

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Administrasi Pembangunan**

Administrasi pembangunan meliputi dua pengertian, yaitu : pertama administrasi dan kedua, tentang pembangunan. Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan keputusan-keputusan yang telah diambil dan dilakukan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Pembangunan merupakan salah satu kata yang tidak asing lagi didengar oleh berbagai kalangan yang hidup di zaman sekarang. Kata pembangunan telah sering diperbincangkan dalam kehidupan sehari-hari masyarakat Indonesia.

Menurut Siagian (1983:2) pembangunan didefinisikan sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara, dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*). Secara sederhana, pembangunan dapat diartikan sebagai suatu usaha untuk membuat sesuatu yang sebelumnya sudah ada menjadi lebih baik lagi. Sehingga dengan kata lain, pembangunan merupakan suatu usaha yang dilakukan untuk menuju ke arah yang lebih baik lagi.

Administrasi pembangunan dinilai cocok untuk diterapkan pada negara yang sedang berkembang, dengan masyarakatnya yang baru berkembang pula. Sementara itu, administrasi Pembangunan memiliki ruang lingkup atau batasan. Hal ini sesuai dengan pendapat Tjokromidjodjo (1986:15) yang menjelaskan bahwa terdapat ruang lingkup dalam administrasi pembangunan, yaitu:

- a. Pertama, penyempurnaan atas administrasi negara yang terdiri dari:
  - 1) Kepemimpinan, koordinasi dan pengawasan.
  - 2) Administrasi fungsional kepegawaian, keuangan, sarana-sarana lain dan pelebagaan dalam arti sempit.
- b. Kedua, penyempurnaan atas administrasi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, yang terdiri dari:
  - 1) Proses perumusan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program pembangunan
  - 2) Tata pelaksanaannya secara efektif

Berdasarkan ruang lingkup administrasi pembangunan diatas, dengan kata lain di dalam Administrasi pembangunan terkandung dua fungsi. Pertama sebagai Pembangunan Administrasi (*The development of administration*) yang berkaitan dengan organisasi dan lembaga yang terkait. Kedua, sebagai administrasi pembangunan (*The administration of Development*) yang berkaitan dengan kebijakan-kebijakan serta program-program pembangunan. Kedua ruang lingkup tersebut, pada dasarnya berkaitan antara satu sama lain dan juga saling melengkapi untuk mencapai suatu perubahan-perubahan.

## **B. Pemerintahan Daerah**

### **1. Konsep Pemerintahan Daerah**

Menurut Undang undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana yang tertuang dalam UUD 1945”. Menurut Manan (2005:37-38) Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah, di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Widjaja (2013:7) mengemukakan bahwa pemberian kewenangan otonomi Kepala Daerah yang terdiri dari daerah provinsi dan daerah kabupaten dan kota yaitu daerah provinsi diberikan kewenangan secara terbatas yang meliputi kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota. Melalui otonomi diharapkan daerah akan mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintahan pusat diharapkan mampu memainkan perannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan

identifikasi potensi sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja daerah secara ekonomi wajar, efisien, efektif termasuk kemampuan perangkat daerah meningkatkan kinerja mempertanggungjawabkan kepada pemerintah atasannya maupun kepada masyarakat .

## **2. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.**

Pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan harus berdasarkan asas-asas yang berlaku. Asas-asas dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan menurut Sunarno (2008:7) adalah sebagai berikut :

- a. Asas Desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.
- b. Asas Dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada gubernur, sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- c. Asas tugas pembantuan, adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah kabupaten/ kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Salam (2004:87-88) juga mengemukakan bahwa praktek dalam penyelenggaraan pemerintahan ketiga asas pemerintahan tersebut harus dilaksanakan dengan memperhatikan asas-asas pemerintahan yang baik, meliputi :

- a. Kepastian hukum, adalah setiap tindakan yang dilakukan oleh aparat pemerintahan harus berdasarkan kepada hukum yang berlaku. Semua

tindakan juga berimplikasi kepada hukum. Karena itu hukum harus dijadikan pegangan dan pedoman dalam menentukan cara berperilaku;

