

TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

**ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN RETRIBUSI KEBERSIHAN DAN
KONTRIBUSINYA TERHADAP PENINGKATAN**

PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD)

DI KOTA BAUBAU



TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Magister Sains dalam Ilmu Administrasi
Bidang Minat Administrasi Publik

Disusun oleh :

ASVA RINNY

NIM : 015 541 409

PROGRAM PASCA SARJANA

UNIVERSITAS TERBUKA

UPBJJ – KENDARI

2011

KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
Jl. Cabe Raya, Pondok Cabe Ciputat 15418
Telp. 021.7415050, Fax. 021.7415588**

PENDAFTARAN UJIAN SIDANG

N a m a : ASVA RINNY
N I M : 015 541 409
Program : Magister Admnsitrasi Publik
Alamat/No.Telp : Jl. Wa Ode Wau Lrg. Tarbiyah / 0813 3191 5360
Judul : Analisis Implementasi Kebijakan Retribusi Kebersihan dan Kontribusinya Terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Baubau

Persyaratan (terlampir) :

- a. LKAM
- b. Keterangan TAPM layak Uji dari Pembimbing
- c. Bukti Setoran Pembayaran Biaya Ujian Sidang
- d. TAPM Rangkap 5 (lima)

Permintaan Waktu Pelaksanaan Ujian Sidang :

H a r i :
Tanggal :
Waktu :

Menyetujui : Kendari,.....2011

Pembimbing I Yang Mendaftar,

(Dr. Ir. Jamal Bake, M.Si.)
NIP :

(Asva Rinny)
NIM : 015 541 409

Pembimbing II

Mengetahui,
Kepala UPBJJ-UT Kendari

(Suciati, M.Sc, PhD)
NIP :

(Drs. Wawan Ruswanto, M.Si.)
NIP :

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
Jl. Cabe Raya, Pondok Cabe Ciputat 15418
Telp. 021.7415050, Fax. 021.7415588**

Kepada
Yth. Direktur Program Pascasarjana
Universitas Terbuka
Jl. Cabe Raya, Pondok Cabe

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya selaku Pembimbing TAPM dari mahasiswa:

Nama / NIM : ASVA RINNY / 015 541 409
Judul : Analisis Implementasi Kebijakan Retribusi Kebersihan dan Kontribusinya
Terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Baubau.

Menyatakan dengan sesungguhnya, bahwa TAPM dari mahasiswa yang bersangkutan sudah / baru% sehingga dinyatakan sudah layak uji / belum layak uji* dalam Ujian Sidang Tugas Akhir Program Magister (TAPM).

Demikian keterangan ini dibuat untuk menjadikan periksa.

Kendari, September 2011

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Ir. Jamal Bake, M.Si.

Suciati, M.Sc, Ph.D

UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER SAINS
DALAM BIDANG MINAT ADMINISTRASI PUBLIK

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul Analisis Implementasi Kebijakan Retribusi Kebersihan dan Kontribusinya Terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Baubau 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.

Kendari, 2011

Yang menyatakan,

ASVA RINNY
NIM : 015 541 409

LEMBAR PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Analisis implementasi Kebijakan Retribusi Kebersihan dan Kontribusinya terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Baubau.

NAMA : Asva Rinny

NIM : 015 541 409

PROGRAM STUDI : Sains dalam Ilmu Administrasi
Bidang Minat Admisitrasi Publik

Menyetujui :

Pembimbing I,

Pembimbing II,

Dr. Ir. Jamal Bake, M.Si

Suciati, M.Sc, Ph.D

Mengetahui :

Ketua Bidang Ilmu / Program Magister Sains
dalam Ilmu Administrasi,

Direktur Program Pasca Sarjana,

Dra. Susianti, M.Si

Suciati, M.Sc, Ph.D

**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA**

Jl. Cabe Raya, Pondok Cabe Ciputat 15418
Telp. (021) 741 5050, Fax. (021) 741 5588

BIODATA

Nama : ASVA RINNY
 NIM : 015 541 409
 Tempat dan tanggal lahir : Kendari, 15 November 1967
 Register Pertama :
 Riwayat Pendidikan : SDN 1 Kemaraya Kendari, Tamat Tahun 1979
 SMPN 1 Kendari, Tamat 1983
 SMAN 1 Kendari, Tamat 1986
 S1 Universitas Halupleo, Tamat 1993
 Riwayat Pekerjaan : 1 Maret 1994 sebagai Staf pada Kanwil Dep. Pertanian
 Provinsi Sulawesi Tenggara.
 Tahun 1998 s/d 2005 Kepala Seksi Hortikultura pada Dinas
 Pertanian Kota Baubau
 Tahun 2005 s/d sekarang sebagai Kepala Bidang Pertamanan
 dan Pemakaman pada Dinas KP3K Kota Baubau
 Alamat Tetap : Jl. Wa Ode Wau Lorong Tarbiyah RT. 03 RW. 03 Kelurahan
 Tanganapada Kecamatan Murhum Kota Baubau.

Baubau, September 2011

ASVA RINNY
NIM. 015 541 409

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, penulis bersyukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa yang senantiasa melimpahkan rahmat dan karunianya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan thesis ini. Thesis yang berjudul “Analisis Implementasi kebijakan Retribusi Kebersihan dan Kontribusinya Terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Baubau”, ditulis untuk memenuhi salah syarat guna memperoleh gelar Magister Adinistrasi 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 thesis 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 thesis ini diselesaikan. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terimakasih dan penghargaan kepada:

1. Bapak Drs. H. MZ. Amirul Tamim, M.Si (Walikota Baubau) yang telah mengizinkan penulis melanjutkan studi pada Pasca Sarjana Universitas Terbuka.
2. 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.
3. 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 thesis ini.
4. Drs. MZ. Thamsir Tamim, M.Si (Kepala Kantor Kebersihan Pertamanan, Pemakaman dan Pemadam Kebakaran Kota Baubau) atas dukungan moril dan materil selama penulisan thesis ini.

5. Para responden yang tidak dapat saya tuliskan namanya yang telah memberikan keterangan sebagai bahan masukan dalam penulisan thesis 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. Hormat dan doa penulis kirimkan 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 tesis ini. Semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Baubau, September 2011

Penulis

**LEMBAR PERSETUJUAN
TAPM**

**ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN RETRIBUSI KEBERSIHAN
DAN KONTRIBUSINYA TERHADAP PENINGKATAN
PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD)**

DI KOTA BAUBAU,

ASVA RINNY

NIM : 015 541 409

Menyetujui :

Pembimbing I : Dr. Ir. Jamal Bake, M.Si (.....)

Pembimbing II : Suciati, M.Sc. Ph.D. (.....)

Mengetahui :

Ketua Bidang ISIP

Dra. Susianti, M.Si.

NIP : 19671214 199303 2 002

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.

Di dalam berbagai penelitian, pustaka maupun laporan laporan yang ada terungkap bahwa masih banyak jenis sumber pendapatan daerah yang belum dikelola dengan baik, sedangkan yang dikelola belum maksimal. Devas, dkk., (1989:59), mengungkapkan bahwa Kabupaten dan Kotamadya memiliki 50 jenis pajak daerah, tetapi hanya 8 sampai 12 jenis saja yang dipungut Nugroho (2000:74-78). 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 (1988) 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, Nugroho (2000:110-126).

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 selain diperlukan untuk membayar belanja pegawai, juga diperlukan dalam rangka 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 diperluas 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 retribusi 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.

