

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otonomi daerah merupakan sebuah awal dalam peningkatan kualitas hidup masyarakat sekaligus ditunjukkan untuk peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Otonomi daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang disempurnakan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan sehingga pemerintah daerah harus mampu melaksanakan berbagai kewenangan yang selama ini dilakukan oleh pemerintah pusat. Tujuan utama otonomi daerah adalah tercapainya penyelenggaraan pemerintahan yang baik (good governance) dengan landasan demokrasi yang menitikberatkan pada peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, memperhatikan keanekaragaman sosial, ekonomi, dan budaya.

Penyelenggaraan otonomi daerah dalam Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang berprinsip pada pemberian otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proposional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional. Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara yang menganut sistem pemecahan kekuasaan secara

vertikal suatu negara dikenal dengan istilah desentralisasi yang membagi kekuasaan negara terbagi antara pemerintah pusat dan daerah.

Upaya penyelenggaraan pemerintahan di Daerah dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat serta melaksanakan pembangunan daerah, maka daerah membutuhkan sumber-sumber kebijakan yang cukup memadai sesuai dengan batas-batas peraturan perundang-undangan.

Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, dipandang mampu menjadi motor penggerak sekaligus menjadi pendorong peningkatan dan kesejahteraan masyarakat. Dalam Undang - Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang pajak daerah dan retribusi daerah :

1. Pajak daerah
2. Retribusi daerah
3. Hasil pengelolaan dan kekayaan daerah yang dipisahkan
4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah
5. Mengendalikan sumber-sumber yang dimiliki dalam proses produktif

Hal ini perlu disadari bahwa otonomi daerah yang telah direncanakan dengan baik tidak akan tercapai tanpa dukungan publik dan kemampuan pelaksana pemerintah daerah terutama didalam usaha untuk menghimpun dana secara wajar dan tertib termasuk penggalian sumber – sumber keuangan baru yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional melalui pemungutan dengan berbagai sumber –sumber pendapatan asli daerah.

Dalam peraturan daerah Kota Bandung Nomor 16 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perhubungan dan Retribusi di Bidang Perhubungan, terdapat beberapa jenis retribusi di bidang perhubungan terdiri atas :

1. Retribusi pengujian kendaraan bermotor
2. Retribusi terminal
3. Retribusi izin trayek
4. Retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum. Dan
5. Retribusi tempat khusus parkir

Didalam hal ini, pemerintah kota Bandung melalui dinas perhubungan kota Bandung menjadi motor penggerak dalam menjalankan setiap kebijakan yang telah dibuat, terutama dalam menangani permasalahan retribusi. Salah satu organisasi yang turut mendukung dalam kaitannya dengan retribusi adalah Unit Pengelolaan Parkir (UPP) pengelolaan perparkiran Dinas Perhubungan Kota Bandung. Menurut Perda No 16 Tahun 2012, retribusi di tentukan melalui tiga zona, yaitu zona pusat, zona penyanggah, dan zona pinggiran.

Pemungutan retribusi yang dilimpahkan oleh dinas DPP kepada petugas parkir dilapangan ditentukan berdasarkan target dari dinas DPP itu sendiri, dan besaran target yang di tentukan itu berdasarkan lokasi ataupun tempat, dalam artian setiap lokasi parkir memiliki target yang berbeda-beda.

Dari hasil pemungutan retribusi parkir yang telah ditentukan oleh pemerintah, diharapkan dapat benar-benar dilaksanakan dengan baik dan

mendapat hasil yang memuaskan, sehingga dalam melaksanakan pembangunan di daerah akan lancar karena tersediainya dana khususnya yang berasal dari retribusi parkir. Namun kenyataannya dalam pelaksanaan pemungutan retribusi parkir masih sering terjadi ketidaklancaran, sehingga akan mengurangi pemasukan dari hasil pemungutan retribusi parkir tersebut.

