

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DESA PULAU PAHAWANG
DALAM PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DESA
MELALUI PUNGUTAN DESA KAWASAN WISATA**



DISUSUN OLEH :
LARAS RETNO WULANDHARIE
2326061006

**MAGISTER ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
2023**

BAB I

LATAR BELAKANG

Pariwisata merupakan sektor yang bisa menunjang kemajuan suatu daerah, terutama dengan adanya peraturan mengenai otonomi daerah. Kebijakan ini diberlakukan atas dasar masyarakat daerahnya memiliki modal sehingga dapat diandalkan untuk kemajuan daerahnya, salah satunya dengan kegiatan pariwisata. Hal ini juga yang dilakukan oleh Desa Pulau Pahawang sebagai terobosan guna meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADesa). Pendapatan Asli Desa merupakan penerimaan Desa yang diperoleh atas usaha sendiri sebagai pelaksanaan kewenangan Desa, baik dalam bentuk hasil usaha Desa, hasil aset, swadaya partisipasi dan gotong royong, dan pendapatan asli desa lain. Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Pesawaran Nomor 3 tahun 2015 tentang Sumber Pendapatan Desa, jenis pendapatan asli desa dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a, meliputi : hasil usaha desa; hasil kekayaan desa; hasil swadaya dan partisipasi masyarakat; hasil gotong royong; dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah.

Pulau Pahawang merupakan salah satu destinasi wisata yang terletak di wilayah Kecamatan Marga Punduh, Kabupaten Pesawaran. Desa Wisata Pulau Pahawang berhasil masuk dalam jajaran 50 Desa Wisata terbaik Anugerah Desa Wisata Indonesia (ADWI) pada tahun 2022. Desa Pulau Pahawang bersaing dengan 3.419 peserta desa wisata dari 34 Provinsi seluruh Indonesia. Rangkaian kegiatan AdWI 2022 ini sudah melalui beragam tahap kurasi terhadap 7 kategori penilaian. Dari 3.419 desa wisata dipilih menjadi 500, 300, dan 100 besar. Hingga akhirnya terpilih dan masuk dalam jajaran 50 desa wisata terbaik. Melihat antusiasme masyarakat maka potensi desa wisata pulau pahawang perlu dioptimalisasi untuk **menghasilkan PADes** yang mampu menunjang jalannya perekonomian di desa wisata pulau pahawang.

Berikut merupakan data pengunjung wisata ke desa wisata pulau pahawang :

Tabel 1. Jumlah Pengunjung Desa Wisata Pulau Pahawang Tahun 2014-2017

No	Bulan	Tahun			
		2014	2015	2016	2017
1.	Januari	498	890	1570	2019
2.	Februari	345	654	612	878
3.	Maret	333	765	542	987
4.	April	232	876	459	789
5.	Mei	569	989	679	762
6.	Juni	453	654	765	834
7.	Juli	238	409	569	600
8.	Agustus	780	1098	1278	2156
9.	September	652	876	900	1200
10.	Oktober	451	980	925	1567
11.	November	412	567	838	3987
12.	Desember	321	657	679	5078
Total		5284	9415	9816	20857
Rata-Rata		440	785	818	1738

Sumber: Dokumen Dinas Pariwisata Kabuapten Pesawaran 2017 dan Pokdarwis

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan jumlah pengunjung Pulau Pahawang di tahun 2014 – 2017. Jumlah wisatawan yang berkunjung ditahun 2014 yaitu total 5284 jiwa, ditahun 2015 jumlah wisatawan meningkat total mencapai 9415 jiwa, ditahun 2016 kembali mengalami peningkatan sebanyak total 9816 jiwa, dan ditahun 2017 jumlah wisatawan pecah mencapai 20857 jiwa. Sedangkan, untuk pendapatas asli daerah pada sector wisata dapat dilihat pada table berikut ini :

Tabel 2. Daftar Pajak Hotel Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Pesawaran Tahun 2017-2018

No	Nama Tempat Penginapan	Penerimaan Tahun 2017	Penerimaan Tahun 2018
1.	Pulau Pahawang	1,260,000	-
2.	Pondok Tanjung Putus	720,000	960,000
3.	Penginapan Lili	2,100,000	2,400,000
4.	Homestay Ko Aling	2,000,000	3,200,000
5.	Homestay Ko Pincung	2,000,000	4,000,000
6.	Pondok Amin	720,000	960,000
7.	Andreas Resort (Lombok)	-	16,000,000
8.	Penginapan Dio	-	800,000
Jumlah		3,445.36	18,729.6

Sumber: Dokumen Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Pesawaran Tahun 2018

Berdasarkan table satu dan dua membuktikan bahwa terjadi ketidak sesuaian antara peningkatan jumlah kunjungan Wisatawan dengan jumlah pendapatan asli daerah yang ada di Desa Wisata Pulau Pahawang. Berdasarkan masalah tersebut Pemerintah Desa Pulau Pahawang menetapkan Peraturan Desa Nomor 02 Tahun 2023 tentang Pungutan Desa Penyelenggaraan Kepariwisataaan. Didalam peraturan ini, setiap pengunjung wisata Pulau Pahawang dikenakan pungutan desa sebesar Rp. 10.000. Biaya atau tarif ini dikenakan per 1 (satu) kali masuk kawasan wisata. Dengan biaya Rp. 10.000 setiap pengunjung wisata mendapatkan pelayanan kawasan wisata yang meliputi pelayanan asuransi/jasa raharja; pelayanan keamanan, ketertiban dan ketentraman umum; pelayanan kesehatan; pelayanan keselamatan; dan pelayanan lainnya yang ditetapkan dengan keputusan Kepala Desa.

Dengan adanya kekuatan otonomi daerah, kepala desa bertugas menyelenggarakan sistem pemerintahan desa dan pembangunan segala macam potensi yang ada di daerah tersebut, termasuk dalam penyelenggaraan kepariwisataan. Dengan adanya regulasi tersebut maka kepala desa Pulau Pahawang dapat mengoptimalkan Penyelenggaraan kepariwisataan berfungsi memenuhi kebutuhan jasmani, rohani dan intelektual setiap wisatawan dengan rekreasi dan perjalanan serta meningkatkan pendapatan daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, disamping itu penyelenggaraan kepariwisataan bertujuan untuk mengatasi pengangguran, menghapus kemiskinan, serta memajukan kebudayaan dan melestarikan alam dan lingkungan sekitar.

