

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Diarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Diarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Pengertian kebijakan

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam kamus besar bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb), pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Carl J. Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008 : 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan / kegiatan yang diusulkan seseorang. Kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan - hambatan (kesulitan) dan kesempatan – kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang di usulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab (2008 : 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

1. Kebijakan harus dibedakan dari keadilan
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
6. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implicit
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
8. Kebijakan meliputi hubungan – hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
9. Kebijakan meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga – lembaga pemerintah
10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif

Menurut Budi Winarno (2007 : 15), istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia”, “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang birokratisasi dan deregulasi. Namun baik Solichin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering di pertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program,

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

keputusan, undang - undang, ketentuan – ketentuan, standar, proposal dan *grand design* (Suharno : 2009 : 11).

2.1.1 Kebijakan Publik

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah / provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten / kota, dan keputusan bupati / walikota.

Chandler dan Plano (1988:107) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah. Bahkan Chandler dan Plano menganggap bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk investasi yang kontinu oleh pemerintah demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka dapat hidup dan ikut berpartisipasi dalam pemerintahan.

William N. Dunn (1994), mengatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga-lembaga yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.

Shfritz & Russel (1997:47) mendefinisikan kebijakan publik dengan sederhana dan menyebut “*is whatever government decides to do or not to do*”.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Chandler dan Plano mengatakan bahwa apa yang dilakukan ini merupakan proses terhadap suntu isu politik.

Chaizi Nasucha (2004:37), mengatakan kebijakan publik adalah kewenangan pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang digunakan ke dalam perangkat peraturan hukum. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menyerap dinamika sosial dalam masyarakat, yang akan dijadikan acuan perumusan kebijakan agar tercipta hubungan sosial yang harmonis.

Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winano (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi kondisi awal dan akibat akibat yang bisa diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008 : 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang di maksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu :

- A. Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

B. Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur karena ukurannya jelas yakni sejauh manakemajuan pencapaian cita cita sudah ditempuh.

Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (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.

Berdasarkan beberapa pendapat dari para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan ketentuan atau peraturan perundang undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

2.1.2 Tahap Tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan suatu proses yang kompleks karena melibatkan banyak proe maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses – prose penyusunan kebijakan publik dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian ini untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap tahap

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

ini dengan urutan yang berbeda. Tahap – tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007 : 32 - 34) adalah sebagai berikut :

a. Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan.

b. Tahap formulasi kebijakan

Masalah – masalah yang masuk didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives / policy options*) yang ada. Dalam tahap ini masing masing actor akan bersaing berusaha untuk mengusulkan pemecahn masalah terbaik.

c. Tahap adopsi kebijakan

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

d. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan catatan elit jika program tersebut tidak di implementasikan, yakni dilaksanakn oleh badan

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

badan administrasi maupun agen agen pemerintah di tingkat bawah. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing, beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*) , namun beberapa yang lain mungkin akan di tentang oleh para pelaksana.

e. Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditntukan ukuran – ukuran atau kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

2.1.3 Ciri – ciri Kebijakan Publik

Menurut Suharno (2010 : 22-24), ciri ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan. Ciri ciri kebijakan publik antara lain

- a) Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada sebagai prilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan.
- b) Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan tindakan yang saling berkait dan berpola pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

pejabat – pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri.

- c) Kebijakan bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.
- d) Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif, kemungkinan meliputi keputusan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apa pun dalam masalah masalah dimana justru campur tangan pemerintah diperlukan.

2.1.4 Implementasi Kebijakan

Secara umum istilah implementasi kebijakan dalam kamus besar bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah suatu implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Kamus *Webster* merumuskan secara pendek *bahwa to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out*; (menyediakan 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 kebijakan (dalam Solichin Abdul Wahab, 2005 : 64).

Menurut Grindle (dalam Harbani Pasolong, 2008 : 57 - 58), Implmentasi kebijakan sering dilihat sebagai suatu proses yang penuh dengan muatan politik dimana mereka yang berkepentingan berusaha sedapat mungkin mempengaruhinya.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Bernadine R. Wijaya dan Susilo Supardo (dalam Harbani Pasolong, 2008 : 57), mengatakan implementasi adalah proses mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktek. Sejalan yang diungkapkan Hinggis (dalam Harbani Pasolong, 2008 : 57), implementasi sebagai rangkuman dari berbagai kegiatan yang didalamnya sumber daya manusia menggunakan sumber daya lain untuk mencapai sarana strategi. Artinya dalam mengimplementasikan suatu kebijakn mesti ada instrument baik SDM, SDA dan lainnya yang dimungkinkan dapat mempengaruhi tujuan yang ingin dicapai.