- b. Keadilan dan kewajaran, adalah pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sehubungan dengan tugas yang dilakukan harus berifat adil dan wajar secara proporsional. Adil yang dimaksud adalah suatu perlakuan yang seharusnya diberikan sesuai dengan hukum yang menaunginya dan pelayanan yang harus diberikan. Wajar yang dimaksud adalah bahwa tindakan yang dilakukan tidaklah berlebihan dan tidak juga menyepelekan;
- c. Kesamaan, adalah pelayanan yang diberikan aparat pemerintah tidaklah diskriminatif berdasarkan suka atau tidak suka. Sesuai dengan persyaratan hukum yang menaunginya maka setiap warga negara atau penduduk wajib mendapatkan suatu tindakan pelayanan yang proporsional;
- d. Permainan yang layak, adalah aturan yang diberlakukan kepada setiap warga negara mengikuti pertimbangan hukum yang wajar dan tidak memberatkan;
- e. Cermat, adalah ketelitian dalam pelaksanaan tugas harus dilaksanakan agar terhindar dari permasalahan di kemudian hari.
- f. Keseimbangan, adalah tindakan yang dilakukan harus dilaksanakan dari berbagai segi secara sinergis sehingga tidak ada yang dirugikan;
- g. Pengharapan yang wajar, adalah imbalan yang didapat dari suatu pekerjaan sudah mempunyai ukuran yang baku;
- h. Motivasi keputusan, adalah setiap keputusan ada motivasi yang mendorongnya baik bersifat preventif, problem solving atau pro-aktif;

- i. Kebijakan, adalah situasi dan kondisi yang berbeda-beda menyebabkan perlunya kemampuan untuk mengadaptasikan suatu tindakan terhadap lingkungan setempat;
- j. Penyelenggaraan kepentingan umum, adalah pelayanan pemerintah terutama ditujukan kepada kepentingan umum.
- k. Perlindungan atas pandangan hidup, adalah setiap warga negara mempunyai hak atas pandangan hidupnya. Pandangan hidup bangsa haruslah diutamakan dan dibela dalam setiap tindakan aparatur pemerintah;
- l. Koordinasi dan kesatuan arah, adalah segenap tindakan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah haruslah ditujukan kepada satu arah yaitu tujuan negara. Pembagian kerja hanyalah merupakan suatu usaha untuk pelaksanaan kerja yang efektif dan efisien. Semangat pegawai (*esprit de corps*) menjunjung kebersamaan tindakan dan kesatuan arah tindakan.

### **3. Kewenangan Pemerintah Daerah.**

Dalam pembagian urusan, pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan menjadi urusan pemerintah. Urusan pemerintah ini adalah urusan pemerintahan yang mutlak menjadi kewenangannya dan urusan bidang lainnya yaitu bagian-bagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintah meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut, pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri, atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintahan atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa. Disamping itu, di luar urusan pemerintahan seperti di atas, pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, atau melimpahkan sebagian urusan kepada gubernur selaku wakil pemerintah, atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Menurut (Widjaja, 2013:164) Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antar susunan pemerintahan, sebagai suatu sistem antara hubungan kewenangan pemerintah, kewenangan pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis.

(Sunarno, 2008:35) juga mengemukakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah merupakan urusan dalam skala provinsi dan dalam skala kabupaten/kota, meliputi:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
- c. Penyelenggaraan tata tertib umum dan ketentraman masyarakat
- d. Penanganan bidang kesehatan
- e. Penyelenggaraan pendidikan
- f. Penanggulangan masalah sosial

- g. Pelayanan bidang ketenagakerjaan
- h. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- i. Pengendalian lingkungan hidup;
- j. Pelayanan pertanahan;
- k. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- l. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- m. Pelayanan administrasi penanaman modal;
- n. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya
- o. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sedangkan untuk urusan pemerintahan yang bersifat pilihan menurut (Arenawati, 2014:50) menjelaskan bahwa baik untuk pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota meliputi urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah.

Kewenangan provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota adalah kewenangan di bidang pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan dan perkebunan. Lebih lanjut dijelaskan kewenangan daerah kabupaten/kota yaitu mencakup semua kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan. Dengan demikian, pada dasarnya seluruh kewenangan sudah berada pada daerah kabupaten dan daerah kota. Oleh karena

itu, penyerahan kewenangan tidak perlu dilakukan secara aktif tetapi dilakukan melalui pengakuan oleh pemerintah.

## **C. Kebijakan Publik**

### **1. Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan publik harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi. Sedangkan dari sisi masyarakat, yang penting adalah adanya suatu standar pelayanan publik, yang menjabarkan pada masyarakat apa pelayanan yang menjadi haknya, siapa yang bisa mendapatkannya, apa persyaratannya, juga bagaimana bentuk layanan itu. Hal ini akan mengikat pemerintah (negara) sebagai pemberi layanan dan masyarakat sebagai penerima layanan.