BAB II

FORMULASI KEBIJAKAN

Perumusan (Formulasi) kebijakan publik merupakan salah satu tahap dari rangkaian proses pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Para ahli mengemukakan pandangan tentang definisi formulasi kebijakan publik sebagai berikut: Menurut Dunn (2000:132), perumusan kebijakan (policy formulation) adalah pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah. Winarno (2002:29) menyatakan bahwa masing-masing alternatif bersaing untuk di pilih sebagai kebijakan dalam rangka untuk memecahkan masalah. Tjokroamidjojo dalam Islamy (2000:24) menyebutkan perumusan kebijakan sebagai alternatif yang terus menerus dilakukan dan tidak pernah selesai, dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan. 10 Berdasarkan pengertian pendapat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa formulasi kebijakan merupakan cara untuk memecahkan suatu masalah yang di bentuk oleh para aktor pembuat kebijakan dalam menyelesaikan masalah yang ada dan dari sekian banyak alternatif pemecahan yang ada maka dipilih alternatif kebijakan yang terbaik. Kemudian menurut Islamy dalam buku Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara (2000:77-101) mengemukakan pendapatnya bahwa ada empat langkah dalam proses pengambilan kebijakan publik, yaitu: Perumusan Masalah (defining problem), Agenda Kebijakan, Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk memecahkan Masalah, dan Tahap Penetapan Kebijakan.

a. Perumusan Masalah

Suatu permasalahan dapat dikatakan masalah publik bila permasalahan tersebut berdampak pada kepentingan dan aktifitas masyarakat secara umum, akan tetapi tidak semua permasalahan yang berdampak umum menjadi masalah publik. Theodore J. Lowi (dalam Winarno 072:2008) membagi masalah publik menjadi dua hal, yang pertama adalah masalah publik dapat dibedakan kedalam masalah prosedural dan substansif.

Ketika sebuah masalah publik didengar dan direspon oleh masyarakat yang terorganisir dan bermutasi menjadi sebuah kelompok kepentingan, maka hal tersebut akan menjadi isu kebijakan yang secara umum akan mendapatkan preferensi perhatian baik itu masyarakat, stake-holder dan juga media untuk menuntut pemerintah baik langsung maupun tidak langsung agar pemerintah menyelesaikan permasalahan tersebut. Menurut Ackoff dalam William Dunn (1995:96) mengatakan bahwa isu kebijakan merupakan hasil perdebatan dari definisi, eksplanasi dan evaluasi masalah. Bertolak pada pendefinisian isu kebijakan, William Dunn (Dunn 1995:99) membagi isu kebijakan menjadi beberapa jenjang:

- 1) Isu utama (Major Issues), yaitu ditemukan di organisasi tertinggi baik nasional maupun provinsi, isu kebijakan biasanya berupa pertanyaan-pertanyaan mengenai misi organisasi.
- 2) Isu Sekunder (secondary Issues), yaitu isu yang berada di tingkat program dari badan-badan di tingkat nasional dan lokal.
- 3) Isu Fungsional (Functional Issues), yaitu isu yang terdapat baik di tingkat

program maupun proyek dan meliputi pertanyaan tentang budgeting, keuangan, perbekalan.

- 4) Isu Minor (Minor Issues), isu ini meliputi personalia, staffing, upah, waktu libur, dan prosedur serta pelaksanaan standar.

Pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakan baru. Perumusan masalah merupakan sumber dari kebijakan publik, dengan pemahaman dan identifikasi masalah yang baik maka perencanaan kebijakan dapat di susun, perumusan masalah dilakukan oleh mereka yang terkena masalah atau orang lain yang mempunyai tanggung jawab dan pembuat kebijakan harus mempunyai kapasitas untuk itu. Proses kebijakan publik di mulai dengan kegiatan merumuskan masalah secara benar, karena keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan perumusan kebijakan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kegiatan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kebijaksanaan seterusnya.

Isu yang diangkat berdasarkan penetapan regulasi tentang Pungutan Desa Penyelenggaraan Kepariwisata ini dikarenakan rendahnya pendapatan asli desa yang ada ketidak sesuaian antara peningkatan jumlah kunjungan Wisatawan di Desa Wisata Pulau Pahawang tersebut. Padahal pendapatan asli desa sangat bermanfaat untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa.

Pengelolaan pendapatan asli desa dilakukan dalam rangka penyelenggaraan pembangunan desa sebagai penambah dan pemasukan sumber pendapatan desa. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 77 tentang desa, pengelolaan kekayaan milik desa dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat desa serta meningkatkan pendapatan desa. Permendagri Nomor 66 Tahun 2007 tentang perencanaan pembangunan desa menjelaskan bahwa pembangunan desa oleh pemerintah desa yang sebelumnya terbebani dengan program-program pembangunan dari pusat sekarang dapat lebih leluasa dan bebas dalam mengelola dan mengatur serta menentukan arah pembangunan desa secara mandiri.

Desa dituntut agar mandiri dalam menjalankan urusan pemerintahannya terutama dalam pengelolaan keuangan desa. Sumber pendapatan desa yang berasal dari pendapatan asli desa merupakan bentuk kemandirian desa dalam mengelola keuangan. Sehingga desa tidak tergantung dengan transfer dana yang berasal dari pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Dalam sistem pemerintahan yang ada saat ini, desa mempunyai peran yang strategis dalam membantu pemerintah daerah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pembangunan dan pemberdayaan masyarakat sebagai langkah nyata pemerintah daerah dalam mendukung otonomi daerah di wilayahnya (Atmadja, et al, 2018). Pemerintah desa khususnya kepala desa dalam membangun dan mengembangkan desa harus mengetahui cara mengelola dan menjalankan pemerintahan dengan baik terutama dalam pengelolaan pendapatan. Baik tidaknya suatu pengelolaan bergantung pada

tata kelola pemerintah desa itu sendiri, sehingga penting bagi pemerintah desa untuk mengetahui dan mengerti cara mengelola desa dengan baik. Mengingat dan menyadari adanya hambatan dalam pembangunan suatu daerah maka perlu suatu alternatif paradigma pembangunan yang baru (Sujarweni, 2015), dimana semua kebutuhan masyarakat terjamin sampai ke pelosok desa sehingga dibutuhkan daerah otonom untuk desa agar bisa mengelola sumber-sumber pembiayaannya untuk mensejahterakan masyarakat secara menyeluruh Saputra dan Julianto (2016).

b. Agenda Setting

Penyusunan agenda (agenda setting), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah. Secara definisi agenda kebijakan adalah tuntutan-tuntutan agar para pembuat kebijakan memilih atau merasa terdorong untuk melakukan kegiatan tertentu. Dengan demikian maka agenda kebijakan dapat dibedakan dari tuntutan-tuntutan politik secara umum serta dengan istilah proiritas yang bisanya dimaksudkan untuk merujuk pada susunan pokok-pokok agenda dengan pertimbangan bahwa suatu agenda lebih penting dari agenda lain (Winarno 2008:81).

