

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR, DAN PROPOSISI**

#### **2.1 Kajian Pustaka**

Kajian pustaka berisi teori teori kepustakaan yang menyajikan penelitian unuk mendukung berbagai pemecahan masalah sebagai dasar yang digunakan selanjutnya terhadap analisis yang berhubungan dengan fokus penelitian ini. Adapun mengenai materi yang akan dipaparkan dalam pemecahan masalah ini yaitu kajian mengenai Administrasi Publik, Kebijakan Publik, dan Implementasi Kebijakan Publik serta penelitian terdahulu yang akan digunakan sebagai acuan dasar teori untuk menguraikan kerangka berpikir dan proposisi.

##### **2.1.1 Kajian Pustaka Terdahulu**

Penelitian ini merupakan dasar dari penelitian terdahulu sebagai bahan pembanding yang dilakukan penelitian sebelumnya. Oleh karena itu, peneliti memperkuat baik teori yang digunakan dan teknik metode penelitian maupun jenis penelitian yang digunakan dibawah ini sebagai berikut:

1. Penelitian pertama ini dilakukan oleh Sayadi Sayadi yang berjudul Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Pangandaran Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Retribusi Tempat Rekreasi Di Kawasan Objek Wisata

Batu Hiu. Implementasi kebijakan tentang retribusi tempat rekreasi ini belum berjalan dengan baik dikarenakan terdapat beberapa masalah, hal tersebut terlihat dari rendahnya kualitas sumber daya manusia (SDM), kurangnya jumlah pelaksana dilapangan, belum siap nya seluruh stakeholder wisata untuk mengembangkan kawasan wisata, masih adanya sikap pelaksana yang bersikap arogan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif. Teknik data yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi dan wawancara.

2. Penelitian kedua dilakukan oleh Siti Pujiyanti dengan judul Implementasi Kebijakan Retribusi Tempat Rekreasi Pariwisata dan Tempat Olahraga Dalam Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Di Kabupaten Sukabumi (Studi Kasus tempat rekreasi pariwisata pantai Ujung Genteng). Dalam pelaksanaan riset untuk menentukan faktor yang mempengaruhi pariwisata di pantai Ujung Genteng penelitian ini menggunakan teori Van Metter dan Van Horn. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Teknik pengambilan data yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan wawancara, dan dokumentasi. Prosedur pengujian validitas data dilakukan oleh triangulasi data.
3. Penelitian ketiga dilakukan oleh Pin Dirgantara Andhar dengan judul Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Karo Nomor 05 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Usaha Di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Karo. Peraturan Daerah Kabupaten Karo Nomor 05 Tahun 2012

Tentang Retribusi Jasa Usaha Di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Karo, Adapun permasalahan dalam penelitian ini adalah banyaknya pelaku pungutan liar yang terjadi di lokasi objek wisata kabupaten Karo. Sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Karo Nomor 05 Tahun 2012 Bahwa salah satu upaya pemerintah mewujudkan kabupaten Karo sebagai daerah tujuan wisata berwawasan lingkungan yang berlandaskan nilai-nilai budaya Karo, namun Pemerintah kabupaten Karo belum dapat menjalankan perda tersebut secara maksimal. Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode deskriptif dengan analisis kualitatif yaitu prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan, melukiskan, keadaan objek penelitian pada saat sekarang berdasarkan faktafakta yang tampak atau sebagaimana adanya.

**Tabel 2.1**  
**Kajian Terdahulu**

NO	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori Yang Digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik Analisis
1	Sayadi Sayadi (2017)	Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Pangandaran Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Retribusi Tempat Rekreasi Di Kawasan Objek Wisata Batu Hiu.	Implementasi Kebijakan	Kualitatif	Deskriptif	Observasi, Wawancara, dan Dokumentasi
2	Siti Pujiyanti (2018)	Implementasi Kebijakan Retribusi Tempat Rekreasi Pariwisata dan Tempat Olahraga Dalam Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Di Kabupaten Sukabumi (Studi Kasus tempat rekreasi pariwisata pantai	Implementasi Kebijakan Van Metter dan Van Horn	Kualitatif	Deskriptif	Observasi, Wawancara, dan Dokumentasi

