

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Definisi Kebijakan**

Kebijakan atau dalam bahasa inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Menurut Budi Winarno (2007: 15), istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia”, “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokartisasi dan deregulasi. Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaanya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design* (Suharno :2009 : 11).

Carl J Frederick sebagaimana dikutip Leo Agustino(2008: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan

terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

## **2.2 Kebijakan Publik**

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

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

Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu:1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh. Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

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

### **2.3 Ciri-ciri Kebijakan**

Menurut pendapat Dunn yang sebagaimana (dalam budi winarno, 2002:53-54) mengemukakan bahwa ada empat ciri pokok masalah kebijakan, yaitu sebagai berikut :

1. Subjektivitas. Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan dan dievaluasi secara selektif. Masalah kebijakan “adalah suatu hasil pemikiran yang dibuat pada suatu

lingkungan tertentu; masalah tersebut merupakan elemen dari suatu situasi masalah yang diabstaksikan dari situasi tersebut oleh analis. Seperti telah di singgung dimuka, suatu masalah tidak dapat mendefenisikan dirinya sendiri, tetapi ia harus didefinisikan oleh individu kelompok yang berkepentingan. Proses ini melibatkan pengalaman-pengalaman subyektif individu yang bersangkutan.

2. Saling ketergantungan. Masalah-masalah kebijakan dalam suatu bidang (misalnya: energi) kadang-kadang mempengaruhi masalah-masalah kebijakan dalam bidang lain (misalnya, pelayanan kesehatan dan pengangguran). Pada kenyataannya, seperti dikatakan oleh Ackoff, masalah-masalah kebijakan bukan merupakan kesatuan yang berdiri sendiri, namun merupakan bagian dari seluruh sistem masalah yang dibuat oleh *messes*, yaitu suatu sistem kondisi eksternal yang menghasilkan ketidakpuasan diantara segmen-segmen masyarakat yang berbeda.
3. Sifat buatan. Masalah-masalah kebijakan hanya mungkin ketika manusia berbuat penilaian mengenai keinginan untuk mengubah beberapa situasi masalah. Masalah kebijakan merupakan hasil penilaian subyektif manusia; masalah kebijakan itu juga bisa di terima sebagai defenisi-defenisi yang sah dari kondisi sosial obyektif; dan karenanya masalah kebijakan dipahami, dipertahankan dan diubah secara sosial.
4. Dinamika masalah kebijakan. Ada banyak solusi yang bisa ditawarkan memecahkan suatu masalah sebagaimana terdapat banyak defenisi terhadap masalah-masalah tersebut. Cara pandang orang terhadap masalah

pada akhirnya akan menentukan solusi yang ditawarkan untuk memecahkan masalah tersebut.

#### **2.4 Jenis Kebijakan Publik**

Banyak pakar yang mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandang masing-masing. James Anderson sebagaimana dikutip Suharno (2010: 24-25) menyampaikan kategori kebijakan publik sebagaimana berikut:

- a. Kebijakan substantif versus kebijakan procedural Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan procedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.
- b. Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributive Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.
- c. Kebijakan material versus kebijakan simbolik Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya komplet pada kelompok sasaran. Sedangkan kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.

d. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*) Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan kebijakan *privat goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

Sholichin Abdul Wahab sebagaimana dikutip Suharno (2010: 25-27) mengisyaratkan bahwa pemahaman yang lebih baik terhadap hakikat kebijakan publik sebagai tindakan yang mengarah pada tujuan, ketika kita dapat memerinci kebijakan tersebut kedalam beberapa kategori, yaitu:

- a. Tuntutan kebijakan (*policy demand*) Yaitu tuntutan atau desakan yang diajukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintah sendiri dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak melakukan tindakan pada suatu masalah tertentu. Tuntutan ini dapat bervariasi, mulai dari desakan umum, agar pemerintah berbuat sesuatu hingga usulan untuk mengambil tindakan konkret tertentu terhadap suatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat.
- b. Keputusan kebijakan (*policy decisions*) Adalah keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Dalam hal ini, termasuk didalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan statua (ketentuan-ketentuan dasar), ketetapan-ketetapan, ataupun membuat penafsiran terhadap undang-undang.

