56) memberikan pengertian lebih rinci, yaitu suatu percakapan bermakna dilakukan antara dua orang atau lebih diarahkan oleh seorang dengan tujuan untuk mengetahui pendapat, persepsi, perasaan, pengetahuan, pengalaman dan penginderaan seseorang.
2. Dalam penelitian ini teknik wawancara yang dilakukan adalah dengan langkah-langkah wawancara antara lain : (1) menetapkan kepada siapa wawancara dilakukan, (2) menyiapkan pokok-pokok permasalahan yang menjadi pembicaraan, (3) membuka alur wawancara, (4) melakukan wawancara sebagai pokok kegiatan, (5) merekam wawancara dan menuliskannya sebagai catatan lapangan, (6) mensinkronkan hasil wawancara dengan kenyataan di lapangan dan (7) menindaklanjuti hasil wawancara yang diperoleh. Dalam hal ini yang dikumpulkan adalah data yang berkaitan dengan Implementasi Perda No 3 Tahun 2004
3. Untuk mendukung data yang didapatkan dengan teknik wawancara dan observasi, maka digunakan adalah melakukan studi doukumen seperti laporan, data tentang Pemungutan retribusi yang terjadi pada waktu penggalan data.

E. Teknik Analisis Data

Analisa data dilakukan secara terus menerus, baik selama maupun sesudah pengumpulan data guna menarik kesimpulan yang dapat menggambarkan suatu pola tentang peristiwa yang terjadi. Peneliti dapat membuat kesimpulan yang longgar dan terbuka yang pada awalnya belum jelas kemudian meningkat menjadi lebih rinci dan mengakar dengan kokoh. Kesimpulan akhir dirumuskan setelah pengumpulan data terakhir, tergantung pada catatan-catatan lapangan, pengkodean, penyimpanan data dan metoda pencarian ulang yang digunakan. Penarikan kesimpulan dilakukan berdasarkan matrik-matrik yang dibuat untuk menemukan pola atau tema yang sesuai dengan penelitian.

Analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan induktif-kontekstual, yaitu memulai dari informasi-informasi empirik yang diperoleh kemudian dibangun konsep-konsep atau proposisi-proposisi kearah pengembangan suatu teori substantif, teori yang bertolak dari data dan dicerna dengan pengetahuan dan pengalaman masa lalu.

Informasi yang terkumpul diidentifikasi menjadi konsep-konsep, selanjutnya disusun menjadi proposisi-proposisi. Tipe dasar proposisi pada dasarnya ada dua, yaitu generalisasi empirik dan hipotesis. Generalisasi empirik bertolak dari data, sedangkan hipotesis dikembangkan dari perbandingan data empiris dengan hasil-hasil penelitian atau teori lain yang relevan. Dari Proposisi selanjutnya disusun pola temuan teoritik (Bailey, 1987). Di dalam penelitian ini kedua tipe proposisi tersebut sama-sama digunakan, hal ini sesuai dengan karakteristik data penelitian. Dengan menggunakan kedua proposisi ini akan dibuat pola temuan teoritik. Menurut

pendapat Bailey (1987), teori pada dasarnya dapat diartikan sebagai suatu pernyataan yang menjelaskan suatu fenomena, dengan cara menghubungkan fenomena ke fenomena lain. Pelaksanaan analisis berlangsung selama di lapangan dan setelah meninggalkan lapangan. Dalam pengumpulan data peneliti mengembangkan pertanyaan analitik, menggunakan komparasi konstan dan pembuatan catatan lapangan. Setelah meninggalkan lapangan peneliti melakukan penentuan satuan informasi, pengkategorian, penafsiran data dan pengembangan proposisi (Moleong, 1996; Lincoln dan Guba, 1985).

Selama di lapangan diadakan observasi dan wawancara. Dalam observasi dikembangkan item-item yang perlu diobservasi walaupun sudah ada pedoman observasi namun tidak menutup kemungkinan ada hal-hal lain yang belum termasuk dalam pedoman, akan tetapi diperlukan untuk dijadikan data penelitian. Wawancara, berpedoman pada butir-butir pertanyaan yang ada dikembangkan saat berdiskusi dengan informan. Hal ini disesuaikan dengan alur dan situasi pembicaraan yang bersangkutan dan diorientasikan pada upaya mendorong untuk berbicara lebih banyak tentang hal-hal yang ada kaitannya dengan Implementasi Kebijakan retribusi Kebersihan Terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kota Baubau.

BAB IV

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Lokasi Penelitian

1. Keadaan Geografi

Kondisi topografi Daerah Kota Baubau pada umumnya memiliki permukaan yang bergunung, bergelombang dan berbukit-bukit. Diantara gunung dan bukit-bukit terbentang daratan yang merupakan daerah-daerah potensial untuk mengembangkan sektor pertanian. Kota Baubau memiliki pula sungai yang besar yaitu sungai Baubau yang membatasi Kecamatan Wolio dan Kecamatan Murhum dan membelah Kota Baubau. Sungai tersebut umumnya memiliki potensi yang dapat dijadikan sebagai sumber tenaga, irigasi dan kebutuhan rumah tangga.

Kota Baubau mempunyai luas wilayah kurang lebih 221,00 km², yang secara geografis terletak dibagian selatan garis katulistiwa diantara 3° 22 Lintang Selatan dan diantara 114° 98 Bujur Timur Selatan, dengan batas-batas wilayah sebagai berikut :

Sebelah Utara	Berbatasan dengan Kecamatan Kapuntori Kab. Buton
Sebelah Timur	Berbatasan dengan Kecamatan Pasarwajo Kabupaten Buton
Sebelah Selatan	Berbatasan dengan Kecamatan Batauga Kabupaten Buton
Sebelah Barat	Berbatasan dengan Selat Buton

Keadaan iklim di Daerah Kota Baubau umumnya sama dengan daerah lain sekitarnya yang mempunyai dua musim yaitu musim hujan dan musim kemarau. Musim hujan terbanyak terjadi pada bulan desember dan maret, pada bulan – bulan tersebut angin barat yang bertiup dari Asia dan samudera pasifik mengandung banyak uap air, musim kemarau terjadi mulai bulan Mei sampai bulan oktober, pada bulan-bulan ini angin timur yang bertiup dari australia kurang mengandung uap air.

Secara administratif, Kota Baubau dibagi menjadi 7 (tujuh) wilayah kecamatan dan 44 kelurahan, untuk lebih jelasnya nama-nama kecamatan berikut jumlah kelurahannya dapat dilihat pada tabel 4.1 di bawah ini:

Tabel 4.1.

Kecamatan dan Jumlah Kelurahan di Kota Baubau Tahun 2009

No	Nama Kecamatan	Luas Daerah (Km)	Jumlah Desa/Kelurahan
1	2	3	4
1	Betoambari	27,89	5
2	Murhum	6,45	11
3	Wolio	17,33	7
4	Kokalukuna	9,44	6
5	Sorawolio	83,25	4
6	Bungi	48,56	5
7	Lea-Lea	28,08	5
	J u m l a h	2.771	44

Sumber : Kantor Biro Pusat Statistik Kota Baubau

Dari tabel tersebut terlihat, bahwa Kecamatan Murhum memiliki jumlah kelurahan yang terbanyak yaitu 11 kelurahan dibandingkan dengan kecamatan-kecamatan lainnya, sedangkan kecamatan Sorawolio memiliki jumlah kelurahan yang paling sedikit yang berjumlah 4 kelurahan. Kota Baubau beribukotakan Baubau yang diberi julukan sebagai Kota “SEMERBAK” kota ini merupakan salah satu kota yang terkenal tidak hanya di dalam negeri tetapi juga sudah sampai ke manca negara sebagai Kota pemilik Benteng terluas di Dunia.

2. Keadaan Demografi

Penduduk Kota Baubau terdiri dari berbagai suku bangsa. Kebanyakan penduduk dari suku Buton, suku Muna, suku Wakatobi, suku Bugis selain itu ada juga , suku Bali, suku Jawa dan sebagainya.

Mayoritas penduduk Kota Baubau adalah suku Buton dan suku Muna dan dalam komunikasi sehari-hari menggunakan bahasa Indonesia sebagai bahasa pengantar, selanjutnya masyarakat menggunakan bahasa daerah masing-masing namun lebih umum kita mendengar bahasa wolio khususnya. Bahasa wolio hampir sama seperti digunakan oleh sebagian besar penduduk Kota Baubau.

Menurut data statistik sampai dengan tahun 2008 jumlah penduduk Kota Baubau telah mencapai 124.609 jiwa terdiri atas laki-laki 61.395 jiwa dan perempuan 63.214 jiwa. Karena berbagai hal dewasa ini Kota Baubau mengalami banyak perubahan, termasuk perubahan kondisi sosial ekonomi dan perubahan norma-norma kehidupan dalam masyarakat dan membawa dampak perubahan yang telah dirasakan oleh masyarakat manfaatnya.

Kemudian penduduk Kota Baubau dilihat dari segi pendidikan memang dirasa masih rendah jika dibandingkan dengan jumlah seluruh penduduk Daerah Kabupaten /Kota lain yang ada di Provinsi Sulawesi Tenggara. Penduduk yang mencapai tingkat pendidikan SLTA sejak tahun 2004 sampai dengan tahun 2008 sebanyak 15.2038 orang, untuk mereka yang telah menyelesaikan pendidikannya sampai ke Perguruan Tinggi mencapai 8.345 orang.

Karakteristik penduduk menurut jenis kelamin ditunjukkan oleh Rasio jenis kelamin (Sex Ratio). Sex Ratio adalah angka yang menggambarkan rata-rata banyaknya laki-laki untuk setiap perempuan. Di kota Bau-Bau rasio jenis kelamin secara total pada tahun 2008 sebesar 97,12 yang berarti setiap 100 orang penduduk perempuan terdapat 97 orang laki-laki, yang berarti penduduk perempuan lebih banyak dari pada laki-laki, hal dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel : 4.2.

Jumlah Penduduk Berdasarkan Jenis Kelamin Kota Baubau Tahun 2009

No	Kecamatan	Jenis Kelamin		Jumlah penduduk	Jumlah Kepala Keluarga
		Laki-laki	Perempuan		
1	2	3	4	5	6
1	Betoambari	6.800	7.446	14.246	3.736
2	Murhum	21.446	22.468	43.914	9.708
3	Wolio	16.873	17.026	33.899	8.447
4	Kokalukuna	7.788	7.950	15.738	3.806
5	Sorawolio	3.399	3.377	6.776	1.608
6	Bungi	3.160	3.057	6.217	1.605
7	Lea-Lea	3.520	3.433	6.953	1.697
	Total				

Sumber : Kantor Biro Pusat Statistik Kota Baubau

Pada tabel tersebut tergambar bahwa jumlah penduduk Kota Baubau menurut jenis kelamin berbeda antar satu kecamatan dengan kecamatan yang lain. Penduduk terbesar terdapat di kecamatan Murhum, dengan jumlah KK sebanyak 9.708 dan jumlah penduduk sebanyak 43.914 jiwa dimana laki-laki sebanyak 21.446 jiwa, dan perempuan sebanyak 22.468 jiwa. Terbesar kedua ada di kecamatan Wolio, jumlah KK sebanyak 8.447 KK, dengan jumlah penduduk sebanyak 33.899 jiwa dimana laki-laki sebanyak 16.873 jiwa dan perempuan sebanyak 17.026 jiwa. Kecamatan yang terkecil jumlah penduduknya adalah kecamatan Bungi sebanyak 1.605KK dengan jumlah jiwa sebanyak 6.776 jiwa terdiri atas laki-laki 3.399 jiwa dan perempuan sebanyak 3.057 jiwa. Besarnya jumlah penduduk terutama dilihat dari banyak KK menggambarkan potensi sumber penerimaan dari segi retribusi. Sebab pungutan atas biaya retribusi sampah ditentukan berdasarkan jumlah rumah tangga atau KK setiap wilayah dalam suatu wilayah administrasi pemerintahan.

B. Deskripsi Implementasi Retribusi

1. Potensi dan Target Penerimaan

Upaya memaksimalkan dalam pemungutan retribusi kebersihan diprogramkan dengan peningkatan sistem pelayanan kebersihan, semula tanggung jawab pemungutan retribusi sepenuhnya menjadi tanggung jawab Dinas Kebersihan namun dalam pelaksanaan pemungutan retribusi sejak tahun 2004, telah dikelola oleh Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah.

Berdasarkan hasil perhitungan besarnya potensi penerimaan retribusi kebersihan adalah sekitar Rp. 476.916.000,- dibanding dengan target retribusi tahun

2009 adalah sebesar 102.000.000,- dan realisasi retribusi pelayanan persampahan sebesar Rp. 104.056.900 pada tahun 2009, selisihnya masih sangat jauh. Hal ini kemungkinan Dinas Pendapatan, Pengelola keuangan dan Aset Daerah belum melihat potensi yang ada atau telah melihat akan tetapi sarana dan prasarana pada Dinas Kebersihan belum mapu untuk melayani kebutuhan masyarakat secara keseluruhan. Akibat lain dari perbedaan yang sangat besar antara realisasi dengan potensi antara lain : wajib pungut belum bersedia membayar atau tidak membayar karena tidak mendapatkan pelayanan bahkan karena tidak ditagih dan oleh adanya free rider yang menikmati manfaat tanpa menyumbang. Kelompok belum membayar masih bisa diharapkan karena kemungkinan belum ditagih, menunggak atau belum mendapat pelayanan. Harapan tersebut artinya masih dapat diupayakan oleh dinas Kebersihan dengan berbagai cara pendekatan dan peningkatan pelayanan.

Pengelolaan retribusi kebersihan merupakan kegiatan yang perlu dilaksanakan secara terpadu dan terkoordinasi dengan baik antara instansi terkait. Ini diterapkan agar dapat berhasil mewujudkan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), penataan lingkungan perkotaan dan mengurangi beban sosial melalui penyerapan tenaga kerja. Untuk mendapatkan gambaran tentang perkembangan retribusi kebersihan di Kota Baubau, dapat digambarkan dalam tabel 4.3 sebagai berikut :

Table : 4.3
Target dan Realisasi Penerimaan Retribusi Kebersihan Kota Baubau
Tahun Anggaran 2006 s/d 2009.