		Ujung Genteng).				
3	Pin D. Andhar (2017)	Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Karo Nomor 05 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Usaha Di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Karo. Peraturan Daerah Kabupaten Karo Nomor 05 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Usaha Di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Karo	Implementasi Kebijakan	Kualitatif	Deskriptif	Observasi, Wawancara, dan Dokumentasi

*Sumber: (Sayadi, 2017)( Pujianti, 2018) (Andhar, 2017)*

Perbedaan penelitian ini dengan beberapa penelitian terdahulu diatas yaitu, Lokus penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini terdapat di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Bandung Barat dengan Studi Wisata Goa Pawon, selanjutnya teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu menggunakan teori George Edward III yang dalam teori disebutkan bahwa terdapat empat faktor yang

mempengaruhi implementasi yaitu Komunikasi, Sumber Daya, Sikap, dan Struktur Birokrasi. Dan yang terakhir perbedaan sekaligus kelebihan penelitian ini dengan beberapa penelitian terdahulu diatas yaitu penelitian ini penelitian terbaru yang dilaksanakan pada tahun 2022.

### **2.1.2 Kajian Administrasi Publik**

Dalam kehidupan sehari-hari manusia tidak terlepas dari kegiatan administrasi. Administrasi dalam arti sempit merupakan suatu kegiatan ketatausahaan yang meliputi surat-menyurat, pengarsipan, catat-mencatat surat serta hal-hal lainnya yang dimaksudkan untuk menyediakan serta memperoleh informasi. Menurut Siagian, (2008) dalam buku Filsafat Administrasi mengatakan: “Administrasi adalah satu keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.” Dapat disimpulkan dari pengertian diatas bahwa Administrasi merupakan kegiatan dua orang atau lebih yang melakukan kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan secara rasionalitas. Sedangkan Publik merupakan negara, dan masyarakat atau orang banyak.

Administrasi publik menurut para ahli akan peneliti kemukakan yang di kutip oleh A. Revida, (2020) dalam buku Teori Administrasi Publik sebagai berikut: Menurut Pasolong (2007) “Administrasi publik adalah bentuk kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif.”

Selanjutnya menurut Hughes (1994) “Administrasi publik merupakan aktivitas pelayanan publik dalam melaksanakan kebijakan yang diperoleh dari pihak lain.” Menurut Ibrahim (2007), Administrasi publik adalah seluruh upaya penyelenggaraan pemerintah yang meliputi kegiatan manajemen pemerintah (perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap pembangunan) dengan sebuah mekanisme kerja serta dukungan sumber daya manusia.”

Sedangkan menurut Chandler dan Plano (1988) Administrasi publik adalah suatu proses di mana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, dan mengimplementasikan dan mengelola keputusan dan kebijakan publik.”

Berdasarkan pendapat para ahli diatas dapat disimpulkan pengertian administrasi publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang yang tergabung dalam sebuah organisasi publik secara rasional melakukan kegiatan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan terhadap orang dan sarana prasana untuk mencapai tujuan publik yang memberikan pelayanan dengan kualitas yang terbaik kepada masyarakat.

Menurut Arifin Abdulrachman (1959:2) dalam buku Majalah Administrasi Negara mengatakan: “Administrasi Publik adalah ilmu yang mempelajari pelaksanaan dari politik negara.” Pengertian administrasi publik diatas adalah

administrasi publik merupakan yang mempelajari bagaimana keadaan atau sistem politik atau bahkan kekuasaan yang ada di dalam suatu negara.