Disamping itu penerimaan secara global pertahunnya sering menunjukkan kurangnya hasil atau tidak sesuai dengan target yang telah ditentukan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada table berikut ini:

Tabel 1.1 Realisasi pelaksanaan Teknis Daerah Parkir

TAHUN 2010 – 2015										
UNIT PELAKSANA TEKNIS DAERAH PARKIR DINAS PERHUBUNGAN KOTA										
BANDUNG										
Tahun	Target	REALISASI								KE T
		Jalan Umum	%	IP TP	%	Jumlah	%	Selisih	%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
2010	4,800,000,000	4,553,160,000	94.86	-	0.00	4,553,160,000	94.86	(246,840,000)	-5.14	UPT D PARKIR
2011	5,800,000,000	4,827,487,000	83.23	-	0.00	4,827,487,000	83.23	(972,513,000)	-16.77	UPT D PARKIR
2012	6,800,000,000	4,903,047,000	72.10	-	0.00	4,903,047,000	72.10	(1,896,953,000)	-27.90	UPT D PARKIR
2013	6,855,004,000	5,276,310,000	76.97	-	0.00	5,276,310,000	76.97	(1,578,694,000)	-23.03	UPT D PARKIR
2014	6,855,000,000	5,528,338,000	80.65	-	0.00	5,528,338,000	80.65	(1,326,662,000)	-19.35	UPT D PARKIR
2015	9,120,000,000	5,071,064,500	55.60	-	0.00	5,071,064,500	55.60	(4,048,935,500)	-44.40	UPT D PARKIR

Terhitung Tahun 2001 IPTP pemungutannya dilaksanakan oleh

Unit Kerja lain diantaranya Gedung Parkir, Pelataran, Gerasi Mobil, Hotel dan

Factory Outlet berdasarkan UU No.34 Tahun 2000. UPP hanya mengelola pemungutannya di Badan Jalan Umum.

Berdasarkan Tabel 1.1 di atas, maka dapat diketahui bahwa hasil pemungutan parkir Dinas Perhubungan Kota Bandung dari Tahun Anggaran 2010 – 2015 ternyata realisasi targetnya hanya berkisar antara 60%-80%, permasalahan ini disebabkan karena rendahnya kemampuan pelaksana dalam menangani pengelolaan parkir, hal ini dapat dibuktikan ada sebagian pengguna parkir tidak diberikan karcis retribusi parkir dan rendahnya dukungan publik dalam memberikan informasi yang berkenaan dengan prosedur perparkiran, dan juga dapat dilihat bahwa pengguna parkir apabila tidak diberikan retribusi parkir tidak mempersoalkan serta juga rendahnya komunikasi antara aparat pelaksana dengan pengguna parkir, dalam hal ini sering terjadi tempat area parkir penataannya tidak tertib sehingga sulit keluar masuk area parkir dan pada akhirnya kemanfaatan yang diperoleh pengguna parkir tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Berdasarkan hasil penjajagan sementara yang peneliti lakukan di lapangan dan di UPP Perparkiran ditemukan bahwa ada beberapa masalah yang timbul, dan peneliti menggunakan beberapa indikator yaitu menurut Van Meter Van Horn (Subarsono, 2005;99) :

1. Standard dan sasaran kebijakan

Standard dan sasaran kebijakan yang diimplementasikan oleh dinas UPP Perparkiran ternyata berbeda dengan yang berada dilapangan, menurut yang tertulis di Perda No16 Tahun 2012 pemungutan parkir dilakukan dengan menggunakan waktu / dua jam yaitu Rp1000 rupiah tetapi yang terlihat dilapangan, tidak ada jangka waktu dalam penargetannya, dan penarikan harga terhadap pengguna parkir melebihi dari kesepakatan yang telah ditentukan, terlihat dari keadaan dilapangan, ada beberapa bagian tempat parkir yang membedakan antara parkir siang dan malam sehingga dapat dilihat bahwa standard dan sasaran kebijakan berbeda dengan yang ada dilapangan

2. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktifitas

Dilihat dari permasalahan ini, komunikasi yang dilakukan oleh dinas UPP Perparkiran dan koordinator parkir tidak berjalan dengan baik, ini bisa dilihat bahwa dinas UPP telah menyediakan karcis untuk di berikan kepada pengguna parkir, berbeda halnya dengan yang ada dilapangan, karcis akan diberikan apabila pengguna parkir meminta karcis tersebut, dan dari hal ini dapat di simpulkan bahwa komunikasi antar organisasi tidak berjalan dengan baik