Gordon (dalam Harbani Pasolong 2008 : 57), memberikan definisi bahwa implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program. Kemudian diperjelas dengan pendapat Tangkilisan, (2008 : 17) adalah merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan yang telah dirumuskan aka sia sia belaka. Oleh karena itu implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting didalam kebijakan publik.

2.1.5 Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untukmenjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A.Gun yang dikutip Solichin Abdul Wahab , yaitu :

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- 1) 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
- 2) Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
- 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
- 4) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas
- 5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya
- 6) Hubungan saling ketergantungan 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.

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III) yang dikutip oleh Budi winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

- 1) Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (clarity). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari

bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor kedua 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 ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

2) 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.

3) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. 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.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

4) Struktur birokrasi.

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

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn yang dikutip oleh Budi Winarno, 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.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- f. Kecenderungan para pelaksanaIntensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan. Kebijakan yang dibuat olehpemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya.

Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

- a. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
- b. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
- c. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
- d. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karenakebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
- e. Adanya sanksi-sanksi tertentu yaang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan.

2.1.6 Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Bambang Sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

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 diimplementasikan 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 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. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

3. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

4. Pembagian Potensi

Sebab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang

terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas. Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya.

Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

- a. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu.
- b. 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.
- c. Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum.
- d. Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan public.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- e. Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.

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.

2.2 Pelayanan

Pelayanan (*Barata, 2004*) adalah suatu kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Barata mengeluarkan definisi dalam karyanya yang berjudul Dasar-ar Pelayanan Prima, mengatakan bahwa : *"Suatu pelayanan akan terbentuk karena adanya proses pemberian layanan tertentu dari pihak penyedia layanan kepada pihak yang dilayani"*. Selain itu Barata juga menambahkan bahwa suatu layanan dapat terjadi antara seseorang dengan seseorang, seseorang dengan kelompok, ataupun kelompok dengan seseorang seperti halnya orang-orang yang berada dalam sebuah organisasi.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia di jelaskan pelayanan sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain. Sedangkan melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang. Kep. MenPan No. 81/93 menyatakan pelayanan umum adalah segala bentuk pelayanan yang diberikan oleh

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

pemerintah pusat / daerah, BUMN/BUMD, dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat, dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pelayanan dalam hal ini sangat erat kaitanya dengan hal pemberian kepuasan terhadap masyarakat, pelayanan dengan mutu yang baik dapat memberikan kepuasan yang baik pula bagi masyarakat, sehingga masyarakat merasa lebih diperhatikan keberadaannya oleh pihak pemerintah.

Menurut **Moenir** dalam bukunya Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia, mengatakan bahwa “ *Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung.*” (Moenir, 1992:16). Penekanan terhadap definisi pelayanan diatas adalah pelayanan yang diberikan menyangkut segala usaha yang dilakukan oleh seseorang dalam rangka mencapai tujuan guna untuk mendapatkan kepuasan dalam hal pemenuhan kebutuhan.

Menurut **Kotler (1994)**, pelayanan adalah aktivitas atau hasil yang dapat ditawarkan oleh sebuah lembaga kepada pihak lain yang biasanya tidak kasat mata, dan hasilnya tidak dapat dimiliki oleh pihak lain tersebut.

2.2.1 Manajemen Strategi Pelayanan Struktur Publik

Berdasarkan sejarah berkembangnya, maka Nawawi menyebut “*Manajemen strategi dalam lingkungan pemerintah sebagai sebuah paradigma baru yang saat ini telah diterapkan hampir semua organisasi.* Ada dua hal yang dapat dijadikan dalam membedakan penerapan manajemen strategi di organisasi profit dan non profit, yaitu pada organisasi profit berorientasi pada *nilai dan organisasi non profit adalah tujuan.* Nilai-nlai yang mendasari

organisasi profit (perusahaan) adalah falsafah yang berisi nilai-nilai persaingan bebas antara organisasi bisnis sejenis, melalui pendayaagunaan semua sumber yang dimiliki untuk mencapai tujuan strategik. Tujuan (organisasi profit) tersebut adalah untuk mempertahankan dan mengembangkan eksistensi untuk jangka waktu panjang, melalui kemampuan *meraih laba kompetitif secara berkelanjutan*. sedang organisasi non profit didasari oleh falsafah *nilai-nilai pengabdian dan kemanusiaan*. Tujuannya untuk mencapai kesejahteraan bersama dalam masyarakat (Nawawi, 2003:145). Pelayanan umum merupakan pemberian jasa baik pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan atau kepentingan masyarakat. (Wasistiono, 2003:43).