### **2.1.3 Kajian Kebijakan Publik**

Kebijakan publik merupakan keputusan-keputusan yang dilakukan oleh seseorang yang mempunyai kewenangan dalam pemerintahan, baik bersifat formal maupun informal. Kebijakan (Policy) merupakan prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan keputusan. Dalam buku Pemahaman Kebijakan Publik Mustari, (2015) James Anderson (1979;4) mengatakan “Secara umum istilah “kebijakan” atau “*policy*” dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.” Menurut definisi diatas kebijakan merupakan istilah yang biasa digunakan untuk merujuk perilaku aktor dari kebijakan itu sendiri, misalnya pemerintah, atau lembaga yang membuat kebijakan tersebut.

Kebijakan sebagai konsep dalam membuat keputusan baik dalam sektor pemerintahan, organisasi maupun individu dan kelompok. Kebijakan berasal dari Bahasa Inggris yaitu *policy* secara etimologi berasal dari bahasa Yunani “Polis” artinya kota. Menurut Wahab (2004:3) (Fallis, 2013) kebijakan merupakan suatu perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.”



Berdasarkan pendapat tersebut maka sebuah organisasi pemerintah melakukan tindakan dalam bentuk yang nyata terhadap perilaku semua orang dan sudah disepakati kebijakannya lalu diimplementasikan secara ringkas dan terencana dalam memecahkan sebuah persoalan.

Menurut Thomas R. Dye (1992: 2-4) yang dikutip dalam buku Kebijakan Publik Suaib, (2016)

“mendefinisikan kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak oleh pemerintah, alasan suatu kebijakan harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan tidak menimbulkan kerugian., di sinilah pemerintah harus bijaksanadalam menetapkan suatu kebijakan.”

Dari definisi diatas, maka kebijakan publik harus memiliki manfaat yang besar bagi masyarakat yang akan melaksanakan kebijakan tersebut. Sedangkan untuk pemerintah sebagai actor kebijakan publik harus bijak agar kebijakan yang akan dilaksanakan oleh masyarakat bisa menyeluruh kesegala lapisan dan berguna.

Aminullah dalam Muhammadi (2001: 371-372) “ Kebijakan adalah suatu upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan. Upaya dan tindakan tersebut bersifat strategis, yaitu berjangka panjang dan menyeluruh.” Dari sinilah dapat dilihat bahwa kebijakan merupakan suatu alat atau sistem untuk mempengaruhi pencapaian tujuan yang diinginkan, kebijakan tersebut haruslah bersifat menyeluruh dan juga berjangka waktu yang panjang.

Kebijakan publik merupakan suatu aturan secara sistematis yang dibuat oleh pemerintah serta bagian dari keputusan politik untuk mengatasi berbagai persoalan-

persoalan dan isu yang ada dan berkembang di masyarakat. Kebijakan publik juga suatu keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk mengatasi permasalahan dan melakukan pilihan tindakan tertentu untuk tidak melakukan sebuah tindakan tersebut.

Menurut Woll (2003: 2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Kebijakan publik sebagaimana telah digambarkan diatas tidak begitu saja lahir, namun perlu melalui proses yang cukup panjang. Menurut Thomas R. Dye (1992:328) dalam buku Analisis Kebijakan Publik (Prabawati, dkk 2020:6) “Proses kebijakan publik meliputi enam langkah, yaitu (a) Identifikasi masalah kebijakan, (b) Penyusunan agenda, (c) Perumusan kebijakan, (d) Pengesahan kebijakan, (e) Implementasi kebijakan, dan (f) Evaluasi kebijakan.” Dapat dijabarkan menurut pengertian diatas, proses kebijakan melalui beberapa tahapan diantaranya yaitu,

1. Identifikasi masalah kebijakan (*Identification of policy problem*)

Hal pertama dalam proses perumusan kebijakan publik yaitu identifikasi masalah, hal yang dapat dilakukan melalui identifikasi ini yaitu apa yang menjadi tuntutan atas tindakan yang dilakukan pemerintah.

2. Penyusunan agenda (*Agenda setting*)

Penyusunan agenda ini merupakan aktivitas yang memfokuskan perhatian pejabat publik dan media masa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap suatu masalah publik tertentu.