Menurut (Jones, 1984:25), istilah kebijakan (*policy term*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering di pertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decision*), standard, proposal, dan *grand design*.

Sementara menurut (Anderson, 1969:4) istilah kebijakan atau *policy* digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Kebijakan publik merupakan sebuah sistem yang lahir dari perumusan kebijakan. Proses penyusunan kebijakan publik merupakan

proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji.

Nugroho (2003:51) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Sehingga kebijakan publik mudah untuk dipahami dan mudah diukur, bahwa terdapat beberapa hal yang terkandung dalam kebijakan yaitu :

- a. Tujuan tertentu yang ingin dicapai. Tujuan tertentu adalah tujuan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat (*interest public*).
- b. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan adalah strategi yang disusun untuk mencapai tujuan dengan lebih mudah yang acapkali dijabarkan ke dalam bentuk program dan proyek.
- c. Usulan tindakan dapat berasal dari perseorangan atau kelompok dari dalam ataupun luar pemerintahan,
- d. Penyediaan input untuk melaksanakan strategi. Input berupa sumber daya baik manusia maupun bukan manusia.
- e. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas menunjukkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang dilakukan pemerintah yang bersifat mengatur dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran serta merespon permasalahan yang dialami masyarakat.

## **2. Tahap-tahap Kebijakan Publik**

Beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses penyusunan kebijakan publik menjadi beberapa tahap. Tahap-tahap penting tersebut sangat diperlukan sebagai upaya melahirkan kebijakan yang baik dan dapat diterima sebagai sebuah keputusan. Tahap-tahap penyusunan kebijakan publik menurut (Winarno,2004:28) adalah :

### **1. Tahap Penyusunan Agenda**

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan tertentu ditunda waktu yang lama. Pada tahap ini, masalah-masalah tersebut diseleksi menurut skala prioritasnya.

### **2. Tahap Formulasi Kebijakan**

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternative/ policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah tersebut.

### 3. 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 keputusan pengadilan.

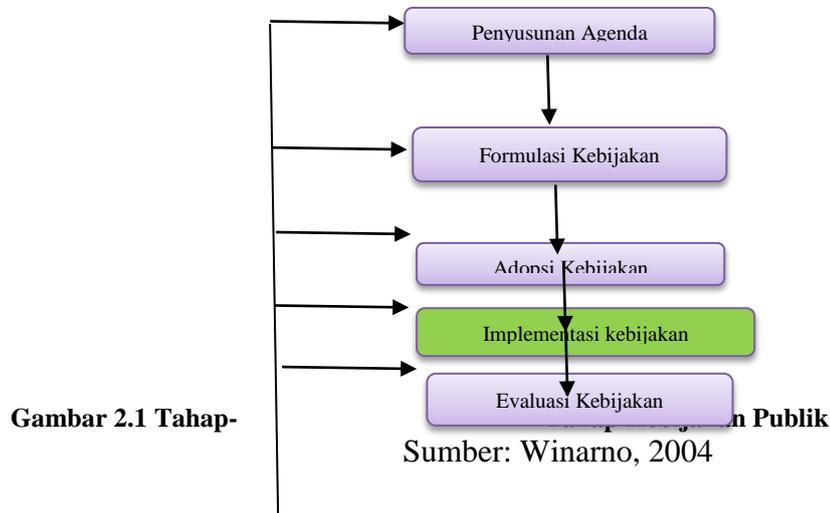
### 4. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementor*). Namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

### 5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada Tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, dalam hal ini memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang

menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.



### 3. Implementasi Kebijakan

#### 1. Model-model Implementasi Kebijakan

Berikut adalah pengertian implementasi kebijakan menurut beberapa ahli yakni:

- a. Mazmanian dan Sabatier dalam Agustino (2008:139) mengatakan implementasi adalah

“Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah - perintah atau keputusan -keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai,dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”.

- b. Meter dan Horn dalam Agustino (2008:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu - individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakkan.

- c. Ripley dan Franklin dalam Winarno (2012:148) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan atau suatu jenis keluaran yang nyata.

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pengertian implementasi kebijakan adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Di dalam proses kebijakan publik, hal yang paling penting adalah proses implementasi kebijakan, dimana suatu kebijakan yang dikatakan berhasil mencapai tujuannya adalah kebijakan yang diimplementasikan secara benar sehingga tujuan dari sebuah kebijakan tercapai, keberhasilan suatu implementasi dapat dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*) yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.