Penerimaan Pemerintah Daerah Kota Baubau melalui retribusi kebersihan menunjukkan kurang adanya peningkatan yang berarti bahkan untuk tahun terakhir ini tidak mencapai target yang telah ditetapkan. Padahal jumlah wajib retribusi kebersihan untuk setiap tahunnya mengalami peningkatan. Disamping itu, Pemerintah Kota Baubau dalam kurun waktu 4 (empat) tahun terakhir, cukup memberikan perhatian secara mendalam dan menyeluruh mengenai masalah

anggaran yang dikeluarkan berkaitan dengan layanan yang diberikan terutama dalam hal pengadaan sarana dan prasarana pengelolaan kebersihan

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 riil, gambaran tentang sumbangan relatif penerimaan retribusi pelayanan kebersihan dalam kaitannya dengan retribusi daerah secara keseluruhan dan kontribusinya dalam PAD di Kota Baubau disajikan sebagai berikut. Pada tahun 2006, sumbangan retribusi kebersihan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar 3,65% tahun 2007 sebesar 3,76% tahun 2008 sebesar 3,31% dan pada tahun 2009 sebesar 3,03% . Sumbangan retribusi kebersihan terhadap retribusi daerah

adalah pada tahun 2006 sebesar 2,59%, tahun 2007 sebesar 1,54%, tahun 2008 sebesar 1,71% serta pada tahun 2009 adalah sebesar 1,59% .

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 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 Kebijakan Retribusi Kebersihan Dan Kontribusinya Terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Baubau.

B. Perumusan Masalah

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

- a. Bagaimana implementasi kebijakan retribusi kebersihan dan bagaimana pula kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Baubau,

- b. Aspek aspek apa yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan peningkatan retribusi kebersihan dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Baubau,

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian :

- a. Mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan retribusi kebersihan dan kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Baubau,;
- b. Mengetahui dan menganalisis aspek-aspek yang mendukung dan yang menghambat implementasi kebijakan retribusi kebersihan dalam pendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

2. Manfaat Penelitian

- a. Manfaat praktis diharapkan memberikan manfaat Dalam proses pengambilan keputusan oleh pemerintah Daerah khususnya yang berkenaan dengan implementasi kebijakan retribusi kebersihan terhadap peningkatan pendapat Asli Daerah (PAD).
- b. Manfaat teoritis, dari aspek keilmuan penelitian ini diharapkan dapat menjadi media untuk pengembangan berbagai Teori yang sangat berguna bagi pengembangan pemahaman, penalaran dan pengalaman peneliti khususnya dalam bidang ilmu administrasi.

BAB II KAJIAN TEORI DAN KERANGKA PIKIR PENELITIAN

A. Kajian Teori

1. Konsep Kebijakan Publik (*Public Policy*)

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 (1988 : 10) 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 **Friedrick** (1963 : 79) 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 (1993 : 192) yang memaknai kebijakan dalam 4 aspek sebagai berikut.

Kebijakan yang diterapkan secara subjektif yang dalam operatifnya merupakan : (1) suatu pengarisan ketentuan; (2) yang bersifat pedoman, pegangan, bimbingan untuk mencapai kesepakatan dalam maksud/cara/sarana; (3) bagi setiap usaha dan kegiatan sekelompok manusia yang berorganisasi; (4) sehingga terjadi dinamika gerakan tindakan yang terpadu, sehaluan dan seirama 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 (1988:5) 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 Tjokroamidjoyo (1991:114) 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 Tjokroamidjojo (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 mengelompokkan 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*).

a. 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).

b. Sifat Kebijakan Publik

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 tindakan-tindakan 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 akibatnya bagi masyarakat, baik yang diinginkan yang berasal dari tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah, Budi Winarno (2002 :19-20).

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

c. Proses Analisis Kebijakan Publik

Proses kebijakan baru dimulai ketika para pelaku kebijakan mulai sadar bahwa adanya situasi permasalahan atau kekecewaan dalam perumusan kebutuhan, nilai dan kesempatan menurut Ackoff dalam Dunn (2000:121). Dalam analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah dan evaluasi. Dalam analisis kebijakan prosedur tersebut memperoleh nama-nama khusus yakni sebagai berikut: 1) Perumusan masalah, menghasilkan pendefinisian dan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah terkait dengan perlunya suatu kebijakan; 2) Peramalan, atau peridiksi, menyediakan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari penerapan kebijakan yang akan dilaksanakan; 3) Rekomendasi, (preskripsi) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi; 4) Pemantauan yakni (deskripsi) menghasilkan

informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari suatu fakta terkait dengan pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan; 5) Evaluasi, yakni mempunyai nama sama dengan yang dipakai dalam bahasa sehari-hari, menyediakan informasi konsekuensi pemecahan atau pengatasan masalah, yakni melihat proses dan dampak dari kebijakan.

Analisis kebijakan paling setidak meliputi tujuh langkah dasar yaitu: *Pertama*, formulasi masalah kebijakan. Untuk dapat mengkaji sesuatu masalah publik diperlukan teori, informasi dan metodologi yang relevan dengan identifikasi masalah akan tepat dan akurat, selanjutnya dikembangkan menjadi policy question yang dianggap teori dan metode yang diperlukan dalam tahapan ini adalah metode penelitian termasuk evaluation riset dengan substansi persoalan yang dihadapi, serta informasi mengenai permasalahan yang sedang dilakukan; *Kedua*, formulasi tujuan. Suatu kebijakan selalu mempunyai tujuan untuk memecahkan masalah publik. Analisis kebijakan harus dapat jelas, realistis dan terukur. Jelas, maksudnya mudah dipahami, realistis maksudnya sesuai nilai-nilai bisa diperhitungkan secara nyata, atau dapat diuraikan menurut ukuran atau satuan-satuan tertentu;

Ketiga, penentuan kriteria. Analisis memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif-alternatif. Hal-hal yang sifat ekonomi (efisiensi, dsb) politik (konsensus antar stakeholder, dsb), administratif (kemungkinan efektif yang menyangkut nilai-nilai abstrak yang fundamental seperti etika dan falafah (equity, equality); *Keempat*, penyusunan model. Model adalah abstraksi dari dunia nyata dapat pula didefinisikan sebagai gambaran sederhana dari realitas perbahan dalam faktor penyebab; *Kelima*, pengembangan alternatif. Alternatif adalah sejumlah

alat atau cara-cara yang dapat dipergunakan untuk mencapai, langsung ataupun ditentukan . Alternatif –alternatif kebijakan dapat muncul dalam pikiran seseorang;

Keenam, penilaian alternatif. Alternatif – alternatif yang ada perlu dinilai berdasarkan kriteria sebagaimana yang dimaksud pada langkah gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan fisibilitas tiap alternatif dalam pencapaian tujuan, mana yang layak, efektif dan efisien, perlu juga menjadi perhatian bahwa, mungkin suatu alternatif administrasi bisa dilaksanakan tetapi bertentangan dengan nilai-nilai sosial atau bahkan mempunyai dampak seperti perlu penilaian etika dan falsafah atau pertimbangan lainnya yang mungkin diperlukan; *Kelujuh*, rekomendasi kebijakan. Penilaian atas alternatif-alternatif akan memberikan gambaran tentang sebuah pilihan alternatif yang tepat , analisis kebijakan publik pada langkah terakhir ini adalah merumuskan rekomendasi mengenai alternatif yang optimum. Rekomendasi dapat satu atau beberapa alternatif, dengan argumentasi yang lengkap.

2. Implementasi Kebijakan Publik

Poerwadarminta, (1990:327). Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa *implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carryingout* (me nyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan

sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu. (Wahab, 1997 : 67).

Pengertian implementasi diatas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian ditiadakan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Van Meter dan Van Horn dalam Abdul Wahab (1997 : 65) menyatakan bahwa : Proses implementasi adalah *“those action by public or private individuals groups that are directed the achivement of objectives set forth in prior decisions”* (tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan).