3. Perumusan kebijakan (*Policy formulation*)

Perumusan merupakan tahapan pengusulan suatu kebijakan melalui penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden, dan lembaga legislatif.

4. Pengesahan kebijakan (*Legitimizing of policies*)

Pada tahapan ini kebijakan melalui pengesahan yang ditindak oleh partai politik, kelompok penekan, presiden, dan kongres.

5. Implementasi kebijakan (*Policy implementation*)

Kebijakan di implementasikan yang dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi.

6. Evaluasi kebijakan (*Policy evaluation*)

Evaluasi merupakan proses kebijakan publik yang mana evaluasi kebijakan sendiri dilakukan oleh lembaga pemerintah, konsultan di luar pemerintah, media / *pers*, dan juga masyarakat (publik).

#### **2.1.4 Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan Publik**

Menurut Suharno (2010: 52-53) (dalam Leo Agustino, 2003) proses pembuatan kebijakan publik merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Para administrator sebuah organisasi institusi atau Lembaga dituntut untuk memiliki tanggung jawab dan kemauan. Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan sebagai berikut:

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Pembuat kebijakan harus selalu memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan dari luar.

2. Adanya pengaruh kebiasaan lama

Kebiasaan lama ini harus secara terus-menerus diikuti dan diarahkan karena suatu kebijakan akan dipandang memuaskan apabila kebijakannya selalu dikembangkan.

3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Keputusan atau kebijakan yang dibuat oleh para pembuat kebijakan ini dipengaruhi oleh sifat pribadinya. Karena merupakan factor yang sangat berperan besar dalam menentukan sebuah kebijakan.

4. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Pengaruh kelompok luar terutama dalam lingkup lingkungan sosial ini sangat berpengaruh besar

5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Keadaan masa lalu pun berpengaruh terhadap pembuatan kebijakan atau keputusan tersebut. Karena kebijakan ini harus ada pengalaman baik itu latihan atau sejarah terdahulu.

### 2.1.5 Kajian Implementasi Kebijakan

Definisi implementasi merupakan hal yang sangat penting dalam suatu proses kebijakan, dimana proses tersebut dituntut untuk diimplementasikan agar memiliki tujuan yang diinginkan. Implementasi melibatkan poses pembuatan kebijakan untuk melibatkan perilaku kelompok, dalam hal kebijakan pembangunan agar membantu masyarakat memiliki kehidupan yang lebih baik.

Implementasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *To Implement* yang artinya mengimplementasikan. Implementasi secara luas dapat diartikan sebagai pelaksanaan Undang – undang sebagai aktor, organisasi, dan teknik melalui prosedur yang bekerja sama untuk bisa mencapai tujuan dalam menjalankan suatu kebijakan. Implementasi merupakan suatu fenomena yang kompleks terhadap suatu proses, dimana (output) keluaran dan dampak (outcome) dapat dipahami dengan baik.

Implementasi kebijakan merupakan langkah lanjutan dari suatu formulasi kebijakan. Implementasi kebijakan adalah proses penerapan atau pelaksanaan kebijakan publik bagi masyarakat (publik). Menurut Wahab (1997:63) dalam buku Kebijakan Publik Mustari,(2015) “Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.” Penjelasan teori diatas menjelaskan bahwa implementasi merupakan tindakan yang dilakukan oleh badan/kelompok pemerintah

atau swasta yang mengarah pada tercapainya suatu tujuan yang telah disepakati bersama dalam suatu kebijakan.

Menurut Winarto (2005:101) dalam buku *Teori dan Proses Kebijakan Publik* mengatakan “Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atas tujuan yang diinginkan.” Berdasarkan pengertian diatas, implementasi kebijakan merupakan kegiatan administratif yang memiliki legitimasi hukum, pelaksanaan kebijakan juga melibatkan berbagai unsur yang terdiri dari pelakum prosedur, organisasi, dan teknik dan diharapkan agar bisa bekerjasama untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan.

