

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **A. Hasil Penelitian Terdahulu**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perbandingan antara kondisi nyata dengan teori yang relevan, serta meninjau pendekatan yang diterapkan pada penelitian sebelumnya.

- 1) Rizma Devi Febriani, (2022) **Implementasi Kebijakan Retribusi Jasa Angkutan Laut, Sungai dan Penyeberangan di Dinas Perhubungan Kota Palembang**. Jurusan Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sriwijaya.

Penelitian ini berfokus pada implementasi kebijakan retribusi jasa angkutan laut, sungai, dan penyeberangan di Kota Palembang, serta menganalisis capaian target dan realisasi penerimaan retribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Latar belakang penelitian ini adalah masih adanya perbedaan antara potensi retribusi yang seharusnya diterima dengan realisasi di lapangan, yang disebabkan oleh kendala administratif, sarana prasarana, serta lemahnya dasar hukum pada beberapa jenis retribusi. Penelitian menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan retribusi sudah berjalan sesuai ketentuan, namun belum optimal. Hal ini terlihat dari masih rendahnya capaian target retribusi, terbatasnya sarana pendukung, dan adanya kendala hukum terkait pungutan jasa tertentu. Dengan demikian, implementasi kebijakan

retribusi di Kota Palembang perlu ditingkatkan, baik dari segi regulasi, sarana prasarana, maupun pengawasan. (Febriani, 2022)

2. Yoga Firmansyah, Indra Kristian, dan Rira Nuradhawati, (2025) **Implementasi Kebijakan Pemungutan Retribusi Terminal dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah oleh Dinas Perhubungan Kabupaten Majalengka**. Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jenderal Achmad Yani.

Penelitian ini berfokus pada implementasi kebijakan pemungutan retribusi terminal di Kabupaten Majalengka sebagai salah satu instrumen peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Latar belakang penelitian ini adalah adanya perbedaan signifikan antara potensi penerimaan retribusi terminal dengan realisasi yang dicapai setiap tahun. Terminal memiliki fungsi penting dalam penyediaan jasa transportasi publik, namun realisasi retribusinya tidak mampu memenuhi target yang ditetapkan pemerintah daerah. Untuk itu, penelitian ini mengkaji bagaimana kebijakan pemungutan retribusi terminal dilaksanakan serta faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilannya. Metode yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan deskriptif, menggunakan teknik observasi, wawancara, dan dokumentasi sebagai instrumen pengumpulan data.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pemungutan retribusi terminal belum berjalan optimal sesuai dengan tujuan Perda yang berlaku. Berbagai kendala ditemukan di lapangan, antara lain masih adanya angkutan umum yang sengaja menghindari kewajiban membayar retribusi, lemahnya pengawasan dari aparat

pelaksana sehingga menimbulkan peluang terjadinya kebocoran penerimaan, serta praktik percaloan yang menyebabkan pungutan tidak masuk ke kas daerah. Selain itu, keterbatasan fasilitas terminal yang tidak memadai mengurangi efektivitas pelayanan, dan tidak adanya sanksi tegas bagi pelanggar membuat kebijakan kurang memiliki daya paksa. Kondisi tersebut berdampak pada tidak tercapainya target retribusi yang sudah ditentukan. Penelitian ini memberikan gambaran bahwa keberhasilan implementasi kebijakan retribusi tidak hanya ditentukan oleh regulasi, tetapi juga oleh aspek pengawasan, kepatuhan wajib retribusi, dan dukungan sarana prasarana. (Firmansyah et al., 2025)

## **B. Tinjauan Teoritis**

### **1. Kebijakan Publik**

#### **a. Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan publik (*public policy*) pada dasarnya merupakan serangkaian keputusan, tindakan, atau program yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah untuk mengatur kehidupan masyarakat, menyelesaikan masalah publik, serta mencapai tujuan tertentu yang bermanfaat bagi kepentingan umum.

Menurut Anderson kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. (winarno, 2014: 21)

Thomas R. Dye mengemukakan Kebijakan publik adalah apa yang tidak dilakukan maupun yang dilakukan oleh pemerintah.

Pengertian yang diberikan Thomas R. Dye ini memiliki ruang lingkup yang sangat luas. Selain itu, kajiannya yang hanya terfokus pada negara sebagai pokok kajian. Sedangkan Easton Mendefinisikan kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam pengertian ini hanya pemerintah yang dapat melakukan sesuatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. (Irza Setiawan 2022).