Lebih lanjut **Meter** dan **Horn** (dalam **Wahab**, 1997 : 79) mengemukakan dimensi implementasi kebijakan sebagai konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi yaitu : “perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak.” Berdasarkan pada dimensi tersebut, Wahab (1997 : 79) menjelaskan bahwa :

Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini ialah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi ?. Seberapa jauhkah tingkat efektivitas mekanisme-mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur ? (masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi

yang bersangkutan). Seberapa pentingkah rasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi ? (hal ini menyangkut masalah kepatuhan).

Perubahan dalam implementasi kebijakan tergantung unsur-unsur tertentu yang dapat menggagalkan implementasi kebijakan, sebagaimana yang dikemukakan Maarse dalam Hoogerwerf (1983 : 169-173) sebagai berikut : “isi kebijakan, informasi, dukungan dan pembagian potensi.” Isi kebijakan harus jelas dan terinci mengenai tujuan-tujuan, sarana, penetapan prioritas. Informasi harus jelas dan sesuai dengan isi kebijakan serta disampaikan secara menyeluruh dan terus menerus. Dukungan masyarakat sangat diperlukan, oleh sebab itu tidak dapat diabaikan. Potensi dalam masyarakat harus digali dan dimanfaatkan semaksimal mungkin dalam mendukung implementasi kebijakan dimaksud.

Menurut Wahab (1997 : 81) terdapat beberapa variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu :

- 1) Mudah tidaknya masalah dikendalikan tergantung pada kesukaran-kesukaran teknis, keseragaman perilaku kelompok sasaran, prosentase kelompok sasaran dibanding jumlah penduduk, dan ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan.
- 2) Kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi meliputi : kejelasan dan konsistensi tujuan, digunakannya teori kausal yang memadai, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarki dalam dan di antara lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana, dan rekrutmen pejabat pelaksana akses formal pihak luar.
- 3) Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi meliputi : kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok, dukungan dari pejabat atasan, dan komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana.

Lebih lanjut Wahab (1997 : 107) mengemukakan bahwa yang paling diperhatikan dalam implementasi kebijakan adalah “dampak yang dipersepsikan oleh

kelompok-kelompok masyarakat dan lembaga-lembaga atasan yang berwenang.” Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Sunggono 1994:137). Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan, Winarno (2002:102). Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut implementasi oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun, yaitu: a). Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya; b). Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai; c). Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia; d). Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal; e). Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungannya; f) . Hubungan saling ketergantungan kecil; g). Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan; h). Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat; i). Komunikasi dan koordinasi

yang sempurna; j) j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna (Wahab,1997:71-78).

a. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan.

Menurut George Edward III), 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. Afaktor birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta (Winarno,2002: 126-151). 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, 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 (Sunggono, 1994 : 144).

b. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat yaitu sebagai berikut:

- 1) **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;
- 2) **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;

3) **Dukungan.** Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut; 4) **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 (Sunggono,1994 : 149-153).

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 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, 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 alternative, seperti program-program atau pembelajaran prioritas, dan memilih diantara alternative-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 (2001:65) 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 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, usually incorporate in a statute 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 pursued, 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. 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 (responsiveness). 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 (1975:99) 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 (1995:1) 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 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 berkaitan 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, (1999:5) 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 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 (2001:71) 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) 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)

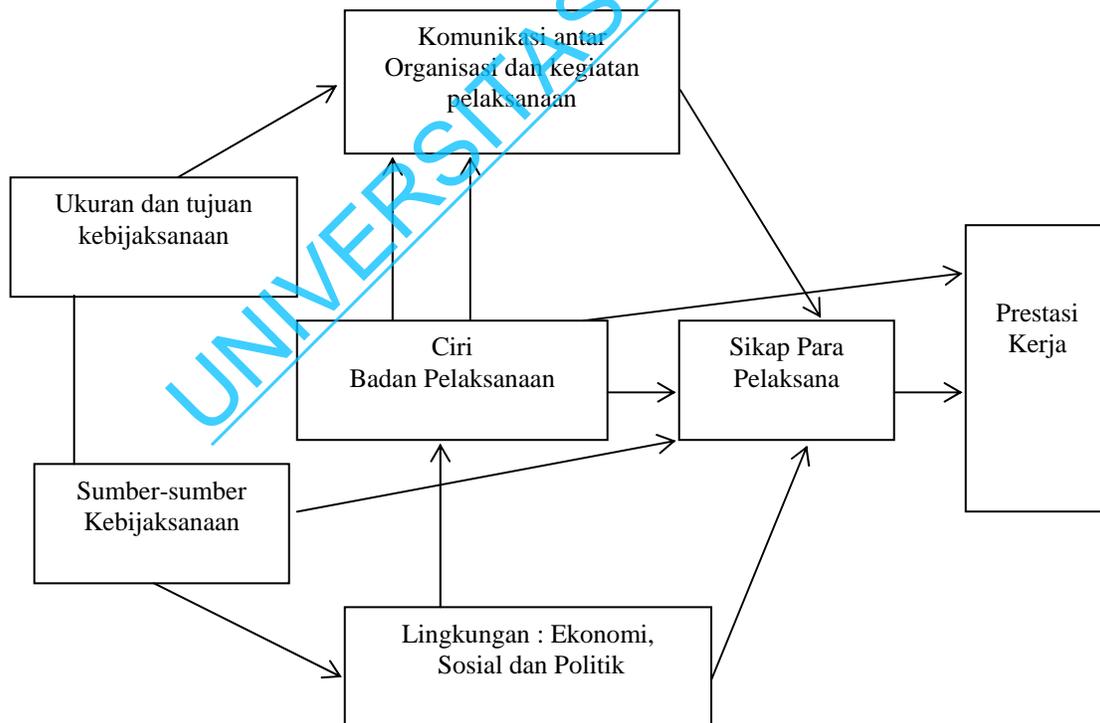
Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

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.

Model lain yang bisa dikembangkan untuk menganalisis atau mengkaji keberhasilan dari implementasi kebijakan dapat juga dilihat model yang dikemukakan Meter dan Horn (1975), dan Goggin (1990). Model proses implementasi kebijakan oleh Van Meter dan Van Horn 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. Alur yang menghubungkan antara kebijakan dengan prestasi kerja dipisahkan oleh jumlah variabel bebas. Teori ini variabel-variabel bebasnya adalah : 1) Ukuran dan tujuan kebijakan; 2) Sumber kebijakan; 3) Ciri atau sifat institusi pelaksana; 4) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan pelaksanaan; 5) Sikap para pelaksana; dan 6) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik; hal ini dapat digambarkan seperti berikut :

Gambar : 1 Model Proses Implementasi Kebijakan



Kebijakan sebagai variabel yang menetapkan tujuan, begitupun dalam implementasinya didukung 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.

Model komunikasi implementasi kebijakan publik yang dikembangkan Goggin (1990) adalah bahwa variasi keberhasilan proses kebijakan publik sebagai komunikasi kebijakan. Model ini dirancang untuk menjawab tingkat keberhasilan suatu kebijakan yang sama kemudian diterapkan pada lebih dari satu daerah, untuk memperoleh informasi tentang keberhasilannya. Hipotesis yang dikembangkan oleh Goggin bahwa semakin besar kapasitas dari daerah untuk merealisasi tujuan kebijakan, maka semakin mungkin bagi itu untuk menciptakan keberhasilan implementasi kebijakan publik. Kapasitas daerah dalam melaksanakan preferensi pembangunan, diterapkan pada kebijakan clean government di USA dengan unit analisis negara bagian.

Beberapa konsep penting yang digunakan oleh Goggin sebagai variabel dalam kinerja implementasi, yaitu : (1) Policy Goal (kebijakan); (2) Delivery (wahana); dan (3) *Outcome* (lingkungan sosial). Selanjutnya komponen tersebut, dalam proses implementasi kebijakan merupakan proses delivery yang disusun setelah suatu kebijakan diadopsi; kemudian delivery ini diharapkan mendapatkan hasil (*outcome*).