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka penulis mengambil judul penelitian/skripsi “**Implementasi Kebijakan Retribusi Parkir di Kota Bandung (studi kasus pengelolaan dana parkir disepanjang Jl. Dewi Sartika – Jl. Dalem Kaum)**”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka akan dirumuskan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kebijakan Retribusi Parkir ini bisa implementatif di lapangan?
2. Faktor apa saja yang menjadi hambatan dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut?
3. Usaha usaha apa saja yang dilakukan untuk mengatasi ketidakberhasilan implementasi kebijakan retribusi parkir ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Secara garis besar kegunaan penelitian ini dapat dikelompokkan menjadi dua bagian, sebagai berikut:

1) Tujuan Penelitian

- a) Untuk mengetahui apakah kebijakan retribusi parkir ini bisa implementatif di lapangan
- b) Untuk mengetahui apasajakah yang menjadi faktor penghambat dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut
- c) Untuk mengetahui setiap usaha yang dilakukan dalam mengatasi ketidakberhasilan implementasi di lapangan

2) Kegunaan penelitian

a. Kegunaan teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan pengalaman serta memperluas wawasan dalam menerapkan teori-teori yang peneliti peroleh selama perkuliahan di Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pasundan Bandung dan bagi pengembangan Ilmu Administrasi Negara Khususnya Mengenai Implementasi Kebijakan Retribusi Parkir Dalam Menunjang Pendapatan Asli Daerah.

b. Praktis (Aspek Guna Laksana)

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai bahan masukan untuk pertimbangan dan sumbangan pemikiran yang bermanfaat mengenai masalah yang menyangkut Implementasi Kebijakan Retribusi Parkir Kota Bandung

D. Kerangka Pemikiran

Bertitik tolak dari latar belakang dan perumusan masalah, peneliti menggunakan kerangka pemikiran yang dapat dijadikan landasan teori, yaitu berupa dalil, dan pendapat dari beberapa ahli yang menjadi kajian dalam penelitian, yakni Implementasi Kebijakan Retribusi Parkir

1. Implementasi

Menurut Mazanian dan Sabatier dalam Wahab (2004:68) :

implementasi adalah pelaksanaan keputusan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah ataupun keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan-keputusan badan peradilan.

Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin di atasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai caraa untuk menstrukturkan/mengatur proses implementasinya.

Sedangkan menurut Presman dan Wildavsky (dalam tangkilisan, 2003:17) :

implementasi diartikan sebagai interaksi antara penyusunan tujuan dengan sasaran-sasaran tindakan dalam mencapai tujuan tersebut, atau kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya.

Implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program kedalam tujuan kebijakan yang diinginkan.

Tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi keputusan menurut Tangkilisan (2003:18) :

1. **Penafsiran, yaitu merupakan kegiatan yang menerjemahkan makna program kedalam pengaturan yang dapat diterima dan dapat dijalankan.**
2. **Organisasi, yaitu merupakan unit atau wadah untuk menempatkan program kedalam tujuan kebijakan.**
3. **Penempatan, yaitu yang berhubunga dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, upah, dan lain-lainnya.**

Dalam kaitan ini, seperti dikemukakan oleh Wahab (2004:51), menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang

penting. Bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan hanya sekedar impian atau rencana bagus yang tersimpan dalam arsip kalau tidak mampu diimplementasikan.

2. Implementasi Kebijakan

Menurut **Friedrrich (dalam Soenarko 2003 : 42-43)**

kebijakan publik adalah suatu arah tindakan yang diusulkan pada seseorang, golongan, atau pemerintah dalam suatu lingkungan dengan hhalangan-halangan dan kesempatan-kesempatannya, yang diharapkan dapat memenuhi dan mengatasi halangan tersebut dalam rangka mencapai suatu cita-cita atau mewujudkan suatu kehendak serta tujuan tertentu.

Sedangkan menurut **Dimock**, kebijakan publik adalah perpaduan dan kristalisasi daripada pendapat-pendapat dan keinginan-keinginan banyak orang atau golongan dalam masyarakat. **(Soenarko, 2003:42-43)**

Berikut ini adalah pengertian implementasi kebijakan yang sangat sederhana dalam **Nyimas,dkk (2004:9) :**

“implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan kepputusan kebijaksanaan, biasanya dalam bentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Peradilan, Pemerintah Eksekutif, atau Instruksi Presiden“.

