IMPLEMENTASI KEBIJAKAN RETRIBUSI WISATA DI KEBUN RAYA MANGROVE GUNUNG ANYAR SURABAYA

SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana

Administrasi Publik Pada Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, dan Politik

Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur

Oleh :

FADILLA ZAFIRA
NPM. 22041010148

KEMENTERIAN PENDIDIKAN TINGGI, SAINS, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN" JAWA TIMUR
FAKULTAS ILMU SOSIAL, BUDAYA, DAN POLITIK
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK
SURABAYA
2026

LEMBAR PERSETUJUAN

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN RETRIBUSI WISATA DI KEBUN RAYA MANGROVE GUNUNG ANYAR SURABAYA

Disusun Oleh:

FADILLA ZAFIRA
NPM. 22041010148

Telah disetujui untuk mengikuti Ujian Penelitian / Verifikasi Artikel Ilmiah

Menyetujui,

Pembimbing

Oktarizka Reviandani, S.AP., M.AP
NPT. 21219941014318

Mengetahui,

Dekan Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, dan Politik

Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur

Prof. Dr. Catur Suratnoaji, S.Sos., M.Si
NIP. 196804182021211006

LEMBAR PENGESAHAN

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN RETRIBUSI WISATA DI KEBUN RAYA MANGROVE GUNUNG ANYAR SURABAYA

Disusun Oleh:

FADILLA ZAFIRA

NPM. 22041010148

Telah diuji kebenaran oleh Tim Penguji dan diterbitkan pada Jurnal SOSIOEDUKASI: Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan dan Sosial (Terakreditasi Sinta 3) Volume 15 Nomor 2, Juni 2026.

Menyetujui,

Pembimbing

Oktarizka Reviandani, S.AP., M.AP
NPT. 21219941014318

Tim Penguji:

1. Ketua

M. Agus Muljanto, S.E., M.Si
NIP. 196908261989121001

2. Sekretaris

Oktarizka Reviandani, S.AP., M.AP
NPT. 21219941014318

3. Anggota

Singgih Manggalou, S.IP., M.IP
NIP. 199204012024211029

Mengetahui
Dekan Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, dan Politik
Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur

Prof. Dr. Catur Suratnoaji, S.Sos., M.Si
NIP.196804182021211006

LEMBAR REVISI

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN RETRIBUSI WISATA DI KEBUN RAYA MANGROVE GUNUNG ANYAR SURABAYA

Disusun Oleh:

FADILLA ZAFIRA

NPM. 22041010148

Telah direvisi dan disahkan pada tanggal 09 Juni 2026

Menyetujui,

Ketua	Sekretaris	Anggota
M. Agus Muljanto, S.E., M.Si	Oktarizka Reviandani, S.AP., M.AP	Singgih Manggalou, S.IP., M.IP
NIP. 196908261989121001	NPT. 21219941014318	NIP. 199204012024211029

SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIASI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama	: Fadilla Zafira
NPM	: 22041010148
Program	: Sarjana (S1)
Program Studi	: Administrasi Publik
Fakultas	: Ilmu Sosial, Budaya, dan Politik

Menyatakan bahwa dalam dokumen ilmiah Skripsi ini tidak terdapat bagian dari karya ilmiah lain yang telah diajukan untuk memperoleh gelar akademik di suatu lembaga Pendidikan Tinggi, dan juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang/lembaga lain, kecuali yang secara tertulis disitasi dalam dokumen ini dan disebutkan secara lengkap dalam daftar pustaka.