Grindle (1980) dalam buku *Teori dan Analisis Kebijakan Publik* Abdoellah, (2006) mengemukakan

“Implementasi kebijakan bukanlah sekedar sangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran birokrasi, implementasi kebijakan menyangkut masalah konflik, keputusan dan menyangkut siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang penting dari proses kebijakan, bahkan lebih penting dari perumusan kebijakan, kebijakan publik hanya akan sekedar berupa impian atau rencana yang bagus yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak di implementasikan.”

Berdasarkan pengertian diatas, implementasi kebijakan publik merupakan hal yang sama pentingnya dengan proses kebijakan publik lainnya, bahkan lebih penting. Implementasi kebijakan memiliki tujuan memperoleh apa dampak dari suatu kebijakan.

Dalam implementasi kebijakan terdapat beberapa tahapan, menurut M. Irfan Islamy (2009: 102-106) untuk mengefektifkan kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan membagi tahap implementasi dalam 2 bentuk yaitu:

1. *Self-executing*, yaitu bahwa dengan dirumuskan dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasi dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu Negara terhadap kedaulatan Negara lain.
2. *Non self-executing*, yaitu bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

Konteks implementasi sendiri dilihat dari kebijakan, maka hal tersebut berkaitan dengan kekuasaan, kepentingan dan strategi pelaku kebijakan, karakteristik lembaga dan rezim serta izin pelaksanaan dan respon terhadap kebijakan. Untuk mengimplementasikan kebijakan pada dasarnya adalah cara agar suatu kebijakan dapat berjalan dan dapat mencapai tujuan. Terdapat dua pilihan yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi turunan dari kebijakan publik tersebut.

Implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan sebelumnya.

Selanjutnya dalam model proses implementasi yang dikemukakan oleh Budi Winarno, terdapat 6 (enam) variabel yang membentuk kaitan (linkage) antara kebijakan dan pencapaian (performance). Adapun keenam variabel tersebut adalah (1) Ukuran dasar dan tujuan-tujuan, (2) Sumber-sumber, (3) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksana, (4) Karakteristik-karakteristik badan-badan pelaksana, (5) Kondisi ekonomi, sosial dan politik, (6) Kecenderungan pelaksana-pelaksana.

#### **2.1.6 Model-Model Implementasi Kebijakan**

Para ahli mengemukakan beberapa maca model implementasi kebijakan, berikut beberapa contoh model implementasi kebijakan yaitu:

##### **1. Model Ripley dan Franklin**

Menurut Ripley dan Franklin dalam Aneta, (2012) mengatakan bahwa implementasi kebijakan program ditinjau dari tiga faktor, yaitu: a) Perspektif kepatuhan yang mengukur program implementasi dari kepatuhan aparatur pelaksana, (b) Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan, (c) Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat program.

##### **2. Model Edward III**

George Edward III dalam Aneta, (2012) menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya,



*without implementation the decision of policy makers will not be carried out successfully.* Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok implementasi kebijakan agar menjadi efektif, yaitu *communication, resource, disposition or attitudes and bureaucratic structures.*

### 3. Model Van Meter dan Horn

Donald Van meter dan Carl Van Horn dalam Aneta, (2012) menegaskan bahwa implementasi kebijakan diambil secara linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Variabel yang mempengaruhi dan menyangkut dalam proses kebijakan publik yaitu, (a) Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi, (b) Karakteristik dan agen pelaksana/implementor, (c) Kondisi ekonomi, sosial dan politik, (d) dan Kecenderungan dari pelaksana / implementor.

### 4. Model Warwic

Warwic dalam Aneta, (2012) mengatakan dalam implementasi kebijakan terdapat faktor-faktor yang perlu diperhatikan, yaitu: (a) kemampuan organisasi, (b) informasi, (c) dukungan, dan (d) pembagian potensi.