No	Tahun Anggaran	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	%
1	2	3	4	5
1.	2006	80.000.000	97.478.500	121,85
2.	2007	90.000.000	107.280.000	119,20
3.	2008	90.000.000	116.679.400	129,64
4.	2009	120.000.000	104.056.900	86,71

Sumber : Dinas PPKAD Kota Baubau

Peningkatan persentasi kenaikan retribusi kebersihan dari tahun ke tahun (kecuali tahun anggaran 2009 mengalami penurunan) atau peningkatan penerimaan retribusi kebersihan tidak terlepas dari upaya Pemerintah Daerah yang selalu secara maksimal menggali obyek-obyek retribusi yang ada. Pengelolaan retribusi kebersihan di Kota Baubau ini dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam hal ini dilaksanakan oleh Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Kota Baubau berdasarkan Keputusan Walikota Baubau Nomor 8 Tahun 2004 tentang Penyerahan Beberapa Urusan Pemerintahan dalam Bidang penarikan retribusi kebersihan kepada Dinas Pendapatan, Pengelola Keuangan dan Aset Daerah. Sedangkan mengenai pengelolaan kebersihan diatur dalam Peraturan Daerah Kota Baubau Nomor 3 Tahun 2004 tentang Retribusi kebersihan. Sejalan dengan perkembangan pembangunan dan jumlah penduduk yang semakin padat dan meningkat. Peningkatan jumlah sampah dapat mempengaruhi keindahan kota, sehingga memerlukan pengaturan dan pengelolaan kebersihan bagi lingkungan perkotaan pada umumnya. Untuk

mengetahui berapa besar pemasukan retribusi kebersihan dan kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah dapat dilihat pada tabel 4.

Pada Tabel 4.3 tersebut tergambar bahwa realisasi penerimaan retribusi kebersihan terhadap Pendapatan Asli Daerah dari tahun ke tahun umumnya meningkat kecuali untuk tahun anggaran 2009. Ini berarti bahwa retribusi kebersihan memberikan sumbangan dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Untuk lebih meningkatkan pendapatan dari sektor Retribusi Daerah khususnya retribusi kebersihan dalam pelaksanaan pemungutan hendaknya dilaksanakan dengan efektif dan efisien.

Tabel : 4.4
Sumbangan Retribusi Kebersihan Terhadap PAD dan Retribusi Daerah
Di Kota Baubau Tahun 2006– 2009.

Tahun	Retribusi kebersihan	Retribusi daerah	PAD	Sumbangan terhadap PAD(%)
2006	97.538.605	3.800.766.100	267034295,461	3,65
2007	107,280.600	6.973,433.835	285288867700	3,76
2008	116679500	6816227084	352499630822	3,31
2009	104056900	13521058118	343424904505	3,03

Sumber : Dioleh dari data sekunder, Dinas Pendapatan dan pengelolaan leuangan daerah, 2010

Pemungutan retribusi kebersihan dikategorikan sebagai retribusi tetap dan cara pembayarannya dengan retribusi kontan yaitu pungutan yang langsung diterima (biasanya dalam bentuk uang). Sedangkan alat yang digunakan dalam pemungutan retribusi kebersihan adalah dengan cara diberikan karcis setiap bulan untuk pada

pengguna parsil dan untuk tempat umum seperti pasar setiap hari bagi penjual. Menurut Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2004 tentang Retribusi Kebersihan di Kota Baubau Bab VI Struktur dan Besarnya Tarif retribusi pasal 8 dinyatakan ada perbedaan tarif retribusi bagi setiap obyek penarikan retribusi yaitu badan sosial, rumah tangga, usaha, rumah makan / restoran, hotel dan usaha industri, yang masing-masing memiliki bobot dan volume serta jenis sampah yang berbeda. Hal-hal yang berhubungan perolehan retribusinya secara ringkas disajikan sebagai berikut;

Pertama, Badan sosial, yang terdiri atas badan sosial besar dengan pungutan retribusi Rp. 10.000/Bulan, badan sosial besar sebesar Rp. 20.000/bulan dan badan sosial komersial sebesar Rp. 50.000/bulan. *Kedua*, rumah tangga, dengan kualifikasi, rumah tangga kecil Rp 1.500/bln, rumah tangga sebesar Rp. 2.500/bln, Rumah tangga menengah sebesar Rp. 10.000/bln dan rumah besar Rp. 15.000/bln. *Ketiga*, badan usaha Terdiri atas penjualan eceran sebesar Rp. 10.000/bln, usaha kecil Rp. 20.000/bln, Usaha sedang Rp. 50.000/bln dan usaha besar sebesar Rp. 75.000/bln; *Keempat* adalah kelompok rumah makan, restoran dan Kafe terdiri atas penjual makan tidak tetap sebesar Rp. 15.000/bln, rumah makan dengan tenda garpu Rp. 15.000/bln, Restoran sebesar Rp. 25.000/bln. Dan yang terakhir kelompok hotel, masing hotel Berbintang 5 sebesar Rp. 300.000/bln, Berbintang 4 Rp 250.000/bln, Berbintang 3 sebesar Rp. 200.000/bln dan bintang 2 Rp. 150.000/bln serta Berbintang 1 Rp. 100.000/bln. Hotel melati tiga sebesar 50.000/bln, hotel Melati dua Rp 25.000/bln dan Melati 1 sebesar Rp 15.000/bln. *Keenam*, kelompok Usaha Industri terdiri atas Industri Rumah tangga Rp.10.000/bln, industri kecil Rp 15.000/bln, Industri sedang sebesar Rp. 25.000/bln, Industri besar Rp.50.000/bln. *Ketujuh*, Kantor Pemerintah

Rp.25.000/bln, kantor BUMN/BUMD/Swasta sampai dengan S/d 100m2 Rp..000/bln, 101 S/d 200m2 sebesar Rp.50.000/bln, 201 S/d 500m2 Rp..000/bln, 501 S/d 1000m2 Rp.100.000/bln dan diatas 1000m2 Rp.125.000/bln.

2. Sistem Penarikan Restribusi

Mekanisme pungutan retribusi kebersihan berpedoman kepada mekanisme Retribusi Daerah dengan jalur-jalur sebagai berikut :

- 1) Jalur karcis/alat pelengkap pemungut/pembayaran retribusi:
 - a.Karcis/alat pelengkap pemungut/pembayaran retribusi dipersiapkan oleh Pemerintah Daerah
 - b.Pemerintah Daerah dalam hal ini Dinas Pendapatan Daerah mendistribusikan ke petugas-petugas pemungut
 - c.Petugas pemungut dari dinas/instansi yang bersangkutan melayani dan melaksanakan pungutan dengan menyerahkan karcis dimaksud kepada yang wajib bayar
- 2) Jalur pembayaran dan penyetoran ke kas Daerah: Petugas pemungut menerima pembayaran atas pungutan Retribusi Daerah. Petugas pemungut harus menyetor tiap hari seluruh penerimaan atas pembayaran Retribusi Daerah kepada bendaharawan pembantu penerima. Bendaharawan pembantu penerima Dinas/Instansi setelah menerima penyetoran dari penghasil Retribusi Daerah sesuai waktu yang ditetapkan oleh Kepala Daerah selanjutnya menyetorkan hasil penerimaannya ke kas Daerah.

- 3) Jalur Pertanggungjawaban; Bendaharawan pembantu penerima dinas/instansi wajib menyampaikan daftar pertanggungjawaban seluruh penerimaan/penyetoran yang telah dilaksanakan selambat-lambatnya tanggal 10 bulan berikutnya kepada Walikota
- 4) Jalur laporan penerimaan Retribusi Daerah; Dinas/Instansi penghasil Retribusi Daerah wajib melaporkan seluruh hasil penerimaannya kepada Walikota selambat-lambatnya tanggal 10 bulan berikutnya, dalam hal ini disampaikan ke Kepala Bagian Keuangan dengan tembusan Walikota sebagai laporan dan ke Dinas Pendapatan Daerah.

Dinas Pendapatan Daerah wajib menyampaikan laporan seluruh hasil pendapatan daerah kepada Walikota. Untuk kepentingan pembinaan dan pengawasan teknis pelaksanaan pemungutan retribusi kebersihan yang termasuk dalam pengelolaan pemungutan Retribusi Daerah di Kota Baubau dilaksanakan Oleh Dinas Pendapatan, Pengelola Keuangan Dan Aset Daerah. Untuk pelaksanaan teknis berdasarkan Keputusan Walikota Nomor 217 tahun 1999 dilakukan oleh UPTD pada Dinas Pendapatan, Pengelola Keuangan dan Aset Daerah.

Kedudukan UPTD ini adalah sebagai unsur pelaksana Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pemungutan retribusi yang dipimpin oleh kepala dan secara hierarkis bertanggung jawab kepada Kepala Pendapatan, Pengelola Keuangan dan Aset Daerah dan selanjutnya Kepala Dinas bertanggung jawab kepada Walikota. Adapun tugas UPTD adalah sebagai berikut:

- 1). Menyiapkan perencanaan target retribusi

- 2). Menyiapkan perencanaan jumlah petugas dan honor petugas
- 3). Menyiapkan blanko karcis retribusi dan penyalurannya
- 4). Memantau dan melaksanakan pagedaran karcis
- 5). Memberikan pengarahan dan bimbingan kepada petugas pemungut retribusi di lapangan tentang sopan santun penyaluran karcis retribusi
- 6). Memberikan saran/telaahan kepada atasan sesuai dengan bidang tugasnya
- 7). Membuat laporan pelaksanaan tugas dengan bahan informasi dan evaluasi
- 8). Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh atasan

3. Perbaikan Pelayanan Kebersihan

Dinas kebersihan, Pertamanan, Pemakaman dan Pemadam Kebakaran merupakan unsur pelaksana Pemerintah daerah dibidang kebersihan, Dinas kebersihan Kota Baubau mempunyai tugas "Menyelenggarakan usaha untuk mewujudkan Kota yang bersih, tertib, indah dan sehat" Kegiatan penanggulangan kebersihan di wilayah Kota Baubau pada dasarnya dilakukan atas tahap-tahap kegiatan sebagai berikut :

- a) Tahap pewardahan dan pengumpulan sampah; Untuk mencegah sampah berserakan yang akan memberi kesan kotor serta untuk mempermudah proses kegiatan pengumpulan, maka perlu disediakan tempat untuk menyimpan /penampungan sambil menunggu kegiatan pengumpulan sampah.
- b) Pengumpulan Sampah; Kegiatan pengumpulan sampah dimulai dari kegiatan penyapuan sampah dijalan-jalan protokol dan non protokol

termasuk pelataran/trotoarnya dan kegiatan-kegiatan pengumpulan sampah langsung dari sumbernya

- c) Tahap Pengangkutan sampah; Pengangkutan sampah dilaksanakan oleh Dinas Kebersihan, Pertamanan, Pemakaman dan Pemadam kebakaran dengan dua cara, yaitu pengangkutan sampah secara langsung yaitu pengangkutan sampah yang dilayani secara langsung (*door to door*) dari sumber nya ke TPA dan pengangkutan sampah secara tidak langsung yaitu pengangkutan sampah yang dilaksanakan dari TPS ke TPA.
- d) Tahap pemusnahan sampah di TPA; Tempat pemusnahan Sampah Akhir (TPA) yang sekarang digunakan adalah TPA Wakonti dengan luas lokasi yang direncanakan seluruhnya 30 Ha. Status tanah milik Pemerintah Daerah Kota Baubau, sistem pemusnahan sampah dilaksanakan adalah *sanitary landfill*. Untuk mendukung kegiatan pemusnahan sampah, maka di TPA dilengkapi dengan alat-alat berat berupa billdoser dan instalasi pengolahan air sampah (IPAS).

C. Deskripsi Implementasi kebijakan

1. Sikap dan Disposisi Aparat

Dinas Kebersihan dalam hal ini yang mempunyai tugas memberikan pelayanan kebersihan kepada masyarakat. Sikap aparatur birokrasi dalam proses pelayanan umum belum maksimal dimana proses pelayanan dikatakan berjalan dengan baik menurut Suprihanto. J (1999:39)

Apabila penyedia jasa memberikan pelayanan yang melebihi harapan pelanggan dan mutu disebut proses pelayanan yang ada berjalan dengan baik

jika penyedia jasa memberikan pelayanan yang setara dengan harapan pelanggan, sebaliknya dikatakan jelek jika memperoleh pelayanan yang lebih rendah dari harapannya.

Sikap aparat dalam proses pelayanan yang diberikan menurut LAN antara lain mengandung unsur kemudahan kelancaran, kenyamanan, keamanan, ketepatan, kepastian hukum, dan keadilan. Pelaksanaan pelayanan umum yang diberikan UPTD secara umum belum berjalan dengan baik, hal ini disebabkan karena sikap aparat yang belum menyadari perannya sebagai pelayan masyarakat dan cenderung bersifat arogan serta berorientasi pada pejabat atasan, keadaan ini telah mengakibatkan kelambanan dalam proses pelayanan karena aparat yang cenderung memenuhi tuntutan target melalui laporan-laporan formal kepada atasan, sehingga pertimbangan terhadap kepentingan masyarakat menjadi dikesampingkan.

Persepsi birokrasi (aparatur) terhadap proses pelayanan kepada masyarakat masih terbatas pada pemahaman yang normatif tentang proses tersebut, yang lebih cenderung menunjukkan pemahaman yang kaku dan berorientasi pada tugas demi pencapaian target. Hal ini sejalan dengan pendapat Hidayat dan Sucherly (1986:87-88) yang mengemukakan bahwa :

Pada umumnya organisasi pemerintahan sering menghadapi tiga masalah yang meliputi kurang efektif, inefisien dan mutu pelayanan yang kurang. Budaya yang berorientasi kepada pencapaian target merupakan salah satu ciri dari organisasi birokrasi. Ciri lainnya adalah adanya budaya peran artinya semua pekerjaan dilakukan secara rutin, teratur sistematis. Selain itu kekuatan dan kewenangan yang disalurkan melalui peraturan dan prosedur. Kombinasi budaya yang berorientasi kepada target dan peran tersebut membentuk suatu sikap pandang yang mengacu pada kegiatan (*activity*) dan pertanggung-gugatan (*accountability*). Kelemahan dari kedua sikap tersebut adalah aspek hasil (*result*) dan aspek mutu pelayanan kurang mendapatkan porsi yang sesuai.

Berdasarkan pendapat diatas, terungkap bahwa sikap pandang dan praktek manajemen yang kurang mengacu kepada hasil (result oriented), serta budaya yang counter productive telah menjadi faktor penyebab rendahnya mutu pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah. Untuk mengatasi budaya tersebut sikap pandang yang terlalu berorientasi pada kegiatan dan pertanggungjawaban perlu dikombinasikan dengan orientasi hasil yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Proses pelayanan selalu dipandang sebagai kegiatan rutin, sebagaimana lembaga-lembaga teknis melaksanakan tugasnya. Dalam konteks pemahaman seperti ini proses pelayanan selalu diartikan sebagai kegiatan yang jika ia mendapat justifikasi dalam kewenangan pemerintah. Pemahaman seperti ini sangat kuat terlihat dalam pengamatan dan wawancara penulis pada Dinas kebersihan pemberi pelayanan pengelolaan kebersihan dan Unit Pengelola Tekhnis Daerah pada Dinas Pendapatan, Pengelola keuangan dan Aset Daerah Kota Baubau yang dalam hal ini sebagai penanggung jawab atas penamungutan retribusi kebersihan.