Selain itu menurut Little john dan Foss yang di kutip dalam Senjaja (2004:525) menjelaskan bahwa agenda setting terjadi karena sebuah media harus sangat selektif dalam memberitakan informasi atau menyampaikan berita agenda setting meliputi 3 tahap proses:

- 1) Prioritas isu yang akan diangkat pada media (pembentukan agenda media)
- 2) Dalam beberapa hal, agenda media berinteraksi dengan apa yang dipikirkan public (pembentukan agenda publik)
- 3) Agenda publik mempengaruhi atau berinteraksi dengan apa yang dipikirkan oleh para pembuat kebijakan (pembentukan agenda kebijakan)

Isu yang diangkat berdasarkan tahapan agenda setting adalah peningkatan Pendapatan Asli Desa (PADes) melalui kebijakan pungutan desa penyelenggaraan kepariwisataan yang diatur melalui Peraturan Desa Nomor 02 Tahun 2023 tentang Pungutan Desa Penyelenggaraan Kepariwisataaan. Peningkatan pendapatan asli desa merupakan salah satu modal keberhasilan dalam mencapai tujuan pembangunan daerah. Karena PADes menentukan kapasitas desa dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan. Baik pelayanan publik maupun pembangunan. Semakin tinggi dan besar rasio PADes terhadap total pendapatan daerah memperlihatkan kemandirian dalam rangka membiayai segala kewajiban terhadap pembangunan daerahnya.

Selanjutnya dalam perumusan kebijakan dibahas pemeran atau aktor-aktor dalam proses perumusan kebijakan. Menurut Budi Winarno (2007:123-124) ada perbedaan yang penting yang perlu diperhatikan antara negara-negara berkembang dengan negara-negara maju. Di negara-negara berkembang, struktur pembuatan kebijakan cenderung lebih sederhana dibandingkan dengan negara- negara maju. Kecenderungan struktur pembuatan keputusan di negara-negara maju

adalah lebih kompleks. Perbedaan ini disebabkan salah satunya adalah oleh aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Sedangkan James Anderson dan Charles Lindblom dalam Proses Penetapan Kebijakan Publik, meringkas nilai-nilai yang dapat membantu dalam mengarahkan perilaku para pembuat keputusan ke dalam lima kategori, yakni: Nilai-nilai politik. Pembuat keputusan (*decision maker*) mungkin menilai alternatif-alternatif kebijakan berdasarkan pada kepentingan partai politiknya beserta kelompoknya (*clientele group*). Keputusan yang dibuat didasarkan pada keuntungan politik dengan dipandang sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan partai atau tujuan-tujuan kelompok kepentingan.

Secara umum aktor-aktor atau yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan dibagi dalam dua kategori besar yakni (Jones, 2007) :

1. Aktor Inside Government, pada umumnya meliputi: a) Eksekutif (Presiden; Staf Penasihat Presiden; para Menteri, para Kepala Daerah) yang umumnya merupakan jabatan politis; b) Anggota-anggota dari badan perwakilan rakyat (Lembaga Legislatif); c) Badan dan orang-orang Yudikatif secara parsial; dan d) Birokrasi.
2. Aktor Outside Government, pada umumnya meliputi: a) Kelompok-kelompok kepentingan (interest groups) yang bisa berwujud LSM (NGO). Kelompok/ikatan profesional, kelompok bisnis, perserikatan buruh, bahkan organisasi atau lembaga keagamaan; b) Akademisi, peneliti dan konsultan, pihak swasta (perusahaan) memberikan layanan sesuai permintaan pemerintah; c) Politisi; d) Media massa; e) Opini publik; f).Kelompok sasaran kebijakan (beneficiaries); g) Lembaga-lembaga donor. Orang-orang yang terlibat dalam formulasi kebijakan publik tersebut sebagai aktor formulasi kebijakan publik. Sebutan lain bagi aktor adalah partisipan, peserta perumusan kebijakan publik. Oleh karena kebijakan publik mempunyai tingkatan-tingkatan (nasional, umum, khusus, dan teknis), maka para aktor formulasi kebijakan di setiap tingkatantingkatan tersebut berbeda.

Berdasarkan pemaparan diatas. aktor-aktor yang terlibat dalam formulasi kebijakan ini menurut James Anderson, Charles Lindlom, James P. Lester dan Joseph Stewart, Jr merupakan Aktor Inside Government, yakni para pemeran serta resmi yang terdiri dari agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden(*eksekutif*), *legislatif*, *Yudikatif*. Dalam penyusunan dan penetapan Peraturan Desa Nomor 02 Tahun 2023 tentang Pungutan Desa Penyelenggaraan Kepariwisata meliputi Pemerintah Desa Pulau Pahawang, Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Pesawaran, Dinas Pariwisata Kabupaten Pesawaran dan Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Pesawaran.

c. Pemilihan Alternatif

Pemilihan Alternatif dilaksanakan setelah masalah-masalah publik didefenisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Disini para perumus

kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Pada tahap ini para perumusan kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antar berbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Dalam kondisi seperti ini, maka pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antar aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan.

Perumusan seperangkat alternatif akan melibatkan proses identifikasi terhadap berbagai pendekatan untuk menyelesaikan masalah; serta kemudian mengidentifikasi dan mendesain seperangkat perangkat kebijakan spesifik yang dapat mewakili setiap pendekatan. Tahap perumusan juga melibatkan proses penyusunan draft peraturan untuk setiap alternatif yang isinya mendeskripsikan mengenai sanksi, hibah, larangan, hak, serta mengartikulasikan kepada siapa atau kepada apa ketentuan tersebut akan berlaku dan memiliki dampak, dan lain-lain. Pernyataan itu juga didukung oleh pernyataan Jann dan Wegrich serta Anderson. Menurut Jann dan Wegrich, di dalam tahap perumusan kebijakan, permasalahan kebijakan, usulan proposal, dan tuntutan masyarakat ditransformasikan ke dalam sejumlah program pemerintah.

Untuk dapat menyeimbangkan antara kebutuhan (demand) dan persediaan (supply) haruslah memperhatikan sistem yang berkelanjutan. pemilihan alternatif oleh stakeholder terkait yaitu Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah untuk mengkaji dasar hukum yang sesuai dengan permasalahan dan kebutuhan dari agenda kebijakan untuk tahap selanjutnya di serahkan kembali ke SKPD/Instansi terkait yaitu Dinas Pariwisata yang selaku penyelenggara Peraturan dan Pemerintah Desa Pulau Pahawang untuk selanjutnya di serahkan kepada Asisten I Sekretariat Daerah Kabupaten Pesawaran secara hirarki.

d. Policy Problem Formulation

Tahapan perumusan kebijakan merupakan tahap kritis dari sebuah proses kebijakan. Hal ini terkait dengan proses pemilihan alternatif kebijakan oleh pembuat kebijakan yang biasanya mempertimbangkan pengaruh langsung yang dapat dihasilkan dari pilihan alternatif utama tersebut. Proses ini biasanya akan mengekspresikan dan mengalokasikan kekuatan dan tarik-menarik di antara berbagai kepentingan sosial, politik, dan ekonomi. Tahap perumusan kebijakan melibatkan aktifitas identifikasi dan atau merajut seperangkat alternatif kebijakan untuk mengatasi sebuah permasalahan serta mempersempit seperangkat solusi tersebut sebagai persiapan dalam penentuan kebijakan akhir.