### 5. Model Smith

Menurut Smith, dalam proses implementasi ada empat variabel yang perlu diperhatikan. Keempat variabel dalam implementasi kebijakan tersebut ditampilkan dengan jelas, yaitu: Tachjan dalam (Wattimena Pieter 2016)

- a. Kebijakan yang di idealkan (*idealized policy*), yakni pola-pola interaksi ideal yang telah mereka definisikan dalam kebijakan yang berusaha untuk diinduksikan.
- b. Kelompok sasaran (*target group*), yaitu mereka (orang-orang) yang paling langsung dipengaruhi oleh kebijakan dan yang harus mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan.
- c. *Implementating organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.
- d. *Environemental factor*, yakni unsur-unsur dalam lingkungan yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan, seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik.

#### 6. Model Merilee S. Grindle

Implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Merilee S. Grindle (1980) pendekatannya dikenal dengan *Implementation as A Political and Administration Process*. Ada dua variabel yang mempengaruhi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua hal, yaitu:

- a. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.

- b. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor yang tercakup dalam kerangka pemikiran berdasarkan pernyataan atas dua pertanyaan pokok, yaitu: (1) Dampak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok, (2) Tingkat perubahan yang terjadi serta penerima kelompok sasaran.

### **2.1.7 Teori Implementasi Kebijakan George Edward III (1948)**

Menurut Teori Implementasi Kebijakan (George Edward III, 1980:1), implementasi kebijakan merupakan proses yang krusial karena seberapa baiknya suatu kebijakan kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan dengan baik implementasinya maka apa yang menjadi tujuan kebijakan publik tidak akan terwujud. Begitu pula sebaliknya, bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau kebijakannya tidak dirumuskan dengan baik apa yang menjadi tujuan kebijakan juga tidak bisa dicapai. Oleh karena itu untuk mencapai tujuan kebijakan, perumusan kebijakan dan implementasi harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik. Evaluasi implementasi Edward menyatakan bahwa ada empat variabel krusial dalam implementasi yaitu : komunikasi, sumberdaya, watak atau sikap dan struktur birokrasi (Edward III, 1980:1) keempat faktor tersebut beroperasi secara simultan dan saling berinteraksi satu sama lainnya. Berikut merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi menurut George Edward III:

#### **A. Komunikasi**

Komunikasi merupakan faktor yang sangat penting karena komunikasi berkaitan dengan penyampaian informasi, ide, keterampilan, peraturan dan lain-lain menggunakan sarana tertentu kepada pihak yang berhak menerimanya (Anwar Arifin, 2000:5). Implementasi kebijakan akan berjalan secara efektif bila mereka yang melaksanakan keputusan mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh pelaksana. Kemudian bila kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksana tidak hanya dipahami melainkan petunjuk juga harus jelas

Komunikasi merupakan tolak ukur seberapa jauh kebijakan dalam bentuk suatu peraturan telah disampaikan secara jelas dengan interpretasi yang sama dan dapat dilakukan secara konsisten dengan aparat pelaksana peraturan tersebut. Menurut Edward III, ada tiga hal penting yang harus diperhatikan dalam proses komunikasi kebijakan yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (clarity).

#### B. Sumber Daya

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan dengan cermat, jelas, dan konsisten, namun jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melakukan kebijakan, maka implementasi cenderung tidak berjalan. Oleh karena itu sumber-sumber yang penting meliputi:

1. Kecukupan dan Kualifikasi
2. Kewenangan

3. Informasi

4. Sarana dan Prasarana

C. Sikap

Sikap yang dimaksud adalah sikap pelaksana yang mendukung pelaksanaan suatu kebijakan yang telah ditetapkan. Sikap para pelaksana kebijakan merupakan faktor yang mempunyai konsekuensi dalam implementasi kebijakan. Menurut (Winarno, 2004:142) jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan para pelaksana melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal, dan sebaliknya bila tingkah laku atau perspektif para pelaksana berbeda dengan pembuat keputusan, maka proses pelaksana suatu kebijakan menjadi lebih sulit.

D. Struktur Birokrasi

Birokrasi salah satu unsur dalam implementasi kebijakan. Birokrasi secara sadar ataupun tidak memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan secara kolektif dalam rangka memecahkan masalah sosial dalam kehidupan modern yang terkadang sengaja dibentuk untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu.