Dan saya menyatakan bahwa dokumen ilmiah ini bebas dari unsur-unsur plagiasi. Apabila dikemudian hari ditemukan indikasi plagiat pada Skripsi ini, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya tanpa ada paksaan dari siapapun juga dan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Surabaya, 09 Juni 2026

Yang Membuat Pernyataan

Fadilla Zafira

NPM. 22041010148

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat serta karunia-Nya sehingga penulis mampu menuliskan Skripsi sesuai format yang telah ditentukan dengan judul "**Implementasi Kebijakan Retribusi Wisata di Kebun Raya Mangrove Gunung Anyar Surabaya**". Dalam penulisan Skripsi ini penulis ucapkan Terima kasih kepada Ibu Oktarizka Reviandani, S.AP., M.AP, selaku dosen pembimbing atas segala bimbingan dan arahan kepada penulis. Tidak lupa juga penulis ucapkan terima kasih kepada pihak-pihak lain yang terlibat dalam penulisan Skripsi ini antara lain:

1. Prof. Dr. Ir. Akhmad Fauzi, MMT., selaku Rektor UPN "Veteran" Jawa Timur.
2. Bapak Prof. Dr. Catur Suratnoaji, M.Si. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, dan Politik Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur.
3. Ibu Dra. Susi Hardjati, M. AP, selaku Koordinator Program Studi Administrasi Publik Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur.
4. Mama dan kakak laki-laki penulis, yang selalu memberikan dukungan serta doa agar penulis dapat mendapatkan kelancaran dalam proses penyusunan skripsi.
5. Alm. Papa dan Almh. Kakak yang meskipun tidak turut mendampingi penulis dalam penyusunan skripsi, namun menjadi motivasi penulis untuk menyelesaikan pendidikan.
6. Faiza Irisaliya dan Putri Febri yang telah membersamai segala proses perkuliahan sejak semester 1 hingga sampai pada penyusunan skripsi ini.

7. Teman-teman purna huni Asrama Mahasiswa Nusantara Surabaya, Dea, Hanna, Pipit, Indah, Rani, Domi yang saling menguatkan selama berposes di tanah rantau.
8. Fitri dan Fanesa sahabat sejak masa SMP dan SMA yang selalu hadir memberikan bantuan serta dukungan bagi penulis.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu, penulis sangat mengharapkan saran dan kritik yang membangun guna meningkatkan kualitas serta penyempurnaan skripsi ini di masa mendatang. Akhir kata, semoga skripsi ini dapat memberikan kontribusi positif dan manfaat yang optimal bagi pembaca maupun pihak-pihak yang berkepentingan.