- c. Pernyataan kebijakan (*policy statements*)Ialah pernyataan resmi atau penjelasan mengenai kebijakan public tertentu. Misalnya; ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, keputusan peradilan, pernyataan ataupun pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat, tujuan pemerintah,dan apa yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tersebut.
- d. Keluaran kebijakan (*policy outputs*)Merupakan wujud dari kebijakan publik yang paling dapat dilihat dan dirasakan, karena menyangkut hal-hal yang senyata yang dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan. Secara singkat keluaran kebijakan ini menyangkut apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah.
- e. Hasil akhir kebijakan (*policy outcomes*) Adalah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan atau yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

## 2.5 Implementasi Kebijakan

Secara umum istilah implementasi dalam kamus besar Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah suatu implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Kamus Webster merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out*; (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan

sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu kebijakan (dalam Solichin Abdul Wahab, 2005: 64)

Menurut Grindle (dalam Harbani Pasolong, 2008: 57-58), implementasi kebijakan sering dilihat sebagai suatu proses yang penuh dengan muatan politik dimana mereka yang berkepentingan berusaha sedapat mungkin mempengaruhinya. Melihat bahwa implementasi kebijaksanaan sarat dengan kepentingan politik karena yang membuat kebijakan adalah eksekutif dan legislative kedua lembaga ini adalah lembaga politik tentulah kebijakan tersebut tidak terlepas dengan kepentingan politik atau kekuasaan.

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

## **2.6 Tahap-Tahap Kebijakan Publik**

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harusdikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakanpublik kedalam beberapa tahap.

Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 32-34) adalah sebagai berikut.

a) Tahap Penyusunan Agenda

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

b) 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 alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing actor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c) Tahap Adopsi Kebijakan

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

d) Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elitjika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasikan yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e) Tahap Evaluasi Kebijakan

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

## 2.7 Pengertian Pemerintah Daerah

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 2 UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan di atas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah disini adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dan unsur penyelenggara pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah. Pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan, melaksanakan, serta mengevaluasi kebijakandan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat (Agustino, 2008: 1).

Sekarang Pemerintah daerah tidak lagi sekedar sebagai pelaksana operasional kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan dan ditentukan oleh pusat, tetapi lebih dari itu diharapkan dapat menjadi agen penggerak pembangunan ditingkat daerah atau lokal.

## 2.8 Kewenangan Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah mempunyai kewenangan-kewenangan tertentu kewenangan pemerintah daerah yaitu meliputi:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;

- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. Ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan;
- g. Penanggulangan masalah sosial;
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. Pengendalian lingkungan hidup;
- k. Pelayanan pertahanan;
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan

Perundang-undangan (Sunarno, 2008: 35-36)."Melihat konteks di atas kewenangan dari pemerintah daerah sangatlah kompleks, karena mempunyai wewenang yang strategis dalam berbagai sektor. Kewenangan-kewenangan tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintah daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembentukan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan daerah yang dilakukan secara efektif, efisien, transparan, akuntabel, adil, dan taat pada peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu perkembangan suatu daerah dipengaruhi oleh kinerja dari pemerintah

daerah. Pemerintah daerah yang memiliki kinerja baik dan profesional akan mampu meningkatkan potensi daerah yang dikelolanya.

## **2.9 Pendapatan Asli Daerah**

Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, tentang pemerintah daerah, daerah diberikan kewenangan untuk mencari dan mengembangkan penerimaan-penerimaan yang berasal dari daerah itu sendiri, yang sering kita sebut dengan pendapatan asli daerah. Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disingkat PAD adalah pendapatan yang dikelola daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kemudian menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan Daerah Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah pada pasal 16 dijelaskan pula, bahwa:“Pendapatan Asli Daerah Merupakan Pendapatan Yang Dikelola Daerah melalui Hasil Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Perusahaan Daerah, Dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Dan Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah”.