Perumusan kebijakan melibatkan proses pengembangan usulan akan tindakan yang terkait dan dapat diterima (biasa disebut dengan alternatif, proposal, atau pilihan) untuk menangani permasalahan publik. Perumusan kebijakan menurut Anderson tidak selamanya akan berakhir dengan dikeluarkannya sebagai sebuah produk peraturan perundang-undangan (Anderson, 2006: 103-109). Namun, pada umumnya sebuah proposal kebijakan biasanya ditujukan untuk membawa perubahan mendasar terhadap kebijakan yang ada saat ini. Terkait permasalahan itu, terdapat sejumlah

kriteria yang membantu dalam menentukan pemilihan terhadap alternatif kebijakan untuk dijadikan sebuah kebijakan, misalnya: kelayakannya, penerimaan secara politis, biaya, manfaat, dan lain sebagainya.

Literatur tentang perumusan kebijakan publik menyajikan berbagai jenis alternatif bagaimana kebijakan publik dirumuskan. Oleh karena kegiatan utama dari perumusan kebijakan adalah memilih alternatif alternatif guna menangani masalah kebijakan, maka penjelasan-penjelasan alternatif sebenarnya merupakan model-model pembuat keputusan. Menurut Riant Nugroho, pada dasarnya terdapat tiga belas macam model kebijakan, yaitu : Model Kelembagaan (institutional), Model Proses (Process), Model Kelompok (Group), Model Elite (Elite), Model Rasional (Rational), Model Inkremental (Incremental), Model Teori Permainan (Game Theory), Model Pilihan Publik (Public Choice), Model Sistem (System), Model Pengamatan Terpadu (Mixed Scanning), Model Demokratis, Model Strategis, Model deliberatif. Dari beberapa model atau pendekatan dalam pembuatan kebijakan yang sudah dipaparkan sebelumnya, masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Dalam hal ini, tidak ada pernyataan yang mana yang paling baik dan sesuai di antara beberapa model tersebut. Yang pastinya, untuk menentukan model mana yang akan dipakai untuk merumuskan kebijakan, haruslah yang paling baik dan berlandaskan pada kriteria-kriteria tertentu yang sesuai dengan kebutuhan.

Suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah, atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih. Dalam bentuknya yang positif, keputusan kebijakan bisa berupa penetapan undang-undang atau dikeluarkannya perintah-perintah eksekutif. Tahap keputusan kebijakan bukan merupakan pemilihan dari berbagai alternatif kebijakan, melainkan tindakan tentang apa yang boleh dipilih. Pilihan-pilihan ini sering disebut sebagai alternatif kebijakan yang dipilih, yang menurut para pendukung tindakan tersebut dapat disetujui.

Pada saat proses kebijakan bergerak ke arah proses pembuatan keputusan, maka beberapa usul akan diterima sedangkan usul-usul yang lain akan ditolak, dan usul-usul yang lain lagi mungkin akan dipersempit. Pada tahap ini perbedaan pendapat akan dipersempit dan tawar menawar akan terjadi hingga akhirnya dalam beberapa hal, keputusan kebijakan hanya akan merupakan formalitas.

Setelah isu public diangkat dan masuk ke dalam agenda setting kebijakan. Permasalahan atau isu tersebut akan di desain oleh aktor kebijakan untuk dicarikan solusi atau alternatif-alternatif penyelesaian. Alternatif- alternatif penyelesaian isu public ini setelah masuk ke dalam agenda akan menjadi sebuah kebijakan public sebagai pemecah masalah melalui design policy

Pada tahapan yang terakhir dalam proses formulasi kebijakan sesuai dengan teori formulasi kebijakan menurut Wiliam Dunn adalah mengenai penetapan ataupun pengesahan kebijakan. Tahapan penetapan dan pengesahan kebijakan perlu dilakukan agar suatu kebijakan yang telah dipilih pada tahap sebelumnya pemilihan alternatif kebijakan, nantinya mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dan tidak dapat diganggu gugat serta sesuai dengan proses peraturan perundang – undangan yang berlaku. Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan diambil sebagai cara untuk

memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut. Penetapan kebijakan dapat berbentuk berupa undang – undang, yurisprudensi, keputusan presiden, keputusankeputusan menteri dan lain sebagainya. Dari serangkaian proses yang dilalui dalam pembuatan peraturan ini secara hirarki dengan beberapa stakeholder terkait, juga penyusunan draft rancangan peraturan desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa (BPD)., selanjutnya Kepala Bagian Hukum menyampaikan finalisasi draft kepada Asisten Pemerintahan kemudian meminta persetujuan Sekretaris Daerah Kabupaten Pesawaran. Setelah mendapat persetujuan dari Pejabat yang terkait secara hirarki, maka Peraturan Desa Nomor 02 Tahun 2023 Tentang Pungutan Desa Penyelenggaraan Kepariwisataaan ditandatangani oleh Kepala Desa untuk kemudian dilakukan penetapan dan pengesahan menjadi Peraturan Desa Pulau Pahawang.

BAB III

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Implementasi merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Banyak kebijakan yang baik yang mampu dibuat oleh pemerintah, tetapi kemudian ternyata tidak mempengaruhi apa-apa dalam kehidupan Negara tersebut karena tidak dilaksanakan. Bahkan menurut Huntington, perbedaan yang paling penting antara suatu Negara dengan Negara Perumusan Masalah Monitoring Kebijakan Evaluasi Kebijakan Forecasting Rekomendasi Kebijakan Penyusunan Agenda Penilaian kebijakan Implementasi Kebijakan Formulasi Kebijakan Adopsi Kebijakan yang lain tidak terletak pada bentuk ideologinya, tetapi pada tingkat kemampuan Negara itu untuk melaksanakan pemerintahan. Tingkat kemampuan itu dapat dilihat pada kemampuan dalam mengimplementasikan setiap keputusan atau kebijakan yang dibuat oleh sebuah polibiro, cabinet atau presiden Negara itu. (Mulyadi, 2016:24) Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersamasama untuk menjalankan kebijakan atau program-program. Implementasi kebijakan dibatasi sebagai menjangkau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu pemerintah dan individu-individu swasta (kelompok-kelompok) yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan sebelumnya (Winarno, 2012).