Menurut Edward III, ada dua karakteristik yang utama dalam Birokrasi yaitu prosedur kerja baku standar atau *operating procedure* (SOP) dan fragmentasi. *Standard Operating Procedure* berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber dari para pelaksana serta keinginan

untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi yang kompleks dan tersebar luas.

### **2.1.8 Kebijakan Retribusi Tempat Rekreasi**

Retribusi tempat rekreasi adalah pungutan yang dikenakan pada setiap pengunjung, kendaraan bermotor dan/atau tidak kepada setiap orang yang memasuki tempat rekreasi serta kepada setiap orang yang berjualan atau yang mengadakan kegiatan usaha di dalam tempat rekreasi. Retribusi tempat rekreasi mempunyai peranan yang berarti dalam menghimpun Pendapatan Asli Daerah, bagian yang mudah dalam menyusun retribusi yaitu mengitung dan menetapkan tarif. Bagian tersulit adalah meyakinkan masyarakat (publik) tanpa di luar kesadaran mereka tarif tetap harus diberlakukan.

Menurut Perda Kabupaten Bandung Barat No. 16 Tahun 2012, penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi ditetapkan berdasarkan jenis objek wisata, fasilitas tempat rekreasi, dan jenis tempat olahraga. Jenis objek wisata sebagaimana dimaksud terdiri dari:

1. Wisata alam
2. Wisata budaya
3. Wisata minat khusus

Fasilitas tempat rekreasi sebagaimana dimaksud yaitu:

1. Penginapan

2. Kolam renang
3. Kios
4. Ruang pertemuan
5. Panggung hiburan
6. Tempat olahraga

Besaran tarif tempat retribusi rekreasi dan olahraga ditinjau kembali paling lama setiap tiga tahun sekali. Peninjauan sebagaimana dimaksud dilakukan dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian daerah. Tarif retribusi berlaku sampai ditetapkan Peraturan Bupati tentang besaran tarif retribusi hasil peninjauan kembali.