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

Dari beberapa pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan yang sangat penting karena perolehannya dilakukan atas dasar kemampuan potensi yang

tersedia dan dibenarkan oleh Undang-Undang maupun potensi yang dimungkinkan sumber daya manusia di setiap daerah. Sebagaimana diatur dalam pasal 6 Undang-undang Nomor 33 Tahun2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari:

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

## **2.10 Retribusi Daerah**

Kebijakan daerah dalam memungut retribusi harus melihat kemampuan masyarakat dan aspek keadilan.Dalam jangka panjang, sebaiknya bias menunjukan dan adanya kewenangan penuh oleh pemerintah daerah sehingga dapat memberikan insentif pajak dan retribusi daerah, mengupayakan menjadi daerah yang diminati oleh pelaku bisnis untuk menanamkan investasinya. Pengertian retribusi secara umum adalah pembayaran-pembayaran padanegara yang dilakukan oleh mereka yang menggunakan jasa-jasa negara. Menurut Marihot Pahala Siahaan (2009, 616) bahwa:“Retribusi daerah yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Sedangkan menurut Mahmudi dalam bukunya “Manajemen Keuangan Daerah’ (2010: 25) mengatakan bahwa:“Retribusi daerah merupakan pungutan

yang dilakukan pemerintah daerah kepada wajib retribusi atas pemanfaatan suatu jasa yang tertentu yang disediakan pemerintah”.

Dari pendapat para ahli diatas dapat kita tarik kesimpulan bahwa retribusi daerah merupakan pungutan atas pemakaian atau manfaat yang diperoleh secara langsung oleh seseorang atau badan karena jasa yang nyata pemerintah daerah. Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa atau karena mendapatkan jasa pekerjaan, atau usaha milik daerah yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh daerah. Khusus pajak dan retribusi dasar hukum pemungutannya berdasarkan UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sedangkan aturan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2009 tentang Retribusi Pelayanan Di Bidang Perhubungan Darat. selanjutnya untuk pelaksanaanya di masing-masing daerah, pungutan retribusi daerah dijabarkan dalam bentuk peraturan daerah yang mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **2.11 Retribusi Parkir**

Retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum adalah retribusi daerah sebagai pembayaran atas jasa pelayanan parkir di tepi jalan umum (dalam Perda No. 3 Tahun 2009) ada beberapa pengertian dalam peraturan daerah nomor 3 tahun 2009 tentang retribusi pelayanan di bidang perhubungan darat yang perlu dijelaskan maksud dari Perda tersebut.

Adapun penjelasan umunnya yaitu dengan Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan peraturan pemerintah nomor 38 tahun

2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, berubah pulalah kewenangan Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Kota Pekanbaru. Pemerintah kota pekanbaru dalam upaya memberikan pengoptimalan pelayanan kepada masyarakat berusaha untuk meningkatkan sarana dan prasarana yang ada. Usaha tersebut sudah barang tentu membutuhkan dana yang cukup besar, sehingga diperlukan adanya partisipasi dari segenap warga masyarakat antara lain berupa pembayaran retribusi pelayanan di bidang perhubungan darat yang besarnya ditetapkan dengan peraturan daerah. Peraturan daerah kota pekanbaru nomor 15 tahun 2001 tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan sudah tidak sesuai lagi, oleh karena itu perlu diadakan perubahan dan penyesuaian sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Penjelasan mengenai struktur dan vesarnya tarif retribusi parkir umum terdapat pada pasal 9 sebagai berikut :

**Tabel : II.1**  
**Pungutan Retribusi Parkir Berdasarkan Jenis Kendaraan Per-hari**

No	Jenis Kendaraan	Tarif	Frekuensi
1	Sepeda motor	Rp. 1.000,-	Sekali parkir
2	Mobil penumpang	Rp. 2.000,-	Sekali parkir
3	Mobil bus kecil	Rp. 2.000,-	Sekali parkir
4	Mobil bus sedang	Rp. 3.000,-	Sekali parkir
5	Mobil bus besar	Rp. 4.000,-	Sekali parkir
6	Mobil barang pikap	Rp. 2.000,-	Sekali parkir
7	Mobil barang sedang (sumbu dua)	Rp. 3.000,-	Sekali parkir
8	Mobil barang besar (sumbu dua)	Rp. 3.000,-	Sekali parkir
9	Mobil barang besar (sumbu tiga atau lebih)	Rp. 3.000,-	Sekali parkir
10	Kereta tempelan	Rp. 3.000,-	Sekali parkir
11	Kereta gandengan	Rp. 3.000,-	Sekali parkir