a. Pendekatan Implementasi Kebijakan

Dalam studi implementasi terdapat dua pendekatan yang digunakan untuk memahami dan menjelaskan permasalahan implementasi, yaitu pendekatan top-down dan pendekatan bottom-up (Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti 2012). Dalam pendekatan top-down, studi implementasi menggunakan logika berpikir dari atas, selanjutnya melakukan pemetaan ke bawah untuk melihat keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan. Pendekatan ini juga sering disebut dengan “policy centered”, karena fokus perhatian peneliti hanya tertuju pada kebijakan dan berusaha untuk memperoleh fakta-fakta apakah kebijakan tersebut ketika diimplementasikan mampu mencapai tujuan atau tidak (Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti 2012). Dalam bahasa Barrett, tujuan utama pendekatan top-down adalah mengidentifikasi sebab-sebab permasalahan implementasi kebijakan atau kegagalan untuk mencapai tujuan kebijakan. Pendekatan top-down biasanya dipakai untuk tujuan berikut:

- 1) Memilih kebijakan yang akan dikaji
- 2) Mempelajari dokumen kebijakan yang ada untuk dapat mengidentifikasi tujuan dan sasaran kebijakan yang secara formal tercantum dalam dokumen kebijakan
- 3) Mengidentifikasi bentuk-bentuk keluaran kebijakan yang digunakan sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran kebijakan
- 4) Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan telah diterima oleh kelompok sasaran dengan baik

- 5) Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan memiliki manfaat bagi kelompok sasaran
- 6) Mengidentifikasi apakah muncul dampak setelah kelompok sasaran memanfaatkan keluaran kebijakan yang mereka terima.

Pendekatan top-down dikritik karena dianggap mengabaikan kompleksitas permasalahan dan hanya menaruh perhatian pada efektivitas implementasi kebijakan. Kelemahan pendekatan ini setidaknya ada empat. Pertama, ada anggapan bahwa aktor utama yang paling berpengaruh dalam implementasi adalah policy maker, padahal dalam implementasi kebijakan juga terdapat aktor lain yang berpengaruh, yaitu birokrat, kelompok sasaran, dan kelompok swasta. Kedua, pendekatan top-down sulit diterapkan ketika tidak ada kebijakan atau aktor yang dominan. Ketiga, pendekatan topdown melupakan kenyataan bahwa birokrat garda depan dan kelompok sasaran memiliki kecenderungan untuk menyelewengkan arah kebijakan bagi kepentingan mereka masing-masing. Keempat, siklus kebijakan acapkali tahap kegiatannya tidak bersifat clear-cut, sehingga membuka peluang bagi birokrat garda depan dan kelompok sasaran untuk memengaruhi dan melakukan negosiasi pada saat formulasi kebijakan hingga implementasi kebijakan.

Sebagai counter terhadap pendekatan top-down muncul pendekatan bottom-up dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- 1) Memetakan stakeholder, yaitu aktor dan organisasi) yang terlibat dalam implementasi kebijakan pada level terbawah
- 2) Mencari informasi dari para aktor tersebut tentang pemahaman mereka terhadap kebijakan yang mereka implementasikan dan apa kepentingan mereka terlibat dalam implementasi
- 3) Memetakan keterkaitan (jaringan) para aktor pada level 101 terbawah tersebut dengan aktor-aktor pada level di atasnya
- 4) Peneliti bergerak ke atas dengan memetakan aktor pada level yang lebih tinggi dengan mencari informasi yang sama
- 5) Pemetaan dilakukan terus sampai pada level tertinggi

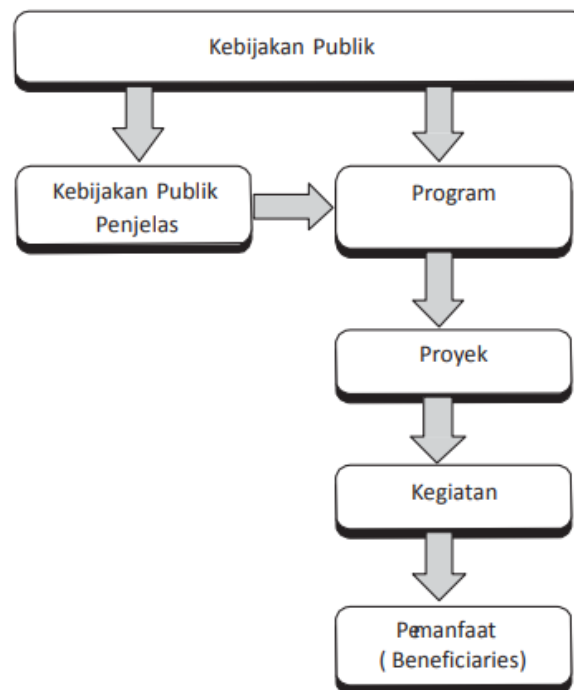
Studi implementasi yang menggunakan pendekatan bottomup bermanfaat untuk mengetahui jaringan implementasi yang melibatkan para aktor dari berbagai level dan memetakan motif ekonomi politik dari para aktor tersebut. Dalam hal pemberian bantuan beras bagi keluarga miskin pada setiap kelurahan, maka pendekatan bottom-up lebih tepat digunakan, yakni dengan melibatkan peran ketua RT dan ketua RW yang mengetahui persis keluarga atau rumah tangga mana yang berhak menerima bantuan beras miskin, sehingga kebijakan bantuan beras dari pemerintah kota akan tepat sasaran. Keuntungan dari pendekatan bottom-up ini adalah terjadinya interaksi intensif antara birokrat sebagai pengambil keputusan pada level atas dengan para aktor di bawah (grass root) dan kelompok sasaran. Kelemahannya adalah para aktor di bawah akan memajukan kepentingan mereka dan kelompoknya apabila tidak ada mekanisme

pengawasan yang ketat yang dilakukan aktor level atas dan organisasi di luar kelompok yang terlibat dalam implementasi kebijakan.

b. **Tahapan Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi kebijakan publik pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho 2009). Ada dua pilihan langkah dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Pertama, adalah langsung mengimplementasikan dalam bentuk program. Kedua, melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Pada umumnya kebijakan publik memerlukan kebijakan publik penjabar yakni berupa peraturan pelaksanaan. Keppres, Inpres, Inmen, Permen, Keputusan Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Dinas merupakan keputusan yang bersifat langsung. Rangkaian implementasi kebijakan juga dapat dirinci ke dalam program, proyek, dan kegiatan.

Tabel 3. Sekuensi Implementasi Kebijakan



c. **Model-Model Implementasi Kebijakan**

1. Teori George C. Edward III

Dalam pandangan Edward III (Tahir, 2014), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yaitu:

- a) Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
- b) Sumberdaya, dimana meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka

implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya 21 manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

- c) Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Edward III menyatakan bahwa sikap dari pelaksana kadangkala menyebabkan masalah apabila sikap atau cara pandangnya berbeda dengan pembuat kebijakan. Oleh karena itu, untuk mengantisipasi dapat mempertimbangkan atau memperhatikan aspek penempatan pegawai (pelaksana) dan insentif.
- d) Struktur Birokrasi, merupakan susunan komponen (unit-unit) kerja dalam organisasi yang menunjukkan adanya pembagian kerja serta adanya kejelasan bagaimana fungsi-fungsi atau kegiatan yang berbeda-beda diintegrasikan atau dikoordinasikan, selain itu struktur organisasi juga menunjukkan spesialisasi pekerjaan, saluran perintah dan penyampaian laporan. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel. Aspek dari struktur organisasi adalah Standard Operating Procedure (SOP) dan fragmentasi.

2. Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Teori ini berpendapat bahwa terdapat tiga kelompok variable yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu Karakteristik masalah (tractability of the problems)

- a) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan dimana di satu pihak terdapat beberapa masalah social yang secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air bersih bagi penduduk.
- b) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran. Hal ini berarti bahwa suatu program akan relative mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya adalah homogen, karena tingkat pemahaman kelompok sasaran relative sama.
- c) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi, dimana sebuah program akan relative sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi dan sebaliknya sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar.
- d) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan dimana sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relative mudah diimplementasikan dibanding program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.

3. Teori Merilee S. Grindle

Dikemukakan oleh Wibawa (Tahir, 2014), model grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya, ditentukan oleh implementability dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut:

- a) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
- b) Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- c) Derajat perubahan yang diinginkan
- d) Kedudukan pembuat kebijakan
- e) Siapa pelaksana program
- f) Sumber daya yang dikerahkan

4. Teori Donald S. Van Meter dan Carl E.

Van Horn Meter dan Horn (Tahir, 2014), mengemukakan bahwa terdapat beberapa variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni;

- a) Standar dan sasaran kebijakan, di mana standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasi apabila standar dan sasaran kebijakan kabur.
- b) Sumberdaya, dimana implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.
- c) Hubungan antar organisasi, yaitu dalam banyak program, implementor sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain sehingga diperlukan koordinasi dan kerja sama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- d) Karakteristik agen pelaksana yaitu mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
- e) Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variable ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, serta apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
- f) Disposisi implementor yang mencakup tiga hal yang penting, yaitu respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yaitu pemahaman terhadap kebijakan, intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

5. Teori G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli Teori ini berpendapat bahwa terdapat empat kelompok variabel yang dapat mempengaruhi kinerja dan dampak suatu program, yakni kondisi lingkungan hubungan

antar organisasi sumberdaya organisasi untuk implementasi program karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.

6. Teori David L. Wimer dan Aidan R. Vining Welmer dan Vining (Tahir, 2014), mengemukakan bahwa terdapat tiga kelompok variable besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yaitu:
 - a) Logika kebijakan. Dimana hal ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang ditetapkan masuk akal (reasonable) dan mendapatkan dukungan teoritis.
 - b) Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, dimana yang dimaksud lingkungan dalam hal ini mencakup lingkungan social, politik, ekonomi, hankam, dan fisik, atau geografis. Suatu kebijakan yang berhasil pada suatu daerah, bias saja gagal diimplementasikan pada daerah lain yang berbeda.
 - c) Kemampuan implementor kebijakan. Tingkat kompetensi implementor mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

Berdasarkan pemaparan teori diatas, implementasi kebijakan merupakan tahapan dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang atau apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan atau jenis keluaran yang nyata. Implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Kegiatan implementasi mencakupi tindakan oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

Berkaitan dengan badan-badan pelaksana kebijakan, implementasi kebijakan mencakupi empat macam kegiatan. Pertama, badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. Kedua, badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkrit, regulasi, serta rencana dan desain program. Ketiga, badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja. Keempat, badan-badan pelaksana memberikan keuntungan atau pembatasan kepada para pelanggan atau kelompok-kelompok target. Tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang memudahkan tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Tindakan tersebut mencakupi usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Implementasi melibatkan para implementator, di antaranya adalah birokrasi, badan-badan administrasi,

lembaga legislatif, lembaga peradilan, kelompok kepentingan, kelompok penekan, dan organisasi masyarakat. Dalam studi implementasi kebijakan terdapat dua pendekatan yang dapat digunakan, yaitu pendekatan top-down dan pendekatan bottom-up. Pada umumnya, kegiatan implementasi melibatkan tahapan kegiatan dimulai dari penyusunan misi, perumusan visi oleh pemimpin organisasi, pemilihan strategi atau rencana, pembuatan kebijakan, penyusunan program, pelaksanaan proyek dan kegiatan.

Model yang dapat dipilih untuk mengimplementasikan kebijakan adalah model implementasi kebijakan dari model George C. Edward III yang terdiri dari komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Komunikasi. Kebijakan Perdes Nomor 02 Tahun 2023 di komunikasikan kepada publik melalui pengumuman yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata Kabupaten Pesawaran dan pemerintah desa pulau pahawang pemasangan spanduk/baliho, pengumuman secara lisan ataupun tulisan melalui sosial media. Kebijakan ini diimplementasikan secara maksimal pada tahun 2023 yang bertujuan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Desa Pulau Pahawang. Sumber Daya, Pelaksanaan kebijakan penarikan retribusi masuk kawasan wisata Pulau Pahawang di lakukan setiap hari dimulai pada pukul 08.00-17.00 WIB. Petugas pemungutan retribusi ini diberikan wewenang penuh kepada Dinas Pariwisata yang di bantu oleh petugas keamanan seperti Satpol PP. Disposisi/Sikap Pelaksana, sikap pelaksanaan atau petugas penarikan retribusi masuk kawasan wisata Pulau Pahawang sangat ramah terutama dalam melayani pengunjung. Adapun petugas keamanan yang selalu berpatroli dan mengontrol keadaan di sekitar kawasan wisata Pulau Pahawang. Dan struktur birokrasi, Kebijakan Perdes no 02 tahun 2023 yang berisi tentang besaran dan tarif pungutan desa masuk kawasan wisata Pulau Pahawang. Kebijakan ini diberikan wewenang penuh Pemerintah Desa Pulau Pahawang sebagai petugas atau pelaksana kebijakan tersebut yang di backup oleh petugas keamanan.

BAB IV

EVALUASI KEBIJAKAN

Evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja melainkan kepada seluruh proses kebijakan. Menurut W. Dunn, istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Evaluasi mencakup : kesimpulan, klarifikasi, kritik, penyesuaian dan perumusan masalah kembali.

Evaluasi memiliki beberapa fungsi utama dalam analisis kebijakan. Pertama dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kriteria kebijakan yaitu, seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan dan target tertentu telah dicapai. Kedua, evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan.