Berdasarkan pengertian kebijakan publik tersebut di atas dengan mengikuti paham bahwa kebijakn publik harus berorientasi pada kepentingan masyarakat, maka dengan demikian dapat di disimpulkan kebijakan publik mempunyai definisi "serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilakukan atautidak dilakukan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan dan berorientasi kepada tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat". (Islamy, 1984:20)

#### **b. Tujuan Kebijakan Publik**

Tujuan kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal dan sah karena kebijakan publik dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Kemudian, kebijakan publik sebagai hipotesis adalah kebijakan yang dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan

akibat. Kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi-asumsi mengenai perilaku. (Sahya Anggara 2014)

Dalam penelitian ini tujuan kebijakan yang dimaksud adalah untuk mendistribusikan sumber daya nasional, yang mencakup redistribusi dan absorpsi sumber daya nasional. Bersama ini kita mungkin sampai pada tujuan pertama kebijakan publik, untuk mendistribusikan vs mengabsorpsi. Pajak adalah satu-satunya pendapatan pemerintah yang dapat diterima dan paling efektif. Pajak adalah kebijakan absorpsi. Kebijakan absorptif juga disebut kebijakan ekstraktif (Kolb, 1978: 226). Kebijakan absorptif bertujuan untuk mendukung kebijakan distributif (dan redistributif), seperti subsidi sosial, penghapusan kemiskinan, perumahan dan perawatan kesehatan. (Kolb, 1978: 226 dikutip dalam Nugroho, 2014).

## **2. Implementasi kebijakan**

### **a. Pengertian Implementasi Kebijakan**

Secara garis besar, istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai proses pelaksanaan atau penerapan. Implementasi umumnya berhubungan dengan aktivitas nyata yang dilakukan untuk mencapai sasaran tertentu. Dengan kata lain, implementasi dapat dipahami sebagai proses mewujudkan suatu gagasan, konsep, kebijakan, atau inovasi ke dalam tindakan konkret, sehingga menghasilkan dampak yang terlihat, baik dalam bentuk perubahan pengetahuan, keterampilan, maupun sikap dan nilai.

Implementasi merupakan penerapan dari sebuah kebijakan yang di dalamnya berisi tentang Langkah-langkah dan proses kegiatan. Dalam hal ini implementasi memiliki peranan yang penting dalam proses kebijakan dan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, tingkat keberhasilan dari suatu program dapat ditinjau dari seberapa maksimal implementasi kebijakannya. Menurut Grindle, implementasi merupakan proses tindakan administrative yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. dan proses implementasi dapat dimulai apabila tujuan dan target dalam suatu program telah ditentukan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan disalurkan untuk mencapai sasaran. Akib, (2010) dalam (Dian Suluh Kusuma Dewi 2022).

Sedangkan, Van Meter dan Van Horn (1975), mendefinisikan implementasi kebijakan, sebagai: "Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan" (Agustino, 2012: 139)

Implementasi kebijakan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses menerjemahkan peraturan ke dalam bentuk tindakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis karena wujudnya intervensi berbagai kepentingan.(Agustino, 2022: 144)

## **b. Tujuan Implementasi Kebijakan**

Tujuan implementasi kebijakan adalah untuk memastikan bahwa kebijakan yang telah dirumuskan dapat dijalankan sesuai dengan rencana, sehingga tujuan yang ingin dicapai dari kebijakan tersebut bisa terwujud. Singkatnya, implementasi kebijakan bertujuan agar aturan atau keputusan yang dibuat tidak hanya berhenti pada dokumen, tetapi benar-benar diterapkan dalam tindakan nyata dan memberikan manfaat sesuai sasaran.

Implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan keputusan kebijakan yang telah ditetapkan dengan tujuan agar kebijakan tersebut dapat mencapai hasil atau dampak yang diinginkan. Tujuan utama implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan secara efektif, memastikan kebijakan tidak bertentangan atau merugikan masyarakat, serta memastikan kebijakan berjalan sesuai rencana dan memberikan dampak positif. Implementasi juga merupakan sarana administratif di mana berbagai aktor, organisasi, dan prosedur bekerja sama untuk menjalankan kebijakan tersebut. (Gramedia, 2024)

Dalam hal ini, implementasi dapat dipahami sebagai suatu kebijakan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat umum atau publik. Suatu kebijakan dapat dilihat seberapa manfaat dan dampaknya apabila telah diimplementasikan atau diterapkan terhadap kebijakan tersebut. Implementasi merupakan tindakan lanjutan atau eksekusi setelah proses perencanaan kebijakan. (Agus Subianto 2020)

### c. Model Implementasi Kebijakan Model George C. Edward III

Agar implementasi kebijakan menjadi efektif, Edward III dalam (Leo Agustino 2022:154) terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan yaitu:

Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi.