Surabaya, 17 Desember 2025

Fadilla Zafira

DAFTAR ISI

Halaman

LEMBAR PERSETUJUAN ..... **i**

LEMBAR PENGESAHAN ..... **ii**

LEMBAR REVISI ..... **iii**

SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIASI ..... **iv**

KATA PENGANTAR ..... **v**

DAFTAR ISI ..... **vii**

DAFTAR GAMBAR ..... **x**

DAFTAR TABEL ..... **xi**

DAFTAR LAMPIRAN ..... **xii**

ABSTRAK ..... **xiii**

ABSTRACT ..... **xiv**

BAB I PENDAHULUAN **1**

1.1 Latar Belakang 1

1.2 Rumusan Masalah 11

1.3 Tujuan Penelitian 11

1.4 Manfaat Penelitian 11

1.4.1 Manfaat Teoritis 11

1.4.2 Manfaat Praktis 12

BAB II TINJAUAN PUSTAKA **13**

2.1 Penelitian Terdahulu 13

2.2 Landasan Teori 18

2.2.1 Kebijakan Publik 18

2.2.2 Implementasi Kebijakan 22

2.2.3 Kebijakan Retribusi 29

2.3 Kerangka Berfikir 37

BAB III METODE PENELITIAN 38

3.1 Jenis Penelitian 38

3.2 Lokasi Penelitian 39

3.3 Fokus Penelitian 40

3.4 Sumber Data 43

3.4.1 Data Primer 43

3.4.2 Data Sekunder 44

3.5 Teknik Penentuan Informan 44

3.6 Teknik Pengumpulan Data 45

3.6.1 Observasi 45

3.6.2 Wawancara 45

3.6.3 Dokumentasi 46

3.7 Teknik Analisis Data 46

3.8 Uji Keabsahan Data 48

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN 51

4.1 Gambaran Umum Objek Penelitian 51

4.1.1 Gambaran Umum UPT Kebun Raya Mangrove Surabaya 51

4.1.2 Visi, Misi, dan Fungsi UPT Kebun Raya Mangrove Surabaya..... 52

4.1.3 Komposisi Pegawai UPT Kebun Raya Mangrove Surabaya 53

4.1.4 Karakteristik Wisata Kebun Raya Mangrove Gunung Anyar 55

4.2 Hasil Penelitian 56

4.2.1 Komunikasi 57

4.2.2 Sumber Daya 62

4.2.3 Disposisi 70

4.2.4 Struktur Birokrasi 78

4.3 Pembahasan 83

4.3.1 Komunikasi 83

4.3.2 Sumber Daya 86

4.3.3 Disposisi 88

4.3.4 Struktur Birokrasi 90

BAB V KESIMPULAN & SARAN.....92

5.1 Kesimpulan..... 92

5.2 Saran 94

DAFTAR PUSTAKA.....97

LAMPIRAN.....100

DAFTAR GAMBAR

Halaman

Gambar 1. 1 Kebun Raya Mangrove Gunung Anyar Surabaya 5

Gambar 1. 2 Papan Informasi Penerapan Kebijakan Retribusi Wisata 7

Gambar 1. 3 Grafik Pengunjung Kebun Raya Mangrove Gunung Anyar Surabaya..... 8

Gambar 1. 4 *Tenant* Kuliner Kebun Raya Mangrove Gunung Anyar Surabaya ... 10

Gambar 3. 1 Komponen Analisis Data: Model Interaktif (Miles et al., 2014)..... 46

Gambar 4. 1 UPT Kebun Raya Mangrove Surabaya 51

Gambar 4. 2 Media Sosial Kebun Raya Mangrove Surabaya..... 58

Gambar 4. 3 Informasi Penerapan Kebijakan Retribusi Wisata di Kebun Raya Mangrove Surabaya 59

Gambar 4. 4 Tiket Wisata Kebun Raya Mangrove Gunung Anyar Surabaya..... 65

Gambar 4. 5 Spot Foto Kreatif..... 72

Gambar 4. 6 Pengumuman Penyesuaian Harga Tiket dan Ketentuan Tinggi Badan Pengunjung Kebun Raya Mangrove Surabaya 73

Gambar 4. 7 Kondisi Kios UKM di Kebun Raya Mangrove Gunung Anyar 75

Gambar 4. 8 Tata Tertib Pengunjung di Kebun Raya Mangrove Gunung Anyar . 76

Gambar 4. 9 SOP Penerimaan dan Penyetoran Retribusi Kebun Raya Mangrove Surabaya..... 79

DAFTAR TABEL

Halaman

Tabel 1. 1 Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Surabaya Tahun 2024 .. 4

Tabel 1. 2 Data UKM Kebun Raya Mangrove Gunung Anyar Surabaya 9

Tabel 2. 1 Perbandingan Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Terbaru 16

Tabel 4. 1 Jumlah Pegawai UPT Kebun Raya Mangrove Surabaya Berdasarkan Jenis Kelamin 54

Tabel 4. 2 Jumlah Pegawai UPT Kebun Raya Mangrove Surabaya Berdasarkan Tingkat Pendidikan 54