Evaluasi mempunyai dua aspek yang saling berhubungan; penggunaan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik, program, dan aplikasi seangkaian nilai untuk menentukan kegunaan hasil ini terhadap beberapa orang, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Perhatikan bahwa aspek yang saling berhubungan ini menunjukkan kehadiran fakta dan premis-premis nilai di dalam setiap tuntutan evaluative. Namun banyak aktivitas yang diterangkan sebagai “evaluasi” dalam analisis kebijakan pada dasarnya bersifat non-evaluatif – yaitu aktivitas-aktivitas tersebut terutama ditekankan pada produksi tuntutan designative (faktual) ketimbang tuntutan evaluative. Sehingga dibutuhkan suatu pendekatan untuk “penelitian evaluasi” atau “evaluasi kebijakan”.

a. Pendekatan Evaluasi Kebijakan

Secara spesifik, William Dunn mengembangkan tiga pendekatan evaluasi implementasi kebijakan, yaitu evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoritis.

1) Evaluasi Semu

Evaluasi Semu (Pseudo Evaluation) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan tanpa berusaha menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (self evident) atau tidak controversial (Fowler, F.J. 2009). Dalam evaluasi semu analisis secara khusus menerapkan bermacam-macam metode (rancangan eksperimental-semu, kuesioner, random sampling, teknik statistik) untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan sebagai produk dari variabel masukan dan proses. Namun setiap hasil kebijakan yang ada (misalnya, jumlah lulusan pelatihan yang dipekerjakan, unit-unit pelayanan medis yang diberikan, keuntungan pendapatan bersih yang dihasilkan) diterima begitu saja sebagai tujuan yang tepat (Fowler, F.J. 2009).

2) Evaluasi Formal

Evaluasi Formal (Formal Evaluation) merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran untuk manfaat atau nilai kebijakan program (Fowler, F.J. 2009). Dalam evaluasi formal analisis menggunakan berbagai macam metode yang sama seperti yang dipakai dalam evaluasi semu dan tujuannya adalah identik untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai variasi hasil kebijakan dan dampak yang dapat dilacak dari masukan dan proses kebijakan. Meskipun demikian perbedaannya adalah bahwa evaluasi formal menggunakan undang-undang, dokumen-dokumen program, dan wawancara dengan pembuat kebijakan dan administrator untuk mengidentifikasi, mendefinisikan dan menspesifikan tujuan dan target kebijakan. Kelayakan dari tujuan dan target yang diumumkan secara formal tersebut tidak ditanyakan. Dalam evaluasi formal tipe-tipe kriteria evaluative yang paling sering digunakan adalah efektivitas dan efisiensi model ini terdapat tipe-tipe untuk memahami evaluasi kebijakan lebih lanjut, yakni: evaluasi sumatif, yang berusaha untuk memantau pencapaian tujuan dan target formal setelah suatu kebijakan atau program diterapkan untuk jangka waktu tertentu;

dan kedua, evaluasi formatif, suatu tipe evaluasi kebijakan yang berusaha untuk meliputi usaha-usaha secara terus menerus dalam rangka memantau pencapaian tujuan-tujuan dan target-target formal (Fowler, F.J. 2009).

3) Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi Keputusan Teoritis (Decision-Theoretic Evaluation) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggung-jawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Perbedaan pokok antara evaluasi teori keputusan di satu sisi, evaluasi semu dan evaluasi formal di sisi lainnya, adalah bahwa evaluasi keputusan teoritis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik yang tersembunyi atau dinyatakan. Ini berarti bahwa tujuan dan target dari para pembuat kebijakan dan administrator merupakan salah satu sumber nilai, karena semua pihak yang membuat andil dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan (sebagai contoh, staf tingkat menengah dan bawah, pegawai pada badan-badan lainnya, kelompok klien) dilibatkan dalam merumuskan tujuan dan target dimana kinerja nantinya akan diukur. Evaluasi keputusan teoritis merupakan cara untuk mengatasi beberapa kekurangan dari evaluasi semu dan evaluasi formal.

b. Tahapan Evaluasi Kebijakan

Weiss sebagaimana dikutip Widodo (2007) mengemukakan beberapa tahapan yang harus ditempuh oleh seorang analis atau pelaku penelitian evaluasi kebijakan. Tahapan dimaksud adalah (1) find out the program's goals, (2) translate the goals into measurable indicators of goal achievement, (3) collect data on the indicators for those who participated in the program and for equivalent control group who did not, (4) compare the data on participants and control with the goal criteria. Tahapan tersebut kemudian dimodifikasi lebih lanjut oleh Weiss (dalam Widodo 2007), dengan langkah-langkah evaluasi kebijakan sebagai berikut:

- 1) Formulating the program goals that the evaluation will use as criteria
- 2) Choosing among multiple goals
- 3) Investigating unanticipated consequences
- 4) Measuring outcomes
- 5) Specifying what the program is
- 6) Measuring program inputs and intervening processes
- 7) Collecting the necessary data

Dari dua teoritisi kebijakan tersebut, Widodo (2007) mengajukan lima tahapan untuk melakukan evaluasi terhadap kebijakan, program dan kegiatan dalam ranah publik, yaitu:

- 1) Mengidentifikasi apa yang menjadi tujuan kebijakan, program, dan kegiatan
- 2) Menjabarkan tujuan kebijakan, program, dan kegiatan ke dalam kriteria atau indikator pencapaian tujuan
- 3) Melakukan pengukuran indikator pencapaian tujuan kebijakan dan program
- 4) Mencari dan mengumpulkan data di lapangan berdasarkan indikator pencapaian tujuan kebijakan dan program
- 5) Melakukan pengolahan data dan mengkomparasi data dari lapangan dengan kriteria pencapaian tujuan.

Edward Suchman (Nugroho, 2018) dengan pendekatan praktis, menyebutkan enam langkah dalam evaluasi kebijakan. Pertama, mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi, Kedua, analisis terhadap masalah, Ketiga, deskripsi dan standarisasi kegiatan, Keempat, pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi, Kelima, menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain, Keenam, beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Berdasarkan pemaparan teori diatas, Pemungutan retribusi objek wisata Pulau Pahawang oleh Petugas Tolgate Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Pangandaran belum dilaksanakan secara optimal sesuai dengan pendapat Adisasmita (2011: 111) sehingga target penerimaan retribusi tidak tercapai hal ini dikarenakan masih kurangnya kemampuan petugas dalam melakukan pemungutan retribusi objek wisata, selain itu kurangnya kesadaran pengunjung dalam membayar retribusi objek wisata serta kurangnya dilakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pemungutan retribusi objek wisata. Selain itu kurangnya koordinasi dengan pihak terkait seperti petugas jaga lembur dan petugas pemungut retribusi sehingga kurang terjalin kerjasama dalam proses pemungutan retribusi objek wisata. Adanya hambatan-hambatan petugas dalam melaksanakan pemungutan retribusi objek wisata yang antara lain masih kurangnya dilakukan pelatihan kepada petugas pemungut retribusi objek wisata serta kurangnya koordinasi dan kerjasama berbagai pihak terkait dalam proses pemungutan retribusi objek wisata sehingga masih ada pengunjung yang tidak membayar tiket masuk objek wisata. Adanya upaya yang dilakukan dalam mengatasi berbagai hambatan dalam pemungutan retribusi objek wisata yang antara lain melaksanakan pelatihan serta meningkatkan

pemahaman petugas terhadap prosedur pengendalian dalam pemungutan retribusi objek wisata sehingga dapat mengoptimalkan pencapaian target pemungutan retribusi objek wisata, meningkatkan koordinasi dan kerjasama dengan berbagai pihak seperti petugas pemungut retribusi, satgas jaga lembur dan masyarakat pantai Batukaras sehingga dapat membantu petugas dalam melaksanakan pemungutan retribusi objek wisata di pulau pahawang.