Sedangkan jenis-jenis pelayanan public menurut lembaga administrasi Negara dalam SANKRI buku III (2004 :185): adalah:

1. Pelayanan pemerintah adalah jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan tugas-tugas umum pemerintah, seperti pelayanan KTP, SIM, pajak, perizinan, dan keimigrasian.
2. Pelayanan pembangunan adalah suatu jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitas kepada masyarakat dalam melakukan aktivitasnya sebagai warga Negara. Pelayanan meliputi penyediaan jalan-jalan, jembatan-jembatan, pelabuhan-pelabuhan, dan lainnya.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

3. Pelayanan utilitas adalah jenis pelayanan yang terkait dengan utilitas bagi masyarakat seperti penyediaan listrik, air, telepon, transportasi local.
4. Pelayanan sandang, pangan dan papan adalah jenis pelayanan yang menyediakan bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan, seperti penyediaan beras, gula, minyak, gas, tekstil dan perumahan murah.
5. Pelayanan kemasyarakatan adalah jenis pelayanan yang dilihat dari sifat dan kepentingannya lebih ditekankan pada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan, pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, penjara, rumah

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan perpustakaan adalah termasuk dalam pelayanan kemasyarakatan yang ditekankan pada kegiatan sosial kemasyarakatan yakni pendidikan.

Pelayanan perpustakaan merupakan proses membantu pemakai (siswa, mahasiswa, guru, dan masyarakat umum lainnya). dalam menempuh program pendidikan, belajar sendiri, memperluas pengetahuan, dan meningkatkan kepandaian, keterampilan, dimana tinggi mutu pendidikan sedikit banyak tergantung pada ada lengkapnya perpustakaan sebagai pusat informasi.

2.2.2 Aparatur Pelayanan Publik

Sebuah lembaga pemerintah tidak lepas dari aparatur sebagai pelaksana penyelenggaraan pemerintahan, hal ini sesuai dengan pendapat soerwono hadyaningrat yang mengatakan bahwa: aparatur ialah aspek-aspek administrasi

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan atau negara, sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi. Aspek-aspek administrasi itu terutama ada pada kelembagaan atau organisasi dan kepegawaian. (Hadayaningrat, 1982:154).

Aparatur menurut definisi diatas dikatakan bahwa aparatur merupakan organisasi kepegawaian dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan atau negara dalam melayani masyarakat. Aspek-aspek administrasi merupakan kelembagaan atau organisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Moenir dalam bukunya yang berjudul *manajemen pelayanan umum di indonesia*, mengatakan bahwa pemerintah dalam memberikan pelayanan terbaik kepada publik dapat dilakukan dengan cara.

1. kemudahan dalam pengurusan kepentingan
2. mendapatkan pelayanan secara wajar
3. mendapat perlakuan yang sama tanpa pilih kasih
4. mendapatkan perlakuan yang jujur dan terus terang. (Moenir, 2006:47).

2.3 Pendapatan Asli Daerah

Sesuai dengan ketentuan perundang – undangan yang berlaku yaitu Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2008, tentang pemerintah daerah, daerah diberikan kewenangan untuk mencari dan mengembangkan penerimaan – penerimaan yang berasal dari daerah itu sendiri, yang sering kita sebut dengan PAD. Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang dikelola daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturabn perundang-undangan. Kemudian menurut UU Nomor 33 Tahun 2004, tentang perimbangan

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

keuangan daerah antara pemerintah pusat dengan daerah pada pasal 16 dijelaskan pula, bahwa “ Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan yang dikelola daerah melalui hasil pajak daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan dan lain lain Pendapatan Asli Daerah yang sah”.

Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Dari beberapa pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa PAD merupakan sumber pendapatan yang sangat penting karena perolehannya dilakukan atas dasar kemampuan potensi yang tersedia dan dibenarkan oleh Undang - Undang maupun potensi yang dimungkinkan sumber daya manusia disetiap daerah. Sebagaimana diatur dalam pasal 6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) antara lain :

1. Pajak Daerah
2. Retribusi Daerah
3. Hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan
4. Lain lain pendapatan asli daerah yang sah.

Menurut *jhon j. Wild (2003;311)* pendapatan merupakan nilai maksimum yang dapat dikonsumsi oleh seseorang dalam suatu priode dengan mengharapkan

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

keadaan yang sama pada akhir periode seperti keadaan semula. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah pasal 1 angka 18 bahwa pendapatan asli daerah selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut *Warsito (2001;128)* pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang bersumber dan dipungut sendiri oleh pemerintah daerah, sumber PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, laba dari Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan Pendapatan Asli Daerah lainnya yang sah.

2.3.1 Pajak Daerah

Berdasarkan Undang - Undang No.28 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang No.18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan retribusi Daerah, yang dimaksud dengan “Pajak Daerah yang selanjutnya disebut pajak, adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah pembangunan daerah” (Yovita2011).

Pajak ini merupakan pendapatan daerah yang berasal dari pajak. Hal ini terkait dengan pendapatan pajak yang berbeda bagi provinsi dan kabupaten/kota sesuai dengan UU No. 28 Tahun 2009 tentang perubahan UU No. 18 Tahun 1997 tentang pajak dan retribusi daerah. Menurut UU tersebut, jenis pendapatan pajak untuk provinsi meliputi objek pendapatan berikut : Pajak kendaraan bermotor, Bea

balik nama kendaraan bermotor, Pajak bahan bakar kendaraan bermotor, Pajak kendaraan diatas air, Pajak air dibawah tanah, Pajak air permukaan. Selanjutnya, jenis pajak kabupaten/kota tersusun atas : Pajak hotel, Pajak restoran, Pajak hiburan, Pajak reklame, Pajak penerangan jalan, Pajak pengambilan bahan galian golongan C, Pajak parkir (Halim 2007).

2.3.2 Retribusi Daerah

Retribusi daerah merupakan salah satu jenis penerimaan daerah yang dipungut sebagai pembayaran atau imbalan langsung atas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat. Selain pajak daerah, sumber pendapatan asli daerah yang cukup besar peranannya dalam menyumbang pada terbentuknya pendapatan asli daerah adalah retribusi daerah. Menurut Undang-Undang No.28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang dimaksud dengan retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh PEMDA oleh kepentingan orang pribadi atau badan, jadi dalam hal retribusi daerah balas jasa dengan adanya retribusi daerah tersebut dapat langsung ditunjuk. Misalnya retribusi jalan, karena kendaraan tertentu memang melewati jalan di mana retribusi jalan itu dipungut, retribusi pasar dibayar karena ada pemakaian ruangan pasar tertentu oleh si pembayar retribusi.

Tarif retribusi bersifat fleksibel sesuai dengan tujuan retribusi dan besarnya biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah masing-masing untuk melaksanakan atau mengelola jenis pelayanan publik di daerahnya. Semakin efisien pengelolaan pelayanan publik di suatu daerah, maka semakin kecil tarif

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

retribusi yang dikenakan, jadi sesungguhnya dalam hal pemungutan iuran retribusi itu dianut asasmanfaat (benefit principles).

Berdasarkan asas ini besarnya pungutan ditentukan berdasarkan manfaat yang diterima oleh si penerima manfaat yang dari pelayanan yang diberikan oleh pemerintah, namun yang menjadi persoalannya adalah dalam menentukan berapa besar manfaat yang diterima oleh orang yang membayar retribusi tersebut dan menentukan berapa besar pungutan yang harus dibayarnya (Yovita2011).

Retribusi ini merupakan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi. Terkait dengan UU Nomor 28 Tahun 2009 untuk provinsi jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut : Retribusi pelayanan kesehatan, Retribusi pemakaian kekayaan daerah, Retribusi penggantian biaya cetak peta, Retribusi pengujian kapal perikanan (Halim2007). Selanjutnya, jenis pendapatan retribusi untuk kabupaten/kota meliputi objek pendapatan berikut (Halim 2007).