Pemerintah Kota hanya berorientasi pada peningkatan target penerimaan nominal dari sektor retribusi kebersihan tetapi belum sepenuhnya diimbangi dengan upaya perbaikan pelayanan kebersihan secara menyeluruh dan berkelanjutan kepada masyarakat. Hal seperti mengakibatkan tidak efektifnya pelaksanaan kebijakan retribusi, sebab masyarakat hanya mau membayar retribusi kepada pemungut jikalau pelayanan yang diberikan juga baik, apalagi jika pelaksanaan pungutan itu tidak bersifat memaksa, dalam arti tidak diikuti dengan pemberian sanksi jika warga yang bersangkutan melalaikan kewajiban.

Budaya yang berorientasi kepada pencapaian target merupakan salah satu ciri dari organisasi birokrasi. Ciri lainnya adalah adanya budaya peran artinya semua pekerjaan dilakukan secara rutin, teratur sistematis. Selain itu kekuatan dan kewenangan yang disalurkan melalui peraturan dan prosedur. Kombinasi budaya yang berorientasi kepada target dan peran tersebut membentuk suatu sikap pandang yang mengacu kegiatan (*activity*) dan pertanggung jawaban (*accountability*). Kelemahan dari kedua sikap tersebut adalah aspek hasil (*result*) dan aspek mutu pelayanan kurang mendapatkan porsi yang sesuai. Kasus yang serupa juga ditemukan dalam penyelenggaraan kebijakan retribusi kebersihan di kota Baubau. Perhatian pada upaya mengejar target realisasi penerimaan dari retribusi tanpa disertai dengan upaya perbaikan kualitas pelayanan dan penyelenggaraan kebersihan menjadikan masyarakat apatis dalam membayar pajak. Pendekatan target seperti itu bukan berhasil meraih prestasi yang baik melainkan justru menjadi kontra produktif. Peningkatan target penerimaan retribusi seyogyanya diimbangi dengan upaya melakukan perbaikan mutu dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat mengenai kebersihan kota.

2. Faktor Komunikasi

Komunikasi kebijakan diperlukan untuk menjamin sekaligus penjabaran pelaksanaan kebijakan ke dalam praktek sehingga antara aktor pelaksana dari level atas sampai para pelaksana di lapangan termasuk anggota masyarakat yang menjadi obyek serta subyek kebijakan dapat memahami substansi kebijakan sehingga akan lebih mudah implementasinya. Adanya komunikasi kebijakan secara efektif

diharapkan dapat menjamin pelaksanaan kebijakan juga menjadi efektif. Karena dengan komunikasi yang baik akan melahirkan pemahaman yang sama antara para perumus kebijakan, pelaksana dan target kebijakan.

Komunikasi menurut Willard V dalam Yuwono (1985 : 3), adalah kegiatan mengajukan pengertian yang diinginkan dari penerima informasi. Selanjutnya Davis dalam Yuwono (1985:4), memberi batasan bahwa komunikasi adalah proses penyampaian informasi dan pemahaman dari seseorang kepada orang lain. Dari pemahaman ini komunikasi merupakan proses penyampaian pesan dari seseorang kepada orang lain, yang pada akhirnya akan berpengaruh terhadap pola pikir, sikap, dan perilaku seseorang.

Implementasi kebijakan retribusi kebersihan ini, melibatkan berbagai unsur makro seperti pemerintah, perusahaan dan masyarakat, yang masing-masing di dalam terdiri lagi dari berbagai elemen dan sub elemen. Agar adanya sinkronisasi sangat diperlukan komunikasi baik secara internal maupun eksternal. Terlebih jika dipahami bahwa bahasa komunikasi (*frame of reference*) antara masing-masing pihak sangat berbeda sekali. Pada hal menurut Willbur Scramm dalam Effendy (1992 : 13), bahwa komunikasi itu akan berhasil apa bila pesan yang disampaikan komunikator cocok dengan kerangka acuan (*frame of reference*), yaitu paduan pengalaman dan pengertian (*collection of experience and meanings*) yang pernah diperoleh komunikan.

Pada kegiatan pemungutan retribusi kebersihan di Kota Baubau dari sisi komunikasi antara petugas dan wajib pungut faktor komunikasi sangat besar pengaruhnya, dimana masyarakat sering tidak menyadari akan pentingnya maksud

dan tujuan dari pemungutan retribusi kebersihan tersebut, hasil diskusi dengan beberapa informan dapat disimpulkan pernyataan sebagai berikut:

kami merasa berkeberatan membayar retribusi kebersihan sebab kami merasa tidak tersentuh dengan pelayanan kebersihan oleh Dinas Kebersihan. Buktinya di lingkungan kami, kalau bukan warga sendiri yang membersihkan tidak akan bersih. Lalu apa yang harus kita bayar, jika kebersihan lingkungan ditanggung oleh warga sendiri. (kesimpulan hasil FGD dengan informan, Juli 2011)

Pernyataan tersebut mengandung makna bahwa, jika saja persoalan kebersihan diselesaikan oleh pemerintah atau pihak yang bertanggungjawab atas pengelolaan kebersihan, maka pada dasarnya warga masyarakat tidak berkeberatan untuk membayar retribusi, sesuai dengan beban yang diberikan kepada mereka. Pengalaman mereka selama ini bahwa selama ini, masyarakat sendiri yang mengelola kebersihan lingkungan. Pada hal menurut aturan dalam Perda No. 3 Tahun 2004, tentang kebersihan, kewajiban pemerintah dalam mengelola sampah adalah diutamakan pada lokasi-lokasi aktivitas masyarakat secara umum seperti pasar, Tempat Pembuangan Sementara, Terminal, dan tempat-tempat tertentu lainnya.

Kesalahan pemahaman masyarakat seperti itu antara lain disebabkan oleh karena masih kurangnya penyampaian informasi mengenai isi Perda No 3 Tahun 2004, itu kepada seluruh lapisan masyarakat kota Baubau. Padahal dengan semakin berkembangnya teknologi dan media komunikasi sarana mengkomunikasikan setiap kebijakan pemerintah daerah kepada masyarakat sudah tidak ada masalah lagi. Kata kuncinya adalah pada kemauan politik para pelaksana dalam memberikan pencerahan kepada masyarakat apakah dilakukan atau tidak. Dalam kasus implementasi kebijakan retribusi kebersihan, pelaksanaan sosialisasinya masih belum dilakukan

secara maksimal sehingga masyarakat belum faham benar tentang esensi dari kebijakan itu sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah No 3 2004 tentang retribusi kebersihan.

3. Dukungan Sumber Daya

Kondisi pengetahuan pegawai UPTD dalam melaksanakan fungsinya masih kurang disebabkan tidak adanya pendidikan atau pelatihan khusus tentang cara-cara memberikan penarikan retribusi yang baik. Belum adanya pembinaan secara terus menerus dan berkesinambungan kepada petugas juga turut mempengaruhi rendahnya pengetahuan aparat. Hasil wawancara dengan informan tentang kondisi tersebut dijelaskan oleh informan sebagai berikut :

Petugas yang ditempatkan pada UPTD sebagian pegawai honor, pegawai baru, pegawai yang tidak menguasai permasalahan tentang maksud dan tujuan dari retribusi kebersihan. Mereka ditugaskan langsung berhadapan dengan masyarakat meskipun dengan pengetahuan dan pengalamannya yang masih pas-pasan. (wawancara dengan salah seorang staf Dinas Pendapatan Kota Baubau, Juli 2011).

Pengetahuan pegawai yang kurang pada organisasi Kantor UPTD, berdasarkan pengamatan lapangan dapat disiasati dengan pelayanan yang ramah dan transparan oleh para petugas, yang dapat berdampak positif pada kepercayaan dan kepuasan masyarakat kepada fungsi pelayanan kebersihan oleh kantor kebersihan itu sendiri. “Intinya masyarakat lebih mengedepankan transparansi, dan tidak peduli dengan pengetahuan yang dimiliki pegawai” (Soetopo :1999:56).

Selain sumber daya aparat yang masih terbatas, dukungan anggaran untuk memaksimalkan pelayanan kebersihan juga masih rendah. Hal itu terlihat dari alokasi anggaran untuk operasionalisasi kebersihan untuk menjamin terlaksananya

pengelolaan sampah masih kurang. Karena pengelolaan sampah yang belum optimal, menyebabkan kebersihan dan keindahan kota belum terlihat secara maksimal. Karena itu pulalah sebagian anggota masyarakat enggan untuk membayar retribusi kebersihan. Selain dukungan sumber daya finansial untuk memberikan honorarium lebih kepada para pegawai yang ditugaskan untuk pelaksanaan kebersihan dan para pemungut retribusi kebersihan juga dirasakan masih kurang.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi terkait dengan rentang kendali dalam manajemen serta proses koordinasi dalam pelaksanaan kegiatan dalam organisasi yang dapat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan organisasi. Struktur yang terlalu besar dengan hirarkis yang banyak menjadi salah satu penyebab lambannya proses pelaksanaan tugas-tugas dalam organisasi karena banyak pos meja dan bagian yang harus dilewati. Sebaliknya struktur yang sederhana memungkinkan adanya percepatan dalam pelaksanaan pekerjaan. Hanya saja struktur yang sederhana dengan beban kerja yang besar memungkinkan terjadinya overlapping atau tumpang tindih dalam pekerjaan. Kalau hal seperti itu dibiarkan akan berdampak pada penumpukan pekerjaan dan pekerjaan sulit dikontrol. Karena itu, setiap organisasi selalu mencari atau berusaha membangun struktur yang ideal guna memastikan terciptanya level hirarkis yang tidak banyak, struktur sederhana dengan beban tugas yang proporsional.

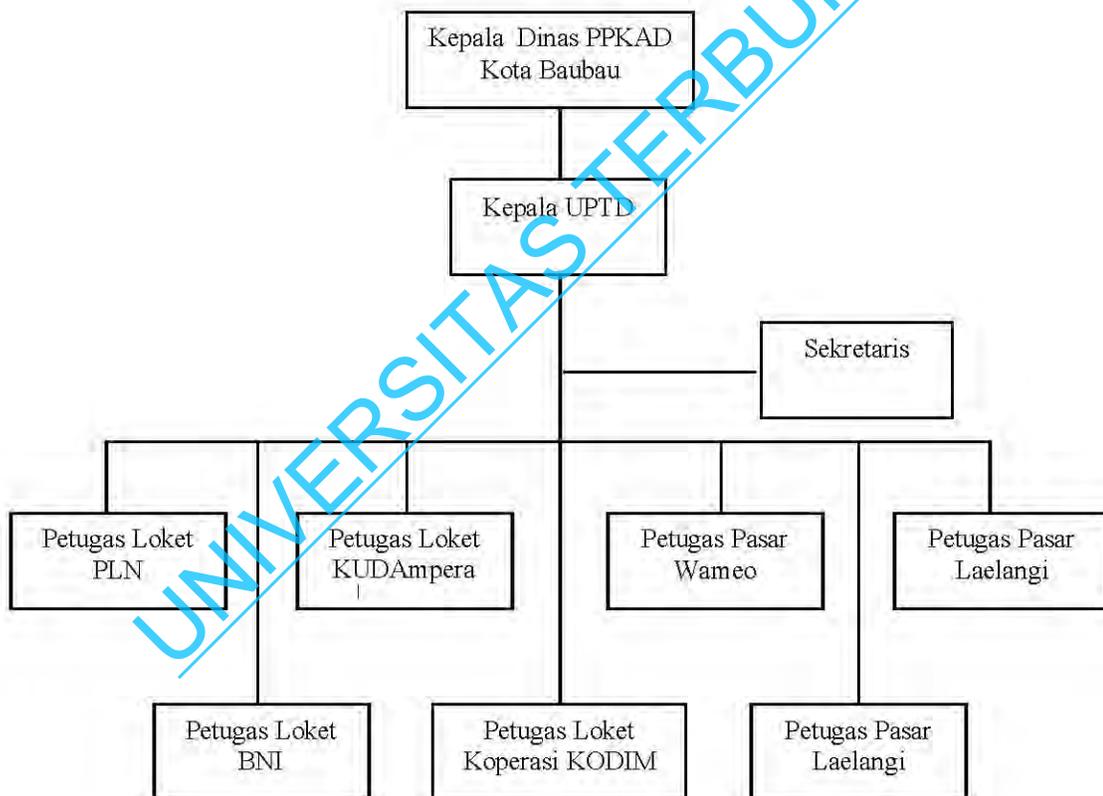
Dalam hal penyelenggaraan kebijakan penarikan retribusi kebersihan, pembagian tugas pemungutan melibatkan beberapa unit kerja di luar dinas pendapatan dan pengelolaan keuangan daerah seperti memanfaatkan loket PLN,

Loket KUD ampera, petugas pasar (pasar Wameo dan pasar Laelangi, loket BNI, loket Kopreasi Kodim, lokasi pasar buah dan jembatan batu.

Adapun tingkat, komposisi petugas yang dipercaya melakukan pemungutan terhadap retribusi kebersihan digambarkan dalam struktur organisasi UPTD sebagai berikut:

Gambar : 4.1

Struktur dan Pembagian Tugas Pemungutan Retribusi Kebersihan di Kota Baubau, 2011.



Pada gambar tersebut terlihat bahwa penanggungjawab penarikan retribusi dipercayakan pada beberapa pos dengan petugasnya masing-masing. Pimpinan pemungutan retribusi menjadi tanggungjawab pimpinan UPTD, sementara yang pembantu pelaksanaan tugas pemungutan diserahkan ke beberapa tempat seperti loket PLN, Loket KUD Ampera, petugas pasar Wameo, petugas pasar Laelang, loket BNI, Loket Koperasi Kodim, Petugas Pasar Buah & Jembatan Batu.

Struktur yang ada belum tergambar, siapa yang menjadi petugas pemberi layanan kebersihan atau petugas kebersihan. Semuanya hanya berorientasi memungut, tidak berorientasi memberikan layanan. Hal itu menunjukkan bahwa kepedulian terhadap pemungutan retribusi tinggi, namun semangat dan kepedulian terhadap upaya perbaikan layanan masih sangat rendah. Namun dalam kaitan dengan membantu pemungutan retribusi, keberadaan UPT dan jajaran pelaksanaannya di lapangan menjadi sangat penting.

Struktur organisasi UPT yang bertugas dalam penarikan retribusi di Kota Baubau telah memenuhi kriteria suatu organisasi yaitu: unsur kepala, unsur staf, dan unsur pelaksana teknis. Dengan struktur organisasi yang demikian sebagaimana dikatakan oleh Winardi (1990:366) menunjukkan suatu struktur organisasi yang berguna untuk memastikan prediktabilitas, dengan penggarisan pekerjaan yang dijelaskan garis-garis otoritas dan tanggung jawab serta tampak pula arus informasi dari puncak ke dasar. Struktur organisasi yang demikian menunjukkan adanya kerangka hubungan satuan-satuan organisasi yang didalamnya terdapat pejabat, tugas serta wewenang yang masing-masing mempunyai peranan tertentu dalam kesatuan yang utuh.