BAB V

KESIMPULAN

Kebijakan pemerintah desa pulau pahawang dalam peningkatan pendapatan asli desa melalui pungutan desa kawasan wisata dalam tahap formulasi ditetapkan Peraturan Desa Nomor 02 Tahun 2023 tentang Pungutan Desa Penyelenggaraan Kepariwisata sudah benar dilakukan namun dari pengimplementasian kebijakan ini belum dilaksanakan secara optimal sehingga target penerimaan retribusi tidak tercapai hal ini dikarenakan masih kurangnya kemampuan petugas dalam melakukan pemungutan retribusi objek wisata, selain itu kurangnya kesadaran pengunjung dalam membayar retribusi objek wisata serta kurangnya dilakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pemungutan retribusi objek wisata. Selain itu, adanya penolakan pungutan desa yang diatur dalam Peraturan Desa (Perdes) ini maka disarankan untuk menyiapkan satu claster SOP (Standar Operasi Prosedur), makanya ada SAPDA Pariwisata dan lain-lain yang akan diterapkan dalam rangka pengembangan pariwisata berkelanjutan, begitu juga pelayaran. Ini yang belum dipahami oleh semua pihak, mulai dari masyarakat, agen travel, wisatawan, pelaku-pelaku lainnya, tapi bukan hanya pariwisata saja, juga bagi pelaku UMKM. Hal ini guna menghindari adanya pungli, adanya data yang dimanipulasi dengan sistem digitalisasi.

Untuk itu dalam evaluasi kebijakan ini, perlu dipakai suatu sistem digitalisasi, sehingga data nya pun riil time. Sehingga segala sesuatu yang diterbitkan oleh pemerintah itu, baik pemerintah desa, pemerintah kabupaten, provinsi ataupun pusat itu berlandaskan aturan yang lebih tinggi. Karena pariwisata itu bukan hanya mengurus PAD saja, tetapi kan juga berbicara keberlanjutannya, kenyamanan. Sudah itu menghindari adanya aktivitas-aktivitas ilegalnya, makanya itu diterapkan satu pintu. Selain itu, Pemerintah Desa Pulau Pahawang Salim berharap Pemerintah Daerah (Pemda) Kabupaten Pesawaran agar mendorong dan memfasilitasi kemandirian desa sehingga bisa menghasilkan PAD dan dikembalikan lagi ke masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Tahir, Arifin, 2014, Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Daerah, Bandung, Alfabeta.
- Nugroho, Riant, 2018, Kebijakan Pariwisata, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Handoyo, Eko, 2012. Kebijakan Publik. Semarang. Widia Karya.
- Winarno, Budi, 2014. Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus. Yogyakarta. Caps.
- Hamdi, Muchlis, 2014, Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi: Bogor: Ghalia Indonesia.
- Nugroho D, Riant. 2004. Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi. Jakarta: Gramedia
- Dunn, William N. 2012. Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Mustari, Nuryanti, 2015. Pemahaman Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik. Yogyakarta: Leutika Prio
- Peraturan Desa Pulau Pahawang Nomor 02 Tahun 2023 tentang Pungutan Desa Penyelenggaraan Kepariwisata.
- Prista, E. (2020). Optimalisasi Potensi Retribusi Pariwisata Pantai Terhadap Pendapatan Asli Desa Di Kabupaten Blitar (Studi Kasus Pantai Tambakrejo, Pantai Serang, dan Pantai *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FEB*.
- Wulandari, D., & Priyastiwi, P. (2022). Analisis Retribusi Pariwisata Pantai Untuk Meningkatkan PAD Kabupaten Gunungkidul Pada Masa Pandemi Covid-19. *Jurnal Riset Akuntansi Dan Bisnis Indonesia*, 2(1), 177–186.
- Sapto Saputro, A., Permatasari, A., & Hartomi Akta Padma Eldo, D. (2017). Evaluasi Pengembangan Obyek Wisata Di Kabupaten Banyumas Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Tahun 2014 *Journal of Governance and Public Policy*, 4(3).
- Karyada, I. P. F., Ayu, P. C., & ... (2020). Disparitas Pendapatan Asli Desa (PADes) dan Pengelolaan Keuangan Dana Desa. *Jurnal Pendidikan Ekonomi Undiksha*, 12(2), 282–288.
- Karyada, I. P. F. (2020). Analisis Pendapatan Asli Desa Setelah Penetapan UU No 6 Tahun 2014 Tentang Desa. *Jurnal Akuntansi Profesi*, 11(1), 178–182.

- Muadi, S., MH, I., & Sofwani, A. (2016). Konsep dan Kajian Teori Perumusan Kebijakan Publik. *JRP (Jurnal Review Politik)*, 6(2), 195–224.
- Putra, N. A., Rusli, Z., & Yuliani, F. (2020). Formulasi Kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 16(1), 106–111.
- Saputra, K. A. K., Anggiriawan, P. B., Trisnadewi, A. A. A. E., Kawisana, P. G. W. P., & Ekajayanti, L. G. P. S. (2019). Pengelolaan Pendapatan Asli Desa Sebagai Landasan Pembangunan Ekonomi Pedesaan. *Ekuitas: Jurnal Pendidikan Ekonomi*, 7(1), 5.
- Novianti, R., M. Baga, L., & Falatehan, A. F. (2020). Strategi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Melalui Retribusi Sektor Pariwisata (Studi Kasus Kawasan Wisata Dataran Tinggi Dieng Kabupaten Wonosobo). *Jurnal Nasional Pariwisata*, 9(1), 17.
- Ham, U., Amir, M., & Saidin, S. (2021). Formulasi Kebijakan Peraturan Bupati Kolaka Nomor 07 Tahun 2019 Tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah Pada Lokasi Obyek Wisata Kabupaten Kolaka. *PAMARENDA : Public Administration and Government Journal*, 1(1), 21.
- Prasetya, T. B., Susilowati, E., & Dwiyanto, B. S. (2015). Evaluasi Kinerja Pengelolaan Obyek Wisata Pantai di DIY. *Jurnal Maksipreneur: Manajemen, Koperasi, Dan Entrepreneurship*, 5(1), 134–159.