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Tabel 2.1 jenis pendapatan Retribusi Kabupaten/Kota

NO	JENIS RETRIBUSI	OBJEK
1	Retribusi Jasa Umum	1. Retribusi Pelayanan Kesehatan 2. Retribusi Kebersihan 3. Retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP 4. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Akte Catatan Sipil 5. Retribusi Pelayanan Pemakaman 6. Retribusi Pelayanan Pengabuan Mayat 7. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum 8. Retribusi Pelayanan Pasar 9. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor 10. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran 11. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta 12. Retribusi Pengujian Kapal Perikanan 13. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
2	Retribusi Jasa Usaha	1. Pasar Grosir Atau Pertokoan 2. Tempat Pelelangan 3. Terminal 4. Tempat Khusus Parkir 5. Tempat Penginapan 6. Penyodotan Kakus 7. Rumah Potong Hewan 8. Pelayanan Pelabuhan Kapal 9. Tempat Rekreasi dan Olah Raga 10. Penyebrangan di Atas Air 11. Penjualan Produksi Usaha Daerah
3	Retribusi Jasa Perizinan	1. Izin Mendirikan Bangunan 2. Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol 3. Izin Gangguan 4. Izin Trayek

Sumber : Undang – Undang No 28 Tahun 2009

2.3.3 Retribusi jasa usaha

Retribusi Jasa Usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Adapun kriteria retribusi jasa usaha ini yaitu :

1. Bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa umum atau retribusi perizinan tertentu.
2. Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang sayogianya disediakan oleh sektor swasta, tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai oleh pemerintah daerah.

Dalam *Peraturan Daerah No 5 Tahun 2006 pasal 2, 3 dan 4* dijelaskan subjek dan objek tentang Retribusi Jasa Usaha Pelabuhan Dan Ferry Penyebrangan yang berbunyi “ *Nama Retribusi adalah Jasa Kepelabuhanan dan Ferry Penyebrangan yang dipungut sebagai pembayaran atas pelayanan penyediaan fasilitas pelabuhan dan ferry penyebrangan yang dimiliki atau dikelola Pemerintah Daerah. Objek Retribusi adalah setiap pelayanan penyediaan fasilitas pelabuhan dan atau dikelola oleh Pemerintah Daerah. Subjek Retribusi adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan / memanfaatkan fasilitas Jasa Kepelabuhanan dan Ferry Penyebrangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah*”. Cara mengukur tingkat penggunaan jasa usaha berdasarkan (*pasal 6*) :

- a. Satu kali masuk pelabuhan

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang
 1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
 2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- b. Satu kali keberangkatan ferry penyebrangan dan Lama sandar.

Prinsip dan sasaran dalam penetapan besarnya tarif Retribusi jasa usaha berdasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak sebagaimana keuntungan yang pantas diterima oleh pengusaha sejenis yang beroperasi secara efisien dan berorientasi pada harga pasar. Tarif Retribusi digolongkan kepada jenis jasa yang dimanfaatkan dan frekuensi pemerintahannya. Tarif ditetapkan sebagaimana jumlah pembayaran persatuan unit pelayanan / jasa meliputi :

- a. Biaya operasional langsung, meliputi biaya belanja pegawai, biaya pemeliharaan dan semua biaya rutin lainnya yang berkaitan langsung dengan penyediaan jasa.
- b. Biaya operasional tidak langsung, meliputi biaya administrasi umum dan biaya lainnya yang mendukung penyediaan jasa.
- c. Biaya modal meliputi nilai lahan atau tanah dan bangunan serta penyusutan aset.
- d. Biaya – biaya lainnya yang berhubungan dengan penyediaan jasa, seperti bunga atau pinjaman dan asuransi.

Penulis mengambil retribusi jasa usaha penyebrangan di atas air ini karena retribusi jasa usaha penyebrangan di atas air ini sangat berpengaruh dalam upaya peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) Kabupaten Bengkalis, karena sebagian besar masyarakat masih banyak yang menggunakan jasa usaha penyebrangan di atas air ini untuk urusan kerja ataupun urusan pribadi ke kota bengkalis tersebut.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