Data tentang organisasi dan Tata kerja UPTD pada Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah serta data dilapangan diperoleh gambaran bahwa organisasi dan tata kerja UPTD merupakan suatu unit yang bertanggung jawab dalam hal pengelolaan retribusi dan pendapatan lain-lain di Kota Baubau. UPTD hanya merupakan suatu unit kerja yang tidak berbentuk Kantor atau Badan. Hal ini sejalan dengan dikemukakan oleh informan bahwa :

UPTD dibentuk oleh Pemerintah Daerah dengan maksud untuk mengoptimalkan pemungutan retribusi dan pendapatan serta yang lainnya, yang mana dalam pelaksanaannya sering terjadi konflik antara petugas pemungut retribusi dengan masyarakat disebabkan antara Dinas pemberi layanan kebersihan dengan UPTD pemungut retribusi tidak berada pada satu unit kerja (wawancara dengan staf Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Aset Daerah.... (wawancara di Baubau, Juni, 2011.

Selain itu UPTD walaupun telah mempunyai struktur organisasi dan tata kerja yang sangat jelas, namun jabatan-jabatan yang ada dalam struktur organisasi tersebut bukanlah suatu jabatan struktural yang menunjukkan suatu eselon tertentu, tetapi hanya menunjukkan suatu pembagian kerja serta kewenangan yang dimiliki masing-masing urusan. Hal ini sejalan disampaikan oleh informan bahwa Jabatan-jabatan yang ada pada UPTD hanya merupakan mekanisme kerja untuk memperlancar pencapaian target pencapaian retribusi dan pendapatan lain-. Jabatan tersebut tidak mempunyai eselon struktural sebagaimana pada organisasi yang berbentuk Kantor atau Badan.

D. Aspek Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Retribusi

1. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Peta permasalahan implementasi kebijakan retribusi kebersihan di Kota Baubau terungkap dalam diskusi kelompok terfokus (FGD) yang dilakukan dalam rangka mengidentifikasi dan memetakan Kekuatan, Kelemahan, Peluang dan Ancaman (SWOT) yang terkait dengan implementasi kebijakan retribusi kebersihan. Dari hasil diskusi kelompok terfokus itu tergambar faktor pendukung (Kekuatan dan Peluang) dan faktor penghambat (Kelemahan dan Ancaman) dalam implementasi kebijakan retribusi kebersihan di kota Baubau, sebagai berikut:

Beberapa faktor yang mendukung, sekaligus sebagai kekuatan dalam pelaksanaan kebijakan retribusi kebersihan adalah sebagai berikut.

Pertama, political will yang tinggi. Kemamuan politik dalam bentuk komitmen pimpinan daerah mengenai pengelolaan persampahan (*political will*) menjadi kata kunci utama untuk mewujudkan pelaksanaan kebijakan retribusi kebersihan. Untuk mewujudkan pelaksanaan kebijakan seperti membangun sistem pelayanan kebersihan yang berkualitas maupun upaya meningkatkan penerimaan dari retribusi kebersihan, diperlukan ketegasan dan komitmen pimpinan dalam melaksanakannya secara konsisten dan berkesinambungan. Tanpa ketegasan, komitmen dan kesungguhan pimpinan lokal khususnya pimpinan SKPD terkait, serta pemegang hak eksekusi terhadap anggaran seperti legislative lokal sangat berpengaruh. Dukungan para anggota legislative juga sangat menentukan. Hal itu terkait dengan disposisi aparat dalam memahami arti penting dari kebijakan itu sendiri (Edward III). Pemerintah

Kota Ba Bau memiliki keinginan kuat untuk melaksanakan kebijakan ini dengan baik. Meskipun dalam pelaksanaannya masih sering ditemukan banyak kekurangan.

Kedua, kewenangan dalam pemilihan dan perumusan kebijakan pengelolaan persampahan. Adanya kewenangan yang otonom sesuai dengan amanat otonomi daerah menjadi sebuah kekuatan yang dapat mendorong pelaksanaan kebijakan retribusi kebersihan. Kesenangan yang luas di tingkat lokal, baik oleh institusi politik dalam perumusan kebijakan, maupun selaku eksekutif, memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah khususnya SKPD terkait untuk mencari dan merumuskan sistem, operasional dan proses pengelolaan kebersihan secara kreatif untuk menangani masalah kebersihan untuk mengatasi masalah di masyarakat, dan memenuhi target penerimaan dari sektor retribusi sesuai dengan target pemerintah kota Baubau. Dukungan organisasi dan birokrasi lain dalam konteks ini menjadi faktor pendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan retribusi di kota Baubau.

Ketiga faktor dukungan sumber daya. Para pelaksana di pemerintahan, memiliki kesempatan luas untuk menyusun perencanaan yang baik untuk memastikan bahwa peningkatan sumberdaya financial, SDM maupun tambahan jumlah peralatan adalah sesuatu yang urgen. Pimpinan SKPD memiliki peluang yang tinggi untuk mampu meyakinkan pimpinan daerah tentang urgensi pelaksanaan kebijakan retribusi kebersihan di kota Baubau. Adanya kewenangan dalam mengelola anggaran dan program menjadi kekuatan bagi terlaksanakannya kebijakan retribusi dengan baik. Sumber daya manusia yang banyak, menjadi modal utama untuk mendorong terwujudnya pelayanan kebersihan secara maksimal sekaligus sebagai kekuatan dasar

dalam meningkatkan mutu pelayanan serta mengelola pungutan retribusi dari sektor kebersihan secara berkelanjutan.

Keempat, keorganisasian (UPTD) yang sudah terbentuk, dan jaringan kerja (koordinasi) yang sudah terbangun antara dinas pendapatan dan instansi lain seperti PT PLN, yang telah membangun kerjasama dalam penarikan iuran pembayaran retribusi kebersihan kepada setiap pelanggan. Adanya jaringan kerja ini merupakan sebuah kekuatan yang dapat mendorong terwujudnya pelaksanaan kebijakan retribusi secara baik, terutama dalam kaitannya dengan pemberdayaan masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan persampahan, atau kebersihan. Kondisi ini menurut Edward III terkait dengan kemampuan koordinasi dengan para pihak terkait dalam mendukung pelaksanaan kebijakan persampahan.

Kelima, kesadaran masyarakat dalam mendukung pelaksanaan kebijakan ini sudah mulai tumbuh. Masyarakat sudah sadar membayar iuran kebersihan selain itu, faktor dukungan teknologi informasi juga dapat memudahkan para pelaksana melakukan sosialisasi kebijakan kepada semua elemen masyarakat agar isi kebijakan lebih mudah difahami.

Beberapa faktor yang mendukung sekaligus sebagai peluang dari pelaksanaan implementasi kebijakan retribusi diantaranya: *Pertama*, perkembangan sektor swasta dalam jasa pelayanan persampahan. Berkembangnya sektor swasta menjadi peluang pengembangan kebijakan ini, sebab semakin banyak usaha swasta semakin besar potensi pembayar retribusi, yang berarti peluang untuk mendapatkan penerimaan sektor retribusi juga semakin bertambah; *Kedua*, pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Adanya pertumbuhan ekonomi yang tinggi masyarakat adalah peluang besar bagi

pelaksanaan kebijakan pemungutan retribusi, sebab dengan peningkatan pendapatan perkapita menjadikan masyarakat tidak terbebani lagi dengan pungutan retribusi termasuk retribusi sampah. Bagi masyarakat yang sudah memiliki pendapatan yang tinggi, pungutan retribusi akan dinilai ringan sebab jumlah nominalnya tidak seberapa dibandingkan dengan pendapatannya yang raltif semakin tinggi dan membaik.

Ketiga, kesadaran masyarakat yang tinggi. Adanya kesadaran masyarakat yang tinggi untuk membayar retribusi merupakan sebuah peluang, karena masyarakatlah yang menjadi pembayar retribusi baik masyarakat kalangan usahawan, maupun masyarakat biasa atau para pengusaha. Adanya kesadaran membayar retribusi yang tinggi perlu dipelihara, dan diimbangi dengan pemberian pelayanan kebersihan dan pengelolaan persampahan yang lebih baik dan semakin berkualitas.

Keempat, potensi obyek pelayanan persampahan; Jumlah penduduk yang semakin bertambah, jumlah perusahaan yang semakin meningkat, jumlag hotel dan restoran yang semakin meningkat semuanya merupakan peluang yang mendukung pelaksanaan kebijakan retribusi kebersihan di kota Baubau, karena selain menambah jumlah pembayar juga akan meningkatkan jumlah nominal pembayaran terutama dari perusahaan hotel dan restoran serta industry yang nilai kewajiban retribusinya lebih besar dibandingkan dengan kelompok masyarakat pembayar pajak lainnya seperti rumah tanggah biasa.

Kelima, kerjasama dengan LKMD dalam sistem pembayaran retribusi. Adanya kerjasama yang sudah terbangun dengan lembaga terkait seperti koperasi, PLN dan Bank BNI merupakan sebuah peluang yang dapat terus dipelihara dan dikembangkan untuk menjamin kepastian penerimaan, sebab setiap pos sudah jelas penerimanya dan lembaga yang mengelolanya, tidak perlu dikoordinasikan secara profesional.

Pengembangan kerjasama dan partisipasi lembaga lain penting sebagai sebuah program bersama dengan masyarakat luas, selaku memperkuat dukungan publik akan perlunya memaksimalkan pembayaran retribusi kebersihan guna membantu membantu pelaksanaan kebijakan ini. Memberdayakan masyarakat merupakan suatu sinergi yang sangat bermanfaat dalam mendorong transparansi dan akuntabilitas pengelolaan retribusi kebersihan dan pengelolaan persampahan. Para pengelola merupakan sumber daya manusia yang perlu diperkuat kualitasnya dan di tingkatkan jumlah disertai dengan menaikkan tinjangannya secara yang memadai, guna menjamin adanya kerja keras dari petugas, dan perlu disertai dengan dukungan sarana dan prasarana yang memadai.

Proses implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Horn ditentukan oleh antara lain: (a) Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan, dimana tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur secara tepat. Jika tidak maka implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila; (b) Sumber-sumber kebijakan seperti dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi secara efektif, (c) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan. Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana atau koordinasi baik, (d) Karakteristik badan-badan pelaksana, yang memiliki kaitan yang erat dengan struktur birokrasi sehingga dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan; (e) Kondisi lingkungan kebijakan itu sendiri, baik lingkungan, sosial, politik, budaya dan ekonomi, yang semuanya dapat mempengaruhi badan badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan, (f)

Kecenderungan atau sikap para pelaksana seperti kecenderungan mengutamakan diri sendiri yang dapat mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan (Winarno, 2002:110).

2. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Keberhasilan pelaksanaan kebijakan, selain ditentukan oleh adanya faktor pendukung yang memadai, juga dipengaruhi oleh faktor-faktor penghambat yang harus dan perlu diatasi untuk menjamin terlaksananya kebijakan retribusi secara baik. Beberapa faktor penghambat implementasi kebijakan retribusi persampahan di kota Baubau, sekaligus menjadi kelemahan diantaranya sebagai berikut.

Pertama, kualitas sumber daya manusia relatif rendah, baik pendidikan maupun komitmen dan keuletan dalam menjalankan tugas sebagai petugas, baik sebagai pemungut retribusi dan terutama selaku petugas kebersihan yang mampu memberikan pelayanan kebersihan secara baik dan berkelanjutan; *Kedua*, sistem akuntansi pengelolaan penerimaan masih relatif rendah dan ini perlu pembenahan agar pengelolaan sumber penerimaan retribusi kebersihan di kota Baubau dapat dilakukan secara akuntabel dan transparan serta diperoleh hasil yang efektif terutama untuk mencapai target penerimaan sektor retribusi kebersihan secara berkelanjutan. *Ketiga*, ketersediaan sarana dan kuantitas sarana dan prasarana baik secara kualitas maupun kuantitas belum memadai. Sarana dan prasarana yang tersedia masih kurang layak dan bahkan banyak yang rusak. Pada hal, ketersediaan fasilitas serta sarana dan prasarana sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan kebersihan, terutama dalam kaitannya dengan perbaikan kualitas pelayanan

kebersihan dan penganggulan sampah. Karena keterbatasan sarana dan prasarana ini pula yang mengakibatkan adanya hambatan dalam pelaksanaan pekerjaan penanganan sampah di kota Baubau. *Keempat*, upah petugas lapangan yang relatif masih sangat rendah mengakibatkan para petugas ogah-ogahan menjalankan tugas melakukan pengangkutan sampah. Selain itu, upah pungut terhadap retribusi sampah juga relatif rendah sehingga berdampak pada kurangnya minat para petugas melakukan pemungutan retribusi kebersihan secara maksimal.

Hambatan lain, yang juga sekaligus sebagai ancaman dalam implementasi kebijakan retribusi kebersihan diantaranya sebagai berikut. *Pertama*, volume sampah sampah yang terus meningkat, jika tidak dikelola dengan baik dan disertai armada pengangkut sampah yang memadai serta sumber daya manusia yang handal akan berdampak pada pengelolaan kebersihan yang tidak baik. Hal itu akan berdampak pada menurunnya minat masyarakat untuk membayar retribusi kebersihan secara keseluruhan. *Kedua*, meningkatnya tuntutan masyarakat akan perbaikan payanan kebersihan. Jika tuntutan publik tidak dipenuhi terutama menyangkut perbaikan layanan kebersihan dan penanganan sampah, maka akan membuat masyarakat apatis atau tidak mau lagi membayar retribusi kebersihan di kota Baubau. *Ketiga*, ketersediaan teknologi pengolahan sampah atau daura ulang sampah belum ada, termasuk manajemen penanganan sampah mulai dari rumah tangga belum dikembangkan. Teknologi daur ulang akan membantu aparat kebersihan dalam mengatasi masalah sampah yang terus meningkat, sekaligus akan memberikan nilai ekonomi bagi masyarakat yang memanfaatkan sampah sebagai bahan baku industry pembuatan kompos atau produk daur ulang kertas dan plastik yang mendominasi

sampah yang berasal dari rumah tangga atau masyarakat pada umumnya. *Keempat*, akan perbaikan sistem penggajian dari para pekerja kebersihan, yang jika tidak dipenuhi akan mengancam pelaksanaan penanggulangan sampah. Sementara anggaran untuk menaikan gaji pegawai menjadi kewenangan kepala daerah, tidak berada dalam wilayah UPTD. Untuk mengatasi hal ini, perlu kebijakan ekstra dan perlakuan khusus dalam hal perbaikan penghasilan bagi para karyawan atau petugas kebersihan kota yang harus mendapatkana perhatian ekstra dari pemerintah kota.