Untuk menghasilkan *outcome*, 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 *outcome*-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 berkait 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.

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, Muchsin dkk, (2002:102) 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.

Ada empat elemen yang diungkapkan Lineberry tersebut adalah sekaligus sebagai dasar untuk memahami kebijakan publik. *Pertama*, adalah yang berkait dengan 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.

Kedua, adalah terkait dengan 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.

Ketiga, adalah 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.

Keempat, adalah 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. Keempat aspek ini, adalah 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.

Lain lagi pendapat Anderson (1979:92-93) yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat dari empat aspek, yaitu; “*who is involved in policy implementation, the nature of the administrative process, compliance with policy, and the effect of implementation on policy content impact*”. (Dari mereka yang melakukan implementasi kebijakan, hakekat dari proses administrasi, kepatuhan pada kebijakan, dan aspek dari implementasi kebijakan itu). Aspek lain yang penting dalam implementasi 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.

3. 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 (1994:32), 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 (2000:7), 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 fiskal daerah, maka salah satu upa 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 penyelenggara 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 PAD, maka pengelolaan retribusi masih perlu dikaji dan terus ditingkatkan untuk memberikan kontribusi yang tinggi terhadap penerimaan daerah dalam membiayai 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., (1989:46), 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 (1998:12-18) 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 memakai 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 disepakati. 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 (1998:2) 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 bis melalui jawatan transportasi, lahan-lahan pada stasiun bis, 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 dan 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 Penelitian

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, pelaksanaan ketetapan itu serta aspek-aspek yang mendukung dan menghambat pelaksanaan ketetapan pemerintah Kota Baubau dalam kaitannya dengan retribusi kebersihan.

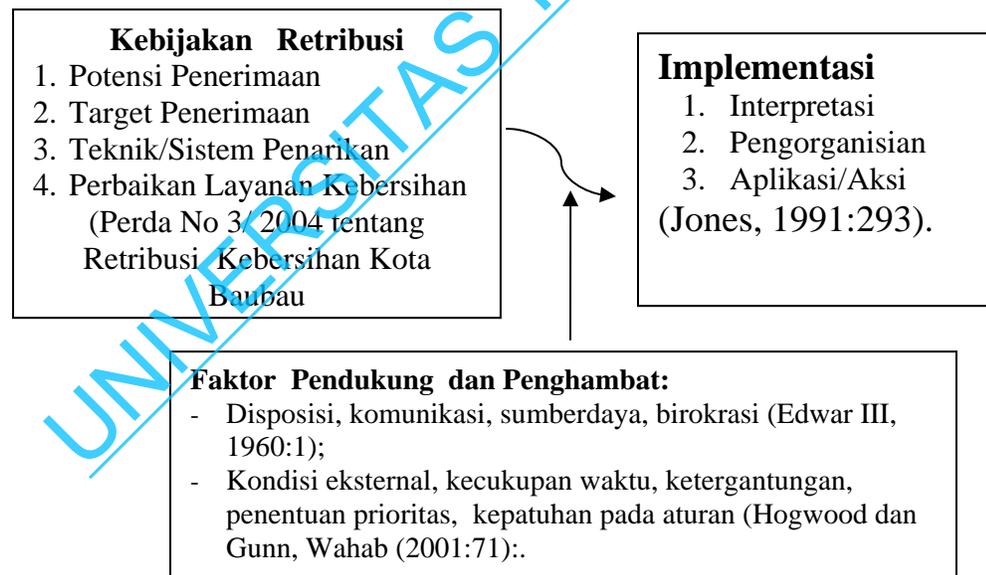
Tujuan kebijakan menetapkan retribusi kebersihan adalah sebagai upaya untuk menjamin adanya sumber Pendapatan Asli Daerah yang pasti dan terukur dari pelayanan kebersihan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Baubau. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan ini sangat terkait dengan beberapa hal seperti bagaimana cara pelaksanaan kebijakan itu, serta sejumlah aspek pendukung maupun penghambat dari implementasinya 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 implemmtasi kebijakan retribusi, selain menggunakan konsep Edwar III (disposisi, komunikasi, sumberdaya dan birokras), juga menggunakan konsep Hogwood dan Gunn, Wahab (2001:71) yang dapat menghambat impementasi 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.

Secara ringkas kerangka pikir penelitian digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2. Kerangka pikir penelitian

C. Definisi Konsep dan Operasional

Untuk memperjelas makna dari variable-variabel penelitian ini, Maka penulis

memberikan definisi operasional sebagai berikut :

- a) Komunikasi, yang dimaksud adalah proses penyampaian tujuan kebijakan retribusi kebersihan secara top down, botton up dan horisontal.
- b) Sumberdaya, dimaksudkan adalah untuk keseluruhan factor financial dan non financial yang dibutuhkan untuk melakukan aktivitas pengorganisasian, interprestasi dan aplikasi kebijakan.
- c) Sikap/disposisi, dimaksudkan adalah tendensi perilaku seseorang terhadap kebijakan retribusi kebersihan.
- d) Struktur birokrasi, dimaksudkan adalah susunan dan hubungan antar unit dan fungsi serta prosedur operasional di dalam institusi satuan kerja instansi terkait.

UNIVERSITAS TERBUKA

Adapun ruang lingkup, aspek yang diamati, informasi yang diharapkan dan sumber informasi yang dibutuhkan dalam penelitian disajikan dalam matriks berikut

Adapun Aspek Yang Diamati	Informasi Diharapkan	Sumber Cara Mendapatkan data
Kebijakan Retribusi	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	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	Disposisi, komunikasi, sumberdaya, birokrasi Kondisi eksternal, kecukupan waktu, ketergantungan kecil, prioritas tepat, kepatuhan pada aturan Komitmen petugas 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

BAB III METODOLOGI 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 dalam upaya 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. Pendapat ini didukung oleh Yin (1989) yang menyatakan bahwa studi kasus merupakan strategi yang dipilih untuk menjawab pertanyaan “bagaimana” pelaksanaan atau pengimpletasian sesuatu. 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. Populasi dan Sampel

1. Populasi

Populasi adalah jumlah keseluruhan dari kesatuan-kesatuan atau individu-individu yang hendak diteliti. Menurut Sugiyono (2001:57) dikatakan: “Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri atas; obyek atau subyek yang mempunyai kuantitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari kemudian ditarik kesimpulannya”. Populasi adalah keseluruhan subyek penelitian yang berkaitan dengan penelitian yaitu Kepala UPTD dan seluruh Petugas Pemungut retribusi kebersihan pada Dinas Pendapatan, Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Baubau, Kepala Bidang Kebersihan pada Dinas Kebersihan dalam hal ini sebagai

instansi teknis dalam pengelolaan kebersihan di Kota Baubau serta beberapa warga masyarakat sebagai obyek retribusi kebersihan.