2.4 Penelitian Terdahulu

1. Ferida Sulistyawati (2008) Analisis Efisiensi dan Efektivitas Pemungutan Pajak Hotel dan Pajak Restoran dalam Peninkatan Pendapatan Asli Daerah (Studi Pada Dinas Pendapatan Daerah Kota Malang). Analisis yang digunakan menggunakan data penelitian ini, yaitu analisis data kuantitatif yang menggunakan statistik deskriptif Efektivitas pemungutan pajak hotel dan pajak restoran di Kota Malang tidak efektif, walaupun pada efisiensi kinerja pemerintahan sudah efisien.
2. Muhammad Khusari (2009), dengan judul Pelayanan Pelabuhan di Kabupaten Karimun Kepulauan Riau. Dengan menggunakan analisis kualitatif, sampel Kepala Dinas 1 Kepala Tata Usaha 1 Kepala Bidang Perhubungan laut, Kepala Perusahaan Kapal, 20 orang petugas pelabuhan, dan 60 orang pengguna pelabuhan. Dari hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa pelayanan pelabuhan di Kabupaten Karimun termasuk dalam kategori “Tidak Baik” yakni sebanyak 72% responden mengatakan bahwa pelayanan pelabuhan di Kabupaten Karimun masih banyak terjadi kerusuhan antara petugas dan pengguna, banyaknya calo-calo di pelabuhan.
3. Sulistriono(2014) dengan judul Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Retribusi Jasa Usaha Pelayanan Pelabuhan Sebagai Penunjang Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Kepulauan Meranti. Dengan menggunakan metode analisis kualitatif dari hasil peneliti Prinsip penetapan, stuktur tarif , tata cara pemungutan, pemeriksaan dan sanksi

administrasi tidak sesuai dengan kebijakan pemerintah berdasarkan perda No. 13 tahun 2012 tentang jasa usaha dan pelayanan umum.

Tabel 2.2 Keterangan Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian (Tahun)	Fokus Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan Dengan Penelitian Ini
1	Ferida Sulistyawati	Analisis Efisiensi dan Efektivitas Pemungutan Pajak Hotel dan Pajak Restoran dalam Peninkatan Pendapatan Asli Daerah (Studi Pada Dinas Pendapatan Daerah Kota Malang). (2008)	Efisiensi dan Efektivitas Pemungutan Pajak Hotel dan Pajak Restoran dalam Peninkatan Pendapatan Asli Daerah (Studi Pendapatan Daerah Kota Malang).	Pemungutan pajak hotel dan pajak restoran di Kota Malang tidak efektif, walaupun pada efisiensi kinerja pemerintahan sudah efisien.	Tempat waktu penelitian serta pada focus masalah dan kajiannya
2	Muhammad Khusairi	Pelayanan pelabuhan di Kabupaten Karimun Kepulauan Riau (Skripsi, UIN SUSKA RIAU, 2009)	Pelayanan pelabuhan di Kabupaten Karimun Kepulauan Riau	Pelayanan pelabuhan kabupaten Karimun termasuk dalam kategori "Tidak Baik" yakni sebanyak 72% responden mengtakan bahwa pelayanan pelabuhan di kabupaten Karimun masih banyak terjadi kerusuhan antara petugas dan pengguna, banyaknya calo-calo di pelabuhan, kurang nya disiplin para petugas pelabuhan	Tempat waktu penelitian serta pada focus masalah dan kajiannya
3	Sulistriono	Implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam meningkatkan retribusi jasa usaha pelayanan pelabuhan sebagai penunjang pendapatan asli daerah di Kabupaten Kepulauan Meranti (Skripsi, UIN SUSKA RIAU, 2014)	Implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam meningkatkan retribusi jasa usaha pelayanan pelabuhan sebagai penunjang pendapatan asli daerah di Kabupaten Kepulauan Meranti	Prinsip penetapan, stuktur tarif , tata cara pemungutan, pemeriksaan dan sanksi administrasi tidak sesuai dengan kebijakan pemerintah berdasarkan perda No. 13 tahun 2012 tentang jasa usaha dan pelayanan umum	Tempat waktu penelitian serta pada focus masalah dan kajiannya

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

2.5 Pandangan Islam Tentang Retribusi

Dan pajak adalah salah satu jalan yang batil untuk memakan harta sesamanya apabila dipungut tidak sesuai aturan. Dalam sebuah hadits yang shahih Rasulullah Shallallahu ‘alaihi wa sallam bersabda:

لَا يَجِلُّ مَالُ امْرِئٍ مُسْلِمٍ إِلَّا بِطَيْبِ نَفْسٍ مِنْهُ

“Tidak halal harta seseorang muslim kecuali dengan kerelaan dari pemiliknya”

Adapun dalil secara khusus yang mengancam apabila pajak tidak dipungut dengan benar di antaranya bahwa Rasulullah bersabda:

إِنَّ صَاحِبَ الْمَكْسِ فِي النَّارِ

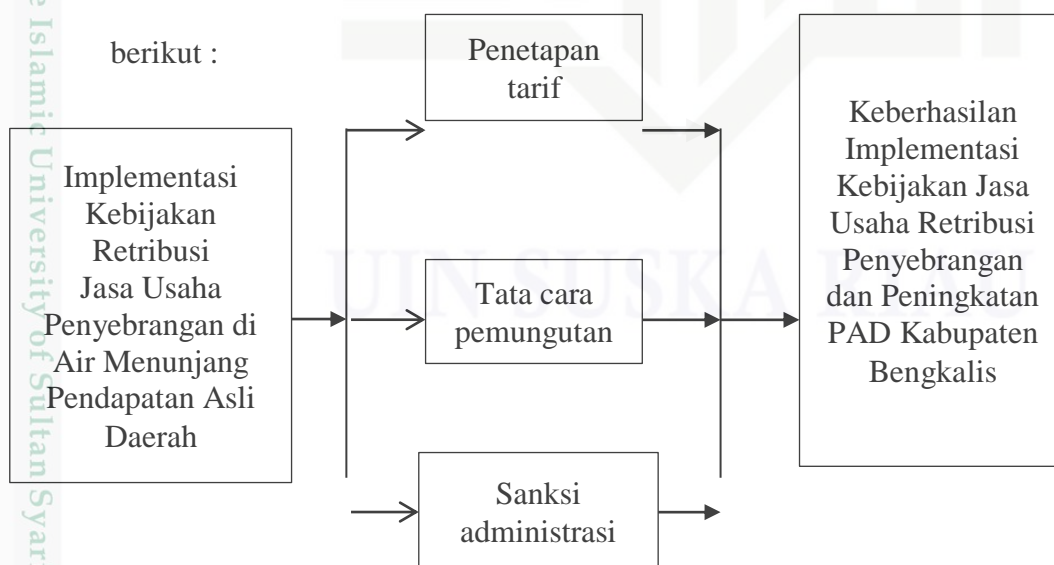
“Sesungguhnya pelaku/ pemungut pajak (diadzab) di neraka” [HR Ahmad 4/109, Abu Dawud kitab Al-Imarah : 7].

Dalam perjalanannya, hukum pajak sering dikaitkan dengan zakat karena terdapat beberapa persamaan meskipun terdapat pula perbedaannya. Berikut beberapa persamaan dan perbedaannya.

2.6 Kerangka pemikiran penelitian

kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat di gambarkan sebagai

berikut :



Sumber : Peraturan Daerah No 05 Tahun 2006

2.7 Konsep Operasional

Fungsi konsep operasional dalam penelitian adalah untuk mengukur suatu variable sehingga dengan pengukuran tersebut dapat diketahui indikator-indikator apa saja sebagai pendukung untuk dianalisis dari variable tersebut (Singarimbun, 2006:46).

Variabel	Indikator	Sub Indikator
Implementasi kebijakan retribusi jasa usaha penyebrangan di air dalam menunjang pendaptan asli daerah (PAD) di Kabupaten Bengkalis.	1. prinsip penetapan Struktur dan besarnya tarif retribusi.	a. Kemampuan masyarakat terhadap tarif b. Tarif pungut sesuai PERDA
	2. Tata cara pemungutan dan wilayah pemungutan	a. Di pungut dengan menggunakan SKRD/karcis b. Pemungutan retribusi di laksanakan oleh pemerintah daerah melalui jasa pihak ke tiga dngan pola kerjasama c. Petugas pelabuhan dalam memberikan pelayanan menggunakan baju seragam beserta atribut dan kartu identitas d. pemungutan retribusi di tempat yang telah di tentukan.
	3. Pemeriksaan dan Sanksi administrative	a. melakukan pemeriksaan b. pengguna jasa seperti mobil travel dll , dikenakan sanksi administratif denda sebesar 2% c. Memberi surat teguran kepada wajib retribusi yang telah jatuh tempo

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.