Model-model Pendekatan Implementasi Kebijakan dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan ada dua pendekatan dalam implementasi kebijakan yakni pendekatan *top down* dan *bottom up*. Pendekatan *top down* implementasi kebijakan yang dilakukan ternetralisir dan dimulai dari aktor-aktor tingkat pusat dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Beberapa ilmuwan yang menganut dan aliran *top down* adalah Van Metter dan Van Horn, Mazmanian dan Sebatier, Edward III, serta Merilee S.Grndle dalam Agustino (2008:141).

- a. Model Donald Van Meter dan Carl Van Horn

Model ini disebut juga *A Model of The Policy Implementation*. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan akan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model proses implementasi yang diperkenalkan Van Meter dan Van Horn pada dasarnya tidak dimaksudkan untuk mengukur dan menjelaskan hasil akhir dari kebijakan pemerintah, namun lebih tepatnya untuk mengukur dan menjelaskan apa yang dinamakan pencapaian program karena menurutnya suatu kebijakan mungkin diimplementasikan secara efektif, tetapi gagal memperoleh dampak substansial yang sesuai karena kebijakan tidak disusun dengan baik atau karena keadaan lainnya. Terdapat 6 variabel menurut Van Meter dan Van Horn yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi dalam Agustino (2008:141 -144), yaitu:

1) Ukuran dan tujuan

Ukuran dan tujuan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan. Kejelasan dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara spesifik sehingga di akhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dijalankan

2) Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan dipengaruhi oleh pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu. Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses.

kebijakan. Sedangkan waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan

### 3) Karakteristik Agen Pelaksana

Keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya.

### 4) Sikap/Kecenderungan Para Pelaksana

Sikap/kecendrungan para pelaksana, sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.

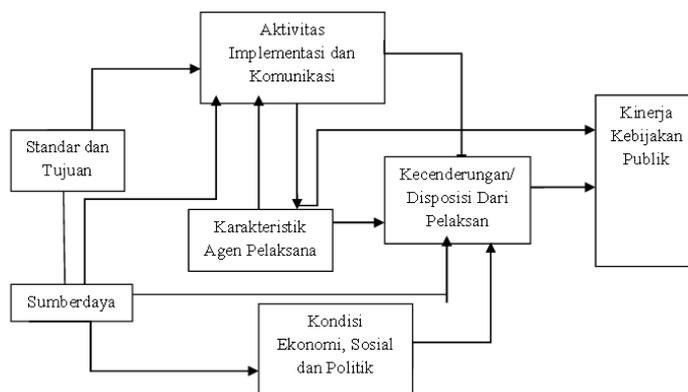
### 5) Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksanaan

Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana, merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik, semakin baik komunikasi yang terjalin maka semakin kecil kesalahan-kesalahan yang terjadi dalam suatu proses implementasi.

### 6) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik disebut sebagai lingkungan eksternal. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik juga merupakan faktor yang menentukan

keberhasilan suatu implementasi. Keberhasilan implementasi dapat terjadi jika lingkungan eksternalnya kondusif oleh sebab itu lingkungan eksternal mempengaruhi keberhasilan dari implementasi kebijakan.



**Gambar 2.2 Faktor penentuan keberhasilan Implementasi Van Meter dan Van Horn**

Sumber: Van Meter dan Van Horn dalam Agustino(2008: 144)

b. Model Daniel Mazmanian dan Paul Sebatier

Model ini disebut *A Framework For Policy Implementation Analysis* dalam (Agustino,2008:144), mereka berdua berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variable - variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Menurut model ini, implementasi kebijakan dapat diklasifikasikan ke dalam tiga variabel, yaitu:

- 1) Variabel independen : yaitu variabel mudah - tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
- 2) Variabel intervening: yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan.

3) Variabel dependen: yaitu variabel - variabel yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana

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

Model ini disebut *Direct and Indirect Impact on Implementation* dalam Agustino (2008:149). Dalam pendekatan ini terdapat 4 variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan yaitu:

##### 1) Komunikasi.

Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Hal ini akan berjalan bila komunikasi juga berjalan dengan baik, kebijakan yang dikomunikasikan harus tepat, akurat dan konsisten. Indikator untuk menentukan keberhasilan variabel komunikasi adalah transmisi, kejelasan dan konsistensi.