#### 1) Komunikasi

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut Edward III adalah komunikasi, komunikasi menurutnya sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas yaitu: transmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Sering kali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal ini disebabkan karena komunikasitelah melalui beberapa tingkatan birokrasi sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan. Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (street-level-bureuacrats) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, namun para pelaksana membutuhkan kejelasan

informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang hendak dicapai dapat diraih sesuai konten kebijakan, konsistensi; perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten untuk diterapkan dan dijalankan.

## 2) Sumber daya

variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya, menurut George C. Edward iii, dalam mengimplementasikan kebijakan. Indikator sumber-sumber daya terdiri dari beberapa elemen yaitu: staf; sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau sumber daya manusia (SDM). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompeten di bidangnya. Kedua informasi; dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: (i) informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Dan (ii) informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Ketiga wewenang; pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan

secara politik. Keempat fasilitas; fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

### 3) Disposisi

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya. Ada beberapa hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut Edward III adalah: efek disposisi; disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Kedua pengaturan birokrasi; (staffing the bureaucracy); dalam konteks ini Edward III mensyaratkan bahwa implementasi kebijakan harus dilihat juga dalam hal pengaturan birokrasi. Ini merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan kapabilitas dan kompetensinya. Ketiga insentif; Edward III

menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik.

#### 4) Struktur Birokrasi

Menurut George C. Edward III struktur birokrasi merupakan faktor yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi, walaupun sumber-sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik, ada dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi atau organisasi ke arah yang lebih baik adalah: membuat standar operating procedures (SOP) yang lebih fleksibel adalah suatu prosedur yang memungkinkan para pegawai untuk melaksanakan kegiatannya

sesuai dengan standar yang telah ditetapkan kedua melaksanakan fragmentasi; tujuannya untuk menyebar tanggung jawab sebagai aktivitas, kegiatan, atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing, dengan terfragmentasinya struktur birokrasi, maka implementasi akan lebih efektif karena dilaksanakan oleh organisasi yang kompeten dan kapabel.

#### **d. Model Implementasi Kebijakan Model Merilee Grindle S**

Implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle dalam (Reno Affrian 2023) dipengaruhi oleh dua variabel, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Ide dasar dari model ini adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat penerapan dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup:

- 1) kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan;
- 2) jenis manfaat yang akan dihasilkan;
- 3) derajat perubahan yang diinginkan;
- 4) kedudukan pembuat kebijakan;
- 5) (siapa) pelaksana kebijakan program;
- 6) sumber daya yang dikerahkan.

Sementara itu untuk konteks implementasinya adalah kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat; karakteristik lembaga dan penguasa serta kepatuhan dan daya tanggap namun, jika kita

mencermati Model Grindele ini, dapat kita pahami bahwa keunikan model ini terletak pada pemahaman yang komprehensif akan konteks kebijakan. Khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi; area konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi dan kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

**e. Model Implementasi Kebijakan Model Van Meter dan Van Horn**

Model pendekatan *top-down* yang dirumuskan oleh van Metter & van Horn disebut dengan istilah *A Model of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan dengan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Ada enam variabel, menurut van Metter & van Horn, yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik.

1) Ukuran dan Tujuan Kebijakan.

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di tingkat pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan

di tingkat warga, maka akan sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

2) Sumber daya.

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

Tetapi di luar sumber daya manusia, sumber-sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan waktu. Ini karena mau-tidak-mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka akan timbul masalah untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan. Demikian pula halnya dengan sumber daya waktu. Saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan masalah waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan suatu implementasi kebijakan.

### 3) Karakteristik Agen Pelaksana.

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksanaannya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik tegas, keras, dan ketat dalam melaksanakan aturan sesuai dengan sanksi hukum yang telah ditetapkan.

Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

### 4) Sikap atau Kecenderungan (*Disposition*) Para Pelaksana.

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan 'dari atas' (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui

bahkan tidak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

5) Komunikasi Antar-Organisasi dan Aktivitas Pelaksana.

Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Semakin baik koordinasi dan komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi; dan begitu pula sebaliknya.

6) Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik.

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh van Metter & van Horn adalah sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan yang dimaksud termasuk lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. Dan lingkungan yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

### **3. Pajak Daerah**

#### **a. Pengertian Pajak Daerah**

Pajak Daerah adalah kontribusi wajib yang dibayarkan oleh orang pribadi atau badan kepada pemerintah daerah (baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota) yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang atau Peraturan Daerah (Perda).

Pungutan ini dilakukan tanpa mendapatkan imbalan atau *kontraprestasi* secara langsung dari pemerintah daerah. Artinya, pembayar pajak tidak secara langsung menikmati layanan tertentu saat itu juga.

Pajak daerah diatur oleh undang-undang (terdahulu UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang kini digantikan oleh UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah) dan hasilnya masuk ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

**b. Ciri-Ciri Utama Pajak Daerah**

- 1) Dikelola oleh Pemerintah Daerah: Pajak daerah dikelola oleh pemerintah daerah, baik tingkat provinsi maupun kabupaten.
- 2) Berbasis Wilayah Administrasi: Pajak daerah hanya dipungut di wilayah administrasi yang dikuasainya.
- 3) Untuk Pembiayaan Pembangunan Daerah: Pajak daerah digunakan untuk membiayai urusan/pengeluaran untuk pembangunan dan pemerintahan daerah.
- 4) Didasarkan pada Peraturan Daerah (PERDA): Pajak daerah dipungut berdasarkan Peraturan Daerah (PERDA) dan Undang-undang sehingga pajaknya dapat dipaksakan kepada subjek pajaknya.

#### **4. Retribusi Daerah**

##### **a. Pengertian Retribusi Daerah**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pada Pasal 1 dijelaskan bahwa:Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.”

Retribusi daerah, merupakan komponen lain yang termasuk komponen PAD, merupakan penerimaan yang diterima oleh pemerintah daerah setelah memberikan pelayanan tertentu kepada penduduk mendiami wilayah yurisdiksinya. Perbedaan yang tegas antara pajak daerah dan retribusi daerah terletak pada kontraprestasi yang diberikan oleh pemerintah daerah. Jika pada pajak daerah kontraprestasi tidak diberikan secara langsung, maka pada retribusi daerah kontribusi diberikan secara langsung oleh pemerintah daerah kepada penduduk yang membayar retribusi tersebut. Retribusi adalah pembayaran yang dilakukan dengan tujuan mendapatkan fasilitas tertentu.(Fahim, 2025).

##### **b. Fungsi Retribusi daerah**

Retribusi daerah memiliki peranan yang sangat penting dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah, karena fungsinya tidak hanya sebagai sumber pendapatan tetapi juga sebagai alat pengaturan

kegiatan publik. Secara umum, fungsi retribusi dapat dibagi menjadi dua aspek utama, yaitu:

### **1) Sumber Pendapatan Daerah**

Menurut Bapenda DKI Jakarta (2022) Retribusi menjadi salah satu komponen utama dalam PAD, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Sebagai contoh, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melalui Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) menyatakan bahwa retribusi daerah berfungsi sebagai anggaran untuk membiayai seluruh kebutuhan sehari-hari pemerintahan dan pembangunan daerah. Dengan adanya retribusi, pemerintah daerah memperoleh dana yang dapat dialokasikan untuk meningkatkan kualitas infrastruktur, menyediakan fasilitas umum, serta mendukung program-program sosial dan ekonomi yang bermanfaat bagi masyarakat. Fungsi ini menekankan bahwa retribusi bukan sekadar pungutan administratif, tetapi menjadi fondasi penting bagi kemandirian fiskal daerah, sehingga daerah tidak sepenuhnya bergantung pada transfer dari pemerintah pusat. Dengan kata lain, semakin optimal pemungutan retribusi, semakin besar pula kapasitas pemerintah daerah dalam menyediakan layanan yang efisien dan merata bagi seluruh warganya.