2. Sampel Penelitian

Sampel adalah sebagian atau wakil populasi yang diteliti, tujuan penelitian yang akan dilakukan adalah untuk mencari karakteristik dari populasi atau untuk mencari pola hubungan antar karakteristik tersebut. Untuk mencapai tujuan dimaksud, peneliti melakukan penarikan sampel yang jumlahnya relatif sedikit kemudian menemukan karakteristik sampel tersebut untuk kemudian digeneralisasikan pada populasi yang jumlahnya lebih besar. Metode penarikan sampel adalah *purposive sampling*, yakni penarikan sampel berdasarkan apa yang diketahui tentang variasi-variasi yang ada atau elemen-elemen yang ada. Informan yang dijadikan sampel merupakan orang yang sengaja dipilih berdasarkan pemikiran logis karena dipandang sebagai sumber data atau informasi dan mempunyai relevansi dengan topik penelitian. Jumlah informan dalam penelitian kualitatif, tidak ditentukan terlebih dahulu. Dalam proses pengumpulan data bila variasi informasi tidak ditemukan lagi, maka peneliti tidak perlu lagi mencari informan atau sampel baru, sebaliknya bila informasi yang diterima selalu berubah, maka peneliti harus terus mencari sampel baru sampai hasil yang diperolehnya sama. Jadi, jumlah sampel bisa sangat sedikit tetapi bisa juga sangat banyak. Karena itu hanya bisa ditentukan sampel awal (Sanapiah, 1989:20). Selanjutnya informan dalam penelitian ini guna mendapatkan informasi yang diperlukan adalah karyawan dan pejabat yang berwenang dengan pemungutan

retribusi kebersihan Daerah Kota Baubau termasuk anggota masyarakat sebanyak 20 orang yaitu :

- a. Dinas Pendapatan Daerah Kota Baubau 5 orang.
- b. Dinas Kebersihan Kota Baubau 2 orang
- c. Petugas pemungut retribusi kebersihan 8 orang
- d. Masyarakat sasaran retribusi kebersihan 5 orang

C. Instrumen Penelitian

Penelitian ini difokuskan pada Implementasi Kebijakan retribusi kebersihan dalam upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Instrument penelitian adalah pedoman wawancara, alat perekam dan perlengkapan tulis menulis.

D. Prosedur Pengumpulan Data

Sebagaimana diungkapkan Lofland (1984), sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data-data tambahan. Selaras dengan pendapat tersebut, maka data-data utama dalam penelitian ini berupa kata-kata serta tindakan. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara, teknik observasi dan teknik dokumentasi. Ketiga teknik tersebut digunakan secara berulang-ulang sesuai keperluan pada saat penelitian dilakukan.

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 dalam upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kota Baubau.

BAB IV DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN, HASIL 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.

Suhu udara di Kota Baubau pada tahun 2009 berkisar antara 23,4 C sampai dengan 31,7 C. Untuk kecepatan angin rata-rata yang terjadi selama tahun 2009, yang tertinggi terjadi pada bulan juni yaitu sebesar 6,0 Knot/Sec sedangkan kecepatan angin rata-rata terendah terjadi pada bulan April yakni sebesar 2,0Knot/Sec. 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 1 di bawah ini:

Tabel 1. Kecamatan dan Jumlah Kelurahan di Kota Baubau Tahun 2009

No	Nama Kecamatan	Luas Daerah (Km)	Jumlah Desa/Kelurahan
1	2	3	
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 1 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 Daerah Kota Baubau menurut hasil sensus penduduk (SP) Tahun 1990 berjumlah 77.224 jiwa dan sepuluh Tahun kemudian tepatnya saat sensus Penduduk 2000 bertambah lagi sehingga mencapai 106.092 jiwa, proyeksi Tahun 2008 yang dilakukan BPS berasal dari Survei penduduk Antar sensus 2005 (SUPAS 05) penduduk Kota Baubau sebanyak 127.743 jiwa terdiri dari laki-laki 62.986 jiwa (49,31%) jiwa dan perempuan 64.757 jiwa (50,69%) dengan kepadatan penduduk rata-rata 578 jiwa/km². Kepadatan tertinggi terdapat di Kecamatan Murhum dengan luas wilayah terkecil yaitu sebesar 6.808 jiwa/km², sedangkan Kecamatan Sorawolio dengan luas wilayah terbesar justru memiliki kepadatan penduduk terkecil yaitu sebesar 81 jiwa per/km² Jumlah penduduk tersebut tersebar di 7 (tujuh) kecamatan yang ada di Kota Baubau dengan perincian dan dikelompokkan dalam kepala keluarga sebagaimana dapat dilihat pada tabel 2.

Dari tabel 2 di atas terlihat bahwa penduduk yang tergolong padat terdapat di kecamatan Murhum. Hal ini dikarenakan letak kecamatan Murhum dan Kecamatan Wolion di jantung kota, juga di sini terdapat fasilitas yang cukup di antaranya pasar, perkantoran, rumah sakit, sekolah, fasilitas olahraga dan fasilitas umum lainnya. Sedangkan kecamatan yang jumlah penduduknya terkecil adalah kecamatan Sorawolio Hal ini dikarenakan letaknya yang terjauh dari ibukota Baubau serta wilayahnya yang meliputi pegunungan dan pertanian.

Tabel 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 di atas 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 benyaka 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.

C. Hasil Penelitian

1. Potensi dan Target Penerimaan

Dalam upaya 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 3 sebagai berikut :

Table 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 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 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 : Diolah 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 pejual. 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. 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 enjual makan tidak tetap sebesar Rp. 15.000/bln, runah 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 pemungutan 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 Blaanko 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 pewadahan 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 di jalan-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 seluruh nya 30Ha. 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).

4. Implementasi Kebijakan Retribusi

a. Interpretasi Kebijakan

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.

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).

Dari 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 listrik, 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.

Dalam pelaksanaan kebijakan kebersihan sampah, 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.

b. Pengorganisasian

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 Lineberry, Muchsin dkk, (2002:102), untuk menimplementasikan kebijakan secara baik diperlukan suatu pengorganisasian yang baik. Termasuk dalam hal ini adalah 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.

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 pemahaman

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.

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 yang paling pokok adalah bagaimana kemampuan mereka melakukan koordinasi antar mereka, koordinasi internal secara horizontal, koordinasi dengan pihak luar sebagai unsure 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 kerapian kerja dan *performance* dari organisasi tersebut dalam menjalankan tugasnya.

Dalam 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 menaikkan pungutan atas setiap jasa pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Secara filosofis, negara berkewajiban memberikan pelayanan publik kepada dengan tanpa harus mengharapkan 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 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 pelayanan publik di Kota Baubau, Juli 2011).

Pernyataan di atas memberikan 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.

c. Pelaksanaan Kebijakan

Aspek terakhir yang 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 memaksimal pelayanan kebersihan kota karena masih terbatasnya anggaran, dan armada angkutan sampah yang ada. Untuk memacuk 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.

5. Aspek Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Retribusi

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

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).

Hasil observasi, wawancara (*empirical caution empirical causality*) serta diskusi kelompok terfokus (*Foucssed Group Discussion/FGD*) dengan sejumlah informan diperoleh informasi mengenai aspek-aspek yang mempengaruhi implemntasi kebijakan retribusi kebersihan di kota Baubau sebagai berikut:

a. 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 direkam kesimpulan 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 sejumlah 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 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.

b. 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. Dari hasil wawancara dengan informan tentang kondisi tersebut dijelaskan oleh informan bahwa :

..... 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 dilapangan 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 hinir lebih kepada para pegawai yang ditugaskan untuk pelaksanaan kebersihan dan para pemungut retribusi kebersihan juga dirasakan masih kurang.

c. 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 Supranto. 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 kemudahann 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 UPTD 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.