##### 2) Sumberdaya

Indikator keberhasilan sumberdaya adalah staf, dan informasi, wewenang dan fasilitas. Implementasi kebijakan agar berhasil harus dilaksanakan oleh staf yang memadai dan berkompeten, informasi yang jelas tentang cara melaksanakan kebijakan. Wewenang harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan serta fasilitas pendukung harus memadai agar implementasi kebijakan dapat berhasil.

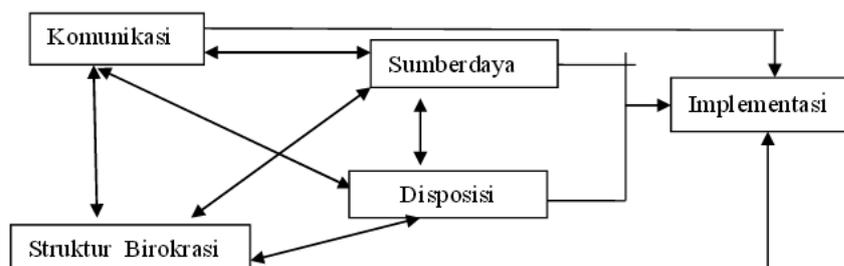
##### 3) Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan.

Implementasi kebijakan akan efektif bila para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan tapi juga harus memiliki

kemampuan untuk melaksanakannya. Hal yang perlu dicermati dalam variabel ini adalah pengangkatan birokrat, dimana pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan harus orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang ditetapkan. Selanjutnya insentif, dengan cara menambahkan keuntungan bagi pelaksana kebijakan, akan mendorong mereka untuk melaksanakan kebijakan dengan baik.

#### 4) Struktur birokrasi

Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, oleh karena itu, diperlukan struktur birokrasi yang kondusif agar tidak menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan cara melakukan koordinasi dengan baik dua karakteristik yang dapat mendorong kinerja struktur birokrasi adalah *Standar Operating Prosedures* (SOP) dan melaksanakan *fragmentasi*.



**Gambar 2.3 Faktor keberhasilan implementasi Goerge Edward III**  
 Sumber: George C.Edward III dalam Agustino(2008: 150)\

#### d) Model Merilee S. Grindle

Model ini dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan dapat diukur dari proses

pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang diinginkan. Keberhasilan suatu implementasi dapat dilihat dari dua hal yakni:

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

b) Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu dampaknya terhadap masyarakat secara individu atau kelompok dan tingkat perubahan yang terjadi.

Keberhasilan implementasi kebijakan publik juga menurut Grindle dalam (Agustino, 2008:154) ditentukan juga oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri yang terdiri atas konten dan konteks kebijakan:

1) Konten kebijakan, terdiri dari kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi, tipe manfaat, derajat perubahan yang ingin dicapai, letak pengambilan keputusan, pelaksana program, sumber - sumber daya yang digunakan.

2) Konteks kebijakan, terdiri dari kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa serta tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana.

Berdasarkan beberapa uraian tentang model implementasi kebijakan tersebut, pada penelitian ini peneliti akan menganalisis implementasi Peraturan Daerah Kota Batu No 10 Tahun 2010 tentang Retribusi Pelayanan Parkir di tepi Jalan Umum di Kota Batu menggunakan model implementasi yang dikembangkan oleh George C. Edward III. Model ini memiliki keunggulan yakni dapat menawarkan kerangka berpikir untuk menjelaskan dan menganalisis proses implementasi

kebijakan. Selain itu model ini juga memberikan penjelasan-penjelasan bagi pencapaian-pencapaian dan kegagalan sebuah kebijakan. Alasan peneliti menggunakan model ini adalah karena unsur-unsur yang ditawarkan dianggap paling tepat untuk membantu menjawab permasalahan tentang implementasi Peraturan Daerah Kota Batu No 10 Tahun 2010 tentang Retribusi Pelayanan Parkir di tepi Jalan Umum di Kota Batu.

## **2. Faktor Penghambat Implementai Kebijakan Publik**

Setiap kebijakan pasti mengandung resiko untuk gagal. Hoowood dan Gunn dalam (Wahab,2010:62) membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy Failure*) ke dalam dua kategori yaitu *non implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccsesfull implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak akan dilaksanakan sesuai dengan rencana, yang disebabkan karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau tidak bekerja secara efisien, bekerja setengah hati atau karena tidak sepenuhnya menguasai permasalahan sehingga sebaik apapun usaha mereka, hambatan-hambatan akan selalu ada. Akibatnya implementasi yang efektif sukar untuk dipenuhi.