Kendala-kendala lain yang juga dihadapi dalam mengimplementasikan kebijakan retribusi kebersihan di Kota Baubau antara lain: *Pertama*, masing rendah kesadaran masyarakat untuk membayar retribusi kebersihan secara teratur, terutama para PKL (Pedagang Kaki Lima) dan mereka belum terkordinasi; *Kedua*, tingkat pelayanan pengelolaan persampahan yang ada belum maksimal, hal tersebut disebabkan keterbatasan sarana dan prasarana yang ada. Sarana dan prasarana yang pada saat ini sebagian telah mengalami kerusakan dan perlu mendapatkan alokasi anggaran untuk perbaikan maupun penggantian; *Ketiga*, belum efektifnya pemberian sanksi terhadap Pelanggaran Hukum mengenai kebersihan; *Keempat*, sering terjadi keterlambatan dalam pengangkutan sampah sehingga warga enggan untuk membayar retribusi kebersihan secara teratur; *Kelima*, masih kurangnya penerangan jalan dan kurang tertatanya taman-taman di Kota Baubau, sehingga masyarakat enggan untuk membayar retribusi kebersihan secara teratur; (f) minimnya biaya operasional pemeliharaan.

Menurut versi aparat kebersihan kota, telah ada upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala yang selama ini menghambat kelancaran

pelaksanaan kebijakan retribusi kebersihan: *Pertama*, upaya mendorong peningkatan kualitas prasarana dan sarana pendukung wilayah seperti pembangunan dan pemeliharaan saluran limbah domestik, pengadaan sarana sanitasi limbah cair/padat. *Kedua*, mendorong terciptanya tata ruang kota yang berwawasan lingkungan; *Ketiga*, mendorong peningkatan kualitas pengelolaan lingkungan hidup dan pemukiman warga dan taman perkotaan.

Kondisi tersebut sesuai dengan pandangan Edward III bahwa berhasil tidaknya implementasi sebuah kebijakan sangat oleh banyak faktor Edwards III (1980 : 9 – 10) seperti pemahaman dan pengetahuan para pemangku kepentingan atas kebijakan yang ada, proses komunikasi kebijakan, yakni sejauhmana komunikasi kebijakan itu dilakukan secara efektif, dukungan sumber daya baik sumber daya manusia, maupun sumberdaya pendukung seperti sarana, prasarana, teknologi. Selain itu faktor lain yang juga menentukan adalah watak dan atau sikap aparat dan masyarakat dalam memahami kebijakan dan menjalankan kebijakan secara konsisten. Dan yang terakhir adalah faktor struktur birokrasi dan organisasi pendukung serta koordinasi antara lembaga yang berkepentingan dan yang memiliki tugas dan tanggungjawab dalam pelaksanaan kebijakan secara baik..

Kondisi pelaksanaan kebijakan retribusi kebersihan yang terjadi di kota Baubau, juga relevan dengan pandangan Cheema dan Rondinelli (1983 : 28), bahwa faktor-faktor yang sering mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan dikelompokkan dalam lima bagian, yakni kondisi lingkungan dimana kebijakan itu dilaksanakan (*environmental condition*) dan ini terkait dengan masalah politik, budaya masyarakat, hubungan dalam organisasi (*inter-organizational relationship*),

kemampuan dalam pelaksanaan (*resources for program implementation*), karakteristik lembaga pelaksana (*characteristic of implementing agency*), dan pengaruh pelaksanaan (*performance and impact*).

Oleh Sunggono (1994 : 144) menegaskan bahwa keberhasilan sebuah kebijakan juga ditentukan oleh ada tidaknya dukungan dan atau partisipasi dalam pelaksanaan kebijakan. Adanya kesedaran masyarakat, menjadi kata kunci dalam mengimplemtasikan kebijakan publik yang terkait langsung dengan masyarakat seperti kebijakan kebersihan. Hal itu juga terbukti di kota Baubau, bahwa adanya dukungan sebagian masyarakat telah mendorong keberhasilan implementasi kebijakan dimaksud. Dan adanya penolakan segelintir orang juga telah mempengaruhi kinerja aparat dalam pelaksanaan kebijakan retribusi kebersihan di Kota Baubau.

E. Pembahasan

1. Analisis dan Target Potensi Retribusi

Di dalam upaya menggali potensi – potensi sumber pendapatan daerah dalam hal ini retribusi kebersihan yang maksud dan tujuannya antara lain adalah untuk membantu pemerintah dalam hal pembiayaan operasional/pengelolaan kebersihan yang harus ditangani secara optimal sehingga tidak menimbulkan masalah pada tuntutan perkembangan kota dan upaya peningkatan pendapatan daerah (PAD) sehingga dukungan dan partisipasi dari masyarakat sangat diharapkan. Hal terungkap dari wawancara dengan seorang informan sebagai berikut.

Program Pemerintah Kota dalam menetapkan kebijakan penarikan retrusi kebersihan sangat baik apabila diimbangi dengan Sistim Operasional

Pelayanan yang baik sehingga tidak menimbulkan permasalahan lingkungan di dikemudian hari. Namun dalam pelaksanaannya ada hal-hal yang perlu diperbaiki terutama mekanisme kerja dan perilaku aparat yang kurang mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut..... (wawancara dengan masyarakat pembayar retribusi kebersihan, Juni, 2011).

Pengelolaan kebersihan perlu ditangani secara optimal agar tidak menimbulkan masalah di lingkungan pemukiman dalam wilayah perkotaan. Perkembangan kota menuntut kerja keras semua pihak untuk menangani masalah kebersihan, terutama pemerintah kota, bahwa jika sektor kebersihan diharapkan menjadi salah satu sumber penerimaan daerah maka pelayanan kebersihan harus ditingkatkan sebagai dasar untuk meningkatkan besaran pungutan. Meningkatnya jumlah pungutan dan realisasi penerimaan sektor retribusi kebersihan dapat mendorong peningkatan pendapatan daerah (PAD) melalui peningkatan partisipasi dalam membayar retribusi atas peyanan kebersihan yang diberikan oleh pemerintah kota. Hal itu terungkap dari wawancara dengan seorang informan sebagai berikut.

Program pemerintah Kota Baubau dalam menetapkan kebijakan penarikan retribusi kebersihan sangat baik apabila diimbangi dengan sistim operasional pelayanan yang baik sehingga tidak menimbulkan permasalahan lingkungan dikemudian hari. namun dalam pelaksanaannya ada hal-hal yang perlu diperbaiki terutama mekanisme kerja dan perilaku aparat yang kurang mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut.(wawancara dengan masyarakat pembayar retribusi di kota Baubau, Juli 2011).

Informasi tersebut menunjukkan bahwa bagi masyarakat, pungutan retribusi kebersihan bukanlah suatu masalah, asalkan penetapan retribusi itu diikuti dengan perbaikan pelayanan kebersihan bagi masyarakat kota, seperti peningkatan armada angkutan, penambahan jumlah personil, serta manajemen pengelolaan sampah yang

lebih profesional, disertai kedisiplinan petugas dalam menangani sampah dan kebersihan kota secara konsisten dan berkelanjutan.

Retribusi merupakan aspek pembiayaan yang cukup penting karena merupakan sumberdaya yang menggerakkan sistem pengelolaan sampah, maka retribusi hendaknya dipersiapkan dengan secara seksama dan mempunyai landasan yang kuat, agar masyarakat dapat menerima kenyataan bahwa untuk mendapatkan hidup yang sehat dan lingkungan yang bersih dibutuhkan biaya. Apabila masyarakat sudah sadar akan kewajibannya maka diharapkan adanya peningkatan penerimaan bagi keuangan daerah Kota Baubau. Partisipasi masyarakat dalam kegiatan membayar retribusi kebersihan merupakan salah satu komponen pokok dalam rangka berhasil ataupun gagalnya suatu kebijakan.

Pengelolaan retribusi kebersihan kota Baubau dilaksanakan dilaksanakan berdasarkan Perda No 3/ 2004 tentang Retribusi Kebersihan Kota Baubau. Pelaksanaannya melibatkan beberapa instansi atau SKPD terkait yakni Dinas Kebersihan dan Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah. Pengelolaan retribusi kebersihan di Kota Baubau secara khusus dilaksanakan atau menjadi tanggungjawab dari Dinas Kebersihan tetapi dilakukan oleh Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Baubau. Hal itu sesuai dengan Keputusan Walkota Baubau Nomor 8 Tahun 2007 tentang Penyerahan Beberapa Urusan Pemerintahan dalam Bidang Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Baubau. Pengalihan penarikan retribusi pengelolaan retribusi itu didasari oleh pertimbangan antara lain karena terbatasnya sarana yang dimiliki dan terbatasnya personil sebagai akibat dari keuangan daerah yang untuk membiayai

operasionalisasi pemungutan dan pengelolaan retribusi.

Informasi tersebut di atas terlihat bahwa dalam pengelolaan retribusi kebersihan terdapat dua lembaga di pemerintahan kota yang bertanggungjawab secara substantif, yakni dinas kebersihan bertanggungjawab terhadap pelaksanaan pelayanan kebersihan kepada masyarakat. Adanya pelayanan kebersihan yang baik sebagai tugas utama Dinas Kebersihan Kota Baubau, menjadi dasar bagi masyarakat untuk membayarkan kewajibannya, yakni nominal retribusi atas pelayanan yang diberikan oleh pemberi layanan. Sebaliknya, baik pemerintah kota, adanya pelayanan yang bersih merupakan kewajiban yang harus diberikan kepada masyarakat, dan menjadi dasar bagi Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, untuk menetapkan hak memungut retribusi kepada masyarakat yang telah diberikan pelayanan publik.

Fakta di atas terlihat bahwa antara kewajiban memberikan layanan dengan hal memungut dilakukan oleh SKPD atau Dinas yang berbeda. Kewajiban melayani kebersihan masyarakat menjadi beban, kewajiban, tugas dan tanggungjawab Dnas Kebersihan Kota Baubau, sementara hak untuk memungut retribusi menjadi kewenangan Dinas Pengelolaan Pendapatan, Keuangan dan Aset Daerah (PPKAD). Untuk memaksimal kinerja kebijakan pengelolaan retribusi kebersihan, memerlukan koordinasi yang baik dan kerjasama yang akurat antara Dinas Kebersihan dengan Dinas PPKAD. Sebelum upaya meningkatkan target penerimaan retribusi yang dilakukan oleh Dinas PPKAD sesuai dengan kewenangannya, terlebih dahulu Dinas PPKAD harus berkoordinasi dengan Dinas Kebersihan untuk memberikan pelayanan

kebersihan yang maksimal kepada masyarakat.

Pelayanan kebersihan pada wilayah Kota Baubau perlu ditingkatkan dengan melakukan upaya-upaya meningkatkan kualitas pelayanan kebersihan, maka antara Dinas PPKAD dengan Dinas Kebersihan perlu sinergi merancang program dan kerjasama dalam merencanakan, melaksanakan dan mewujudkan kebersihan yang akan dinikmati oleh masyarakat kota. Konsep dari retribusi adalah bahwa masyarakat membayar atas pelayanan yang diberikan oleh pemberi layanan dalam hal ini Dinas Kebersihan, dalam kasus ini Dinas Kebersihan tidak mungkin dapat diharapkan bekerja sendiri dalam memberikan pelayanan kebersihan, karena kepentingan yang berbeda dimana kewenangan memberikan pelayanan dan menarik retribusi atas layanan tidak berada dalam satu lembaga yang secara organisasi dipimpin oleh satu orang. Karena itu, maka untuk dapat mewujudkan pelayanan kebersihan yang berkualitas Dinas Kebersihan perlu berkoordinasi dengan Dinas PPKAD. Upaya menaikkan jumlah pungutan retribusi kebersihan oleh Dinas PPKAD, tidak mungkin dilakukan tanpa terlebih dahulu memperbaiki kualitas layanan yang menjadi tanggungjawab Dinas Kebersihan. Sebaliknya, upaya memperbaiki kualitas pelayanan sulit diharapkan dari Dinas Kebersihan semata, karena mereka akan merasa tidak menarik pungutan atau pelayanan yang diberikannya. Untuk itulah dukungan dan kerjasama dengan Dinas PPKAD diperlukan. Oleh karena itulah koordinasi dalam pelaksanaan kebijakan retribusi kebersihan harus dilakukan secara baik, konsisten dan berkelanjutan. Hal itu sesuai dengan pandangan Edwars III, bahwa fungsi koordinasi sangat penting dan merupakan salah satu penentu dalam

mewujudkan efektivitas implementasi kebijakan.

Berkembangnya obyek-obyek retribusi kebersihan seperti meningkatnya pendapatan rumah tangga, banyaknya jumlah perusahaan industri, perhotelan, organisasi sosial dan ruas-ruas pelayanan kebersihan lainnya, maka semakin tinggi pula potensi penerimaan retribusi kebersihan yang mungkin dapat dihasilkan sebagai pendapatan daerah dari sektor retribusi. Semakin tinggi tingkat pendapatan masyarakat maka semakin baik pula potensi penerimaan sektor retribusi. Suparmoko (1992:98-99), menguraikan bahwa kemampuan untuk membayar retribusi ditentukan oleh besarnya pendapatan baik yang berasal dari tenaga kerja maupun kekayaan dan besarnya pengeluaran masyarakat serta pengeluaran konsumsi masyarakat.

Mewujudkan potensi pendapatan bagi Dinas Kebersihan maka salah satu upaya dengan meningkatkan sarana dan prasarana pendukung serta dukungan sumberdaya perlu ditingkatkan dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kebersihan. Sumberdaya dimaksud adalah SDM dan financial sebagai modal untuk meningkatkan kinerja pelayanan kebersihan dan pengelolaan retribusi dalam konteks implementasi kebijakan retribusi kebersihan. Dukungan sumber daya menjadi kata kunci dalam implementasi kebijakan menurut Edwas III, sedangkan oleh Hogwood dan Gunn dalam Wahab (2001:71) bahwa masalah sumber daya, bukan hanya ketersediaannya melainkan juga perpaduan sumber-sumber yang tersedia yang dikelola secara baik untuk menunjang pelaksanaan kebijakan itu sendiri.

Upaya mendorong peningkatan penerimaan dari sektor retribusi khususnya retribusi kebersihan, selain memperhatikan kemampuan ekonomi rakyat juga perlu

dilakukan secara konkrit dengan memperhatikan kondisi riil lapangan, tidak hanya didasarkan pada kalkulasi prakiraan di atas meja yang belum tentu sesuai dengan fakta lapangan. Kasus Pemerintah Kota Baubau, dalam penetapan target hanya berdasarkan realisasi tahun sebelumnya sebagai dasar menetapkan target kenaikan jumlah persentase penerimaan tanpa melakukan perhitungan potensi riil di lapangan. Karena itulah maka target penerimaannya retribusi belum sebesar potensi yang sebenarnya.