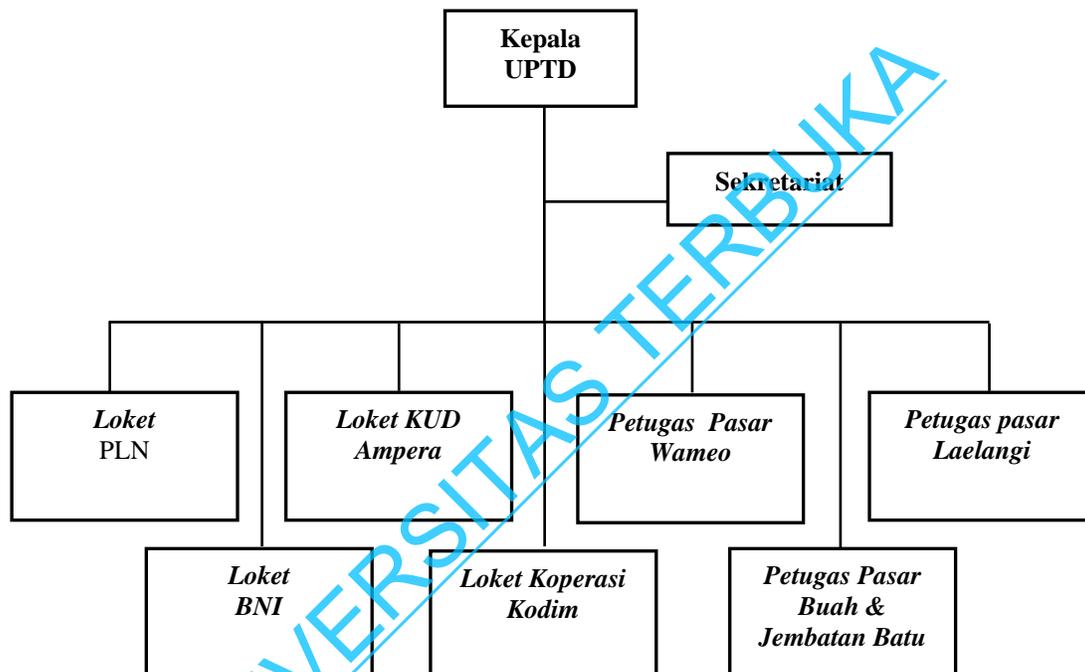
d. Struktur Birokrasi

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 3. Struktur dan pembagian tugas pemungutan retribusi kebersihan di kota Baubau, 2011.

Pada gambar di atas 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, Loker KUD Ampera, petugas pasar Wameo, petugas pasar Laelangi, loket BIN, loket Koperasi Kodim, Petugas Pasar Buah & Jembatan Batu.

Dari 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 (1989:366) 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.

Dari data organisasi dan Tata kerja UPTD pada Dinas Pendapatan, Pengelola Keuangan dan Aset Daerah serta data lapangan 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.

e. Dukungan Masyarakat

Didalam 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 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).

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 di atas 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.

6. Faktor Pendukung dan Penghambat 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 (Keuatan dan Peluang) dan faktor penghambat (Kelemahan dan Ancaman) dalam implementasi kebijakan retribusi kebersihan di kota Baubau, sebagai berikut:

a. Pendukung Implementasi Kebijakan

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 relatif 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, jumlah 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 industri yang nilai kewajibannya lebih besar dibandingkan dengan kelompok masyarakat pembayar pajak lainnya seperti rumah tangga 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 tingkakan jumlah disertai dengan menaikkan tinjanganannya secara yang memadai, guna menjamin adanya kerja keras dari petugas, dan perlu disertai dengan dukungan sarana dan prasarana yang memadai.

b. Faktor Penghambat Implementasi

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 pengangkutan 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 penganganan 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 plastic 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 perlakukan 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 kesadaran 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.

C. Pembahasan

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 personel sebagai akibat dari keuangan daerah yang untuk membiayai operasionalisasi pemungutan dan pengelolaan retribusi.

Dari informasi 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.

Dari 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.

Untuk 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. 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.

Dengan semakin 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.

Untuk mewujudkan potensi itu, maka upaya meningkatkan sarana dan prasarana pendukung serta dukungan sumberdaya perlu ditingkat 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. Dalam kasus Pemerintah Kota Baubau, 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 pula 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 palakasanaan (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 balum berjalan dengan baik juga karena belum diterapkan sanksi dan hukuman bagi mereka yang lalai melaksanakan kewajibannya membayar retribusi yang menjadi tanggungjawabnya.

Ketiga, faktor informasi. Dalam 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.

Dalam 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 saja, masih ada masyarakat yang tidak mengetahui berapa kewajiban yang harus dibayar oleh setiap unsure 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 penyebaran informasi kebijakan. Karena itu, keberhasilan implementasi dalam kaitan dengan akses informasi para pihak terkait sangat

ditentukan sejauhmana pemegang kuasa atau pemilik kewenangan menyebarluaskan 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. Dalam 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. Dalam 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 mencenderung 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).

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

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

- i. Retribusi kebersihan di Kota Baubau merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah. Implementasi kebijakan retribusi kebersihan Kota Baubau didasarkan pada Perda No 3/2004 tentang Retribusi Kebersihan Kota Baubau. 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. Implementasi kebijakan ini belum maksimal, proses 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, pada hal berdasarkan potensi yang ada, kontribusi retribusi kebersihan terhadap PAD masih dapat ditingkatkan. Kualitas pelayanan kebersihan belum memuaskan, masyarakat merasa bahwa apa yang dibayarkan sesuai kebijakan retribusi kebersihan, belum sesuai dengan pelayanan kebersihan yang diberikan oleh

pemerintah kota. Proses pengawasan belum maksimal yang berakibat pada pemungutan retribusi kebersihan belum maksimal. Pelaksanaan pemungutan oleh petugas belum sesuai benar dengan peraturan yang ditetapkan di antaranya masih ada pemungutan retribusi kebersihan melebihi ketentuan yang telah ditetapkan dan peraturan yang ada.

- ii. Berbagai faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan retribusi di kota Baubau. Faktor pendukung implementasi kebijakan retribusi kebersihan di kota Baubau adalah *political will* yang tinggi, kewenangan dalam pemilihan dan perumusan kebijakan pengelolaan persampahan, faktor dukungan sumber daya, adanya jaringan kerja 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, kesadaran masyarakat dalam mendukung pelaksanaan kebijakan ini sudah mulai tumbuh, berkembangnya sektor swasta dalam jasa pelayanan persampahan, pertumbuhan ekonomi yang tinggi, potensi obyek pelayanan persampahan, kerjasama dengan LKMD dalam sistem pembayaran retribusi. 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. Kendala-kendala lain adalah kesadaran masyarakat untuk membayar retribusi kebersihan secara teratur belum maksimal, tingkat pelayanan pengelolaan persampahan belum maksimal, belum efektifnya pemberian sanksi terhadap pelanggaran hukum kebersihan, terjadinya keterlambatan dalam pengangkutan sampah, dan minimnya biaya operasional pemeliharaan.

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, penggalan 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, komitmen dan keuletan menjalankan tugas, perbaikan sistem akuntansi pengelolaan

penerimaan retribusi, meningkatkan ketersediaan sarana dan prasarana, perbaikan upah petugas lapangan dan pengembangan teknologi pengolahan daur ulang sampah. 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

- Adisumarto, Harsono. 1987, Hak Milik Intelektual Khususnya Hak Cipta, Jakarta : Akademika Pressindo.
- Agoes, S. 1999. Auditing (Pemeriksaan Akuntan Oleh Kantor Akuntan Publik). Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Amir, Mafri, 1999, Etika Komunikasi Massa Dalam Pandangan Islam, Jakarta : Logos.
- Anderson, James E, 1994. Public Policy Making – An Introduction (second edition), Texas A & M University.
- Arief, Muhtosin. 2006 Pemasaran Jasa dan Kualitas Pelayanan: Bagaimana mengelola kualitas pelayanan agar memuaskan pelanggan. Malang: Bayumedia Publishing
- Arikunto, Suharsimi. 1998. Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek, Jakarta : Rineka Cipta.
- Arsyad, Lincolin. 1996. Analisis Potensi Ekonomi Daerah, Program Pemses, Yogyakarta: BPFE.
- Arsyad, Lincolin. 1999. Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah, Yogyakarta: BPFE.
- Asikin, Zainal. 2002, Hukum & Penundaan Pembayaran di Indonesia, Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada.
- Atmosudirdjo, Prajudi. 1990. Dasar-dasar Administrasi Negara, Jakarta : Ghalia Indonesia.
-, Teori Organisasi, Jakarta : STIA-LAN Press.
- Awat, N..J. 1999. Manajemen Keuangan. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Bacal, Robert. 2001. Performance Management (Alih Bahasa : Dharma & Irawan), Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Baharsjah, Justika S, 1999, Menuju Masyarakat Yang Berketahanan Sosial – Pelajaran Dari Krisis, Jakarta : Departemen Sosial RI.