### **2) Instrumen Regulasi**

Selain sebagai sumber pendapatan, retribusi juga berfungsi sebagai alat pengaturan atau pengendalian terhadap kegiatan

ekonomi dan pelayanan publik tertentu. Melalui penetapan tarif dan jenis retribusi, pemerintah daerah dapat memengaruhi perilaku masyarakat dan badan usaha dalam memanfaatkan fasilitas atau layanan yang disediakan. Fungsi ini penting untuk memastikan bahwa kegiatan yang dilakukan sesuai dengan ketentuan dan tidak merugikan kepentingan umum. Bagijo (2011)

retribusi juga memiliki peran strategis sebagai alat regulasi. Pemerintah daerah dapat menggunakan retribusi untuk mengatur, mengendalikan, dan memantau berbagai kegiatan ekonomi maupun pelayanan publik tertentu. Misalnya, melalui tarif retribusi yang ditetapkan, pemerintah dapat memengaruhi perilaku masyarakat atau badan usaha agar mematuhi aturan yang berlaku, memanfaatkan fasilitas publik secara bijak, atau meminimalkan dampak negatif terhadap lingkungan. Dengan kata lain, retribusi tidak hanya bersifat fiskal, tetapi juga memiliki fungsi pengendalian sosial dan ekonomi, yang memungkinkan pemerintah daerah menjalankan perannya secara lebih efektif dalam menciptakan ketertiban, keamanan, dan keteraturan dalam pemanfaatan sumber daya daerah.

Secara keseluruhan, kedua fungsi ini saling melengkapi. Sumber pendapatan yang diperoleh dari retribusi memungkinkan pemerintah daerah untuk menyediakan pelayanan publik, sementara fungsi regulasi memastikan bahwa penerimaan tersebut dikelola secara efisien dan digunakan untuk tujuan yang tepat,

sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta mendukung pembangunan daerah yang berkelanjutan.

**Tabel 2.1**  
**Perbedaan Retribusi dengan Pajak**

No	Unsur	Retribusi	Pajak
1.	Subjek	Tidak Tetap	Tetap
2.	Sifat	Tidak Memaksa	Memaksa
3.	Objek	Toll/club goods	Publik goods dan common goods
4.	Manfaat	Langsung	Tidak Langsung
5.	Beban Penggunaan	Tidak dapat digeser kepada pihak lain	Dapat digeser kepada pihak lain

Sumber: (<http://www.scribd.com/doc/44990320/Retribusi-2010>)

### C. Kerangka Berpikir

Peraturan Daerah Kabupaten Barito Selatan Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan dasar hukum pelaksanaan pemungutan retribusi angkutan batubara di wilayah Kabupaten Barito Selatan, khususnya yang dilaksanakan oleh UPTD Perhubungan Dermaga Mengkatip. Kebijakan ini bertujuan untuk mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta menciptakan ketertiban dalam aktivitas angkutan sungai.

Namun dalam implementasinya, pelaksanaan kebijakan retribusi angkutan batubara di UPTD Perhubungan Dermaga Mengkatip belum berjalan secara optimal. Berdasarkan hasil observasi dan wawancara awal, ditemukan beberapa permasalahan yang memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan.

Permasalahan tersebut antara lain sistem pelaporan dan pengarsipan retribusi yang belum tertata dengan baik sehingga pencatatan masih dilakukan secara manual, realisasi setoran retribusi yang bersifat fluktuatif dan belum selalu mencapai target, serta keterbatasan pasokan listrik yang menghambat kelancaran kegiatan administrasi.

Untuk menganalisis permasalahan tersebut, penelitian ini menggunakan model implementasi kebijakan menurut George C. Edward III, yang menekankan empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel ini digunakan sebagai alat analisis untuk menilai sejauh mana kebijakan retribusi angkutan batubara telah diimplementasikan oleh UPTD Perhubungan Dermaga Mengkatip, sekaligus untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam pelaksanaannya.

Penelitian ini di fokuskan pada Implementasi Kebijakan menurut teori George C. Edward III (Leo Agustino 2022:154) yaitu sebagai berikut:

1. Sumber Daya
2. Komunikasi
3. Disposisi
4. Struktur Birokrasi

Ada beberapa permasalahan yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Tentang Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten Barito Selatan (Studi Retribusi Angkutan Batu Bara di UPTD Perhubungan Dermaga Mengkatip), namun adanya teori-teori maka dapat diketahui faktor-faktor apa saja yang menghambat dan yang mendukung penyelenggaraan kebijakan

retribusi angkutan batubara. Hal ini dapat dilihat pada kerangka pemikiran pada gambar berikut:

**Gambar 2.1**

**Kerangka Pemikiran**