Sumber :Perda Kota Pekanbaru no 3 Tahun 2009

Adapun untuk mengenai pengawasan, secara teoritis pengawasan merupakan proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya (S.P Siagian 2004:125). Sedangkan dalam Islam, Allah SWT telah menggariskan konsep pengawasan yang mencakup semua sisi kemanusiaan, baik mencakup semua orang mu'min, sejak ia baligh sampai matinya, dari perkataan, perbuatan sampai pada kata hatinya.

Pengawasan paling tepat hendaknya adalah pengawasan yang berasal dari diri sendiri. Karena Al-Qur'an telah memberikan petunjuk, bahwa setiap apa yang kita perbuat atau yang kita lakukan itu tidak lepas dari pengawasan Allah SWT. Islam mengajarkan bahwa pengawasan yang hakiki adalah pengawasan yang berasal dari Allah SWT. Serta pengawasan yang dilakukan oleh manusia terhadap diri dan lingkungannya tertentunya memiliki keterbatasan. Adapun kaitannya dengan penelitian ini adalah bagaimana pihak dinas perhubungan, komunikasi dan informatika dan para kontraktor/petugas parkir sebagai pengelola parkir umum tersebut dapat bekerja dengan sebaik-baik tanpa melakukan kecurangan, kebohongan dalam artian melanggar aturan-aturan yang telah ditentukan, sebab sudah merasa diawasi oleh Allah SWT.

## 2.12 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu dengan topik yang sama tetapi permasalahan, lokasi dan tempat yang berbeda yaitu: Santi pusrita sari, 2010, judul penelitian Pelayanan Parkir Di Tepi Jalan Umum di Perawang, UIN Suska Riau. Dengan menggunakan analisa kualitatif, sampel dari masyarakat sebanyak 35 orang, hasil

penelitian menunjukkan bahwa pelayanan perkir tepi jalan umum perawang termasuk dalam kategori “tidak baik” yakni sebanyak 46% responden menyatakan bahwa pelayanan parkir tepi jalan umum tidak baik karena petugas parkir dalam memberikan pelayanan tidak ramah dan keamanan kendaraan tidak dijamin.

Lulu Meirine, 2009, dengan judul penelitian Pengelolaan Retribusi Parkir Kota Tembilahan, Universitas Riau. Dengan menggunakan analisa kualitatif, sampel kepala dinas 1 kepala tata usaha 1 kepala bidang perhubungan darat 1 orang, pegawai lalu lintas bagian darat 20 orang, kontraktor parkir 1 orang petugas parkir 25 orang. Teknik penarikan sampel dengan menggunakan purposive sampling. Hasil penelitian yang telah penulis lakukan terlihat bahwa pengelolaan retribusi parkir umum di kota Tembilahan yang dilakukan dinas perhubungan belum optimal karena system pengelolaan belum terlaksana dengan baik. 13 orang atau 25% responden menyatakan baik, 23 orang atau 44% responden menyatakan kurang baik dan 16 orang atau 31% responden menyatakan tidak baik.

Dari penelitian sebelumnya membahas masalah pengelolaan retribusi parkir, pelayanan masalah parkir. Hal berbeda dengan penelitian penulis dimana penulis memunyai topik dan permasalahan yang berbeda yakni penulis ingin mengetahui sejauh mana implementasi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2009 tentang retribusi pelayanan di bidang perhubungan darat di kota Pekanbaru.

### **2.13 Definisi Konsep**

Konsep adalah istilah atau definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak kejadian, keadaan, kelompok dan individu yang menjadi pusat

perhatian ilmu sosial (masri singarimbun, 1989: 33), melalui konsep, peneliti diharapkan akan dapat menyederhanakan pemikirannya dengan menggunakan satu istilah untuk beberapa kejadian (*event*) yang berkaitan satu sama dengan lainnya.