Implementasi tidak berhasil terjadi ketika suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi tertentu telah di;aksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan, kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak yang dikehendaki. Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal

disebabkan oleh beberapa faktor antara lain: pelaksanaannya yang jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri jelek (*bad policy*) atau kebijakan memang bernasib jelek (*bad luck*) (Wahab, 2010:2)

## **D. Retribusi**

### **1. Pengertian Retribusi**

Sumber pendapatan daerah yang terpenting salah satunya adalah retribusi daerah. Pengertian retribusi menurut Menurut Boediono dalam bukunya Perpajakan Indonesia (2001;14) memberikan pengertian bahwa “retribusi adalah pembayaran yang dilakukan oleh mereka yang menikmati jasa negara secara langsung”. Sedangkan menurut Munawir dalam Situmorang dan Sitanggang (1994:205) bahwa retribusi yaitu : “ Iuran kepada Pemerintah yang dapat dipaksakan dan jasa balik secara langsung dapat ditunjuk. Paksaan di sini bersifat ekonomis karena siapa saja yang tidak merasakan jasa balik dari pemerintah, dia tidak dikenakan iuran itu”

Lain halnya menurut (Siahaan, 2005:5) bahwa pengertian Retribusi yaitu “Pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh negara bagi pendukungnya secara perorangan. Jasa tersebut dapat dikatakan bersifat langsung yaitu hanya yang membayar retribusi yang menikmati balas jasa dari negara”

Secara spesifik, Situmorang dan Sitanggang, (1994:205) mengemukakan bahwa ciri-ciri dari retribusi pada umumnya adalah :

1. Retribusi dipungut oleh negara;

2. Dalam pemungutan terdapat paksaan secara ekonomis;
3. Adanya kontra prestasi yang secara langsung dapat ditunjuk;
4. Retribusi dikenakan pada setiap orang/ badan yang menggunakan/ mengenyam jasa-jasa yang disiapkan negara.

Dari beberapa pengertian tentang retribusi daerah yang telah diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa retribusi daerah adalah pungutan yang dikenakan secara langsung kepada pengguna jasa. Dalam hal ini pengguna jasa dapat merasakan manfaat secara langsung atas jasa yang telah diberikan oleh negara.

## **2. Jenis-Jenis Retribusi**

Dalam pelaksanaan pungutan Retribusi Daerah tidak semua jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dapat dipungut retribusinya, namun hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak untuk dijadikan sebagai objek retribusi jasa tertentu tersebut dikelompokkan dalam tiga golongan yaitu jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu.

Hal ini sesuai dengan ketentuan pada Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dijelaskan bahwa Retribusi Daerah dibagi menjadi 3 jenis yaitu:

- a. Retribusi Jasa Umum : Retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan
- b. Retribusi Jasa Usaha : Objek Retribusi Jasa Usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial

- c. Retribusi Perizinan Tertentu : Pelayanan perizinan tertentu oleh Pemerintah Daerah kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang.

### **3. Retribusi Parkir**

Retribusi Parkir menurut Prakoso (2003:8) “Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan”.

Daerah kabupaten/kota diberi peluang dalam menggali sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis retribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat

Menurut Pasal 1 angka 15 Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 10 Tahun 2010 tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum retribusi parkir yang selanjutnya disebut Retribusi adalah pembayaran atas penggunaan tempat parkir di jalan umum yang ditetapkan oleh Kepala daerah.

Dari pengertian diatas dapat diketahui bahwa Retribusi parkir merupakan retribusi atas jasa yang telah disediakan oleh pemerintah daerah sesuai ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

Menurut Pasal 3 Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Retribusi Pelayanan Parkir Di Tepi Jalan Umum yang menjadi objek adalah

penyediaan pelayanan parkir ditepi jalan umum yang ditentukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Subyek Retribusi menurut Pasal 4 Peraturan daerah Kota Batu Nomor 10 Tahun 2010 tentang retribusi pelayanan Parkir di tepi jalan umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan tempat parkir di tepi jalan umum yang disediakan oleh Pemerintah Daerah.

Dalam hal ini yang dimaksud dengan orang pribadi adalah manusia pribadi yang berhak, berkehendak dan yang dimaksud badan adalah perkumpulan atau organisasi yang didirikan dan dapat bertindak sebagai subyek hukum.  
(Dirdjosisworo, 1983:128)