Target yang ditetapkan memang terus meningkat sejak tahun 2006 hanya Rp 80.000.000,- sementara tahun 2007 dan 2008 sebesar Rp. 90.000.000.-, tahun 2009 sebesar Rp. 120.000.000.- dan kemampuan realisasi meningkat tahun 2006 sebesar 121,85%, tahun 2007 sebesar 119,20%, tahun 2008 sebesar 129,64% dan tahun 2009 sebesar 86,71%. (tabel 3). Jika dibandingkan dengan kontribusi sumbangan retribusi kebersihan terhadap PAD target dan penerimaan itu masih relatif rendah. Tahun 2006 hanya sebesar 3,65%, tahun 2007 sebesar 3,76%, tahun 2008 sebesar 3,31%, dan tahun 2009 hanya sebesar 3,03 (Tabel 4). Sebagai kota jasa, pemerintah kota Baubau harusnya masih dapat meningkatkan target dan realisasi penerimaan dari sektor retribusi kebersihan ini lebih dari yang dicapai sekarang ini. Hal membutuhkan kemauan politik dari para penyelenggaran kebijakan seperti DPRD dan eksekutif serta dukungan masyarakat.

Setiap implementasi kebijakan ditentukan pulan oleh dukungan faktor luar kebijakan seperti proses-proses politik dan masyarakat luas terutama para pemangku kepentingan. Oleh Davey (1988:153) menjelaskan bahwa penerimaan (retribusi) seringkali jatuh di bawah tingkat yang sesungguhnya untuk kebutuhan operasional

pelayanan secara efektif. Hal itu disebabkan karena keengganan politik untuk meningkatkan tarif atau mengenakan sanksi kepada masyarakat, sebab hal itu terkait dengan reputasi politik, popularitas politik dan keberpihakan kepada masyarakat. Ada kecenderungan para politisi menahan diri untuk menaikkan tarif pungutan retribusi yang membebani masyarakat karena menyangkut keberpihakan mereka kepada rakyat dan tidak mau membebani masyarakat yang diwakilinya.

Pelaksanaan kebijakan retribusi kebersihan di kota Baubau, pada satu sisi sudah berjalan baik, namun dalam hal tertentu terlihat belum maksimal pencapaiannya. Hal itu terkait dengan berbagai faktor penentu dalam implementasi kebijakan itu sendiri. Sebagaimana diutarakan oleh Sunggono bahwa implementasi kebijakan ditentukan oleh sejumlah faktor.

Pertama, isi dan substansi kebijakan. Suatu kebijakan yang tidak memberikan manfaat dan bersentuhan langsung dengan masyarakat, tidak sesuai dengan aturan yang ada, atau bertentangan dengan nilai-nilai dalam masyarakat, seringkali mengalami hambatan dan bahkan gagal dalam implelementasinya. Tidak jelasnya tujuan kebijakan, tidak rincinya metode palaksanaan (petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis) implementasi juga seringkali menjadi faktor penentu keberhasilan implemntasi kebijakan. Dalam kasus implementasi kebijakan retribusi kebersihan di kota Baubau, salah satu faktor penghambatnya dalah karena pentunjuk pelaksanaan yang belum dibuat dengan jelas mengakibatkan pelaksanaan kebijakan ini belum dapat diwujudkan secara maksimal. Langkah-langkah aksi pelaksanaan kebijakan yang belum dibuat dengan baik menjadikan pelaksanaan kebijakan juga belum optimal.

Kedua, karena kurangnya ketetapan atau aturan intern yang dilakukan secara konsisten, mengakibatkan pelaksanaan kebijakan tidak berjalan dengan baik. Kasus implementasi kebijakan kebersihan di kota Baubau yang belum berjalan dengan baik juga karena belum diterapkan sanksi dan hukuman bagi mereka yang lalai melaksanakan kewajibannya membayar retribusi yang menjadi tanggungjawabnya.

Ketiga, faktor informasi. Implementasi kebijakan publik yang baik selalu ditunjang atau berada dalam kondisi dimana setiap pemangku kepentingan telah mengetahui hak dan kewajibannya, tugas dan tanggungjawabnya dan mampu mewujudkannya dalam praktek pelaksanaan kebijakan. Untuk memastikan bahwa semua pihak yang terkait mengetahui hak dan kewajiban serta tugas dan tanggungjawabnya, maka diperlukan suatu komunikasi kebijakan kepada seluruh lapisan masyarakat yang terkait, baik aparat yang menjadi sumber kebijakan maupun masyarakat luas yang menjadi subyek dan obyek kebijakan. Oleh Edwars III, hal itu dilihatnya sebagai salah satu faktor penentu keberhasilan dalam implementasi kebijakan. Kasus implementasi kebijakan retribusi kebersihan di kota Baubau, informasi mengenai isi dan segala hal yang terkait dengan kebijakan ini belum diketahui oleh semua elemen masyarakat yang berkepentingan. Mengenai tarif dan siapa saja, masih ada masyarakat yang tidak mengetahui berapa kewajiban yang harus dibayar oleh setiap unsur wajib retribusi. Ketidaktahuan itu disebabkan karena belum berjalannya proses komunikasi kebijakan secara efektif dalam implementasi kebijakan retribusi kebersihan di kota Baubau. Menurut Edwars, III, tanpa adanya komunikasi yang baik atas kebijakan yang ada, dan apalagi jika tidak menyentuh semua elemen yang berkepentingan atau unsur *stakeholders*, maka sulit rasanya

untuk mengharapkan keberhasilan dalam implementasi kebijakan. Para pelaku utama kebijakan seringkali memiliki peran dan mempunyai informasi yang lengkap atas kebijakan yang ada dan mereka memainkan peran penting dalam mendorong penyebarluasan informasi kebijakan. Karena itu, keberhasilan implementasi dalam kaitan dengan akses informasi para pihak terkait sangat ditentukan sejauhmana pemegang kuasa atau pemilik kewenangan menyebarkan informasi kebijakan kepada masyarakat luas atau para pemangku kepentingan.

Keempat, dukungan sumber daya. Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit diwujudkan dan mencapai hasil maksimal jika tidak cukup dukungan sumberdaya dan dukungan lingkungan kebijakan yang tidak kondusif. Karena itu, seringkali sumberdaya pendukung seperti SDM sebagai mesin dalam pelaksanaan kebijakan dan financial sebagai bahan bakar dalam pelaksanaan kebijakan. Ketersediaan SDM tidak akan ada artinya, tanpa didukung oleh sumberdayan financial memadai dan cukup sesuai kebutuhan. Hal lain adalah pendistribusian potensi dan sumberdaya yang ada. Faktor ini juga menjadi faktor penentu dalam menunjang implementasi kebijakan yang efektif. Penyebab dari gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan oleh aspek pembagian potensi yang ada diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Hal ini berkaitan dengan diferensiasi, perbedaan, pembagian yang berbeda, ada pekerjaan spesifik membutuhkan alokasi anggaran lebih besar, dan ada pula lingkup pekerjaan yang tidak membutuhkan pendanaan besar. Konteks membangun keadilan distribusi sumber daya ini, seorang pimpinan organisasi wajib memahami dan mengetahui tipe-tipe dana jenis pekerjaan menurut spesifikasinya. Dalam setiap organisasi terdapat

struktur atau bagian pelaksana yang dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas, alokasi sumberdaya serta pembatasan-pembatasan yang kurang jelas (Sunggono,1994 : 149-153).

Kelima, faktor penyebab lain yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan adalah ketidakpatuhan masyarakat. Kasus implementasi kebijakan retribusi kebersihan di kota Baubau, masih ada warga yang membangkang. Adanya pembangkangan oleh warga terlihat ketika ada sekelompok warga yang tidak mau membayar retribusi. Hal itu terjadi karena masyarakat belum menerima manfaat atas retribusi yang dibayarkan, selain karena belum adanya sanksi kepada mereka yang melanggar. Menurut Anderson bahwa faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi pelaksanaan kebijakan publik adalah: 1) Konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, karena aturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu; 2) Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah; 3) Adanya keinginan mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum; 4) Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada kebijakan publik; 5) Apabila kebijakan itu ditentang secara tajam karena berlawanan dengan sistem nilai yang dianut masyarakat luas atau oleh kelompok kelompok tertentu dalam masyarakat (Sunggono, 1994 :144-145).

Pelaksanaan kebijakan kebersihan sampah, masih belum ada standar operasional prosedur sebagai pegangan bagi aparat dalam menjalankan tugas dan sekaligus menjadi rambu-rambu yang harus dipatuhi oleh masyarakat sebagai pembayar retribusi, dan pemerintah kota selaku pemberi pelayanan kebersihan kota. Untuk menjamin terlaksananya kebijakan maka perlu adanya perumusan kebijakan mengenai SOP dan disosialisasikan kepada semua elemen yang berkepentingan termasuk masyarakat sebagai obyek sekaligus subyek kebijakan retribusi kebersihan. Tanpa kesadaran dan kontribusi masyarakat dalam membayar retribusi persampahan atau kebersihan, maka target atau cita-cita dari lahirnya kebijakan tersebut tidak akan pernah tercapai atau dapat direalisasikan secara baik.

2. Pelaksanaan Kebijakan dalam Penerimaan Retribusi

Pelaksanaan kebijakan banyak menentukan keberhasilan implementasi kebijakan adalah faktor adalah alokasi sumber daya maupun financial secara proporsional untuk mendukung pelaksanaan kebijakan. Maksudnya adalah dalam elemen ini yang dianggap paling penting dalam proses implementasi kebijakan publik adalah terletak pada bagaimana sumber-sumber yang ada dapat dialokasikan dan didistribusikan dengan adil. Umumnya yang sering terjadi ialah proses alokasi sumber-sumber itu yang sering tidak adil. Sering kali terjadi bahwa dana yang diberikan oleh pemerintah pada masyarakat miskin misalnya, yang nantinya sampai ketangan masyarakat hanya tinggal sepuluh atau dua puluh persennya saja dari total dana yang dianggarkan. Sisanya lebih banyak dikorupsi oleh para *implementing agent*. Untuk itu pada elemen ini kontrol harus dilaksanakan dengan ketat karena

pada fase ini seringkali terjadi pelanggaran terutama yang dilakukan oleh *implementing agent* dengan korupsi sumber-sumber yang tersedia atas sebuah program pembangunan yang merupakan produk kebijakan publik dari pemerintah.

Aspek-aspek yang disebabkan itu merupakan suatu rangkaian yang tidak terputus, bahwa kebijakan dibuat ketika dilakukan administrasi dan diadministrasikan ketika dibuat. Setiap kebijakan yang telah ditetapkan pada saat akan diimplementasikan selalu didahului oleh penentuan unit pelaksana (*governmental units*), yaitu jajaran birokrasi publik mulai dari tahap birokrasi yang pali yang rendah sampai yang tertinggi atau top leader, membangun koordinasi internal maupun koordinasi eksternal. Dalam pelaksanaan kebijakan, dukungan sumberdaya, anggaran dan termasuk SDM sangat menentukan. Tanpa dukungan sumberdaya sulit untuk diharapkan dapat terlaksana dengan baik. Dalam pelaksanaan kebijakan retribusi kebersihan, dukungan pendanaan untuk menunjang operasional belum maksimal dilakukan. Akibatnya, pelaksanaan pelayanan kebersihan belum berjalan dengan baik. Hal itu dipertegas oleh wawancara dengan Kadis Kebersihan sebagai berikut:

Kami masih kesulitan untuk memaksimalkan pelayanan kebersihan kota karena masih terbatasnya anggaran, dan armada angkutan sampah yang ada. Untuk memacu kinerja pengelolaan kebersihan, perlu didukung sumberdaya yang memadai dan pendistribusiannya dilakukan secara proporsional. (wawancara Kadis Kebersihan Kota Baubau, Juli 2011).

Selain itu, dalam pelaksanaan kebijakan, kejelasan rencana aksi atau juklak dan juknis juga menjadi faktor penentu. Karena itu, setiap pelaksanaan kebijakan

perlu kerangka kerja, tujuan dan target yang jelas sebagai pedoman bagi para pelaksana untuk menyelenggarakan kebijakan dengan baik.

Implementasi kebijakan publik merupakan tindakan yang dilaksanakan oleh para individu, kelompok pemerintah dan swasta, yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran, yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan meliputi semua tindakan yang berlangsung antara pernyataan atau perumusan kebijakan dan dampak aktualnya. Keberhasilan implementasi ditentukan oleh antara lain, kemampuan para pihak dalam menerjemahkan sisi dari kebijakan. Pelaksanaan kebijakan retribusi juga ditentukan oleh sejauhmana kebijakan retribusi itu difahami oleh aparat yang melaksanakan kebijakan itu. Termasuk dalam hal ini, adalah kemampuan para aparat dalam merumuskan tindakan-tindakan aksi dalam rangka mewujudkan kebijakan retribusi.

Oleh karena itu, untuk memperkuat pemahaman publik atau para pihak terhadap pelaksanaan kebijakan diperlukan adanya penyiapan sumber daya manusia pelaksana. Biasanya hal ini dilakukan melalui pelatihan, sosialisasi dan sosialisasi atau workshop untuk memastikan bahwa kebijakan itu telah dapat difahami substansinya sebelum dilaksanakan. Kemampuan memahami atau menerjemahkan kebijakan retribusi di kota Baubau, berbeda antara pemerintah selaku pelaksana dengan masyarakat selaku obyek dan sekaligus sasaran dari kebijakan itu. Di tingkat aparat, belum semua pihak yang terkait mampu memahami kebijakan retribusi. Pada level pelaksana lapangan, tidak memahami seluruh isi kebijakan, yang diketahui

adalah hanya besaran pungutan, tetapi yang terkait dengan kewajiban yang harus dilakukan sehubungan dengan penarikan retribusi itu belum dipahami secara mendalam. Hal itu dapat disimak dari pernyataan informan berikut ini sebagai berikut:

Kami tahu berapa besarnya pungutan yang harus ditarik dari para pembayar retribusi yang menjadi kewajiban setiap unsure pembayar retribusi, tetapi kami tidak sempat membaca semua isi dari pada Perda Tentang Retribusi itu (wawancara dengan Petugas Pemungut retribusi kebersihan pada Dinas Pendapatan Kota Baubau, Juli 2011)

Pernyataan atas mengandung makna bahwa isi kebijakannya saja belum diketahui secara keseluruhan, tidak pernah baca perdanya, apalagi menginterpretasikan dalam pelaksanaan. Memang, tidak semuanya harus menguasai substansi kebijakan, tetapi bagi aparat pemungut itu adalah suatu yang harus diketahui. Sebab dengan mengetahui isi kebijakannya akan memudahkan dalam melaksanakan serta akan lebih mampu menjelaskan kepada masyarakat luas, jika ada unsure masyarakat yang membayar retribusi kebersihan mempertanyakan eksistensi Perda tentang retribusi tersebut. Salah satu hambatan dalam implementasi kebijakan adalah ketidakmampuan aparat pelaksana dalam memahami isi kebijakan itu. Hal itu juga menjadi penyebab, mengapa kebijakan retribusi di Kota Baubau belum dapat dilaksanakan secara baik dan memberikan hasil maksimal sesuai dengan tujuan dan target dari adanya Perda itu.