Definisi konsep dimaksudkan untuk menghindari interpretasi ganda dari variable ganda yang diteliti, untuk mendapatkan batasan yang jelas dari masing-masing konsep yang akan diteliti. Adapun yang menjadi definisi konsep pada penelitian ini adalah:

- a. Kebijakan adalah segala sesuatu yang telah ditetapkan oleh lembaga pemerintah dengan rencana dalam rangka pencapaian tujuan tertentu.
- b. Implementasi adalah pengaplikasian/penerapan suatu kebijakan yang dibuat dan menggunakan alat untuk mencapai tujuan.
- c. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapaatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- d. Retribusi adalah iuran wajib kepada Negara karena adanya jasa yang diberikan Negara kepada masyarakatnya, dengan kontaprestasi langsung dan dapat dipaksakan yang bersifat ekonomis karena yang hanya mendapat jasa tersebut yang membayar iuran.
- e. Pelayanan adalah suatu proses melayani orang lain dengan cara tertentu memerlukan kepekaan agar tercipta kepuasan dan tujuan.
- f. Parkir adalah kegiatan tidak bergerak suatu kendaraan yang sifatnya sementara.

- g. Retribusi pelayanan pelabuhan adalah retribusi daerah sebagai pembayaran atas jasa pelayanan pelabuhan untuk pelayaran.
- h. Penetapan struktur dan besaran tarif retribusi adalah suatu ketentuan dalam sistem penentuan tarif retribusi pelabuhan dan kemudian dijadikan acuan dalam pelaksanaannya.
- i. Tata cara pemungutan adalah suatu cara yang ditetapkan dalam peraturan daerah demi tercapainya tujuan bersama.
- j. Wilayah pungutan adalah area/lokasi pelabuhan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah untuk dijadikan lokasi perparkiran sesuai dengan yang telah disepakati oleh kedua belah pihak.
- k. Pengawasan adalah pengamatan/pemantauan yang dilakukan oleh dinas perhubungan, komunikasi dan informatika terhadap pengelolaan perparkiran di lapangan agar tujuan terealisasi dengan baik.
- l. Sanksi administrasi adalah suatu tindakan yang diambil oleh dinas perhubungan, komunikasi dan informatika jika pihak kontraktor tidak mematuhi aturan yang telah disepakati.

## 2.14 Konsep Operasional

Konsep operasional merupakan unsure penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur suatu variabel (Masri Siangarimbun, 1989:46), sehingga dengan pengukuran ini dapat diketahui indikator apa saja yang diketahui sebagai pendukungnya untuk dianalisa dari variabel tersebut. Sejalan dengan yang diungkapkan J.J.J. M. Wuisman (dalam Nurul Zuriah, 2009:6) mengatakan bahwa langkah yang digunakan untuk menentukan kondisi empiris yang kiranya berguna untuk menguji setiap hipotesis. Konsep mempunyai tujuan sebagai kerangka

berfikir untuk tidak terjadi tumpang tindih dan memberikan batasan-batasan yang jelas dari masing-masing konsep guna menghindari salah pengertian.

Adapun konsep operasional dalam penelitian ini tentang Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Retribusi Jasa Usaha Pelayanan Perparkiran Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Pekanbaru, dengan indikator yang mengacu terhadap Perda No. 3 tahun 2009 Tentang Retribusi Pelayanan Di Bidang Perhubungan Darat.

1. Prinsip penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi
  - a. Kemampuan masyarakat terhadap penetapan tarif retribusi untuk mendapatkan keuntungan yang layak.
  - b. Besarnya retribusi yang dipungut disesuaikan dengan ketetapan Peraturan Daerah;
2. Tata cara pemungutan dan wilayah pemungutan retribusi
  - a. Retribusi perparkiran dipungut dengan menggunakan SKRD/karcis dan kartu langganan.
  - b. Pemungutan retribusi dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah melalui jasa pihak ketiga dengan pola kerjasama sesuai ketentuan yang berlaku;
  - c. Petugas perparkiran dalam memberikan pelayanan menggunakan baju seragam beserta atribut dan Kartu Identitas.
  - d. Petugas Parkir melakukan pemungutan retribusi ditempat yang telah ditentukan.