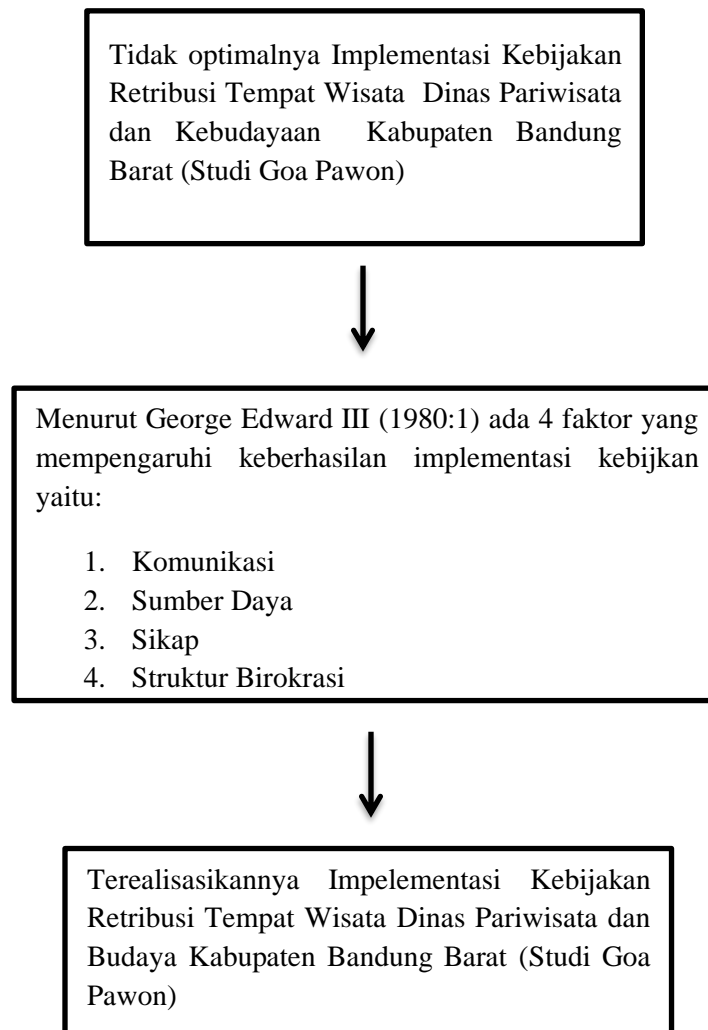
## **2.2 Kerangka Berpikir**

Kerangka berfikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah didefinisikan sebagai masalah yang penting menurut Uma Sekaran (dalam Sugiyono 2017:60). Kerangka berpikir ini sebagai teori yang digunakan sesuai dengan landasan dalam pola pemikiran untuk memecahkan suatu masalah penelitian. Menurut penulis indikator yang ada pada kerangka berpikir ini berhubungan satu sama lain terhadap permasalahan, yaitu Implementasi Kebijakan Retribusi Tempat Wisata Goa Pawon di Dinas Pariwisata dan Budaya Kabupaten Bandung Barat. Deskripsi kerangka berpikir dalam penelitian ini yaitu guna mengetahui bagaimana beberapa masalah mengenai Implementasi Kebijakan Retribusi Tempat Wisata Goa Pawon di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan

Kabupaten Bandung Barat yaitu, rendahnya pemasukan retribusi obyek wisata Goa Pawon dan juga jumlah wisatawan yang berkunjung di Goa Pawon, selain itu pendapatan yang dihasilkan dari obyek wisata Goa Pawon dilaporkan dan disetorkan kepada Dinas Pariwisata Kabupaten Bandung Barat dilakukan dua minggu sekali, dalam hal ini kadang terjadi kesalahan berupa ketidakseuaian jumlah karcis yang di jual dengan hasil pendapatan jumlah karcis yang sebenarnya. Selain itu, kurangnya Sumber Daya Manusia yang ada di Dinas Pariwisata Kabupaten Bandung Barat sehingga kinerja yang dihasilkan pun kurang optimal. Kurangnya pengenalan atau sosialisasi obyek wisata Goa Pawon terhadap masyarakat baik itu kepada masyarakat Kabupaten Bandung Barat dan juga masyarakat Jawa Barat dan Indonesia.

Menurut George Edward III (1980:1) bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *without implementation the decision of policy makers will not be carried out successfully*. Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok implementasi kebijakan agar menjadi efektif, yaitu Komunikasi, Sumber Daya, Sikap, dan Struktur Birokrasi. Untuk mencapai tujuannya sebagai optimalisasi pada Implementasi Kebijakan Retribusi Tempat Wisata Goa Pawon di Dinas Pariwisata dan Budaya Kabupaten Bandung Barat, sehingga dapat tercapai maksud dari Implementasi Kebijakan Retribusi Tempat Wisata Goa Pawon di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Bandung Barat. Berikut deskripsi kerangka berpikir berupa gambar:





**Gambar 1. Kerangka Berpikir**

### **2.3 Proposisi**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, berikut ini proposisi mengenai Implementasi Kebijakan Retribusi Tempat Wisata Goa Pawon di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Bandung Barat yaitu:

1. Pelaksanaan Implementasi Kebijakan Retribusi Tempat Wisata Goa Pawon di Dinas Pariwisata dan Budaya Kabupaten Bandung Barat sudah terlaksana dengan baik namun belum optimal karena rendahnya pemasukan retribusi obyek wisata Goa Pawon dan juga jumlah wisatawan yang berkunjung di Goa Pawon.
2. Faktor yang menghambat dalam implementasi kebijakan Retribusi Tempat Wisata Goa Pawon di Dinas Pariwisata dan Budaya Kabupaten Bandung Barat belum optimalnya pemasukan retribusi obyek wisata Goa Pawon dan juga jumlah wisatawan yang berkunjung di Goa Pawon.