- Baiquni M. 2005, Sesat Pikir Perencanaan Pembangunan Regional: Refleksi Kritis di Era Otonomi, Forum Perencanaan Pembangunan – Universitas Gadjah Mada Jogjakarta: Edisi Khusus, Januari 2005. hal. 1-10.
- Barata, Atep Adya, 2003. Dasar-dasar Pelayanan Prima, Persiapan Membangun Budaya Pelayanan Prima Untuk Meningkatkan Kepuasan dan Loyalitas Pelanggan, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Bennis, Warren G., dkk. 1990. Merencanakan Perubahan, Jakarta: Intermedia.
....., 1995, Organisasi Abad 21 (Alih Bahasa : Irma Andriani), Jakarta : PPM Seri Manajemen
- Blau, Peter M. dan Marshall W. Meyer. 1987. Birokrasi dalam Masyarakat Modern. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press).
- Brannen, Julia, 2005, Memadu Metode Penelitian – Kualitatif & Kuantitatif, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Budiman, Arief, 1996. Teori Pembangunan Dunia Ketiga, Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
-, 2004, Metodologi Penelitian Kualitatif - Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer, Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada.
-, 2005, Analisis Data Penelitian Kualitatif: Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi, Edisi 1. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Claggett, 1991, Sistem Informasi Untuk Manajemen Modern (Alih Bahasa : Djamil), Jakarta : Penerbit Erlangga.
- Clark, D, 1998. Financing of Education in Indonesia, Asian Development Bank and Comparative Education Research Centre The University, Hongkong.
Cochran, William G. 1991, Teknik Penarikan Sampel, Cetakan Pertama. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press).
- Conyers, Diana. 1994. Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga, Suatu Pengantar. Yogyakarta: Gadjag Mada University Press.
- Cushway & Lodge, 1999, Perilaku dan Desain Organisasi (Alih Bahasa : Tjipto Wardoyo), Jakarta : Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.

- Danim, Sudarwan. 1997, Pengantar Studi Penelitian Kebijakan, Edisi Pertama. Cetakan Pertama. Jakarta: Bumi Aksara.
- Daldjuni. 1992, Geografi Baru Organisasi Keruangan Dalam Teori dan Praktek, Bandung: Penerbit Alumni.
- Departemen Dalam Negeri, 2005, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Jakarta.
- Departemen Dalam Negeri, 2008, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan, Jakarta.
- Davey, Kenneth, 1999, Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Davis, Keith dan Kohn W. Newstrom, Agus Dharma (pent), 1996, Perilaku Dalam Organisasi, Jakarta : Erlangga.
- Devas, Binder, Booth, Davey, Kelly, 1999, Keuangan Pemerintah Daerah Indonesia, UI Press.
- Devrey, Catherine 1997, Good Service is Good Business, 7 Strategi Sederhana Menuju Sukses, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama.
- Dharma, Surya, 2002, Pengembangan SDM Berbasis Kompetensi, dalam Soetjipto, Budi, et.al., 2002, Paradigma Baru-Manajemen Sumber Daya Manusia, Yogyakarta : Amara Books.
- Dimock and Dimock, 1992. Administration Negara, Jakarta: Rineka Cipta.
- Dodi. 2002. Perencanaan Pembangunan Daerah, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Dr. Dono Iskandarsyah, dengan judul Keuangan Negara), Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta.
- Dunn, William N. 1999, Analisis Kebijakan Publik, Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
-, 1998, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Penyunting Muhadjir Darwin. Edisi Kedua. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

- Dwidjowijoto, Riant N. 2000, Organisasi Publik Masa Depan, Jakarta : Penerbit PerPod.
-, 2006. Kebijakan Publik Untuk Negara-negara Berkembang: Model-model Perumusan, Implementasi, dan Evaluasi. Jakarta: PT. Gramedia Elex Media Komputindo – Kelompok Gramedia.
-, 2007. Analisis Kebijakan. Cetakan Pertama. Jakarta: PT. Gramedia Elex Media Komputindo – Kelompok Gramedia.
- Dwiyanto, Agus 1995, Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik, Yogyakarta : Fisip UGM.
-, 2002, Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Yogyakarta : Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
-, 2005, Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dunn, William N. 1999, Analisis Kebijakan Publik, Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
-, 2000. Analisis Kebijakan Publik, Yogyakarta: Hanidita Graha Widia.
- Effendy, Onong Uchjana, 1993, Human Relations dan Public Relations, Bandung: Mandar Maju.
- Ekowati, Mas Roro Lilik, 2005. Perencanaan, Implementasi, dan Evaluasi Kebijakan atau Program. Surakarta: Pustaka Cakra.
- Elmi, Bachrul, (2002), Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia, Jakarta: UI Press.
- Ermaya, Suradinata, 1996. Organisasi dan Manajemen Pemerintahan dalam Kondisi Era Globalisasi, Bandung: Ramadhan.
- Etzioni, Amitai, 1985. “Organisasi-organisasi modern”, Jakarta: Press Universitas Indonesia.
- Fadjar, Moekti, Negara Hukum dan Pembangunan , Arena Hukum, No.4, 1987.
- Faisal, Sanapiah, 1982, Dasar dan Teknik Penelitian Keilmuan Sosial, Surabaya: Usaha Nasional.

- Farnham, David and Horton, Sylvis, (ed), 1993, *Managing The New Public Service*, London, Mac Millan.
- Fred Luthans, *Organizational Behaviour*, (New York: McGraw-Hill Book Co., 1995) hal.115.
- Frizsimmons, James A, and Mona J. Fritzsimmmons, 1994. *Service Management for Competitive Advantage*, McGraw- Hill, Inc. New York.
- Ganda, Rubaya *Analisis Kinerja Perusahaan Daerah dan Formulasi Alternatif Merger*, UI-Jakarta,1995.
- Gerston, L.N. 1992. *Public Policymaking in a Democrating Society: A Guide to Civic Enggement*, M.E. Sharp, Inc. New York.
- Ghalib R. 2005, *Ekonomi Regional*, Cetakan Pertama. Bandung: Dicitak oleh Pustaka Ramadhan.
- Gibson, Ivancevich. 1984. *Organisasi dan Manajemen Perilaku Struktur Proses*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
-, & Donnelly, 1999. *Organisasi Perilaku Struktur Proses*. (Alih Bahasa : Agus Darma), Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Handyaningrat, Soewarno, 1991, *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan Nasional*, Jakarta : CV. Haji Mas Agung.
- Handoko BS, 2001, *Penikiran Pendekatan Pembangunan di Awal Millennium: Penekanan pada Kualitas Pertumbuhan*, *Jurnal Ekonomi Pembangunan – Kajian Ekonomi Negara Berkembang*: Yogyakarta: Fakultas Ekonomi. Universitas Islam Indonesia. Volume 6, Nomor 2.
- Hardijanto, 2002, *Peningkatan Kapasitas SDM Aparatur*, Pusat Kajian Pemerintahan STPDN
- Hariyoso, S. 2002. *Pembaruan Birokrasi dan Kebijakan Publik*, Peradaban.
- Hardjosukarto, Sudarsono, dkk, 1997, *Privatisasi Pelayanan Prima-Membangun Visi dan Orientasi Manajemen Pembangunan Nomor 19/V/4/1997*.
- Harahap, Sofyan Safri, 2001, *Sistem Pengawasan Manajemen (Management Control System)*, Jakarta : Quantum.