### 3. Pengawasan dan Sanksi Administrative

- a. Bupati atau pejabat yang ditunjuk, berwenang melakukan pemeriksaan untuk menguji kepatuhan kewajiban retribusi dalam rangka melaksanakan peraturan perundang-undangan retribusi.
- b. Bagi pengguna parkir tidak membayar tepat pada waktunya akan dikenakan sanksi administrasi berupa denda sebesar 2%;
- c. Memberikan surat teguran kepada wajib retribusi yang telah jatuh tempo.

**Table.II.2**  
**Konsep Operasional Penelitian Implementasi Perda Nomor 3**  
**Tahun 2009 tentang Retribusi Pelayanan di Bidang Perhubungan Darat**

<b>Variabel</b>	<b>Indikator</b>	<b>Sub Indikator</b>
Implementasi Peraturan Daerah nomor 3 tahun 2009 tentang retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum kota pekanbaru.	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Prinsip penetapan Stuktur dan besarnya tarif retribusi.</li> <li>2. Tata cara pemungutan dan wilayah pemungutan</li> <li>3. Pengawasan dan sanksi administrasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Kemampuan masyarakat dan keadilan</li> <li>b. Besarnya tarif retribusi yang dipungut disesuaikan dengan ketetapan peraturan daerah</li> <li>a. Retribusi parkir dipungut dengan menggunakan SKRD/karcis dan kartu langganan</li> <li>b. Pemungutan retribusi dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah melalui jasa pihak ketiga dengan pola kerjasama sesuai ketentuan yang berlaku;</li> <li>c. Petugas parkir dalam memberi pelayanan menggunakan baju seragam beserta atribut dan Kartu Identitas.</li> <li>d. Petugas Parkir melakukan pemungutan retribusi ditempat yang telah ditentukan.</li> <li>a. Dinas perhubungan, komunikasi dan informatika melakukan pengawasan pengelolaan parkir di lapangan</li> <li>b. Bagi kontraktor tidak membayar pada waktunya akan dikenakan</li> </ul>

		sanksi Administrasi berupa bunga sebesar 2%.
		c. Memberikan surat teguran kepada wajib retribusi yang telah jatuh tempo.

Sumber: Perda No.3 Tahun 2009 tentang retribusi pelayanan di bidang perhubungan darat kota pekanbaru

## 2.15 Teknik Pengukuran

Untuk mengetahui implementasi peraturan daerah nomor 3 tahun 2009 tentang retribusi pelayanan di bidang perhubungan darat maka penulis melakukan pengukuran dengan menggunakan *skala likert*. Skala likert digunakan untuk mengukur sikap, pendapat dan persepsi seseorang atau kelompok orang tentang fenomena social, dengan skala likert, maka variable yang akan diukur dijabarkan menjadi indicator variable, dan indicator tersebut dijadikan sebagai titik tolak untuk menyusun item-item instrument yang dapat berupa pernyataan dan pertanyaan. Sugiyono (2010:93)

Jawaban dari setiap instrument yang menggunakan skala likert mempunyai gradasi dari sangat positif sampai sangat negative, yang dapat berupa kata-kata. Adapun pilihan jawaban dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Sangat Sesuai/Sangat Selalu/Sangat Baik
- b. Sesuai/Selalu/Baik
- c. Cukup Sesuai/Sering/Cukup Baik
- d. Kurang Sesuai/Kadang-Kadang/Kurang Baik
- e. Tidak Sesuai/Tidak Pernah/Tidak Baik