Pemahaman aparat terhadap hak dan kewajiban pemerintah sehubungan dengan pengelolaan kebersihan belum maksimal. Antara petugas pemungut dengan petugas kebersihan belum berjalan seirama. Dalam pemahaman masyarakat, setiap

pembayaran retribusi kebersihan adalah terkait dengan adanya pembersihan yang dilakukan oleh pemerintah kota terhadap lingkungan pemukiman warga. Sementara dari perpektif pelayanan kebersihan, petugas hanya melakukan pembersihan pada tempat-tempat umum seperti pasar, jalan umum protocol dan tempat-tempat tertentu yang menjadi tempat pembuangan sementara (TPS).

Kenyataannya pemahaman masyarakat, mereka hanya mau membayar iuran retribusi jikalau lingkungan pemukiman mereka bersih. Yang dibayar oleh masyarakat adalah pelayanan jasa kebersihan. Hal itu dapat disimak dari pernyataan informan berikut:

Andaikan tidak dipotong langsung melalui pembayaran rekening listrk, kami hanya mamu membayar kalau lingkungan kami bersih. Kotoran di sekitar pemukiman bersih dari sampah, baru kami bayar, kalau tidak bersih, kenapa harus bayar? Warga masyarakat membayar pelayanan publik atas kebersihan.(wawancara dengan masyarakat pembayar retribusi kebersihan, di kota Baubau, Juli 2011)

Penjelasan di atas membrikan gambaran bahwa pemahaman masyarakat atas retribusi kebersihan sudah tepat. Hanya saja belum dimbangi dengan pemahaman apara pelaksana tentang perlunya memaksimalkan pelayanan kebersihan kepada masyarakat tentang penciptaan lingkungan bersih di kota Baubau. Di pihak lain, masih ada masyarakat yang tidak mengetahui untuk kepentingan apa mereka membayar retribusi kebersihan. Membayar retribusi dianggap sebagai kewajiban semua rakyat, yang harus dipenuhi sebagai warga negara. Padahal dari perpektif pelayanan publik, pembayaran retribusi selalu terkait dengan adanya pelayanan yang

diberikan oleh pihak lain kepada yang membayar retribusi atas jasa pelayanan yang diberikan itu.

kita diwajibkan bayar iuran kebersihan setiap bulan dan itu harus dibayar karena ditetapkan oleh pemerintah kota. Dan biasanya dibayar langsung melalui pembayaran rekening listrik setiap bulan. Memang nilainya tidak seberapa, Cuma disisipkan melalui rekening listrik yang saya bayar setiap bulan (wawancara dengan warga pembayar retribusi kebersihan, Juli 2001)

Pernyataan itu mengandung makna bahwa membayar iuran kebersihan merupakan kewajiban masyarakat yang harus dipenuhi oleh setiap penduduk kota Baubau. Tidak ada kaitannya dengan pemberian pelayanan publik. pemahaman ini masih belum tepat. Salah satu penyebab dari hal itu adalah kurang sosialisasi tentang kebijakan retribusi ini. Kurangnya sosialisasi ini dapat disebabkan oleh antara lain keterbatasan SDM aparat, serta faktor pembatas lain yang memungkinkan kegiatan pemberian informasi kepada masyarakat mengenai kebijakan retribusi tidak berjalan atau tidak dilaksanakan secara efektif.

Hal itu sejalan dengan pandangan Lineberry dalam Muchsin dkk, (2002:102) bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan ditentukan oleh kemampuan aparat dalam menjabarkan tujuan kebijakan ke dalam berbagai aturan pelaksana *standard operating procedures* SOP serta koordinasi berbagai sumber dan pengeluaran kepada kelompok sasaran; pembagian tugas di dalam dan diantara dinas/dinas/badan pelaksana serta pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan. Satu dari empat elemen yang diungkapkan Lineberry sebagai faktor penentu implementasi kebijakan dalam kaitan dengan pemahaman dan interpretasi atas peraturan itu adalah terkait dengan kemampuan merumuskan dan menetapkan standar

operasional dan prosedur *standard operating procedures* SOP. Konsep ini lebih dikenal dengan istilah petunjuk pelaksanaan (Juklak) dan petunjuk teknis (Juknis).

SOP ini adalah merupakan panduan bagi unit organisasi yang ada dalam melakukan kegiatan implementasi kebijakan publik yang sedang dijalankan. Unit-unit organisasi yang ditunjuk, dalam melakukan tugasnya tidak boleh berjalan menyimpang dari SOP yang ada. Sebab bila unit organisasi itu menjalankan aktivitasnya menyimpang dari SOP yang ada maka besar kemungkinan tujuan yang ingin dari sebuah produk kebijakan tidak akan tercapai.

3. Upaya Perbaikan Layanan Kebersihan

Untuk menjalankan suatu kebijakan, diperlukan pengorganisasian yang mantap dan dengan memperhatikan seluruh dukungan sumber daya termasuk dukungan-dukungan non materi yang dapat mendukung atau sekaligus bisa menghambat pelaksanaan kebijakan itu. Pelaksanaan kebijakan yang baik, biasanya perlu dilakukan oleh tim atau komite pelaksana yang dipersiapkan secara khusus. Jika hal itu terkait dengan aktivitas secara berkelanjutan maka diperlukan pembentukan tim kerja permanen atau kelembagaan baru untuk dapat menjamin terlaksananya kegiatan terkait dengan kebijakan itu.

Menurut Muchsin dkk, (2002:102), untuk mengimplemmentasikan secara baik diperlukan suatu pengorganisasian yang baik. Termasuk dalam hal ini adalah pembentukann unit organisasi dan staf pelaksana. Elemen ini adalah bagian yang harus dilakukan paling awal dalam kegiatan implementasi kebijakan publik. Sebab tanpa adanya penentuan yang jelas terlebih dahulu atas unit organisasi pelaksana dari

implementasi kebijakan publik ini maka proses implementasi kebijakan publik tidak akan dapat dijalankan. Sebuah produk kebijakan baru dapat diterapkan dengan baik ketika telah ada kepastian akan institusi atau organisasi yang ditunjuk untuk melaksanakan kebijakan publik tersebut.

Pembentukan organisasi dimaksud tidak berarti harus membuat lembaga baru, tetapi yang dimaksud adalah memberdayakan organisasi yang ada. Untuk dapat memberdayakan organisasi yang ada, selain memerlukan kemampuan dan peahaman yang mendalam, juga perlu adanya jaringan melalui pembentukan koordinasi pelaksanaan kegiatan secara tepat. Menurut Lineberry dalam Muchsin dkk, (2002:102) koordinasi mencakup berbagai sumber dan pengeluaran serta pembagian tugas antar lembaga yang ada. Elemen ini lebih menitikberatkan pada proses teknis yang akan berlangsung di lapangan selama berjalannya proses implementasi kebijakan publik.

Salah satu elemen dipandang bahwa hal yang paling penting dalam implementasi kebijakan publik adalah bagaimana para pelaksana implementasi kebijakan publik itu menerapkan strategi-strategi tertentu dalam melakukan pekerjaannya. Strategi-strategi yang paling pokok adalah bagaimana kemampuan mereka melakukan koordinasi antar mereka, kordinasi internal secara horizontal, koordinasi dengan pihak luar sebagai unsur yang ikut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Koordinasi dalam konteks ini juga terkait dengan strategi dalam menentukan peran masing-masing pihak, atau melakukan pembagian tugas antar

mereka. Kemampuan ini akan mencerminkan bagaimana kerapihan kerja dan *performance* dari organisasi tersebut dalam menjalankan tugasnya.

Pelaksanaan kebijakan retribusi kebersihan, proses pelaksanaan koordinasi sudah relatif berjalan dengan baik. Hal itu terlihat dari adanya kerjasama antara dinas pendapatan dengan unit-unit pelaksana teknis yang dipercaya melakukan penarikan tariff kebersihan seperti PLN, Koperasi, yang telah ikut membantu dalam melakukan penarikan pungutan retribusi kebersihan kepada masyarakat. Adanya pembagian tempat penarikan retribusi seperti itu menjadikan masyarakat kesulitan ketika hendak melakukan complain atas kurang maksimalnya pelayanan kebersihan. Pelayanan kebersihan harusnya sudah menjadi kewajiban utama dari Dinas kebersihan, tanpa harus ada desekana masyarakat, upaya memberikan atau membersihkan lingkungan perkotaan sudah menjadi kewajiban SKPD ini. Sayangnya, dinas ini belum maksimal melakukan pemeliharaan kebersihan di lingkungan pemukiman perkotaan. Pada hal, upaya mendorong menaikkan besarnya pungutan retribusi kebersihan dalam rangka mendorong peningkatan penerimaan daerah dari sektor retribusi harus diawali dengan perbaikan kebersihan. Hal itu perlu dilakukan agar masyarakat tidak keberatan dengan adanya peningkatan jumlah pungutan dari retribusi kebersihan ini.

Meskipun telah ada upaya yang dilakukan untuk mengefektifkan pelaksanaan kebijakan retribusi, melalui koordinasi antara SKPD terkait, namun hal itu belum dapat diwujudkan. Setiap SKPD yang terlibat atau yang terkait dengan pemeliharaan kebersihan kota terkesan saling mengharap jika sudah menyangkut pelaksanaan tugas membersihkan. Karena itu, pemerintah kota merasa enggan memberikan

anggaran operasional untuk menunjang pelaksanaan pelayanan kebersihan. Hal itu terjadi karena antara yang dikeluarkan pemerintah dengan yang didapatkan dinilai tidak seimbang. Pada hal, jika berbicara mengenai pelayanan publik, pemerintah lokal, tidak bisa memaksakan diri menaikan pungutan atas setiap jasa pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Secara filosofis, negara berkewajiban memberikan pelayanan publik kepada dengan tanpa harus mengharapakan imbalan. Sebab sudah kewajiban pemerintah yang berkuasa untuk selalu meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat luas termasuk pelayanan kebersihan.

Salah seorang pengamat lokal memberikan penjelasan bahwa layanan publik seperti ketertiban, kebersihan, keamanan, kenyamanan adalah merupakan tanggungjawab negara atau pemerintah yang berkuasa.

Pelaksanaan kordinasi dibutuhkan untuk menjamin terlaksananya kegiatan pelayanan termasuk pelaksanaan kebersihan. Namun hal yang tidak boleh dilupakan bahwa pemerintah wajib memberikan layanan publik yang menjadi kebutuhan masyarakat. Saat ini pemerintah terkesan masih ogah-ogahan mengurus pelayanan publik. Jika pemerintah tidak serius, maka proses pelayanan publik akan selalu terbengkalai, masyarakat selalu dirugikan. Pada sistem yang diadopsi di Indonesia, sesuai UUD 1945 bahwa bumi dan air dan kekayaan yang ada di dalamnya dipelihara dan dikuasi oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. (wawancara dengan pemerhati pelayanan publik di Kota Baubau, Juli 2011).

Pernyataan di atas memberkan gambaran bahwa proses pelaksanaan pelayanan publik termasuk mengenai kebersihan masih dinilai belum maksimal. Karena itu wajar saja jika penerimaan dari sektor retribusi ini juga belum maksimal. Hal itu terlihat dari kontribusi penerimaan sektor retribusi kebersihan terhadap total PAD dan terhadap total penerimaan dalam APBD masih sangat rendah. Untuk

mewujudkan hal itu, pelaksanaan koordinasi diperlukan untuk memastikan bahwa setiap unsur atau elemen yang terkait penyelenggaraan kebijakan retribusi kebersihan dapat melaksanakan tugas pelayanan secara adil dan memberikan kepuasan bagi masyarakat sehingga masyarakat tidak merasa keberatan untuk membayar lebih atas jasa pelayanan kebersihan yang diberikan pemerintah kota atau aparat kebersihan kota.

UNIVERSITAS TERBUKA

BAB V

SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Berdasarkan hasil analisis data dan temuan penelitian yang dilakukan maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan retribusi kebersihan dan kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Baubau, bahwa didasarkan pada Perda No. 3/2004 tentang Retribusi Kebersihan Kota Baubau yang pelaksanaannya dilakukan secara terkoordinasi antara Dinas Kebersihan dan Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah. Sesuai Keputusan Walikota Baubau No 8 Tahun 2007 penarikan retribusi menjadi kewenangan Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, sementara pelayanan kebersihan menjadi tanggungjawab Dinas Kebersihan. Namun demikian dalam pelaksanaan belum maksimal, sosialisasi kebijakan belum berjalan dengan baik, penggalian potensi masih kurang dilakukan, penetapan target penerimaan dan realisasinya pun masih rendah. Kontribusinya retribusi kebersihan terhadap PAD masih sangat kurang yakni sebesar rata-rata 3,44% selama kurun waktu 2006 sampai dengan 2009, disisi lain berdasarkan potensi yang ada, kontribusi retribusi kebersihan terhadap PAD masih dapat ditingkatkan.
2. Aspek-aspek yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan peningkatan retribusi kebersihan dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Baubau adalah faktor *political will* yang tinggi dan faktor dukungan sumber daya, serta kesadaran masyarakat dalam mendukung

pelaksanaan kebijakan. Sedangkan faktor penghambat implementasi kebijakan adalah kualitas sumber daya manusia relatif rendah, baik pendidikan maupun komitmen dan keuletan dalam menjalankan tugas sistem akuntansi pengelolaan penerimaan masih relatif rendah, ketersediaan sarana dan prasarana baik kualitas maupun kuantitas belum memadai, upah petugas lapangan yang relatif masih sangat rendah, volume sampah yang terus meningkat, tuntutan masyarakat akan perbaikan pelayanan kebersihan, ketersediaan teknologi pengolahan sampah daur ulang belum ada.

B. Saran

Dari hasil temuan penelitian lapangan, pembahasan, dan kesimpulan hasil penelitian yang telah dijelaskan, maka beberapa saran yang diajukan adalah:

1. Implementasi kebijakan perlu dimaksimalkan terutama proses sosialisasi kebijakan, penggalian potensi baru, penetapan target penerimaan yang realistis sesuai dengan potensi yang ada, peningkatan kualitas pelayanan kebersihan kepada masyarakat, meningkatkan proses pengawasan dan menjalankan kebijakan sesuai aturan, termasuk mendorong kesadaran masyarakat untuk membayar retribusi kebersihan melalui penyuluhan, pemberian sanksi terhadap pelanggaran hukum retribusi kebersihan dan meningkatkan biaya operasional pemeliharaan.
2. Terhadap obyek-obyek retribusi yang ada hendaknya perlu dipelihara dan dijaga serta perlu meningkatkan pencarian obyek-obyek retribusi potensial yang dapat dijadikan Retribusi Daerah yang mendukung peningkatan sumber Pendapatan Asli Daerah. Dengan Pendapatan Asli Daerah

3. Perlu peningkatkan kualitas sumber daya manusia, baik pendidikan, maupun pelatihan-pelatihan tentang pajak dan retribusi membangun komitmen dan keuletan dalam menjalankan tugas, perbaikan sistem akuntansi pengelolaan penerimaan retribusi, meningkatkan ketersediaan sarana dan prasarana, perbaikan upah petugas lapangan dan pengembangan teknologi pengolahan daur ulang sampah.
4. Untuk meningkatkan motivasi petugas mulai dari petugas kebersihan serta pemungut retribusi kebersihan dengan menaikkan gaji/honor mereka secara memadai sesuai keadaan sekarang, untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, sehingga mereka dapat lebih meningkatkan semangat dan gairah kerja dalam melaksanakan tugasnya semaksimal mungkin.