Idealnya keputusan-keputusan tersebut menjelaskan masalah-masalah yang hendak ditangani, menentukan tujuan yang hendak dicapai dan dalam berbagai cara “menggambarkan sstruktur” proses implementasi tersebut. Tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah

agar kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah.

Donald Van Meter & Carl Van Horn: Perspektif Teoritis Proses Implementasi Kebijakan (1975)

Dalam tulisannya yang relatif singkat "***The Policy Implementation Process***" di dalam Jurnal **Administration and Society**, Vol 5 no. 4 tahun 1975, **Donal Van Meter dan Carl Van Horn** mendefinisikan implementasi sebagai :

" ... policy implementation encompasses those action by publik and privat individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in the prior policy decisions. This includes both one-tome efforts to transform decision into operational terms, as well as contuining efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions" (Van Meter & Van Horn; 1975:447).

Model yang ditawarkan oleh mereka bergerak dari pendekatan umum yang dikembangkan oleh pendahulunya, Pressman dan Wildavsky, menjadi sebuah model proses implementasi. Pendekatan-pendekatan sebelumnya meski dianggap sangat membantu memahami proses implementasi, namun sangat kurang dalam kerangka teoritik. Model yang mereka kembangkan bertumpu pada tiga pilar :

1. Teori Organisasi, khususnya tentang perubahan organisasi, baik yang dipengaruhi oleh karya Max Weber, Amitai Etzioni.

2. Studi-studi tentang dampak Kebijakan Publik, terutama kebijakan yang bersifat hukum.
3. Berbagai studi tentang hubungan inter-organisasi, termasuk hasil studi Pressman & Wildavsky.

Pendekatan Meriee S. Grindle dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (outcomes), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari 2 hal, yakni :

- a. Dilihat Pendekatan Meriee S. Grindle dikenal dengan *Implementation as A Political* dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (design) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
- b. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu :
 - Dampak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok
 - Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses mengubah gagasan atau program menjadi tindakan dan bagaimana kemungkinan cara menjalankan perubahan tersebut. Untuk menganalisis bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung secara efektif, maka dapat dilihat dari berbagai model implementasi kebijakan.

Sekalipun banyak dikembangkan model-model yang membahas tentang implementasi kebijakan, namun dalam hal ini hanya akan menguraikan beberapa model yang banayak mempengaruhi berbagai pemikiran maupun tulisan para ahli.

Berikut beberapa model-model implemestasi kebijakan dari Van Metter dan Van Horn

Meter dan Horn dalam teorinya ini beranjak dari suatu argument bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan isu kebijakan dengan imolementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja. Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, control,dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi

Van Meter dan Van Horn (dalam subarsono. 2005:99) ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu :

1. Standard dan sasaran kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar kebijakan kabur, maka akan terjadi miti interpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara agen implementasi.

2. Sumber daya

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia

3. Komunikasi antar organisasidan penguatan aktifitas

Dalam implementasi program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu perlu koordinasi dan kerjasama antara instansi bagi keberhasilan suatu program

4. Karakteristik agen pelaksana

Agen pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya akan mempengaruhi implementasi suatu program

5. Kondisi sosial, ekonomi, dan politik

Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi, lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan dapat memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan.

6. Disposisi implementor

Disposisi implementor ini mencakup tiga hal, yakni : a) respon implementor terhadap kebijakan yang akan dipengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan, dan c) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Variabel-variabel kebijakan bersangkutan paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun informal, sedangkan komunikasi antara organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya

mencakup antar hubungan didalam lingkungan system politik dan dengan para pelaksana mengantarkan kita pada pemahaman mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasionalkan program di lapangan.(**subarsono, 2005:99**)

E. Lokasi dan Waktu Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian akan dilaksanakan di Kantor UPP

Perparkiran Jl. Babatan Kota Bandung

2. Waktu Penelitian

Lamanya penelitian akan dilaksanakan selama 6 bulan terhitung

dari 08 Februari 2016 sampai dengan 08 juli 2016