## 2.16 Kerangka Pemikiran

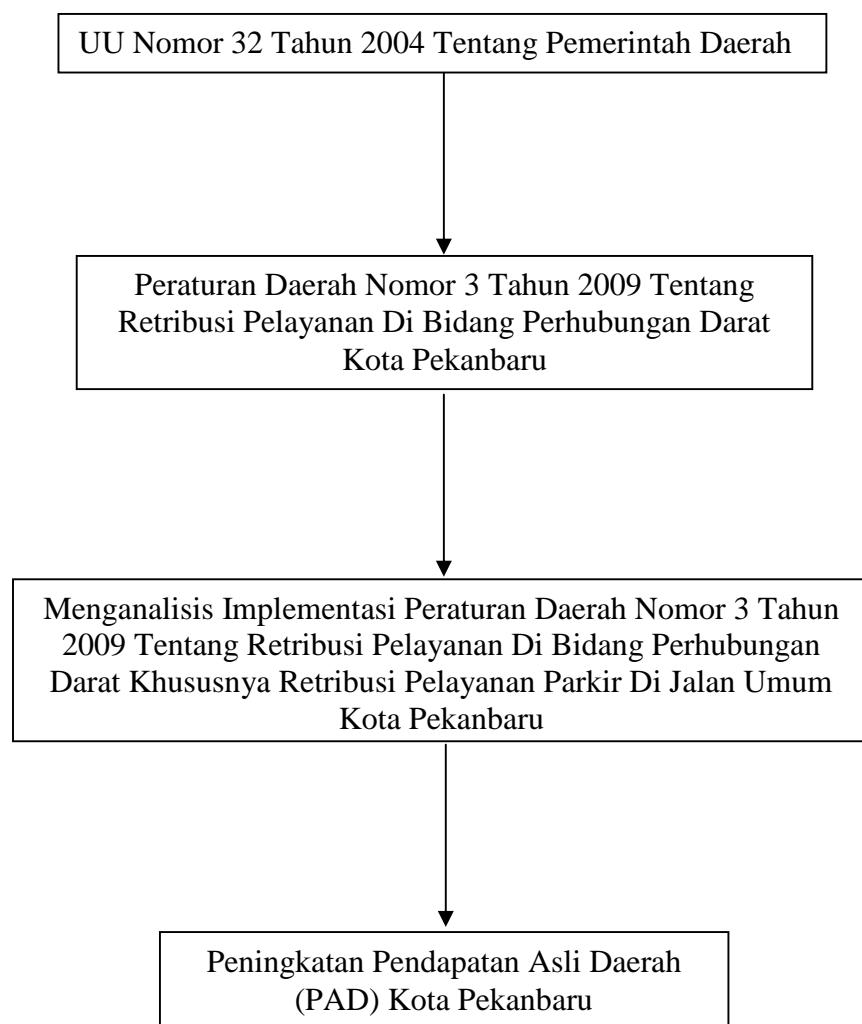
Pemberlakuan otonomi daerah telah ada dalam undang-undang 1945 yang terdapat pada Bab VI pasal 18 disebutkan bahwa pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan dan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Seiringa dengan adanya era baru, maka dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiscal dan pemerintah daerah sebagmai dasar penyelenggara otonomi daerah. Namun dipihak lain, otonomi daerah menimbulkan kekhawatiran dengan munculnya “desentralisasi masalah” dan “desentralisasi kemiskinan”. Artinya pelimpahan masalah dan kemiskinan yang selama ini tidak mampu ditangani dan diselesaikan oleh pemerintah pusat.

Pesatnya pembangunan daerah yang menyangkut kegiatan perkembangan fiscal yang membutuhkan alokasi dana dari pemerintah dan menyebabkan pemerintah harus mengeluarkan dana yang rutin dan besar. Dengan demikian, maka kota pekanbaru harus mencari pendapatan asli daerah yang cukup besar. Salah satunya yaitu retribusi parkir yang ada di kota pekanbaru, dan penulis menarik permasalahan implementasi perda tentang retribusi pelayanan parkir yang sudah diatur oleh pemerintah kota pekanbaru.

Adapun perda yang telah diatur oleh pemerintah kota pekanbaru mengenai perparkiran yaitu perda No 3 Tahun 2009 tentang Retribusi Pelayanan di Bidang Perhubungan Darat. Dengan adanya perda ini, maka diharapkan dapat memberikan kontribusi yang positif dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah kota Pekanbaru yang dikelola oleh dinas terkait yaitu dinas perhubungan, komunikasi dan informatika dengan proses pelayanan yang cepat, efisien dan

efektif. Adapun skema kerangka pemikiran penulis ini dijelaskan pada gambar dibawah ini.

**Bagan. II.1**  
**Kerangka Pemikiran**



Sumber : Perda No.3 Tahun 2009 tentang retribusi pelayanan di bidang perhubungan darat kota pekanbaru