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR PUSTAKA

- Alisjahbana (2008). Desentralisasi fiskal dan hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Diambil dari situs World Wide Web <http://digilib.petra.ac.id/>.
- Anderson, James E. (1994). *Public policy making – an introduction* (second edition). Texas : A & M University.
- Bogdan, Robert dan Tailor, Steven.J. (1993). *Kualitatif dasar-dasar penelitian*. Surabaya : Usaha Nasional.
- Bogdan, C. Robert and Biklen, Sari Knoop. (1992). *Quantitative research for education : An intruduction to theory and method*. Terjemahan oleh Munandir. 1990. Jakarta : Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Cheema, G. Shabir and Dennis A. Rondinelli. (1983). *Decentralization and development: policy implementation in developing countries*. Beverly Hills/London/New Delhi : Sage Publications.
- Davey, Kenneth. (1988). *Pembiayaan pemerintah daerah* , terjemahan Amarullah, Hamdami Amin dkk. Jakarta : UI Press.
- Devas, Binder, Booth, Davey, Kelly. (1999). *Keuangan pemerintah daerah Indonesia*. Jakarta : UI Press.
- Dunn, William N. (1988). *Analisis kebijakan publik*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Edward III, George C dan Ira Sharkansky, (1978). *The policy predicament – making and implementing public policy*. San Fransisco : W.H Freeman and Company.
- Effendi, S. (1992). Reformasi Administrasi. *Ceramah Pada Re-entry Workshop Strategic Management of Local Authorities*. Jakarta : Badan Diklat Depdagri.
- Ermaya, Suradinata. (1996). *Organisasi dan manajemen pemerintahan dalam kondisi era globalisasi*. Bandung : Ramadhan.
- Fried. S. (1963). *The goverment of the oppresse*. London : Penguin.

- Goggin, Ivancevich. (1984). *Organisasi dan manajemen perilaku struktur proses*. Jakarta : Penerbit Erlangga.
- Hamdi, Muchlis. (1999). *Laporan hasil tim studi pengkajian ilmu pemerintahan*. Jakarta : IIP.
- Harits, Benyamin. (1995). *Peranan administrasi pemerintah daerah*. Bandung : Prisma.
- Hariyoso, H. (2002). *Pembaruan birokrasi dan kebijakan publik*. Jakarta : Peradaban.
- Hidayat dan Sucherly. (1986). *Peningkatan produktivitas organisasi pemerintah dan pegawai negeri – Kasus Indonesia*. Jakarta : dalam Prisma Nomor 12 LP3S.
- Islamy, M. Irfan. (2000). *Prinsip-prinsip perumusan kebijaksanaan negara*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Jones, Charles O. (1994). *Pengantar kebijakan publik* Terjemahan Ricky Istamto, Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Kaho, Joseph, Rewo. (2002). *Prospek otonomi daerah di negara republik Indonesia*. Jakarta : Rajawali Pers.
- Keban, Yeremias T. (1995). *Indikator kinerja pemda, pendekatan manajemen dan kebijakan*. Yogyakarta : Fisip UGM.
- Lincoln, Y.S. & Guba, E.G. (1985). *Naturalistic inquiry*. California : Sage Publication Inc.
- Lofland, J and Lyn H Lofland, (1984). *Analyzing Social Settings: A Guide to Qualitative Observation and Analysis*, Belmont : Wadsworth Publishing Co.
- Mardiasmo. (2000). *Otonomi dan manajemen keuangan daerah*. Yogyakarta : Penerbit ANDI.
- Mayer, Robert dan Greenword. (1986). *Rancangan penelitian kebijakan sosial*. Jakarta : Rajawali.
- McQueen. (1998). *Hubungan pusat dan daerah dalam pembangunan dan keuangan negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

- Moleong L.J. (1988). *Metodologi penelitian kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.
- Muchsin, H dan Putra, Fadillah. (2002). *Hukum dan kebijakan publik*. Malang: Averroes Press.
- Musgrave, Richard A., dan Peggy B. Musgrave. (1989). *Keuangan negara dalam teori dan praktek*. Jakarta : Erlangga.
- Nasution. (1988). *Metodologi penelitian naturalistik kualitatif*. Bandung : Tarsito.
- Nugroho D, Riant. (2006). *Analisis kebijakan* . Jakarta : PT Alex Media Komputindo.
- Nurrochmat. (2006). Kebijakan Publik, artikel diperoleh dari webside, <http://www.perpin.wordpress.com>.
- Nurmantu, Safri. (1994). *Dasar-dasar perpajakan*. Jakarta : Penerbit Ind-Hill. Co.
- Ripley, Randal B and Grace A. Franklin. (1986). *Policy implementation and Bureaucracy*. Chicago : Dorsey Press.
- Saragih. (1996). *Dasar-dasar kebijaksanaan pembangunan nasional dan keuangan negara*. Jakarta : PT. Rineka Cipta.
- Santoso. (1988). *Analisis kebijakan publik*. Jokjakarta : PT. Tiara Wacana.
- Sugiyono. (2001). *Metodologi penelitian ilmu administrasi*. Bandung : Alfabeta.
- Sungguno, Bambang (1994). *Hukum dan kebijaksanaan publik*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Sulaiman, Affan. (1998). *Public policy-kebijakan pemerintah*. Bandung : BKU Ilmu Pemerintahan Program Magister Ilmu-ilmu Sosial pada Institut Ilmu Pemerintahan Kerjasama UNPAD-IIP.
- Sutopo. Heribertus. (1999). *Pengantar penelitian kualitatif (Dasar-Dasar Teoritis dan Praktis)*. Surakarta : Pusat Penelitian Universitas Sebelas Maret.
- Suparmoko. (1992). *Pengantar Teori Mikro Ekonomi dalam penerimaan pajak nasional*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Suprana, Jaya. (1996). *Kepuasan konsumen di mata produsen, sebuah telaah Kelirumologis*, Makalah Dialog Produsen – Konsumen tentang Kepuasan Pelanggan dalam menyongsong Era Globalisasi, 28 Maret 1996, YLKI Jakarta.

- Suprihanto, J. (2003). *Perilaku organisasional*. Yogyakarta : STIE-YKPN.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. (1996). *Budaya birokrasi dalam konteks transformasi struktural, antara harapan dan kenyataan*. Jokjakarta : JKAP : Vol 1.
- Van Mater. (2005). *Pengantar analisis kebijakan negara*, terjemahan Solichin Abdul, Jakarta : Rineka Cipta.
- Wahab, Solichin Abdul. (2004). *Analisis kebijakan – dari formulasi ke implementasi kebijaksanaan negara*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Wibawa, Samudera. (1994). *Kebijakan publik proses dan analisis*. Jakarta : Intermedia.
- Widayat, K. (2005). Pemungutan Retribusi Daerah Perlu Diawasi Serius. Diambil 04-03-2009 dari situs World Wide Web <http://www.tempointeractive.com/>
- Winardi, J. (1990). *Azas-azas manajemen*. Bandung : Alumni.
- Winarno, Budi. (2002). *Teori dan proses kebijakan publik*. Yogyakarta : Media Presindo.
- Yuwono. (1985). *Kualitas komunikasi dalam manajemen produk dan jasa*. Yogyakarta : Ekonisia.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

**UNIVERSITAS TERBUKA
UT – UPBJJ KENDARI
PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

PEDOMAN WAWANCARA UNTUK PEGAWAI :

1. Bagaimana pendapat Bapak/Ibu tentang besaran retribusi yang harus dibayar oleh setiap orang pengguna jasa kebersihan di kota Baubau.
2. Bagaimana pendapat Bapak/Ibu tanggapannya atas pungutan retribusi sampah di kota Baubau.
3. Bagaimana pendapat Bapak/Ibu tentang fasilitas yang dimiliki oleh Dinas Kebersihan Kota Baubau saat ini.
4. Bagaimana pendapat Bapak/Ibu tentang dukungan komitmen pemerintah Kota Baubau atas pengadaan sarana prasarana fisik yang ada dikantor Dinas Kebersihan Kota Baubau
5. Bagaimana pendapat Bapak/Ibu penempatan pegawai pada UPTD khususnya bagi tenaga honorer dengan tugas yang diserahkan.
6. Bagaimana pendapat Bapak/Ibu dengan jumlah pegawai dan pengembangan karier pegawai yang ditempatkan pada Kantor Dinas Kebersihan Kota Baubau
7. Bagaimana pendapat Bapak/Ibu tentang cara pelayanan penarikan retribusi sampah yang diberikan apakah dapat diandalkan

**UNIVERSITAS TERBUKA
UT – UPBJJ KENDARI
PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

PEDOMAN WAWANCARA UNTUK MASYARAKAT :

1. Menurut Anda apakah kinerja pelayanan yang diberikan sudah tepat kepada masyarakat pengguna jasa kebersihan.
2. Menurut Anda apakah setiap pegawai atau tenaga kebersihan sudah sesuai dengan kebutuhan pemungutan retribusi berlaku adil dan merata atas pelayanan yang diberikan.
3. Menurut Anda bagaimana penyampaian informasi dalam pelayanan yang diberikan kepada masyarakat atas pungutan melalui potongan rekening.
4. Menurut Anda bagaimana prosedur pelayanan atas pengangkutan sampah disetiap rumah penduduk
5. Menurut anda bagaimana dengan Fasilitas fisik atau sarana prasarana yang dimiliki oleh Kantor Dinas kebersihan Kota Baubau.

TRANSKRIP HASIL WAWANCARA

NO	NAMA RESPONDEN	PERNYATAAN
	Petugas Pemungut retribusi kebersihan pada Dinas Pendapatan Kota Baubau, Juli 2011	Kami tahu berapa besarnya pungutan yang harus ditarik dari para pembayar retribusi yang menjadi kewajiban setiap unsur pembayar retribusi, tetapi kami tidak sempat membaca semua isi dari pada Perda Tentang Retribusi itu (wawancara dengan Petugas Pemungut retribusi kebersihan pada Dinas Pendapatan Kota Baubau Juli 2011)
	Masyarakat pembayar retribusi kebersihan, di kota Baubau, Juli 2011	Andaikan tidak dipotong langsung melalui pembayaran rekening listrik, kami hanya mau membayar kalau lingkungan kami bersih. Kotoran di sekitar pemukiman bersih dari sampah, baru kami bayar, kalau tidak bersih, kenapa harus bayar? Warga masyarakat membayar pelayanan publik atas kebersihan,(wawancara dengan masyarakat pembayar retribusi kebersihan, di kota Baubau, Juli 2011)
	Masyarakat pembayar retribusi kebersihan, Juli 2001	kita diwajibkan bayar iuran kebersihan setiap bulan dan itu harus dibayar karena ditetapkan oleh pemerintah kota. Dan biasanya dibayar langsung melalui pembayaran rekening listrik setiap bulan. Memang nilainya tidak seberapa, Cuma disisipkan melalui rekening listrik yang saya bayar setiap bulan (wawancara dengan warga pembayar retribusi kebersihan, Juli 2001)
	Pemerhati pelayan publik di Kota Baubau, Juli 2011).	Pelaksanaan kordinasi dibutuhkan untuk menjamin terlaksananya kegiatan pelayanan termasuk pelaksanaan kebersihan. Namun hal yang tidak boleh

		<p>dilupakan bahwa pemerintah wajib memberikan layanan publik yang menjadi kebutuhan masyarakat. Saat ini pemerintah terkesan masih ogah-ogahan mengurus pelayanan publik. Jika pemerintah tidak serius, maka proses pelayanan publik akan selalu terbengkalai, masyarakat selalu dirugikan. Pada sistem yang diamut di Indonesia, sesuai UUD 1945 bahwa bumi dan air dan kekayaan yang ada di dalamnya dipelihara dan dikuasi oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. (wawancara dengan pemerhati pelayan publik di Kota Baubau, Juli 2011).</p>
	<p>Kadis Kebersihan Kota Baubau, Juli 2011).</p>	<p>Kami masih kesulitan untuk memaksimalkan pelayanan kebersihan kota karena masih terbatasnya anggaran, dan armada angkutan sampah yang ada. Untuk memacu kinerja pengelolaan kebersihan, perlu didukung sumberdaya yang memadai dan pendistribusiannya dilakukan secara proporsional. (wawancara Kadis Kebersihan Kota Baubau, Juli 2011).</p>
	<p>Staf Dinas Pendapatan Kota Baubau, Juli 2011).</p>	<p>” Petugas yang ditempatkan pada UPTD sebagian pegawai honor, pegawai baru, pegawai yang tidak menguasai permasalahan tentang maksud dan tujuan dari retribusi kebersihan. Mereka ditugaskan langsung berhadapan dengan masyarakat meskipun dengan pengetahuan dan pengalamannya yang masih pas-pasan. (wawancara, dengan salah seorang staf Dinas Pendapatan Kota Baubau, Juli 2011).</p>

NO	NAMA RESPONDEN	PERNYATAAN
	<p>Staf Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Aset Daerah, Juni, 2011.</p>	<p>UPTD dibentuk oleh Pemerintah Daerah dengan maksud untuk mengoptimalkan pemungutan retribusi dan pendapatan serta yang lainnya, yang mana dalam pelaksanaannya sering terjadi konflik antara petugas pemungut retribusi dengan masyarakat disebabkan antara Dinas pemberi layanan kebersihan dengan UPTD pemungut retribusi tidak berada pada satu unit kerja (wawancara dengan staf Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Aset Daerah... (wawancara di Baubau, Juni, 2011).</p>
	<p>Masyarakat pembayar retribusi kebersihan, Juni, 2011).</p>	<p>Program Pemerintah Kota dalam menetapkan kebijakan penarikan retribusi kebersihan sangat baik apabila diimbangi dengan Sistem Operasional Pelayanan yang baik sehingga tidak menimbulkan permasalahan lingkungan di dikemudian hari. Namun dalam pelaksanaannya ada hal-hal yang perlu diperbaiki terutama mekanisme kerja dan perilaku aparat yang kurang mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut..... (wawancara dengan masyarakat pembayar retribusi kebersihan, Juni, 2011).</p>
	<p>Masyarakat pembayar retribusi di kota Baubau, Juli 2011).</p>	<p>Program pemerintah Kota Baubau dalam menetapkan kebijakan penarikan retribusi kebersihan sangat baik apabila diimbangi dengan sistem operasional pelayanan yang baik sehingga tidak menimbulkan permasalahan lingkungan dikemudian hari, namun dalam pelaksanaannya ada hal-hal yang perlu diperbaiki terutama mekanisme kerja dan perilaku aparat yang kurang mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut.(wawancara dengan masyarakat pembayar retribusi di kota Baubau, Juli 2011).</p>