Tabel 4. 3 Rincian Wahana dan Tarif Retribusi KRM Surabaya..... 56

Tabel 4. 4 Realisasi Capaian Pendapatan Retribusi KRM Gunung Anyar 64

DAFTAR LAMPIRAN

Halaman

Lampiran 1. Pedoman Wawancara 100

Lampiran 2. Surat Izin Penelitian 102

Lampiran 3. Dokumentasi Proses Wawancara 103

Lampiran 4. *Letter of Acceptance* (LoA) Jurnal 105

Lampiran 5. Bukti Submit Jurnal 106

Lampiran 6. Sertifikat Akreditasi Jurnal 106

Lampiran 7. Lembar Persetujuan Kirim Publikasi Ilmiah 107

ABSTRAK

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN RETRIBUSI WISATA DI KEBUN RAYA MANGROVE GUNUNG ANYAR SURABAYA

FADILLA ZAFIRA
22041010148

Implementasi kebijakan publik di era desentralisasi memiliki peran fundamental dalam memperkuat kapasitas fiksal daerah, salah satunya melalui pemungutan retribusi pada objek wisata Kebun Raya Mangrove (KRM) Gunung Anyar Surabaya. Perubahan status kawasan ini dari area konservasi gratis menjadi destinasi wisata berbayar per awal tahun 2024 bertujuan untuk mendukung biaya operasional, pemeliharaan fasilitas, serta meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Surabaya. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan retribusi wisata di Kebun Raya Mangrove Gunung Anyar Surabaya guna memastikan keberlanjutan destinasi tersebut. Penelitian ini dianalisis menggunakan model implementasi kebijakan George C. Edward III, yang mencakup empat indikator utama yaitu komunikasi (transmisi, kejelasan, dan konsistensi), sumber daya (SDM, wewenang, dan fasilitas), disposisi (sikap dan komitmen pelaksana), serta struktur birokrasi (SOP dan koordinasi). Metode penelitian yang digunakan yaitu pendekatan kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara mendalam, dan dokumentasi. Hasil penelitian menjelaskan bahwa kebijakan retribusi telah berhasil mencapai target fiskal dengan akumulasi PAD mencapai Rp1,55 miliar dalam dua tahun terakhir, namun implementasinya belum sepenuhnya berjalan optimal pada aspek pelayanan publik. Tantangan utama meliputi penurunan jumlah pengunjung, pelemahan ekonomi UMKM lokal dengan penurunan omzet mencapai 50-70%, kendala infrastruktur dasar berupa ketiadaan energi cadangan (genset), serta pola komunikasi satu arah (*top-down*) dengan pelaku usaha.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Retribusi Wisata, Kebun Raya Mangrove, Pendapatan Asli Daerah (PAD), George C. Edward III.

ABSTRACT

THE IMPLEMENTATION OF TOURISM LEVY POLICY AT THE GUNUNG ANYAR MANGROVE BOTANICAL GARDEN SURABAYA

FADILLA ZAFIRA
NPM. 22041010148

Public policy implementation in the decentralization era plays a fundamental role in strengthening regional fiscal capacity, specifically through the collection of tourism levies at the Gunung Anyar Mangrove Botanical Garden (KRM) Surabaya. The transition of this area from a free conservation site to a paid tourism destination in early 2024 aims to support operational costs, facility maintenance, and increase the Regional Original Income of Surabaya City. The purpose of this research is to describe and analyze the implementation of the tourism levy policy at the Gunung Anyar Mangrove Botanical Garden to ensure the sustainability of the destination. This research is analyzed using George C. Edward III's policy implementation model, which includes four main indicators: communication (transmission, clarity, and consistency), resources (human resources, authority, and facilities), disposition (implementer attitudes and commitment), and bureaucratic structure (SOP and coordination). The research method used is a descriptive qualitative approach with data collection techniques through observation, in-depth interviews, and documentation. The results of this research indicate that the levy policy has successfully achieved fiscal targets with an accumulated PAD reaching IDR 1.55 billion in the last two years; however, its implementation is not yet fully optimal in public service aspects. Major challenges include declining visitor numbers, a weakened local MSME economy with revenue drops of 50-70%, basic infrastructure constraints such as the lack of backup power (generators), and top-down communication patterns with business actors.

Keywords: Policy Implementation, Tourism Levy, Mangrove Botanical Garden, Regional Original Income, George C. Edward III.