- Henry, 1995, *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Politik*, (Alih Bahasa : Lontoh, Luciana), Jakarta : Penerbit PT. Raja Grafindo Persada.
- Husaeni, Martini, 1993. *Penyusunan Strategi Pelayanan Prima dalam Suatu Perspektif Reengineering dalam Bisnis dan Birokrasi*, Jakarta: Erlangga.
- Hunger & Wheelen, 2001, *Manajemen Strategis* (Alih Bahasa : Agung), Yogyakarta : Penerbit Andi.
- Huseini, Martani, 1989, *Perencanaan Strategik Dalam Organisasi*, Jakarta, PAU Ilmu-ilmu Sosial UI.
- Islamy, M. Irfan, 2004, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
-, 1988. *Kebijakan Publik*, Jakarta: Penerbit Karunika.
-, 2007, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Cetakan Keempat belas, Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Kasim, Azhar, 1993, *Pengukuran Efektivitas Organisasi*, Jakarta : LPFE Universitas Indonesia.
- Keban, Yeremias T, 2008, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori, dan Isu*, Edisi Kedua. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Penerbit Gaya Media.
- Kementerian Negara Perencanaan dan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). 2007. *Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah – Pengembangan Ekonomi Daerah dan Sinergi Kebijakan Investasi Pusat-Daerah*. Jakarta: BAPPENAS.
- Kartasasmita, Ginandjar, 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan Dan Pemerataan*, Jakarta : Pustaka CIDESINDO.
- Katzenbach, 1997, *Kemampuan Tim Menciptakan Organisasi Berprestasi*, (Alih Bahasa : Maulana), Jakarta : Professional Books.
- Keban, Yeremias T. 1995. *Indikator Kinerja Pemda, Pendekatan Manajemen dan Kebijakan*, Yogyakarta : Fisip UGM.

- Kosasih Taruna Sepandji, 1998, Manajemen Pemerintahan dalam Sistem dan Struktur Administrasi Negara Baru, Bandung : Idola Remaja dan Doa Ibu.
-, 2000, Manajemen Pemerintahan Daerah - Era Reformasi Menuju Pembangunan Otonomi Daerah, Bandung : Penerbit Universal.
- Kumorotomo, Wahyuni, 1992. Etika Administrasi Negara, Jakarta: Rajawali press.
- LAN RI, 2004, Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, Jakarta, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia.
- Lubis, S.B. Hari dan Huseini, Martani. 1987. Teori Organisasi (Suatu Pendekatan Makro), Jakarta : PAUIS-UI.
- Lukman, Sampara, 1999, Manajemen Kualitas Pelayanan, Jakarta : STIA LAN Press.
-, 2004, Manajemen Kualitas Pelayanan, Jakarta. STIA LAN Press.
- Mardiasmo. (2002). Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah. Yogyakarta: Penerbit ANDI.
- Moeleong, Lexy J., 2000, Metodologi Penelitian Kualitatif, Bandung: P.T. Remaja Rosdakarya.
- Moerdiono, dkk., 1994, Birokrasi dan Administrasi Pembangunan, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Mulyana, Deddy, 2003, Metodologi Penelitian Kualitatif – Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya, Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.
- Musgrave, Richard A., dan Peggy B. Musgrave, 1989, Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek, Jakarta: Erlangga.
- Mustopadidjadja AR, 1999, Manajemen Proses Kebijakan, Jakarta: LAN RI.
- Nasution. Zulkarimein. 1996. Komunikasi Pembangunan, Pengenalan Teori dan Penerapannya. Jakarta: Penerbit Raja Grafindo Persada.
- Nawawi, Hadari, 1998, Manajemen Sumber Daya Manusia : Untuk Bisnis Yang Kompetitif, Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
-, 1994. Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah, Jakarta : PT. Erlangga.

-, 2000, Memangkas Birokrasi, (Alih Bahasa : Abdul Rosjid), Jakarta : PPM Seri Manajemen Strategi.
- Prawirosoentono, Suyadi. 1999. Kebijakan Kinerja Karyawan “Kiat Membangun Organisasi Menjelang Perdagangan Bebas Dunia.” Yogyakarta: BPF.
- Putra, Fadilah, 2001. Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Redjo, Samugyo Ibnu,. 1998, Keuangan Pusat Dan Daerah, Bandung : BKU Ilmu Pemerintahan Fakultas Pascasarjana Kerjasama Universitas Padjajaran – Institut Ilmu Pemerintahan.
- Robbins, Stephen P, 1996, Perilaku Organisasi-Konsep, Kontroversi, Aplikasi, Jakarta: PT. Prenhallindo.
-, 1994. Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi. Jakarta: Arcan.
-, 1991, Teori Organisasi : Struktur, Desain dan Aplikasi, (Alih Bahasa: Udaya Yusuf), Edisi 3, Jakarta: Arcan.
-, 1996, Perilaku Organisasi-Konsep, Kontroversi, Aplikasi, (Alih Bahasa: Hadyana Pujaatmaka), Jakarta : PT. Prenhallindo.
-, 2003, Organization Behavior 9th edition (Perilaku Organisasi, edisi ke 9), edisi Indonesia. Alih Bahasa Tim INDEKS, Jakarta: PT. INDEKS Kelompok GRAMEDIA.
- Saefullah, A.Djadja, 2008. Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik – Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Era Desentralisasi, Bandung: LP3AN Fisip UNPAD.
- Safi'i HM. 2007. Strategi dan Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah Perspektif Teoritik, Cetakan I, Malang: Averroes Press.
- Sinambela, dkk, 2006. Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi, Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Sitanggang, H., 1999. Perencanaan Pembangunan, Suatu Teori dan Praktek, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Sitompul, Rudi. (2000). Keuangan Negara. Jakarta: Erlangga.

- Soesilo, Nining I. Reformasi Pembangunan Perlu Pendekatan Manajemen Strategis – Buku I, MPKP FE-UI, Jakarta, 2000.
- Sukmalana, Soelaiman, 2007, Manajemen Kinerja : Langkah Efektif untuk Membangun, Mengendalikan dan Evaluasi Kerja, Cetakan Kedua, Jakarta: PT. Intermedia Personalia Utama.
- Sulaeman, Affan. 1998. Public Policy-Kebijakan Pemerintah, Bandung : BKU Ilmu Pemerintahan Program Magister Ilmu-ilmu Sosial pada Institut Ilmu Pemerintahan Kerjasama UNPAD-IIP.
- Sumitro, Rohmat. 1990. Azas dan Dasar Perpajakan. Bandung: PT Eresco.
- Suwarno, dan Alvin, Y. So, Perubahan Sosial dan Pembangunan. Jakarta: LP3ES.
- Syafrudin, Ateng, (1993), Perencanaan Administrasi Pembangunan Daerah, Bandung : CV. Mandar Maju.
- Syafrudin, Ateng, 1993, Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti
- Syamsi, Ibnu. (1994). Dasar-dasar Kebijakan Keuangan Negara. Jakarta : PT. Rineka Cipta.
- Van Mater, 2005. Pengantar Analisis Kebijakan Negara, terjemahan Solichin Abdul, Jakarta: Rineka Cipta.
- Vincent, J. R., A. Jean, D. Giovanna, M. Adriani, R. Vivianti and W. Thomas, 2002. Public Environmental Expenditure in Indonesia, Bullentin of Indonesian Economic, 35 (1).
- Wahab, Solichin Abdul, 2004, Analisis Kebijakan – Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Keuangan Negara, Jakarta : Bumi Aksara.
- Weston, J.F, and F. Brigham. 1998. Dasar-dasar Manajemen Keuangan (Edisi Kesembilan-Jilid I). Jakarta: PT. Gelora Aksara Pratama.
- 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.

Read more: <http://tesisdisertasi.blogspot.com/2010/01/kumpulan-daftar-pustaka.html#ixzz1UE1gg4t8>

UNIVERSITAS TERBUKA