

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pengertian Administrasi Negara**

Istilah administrasi negara ialah terjemahan dari "*Public Administrations*". Istilah ini lahir bersamaan dengan lahirnya Lembaga Administrasi Negara (LAN) pada sekitar tahun 1956. Jika istilah *Public Administration* itu di uraikan secara etimologis, maka *public* berasal dari bahasa latin "Poplicus" yang semula dari kata "populous" atau "people" dalam Bahasa Inggris yang berarti rakyat. "Administration" juga berasal dari Bahasa latin, yang terdiri dari kata "ad" yang artinya intensif dan "ministrare" artinya melayani. Jadi secara etimologis administrasi berarti melayani secara intensif

**Jhon M Pfifner** dalam buku "*Public Administration*" yang dikutip oleh **Soekarna** dalam bukunya "Dasar-dasar Manajemen" (1986:13), mengemukakan: "Administrasi negara adalah pelaksanaan kebijakan negara yang telah digariskan oleh badan-badan politik yang representatif"

**Leonard D White** dalam bukunya "introduction of the study of public administration" yang dikutip oleh Soekarna dalam bukunya "dasar-dasar manajemen" (1986:14) mengemukakan: administrasi negara terdiri dari semua atau seluruh aktifitas/kegiatan yang bertujuan pemenuhan atau pelaksanaan kebijakan negara".

**Dimock, Dimock & Koenig** dalam bukunya "public administration yang di terjemahkan oleh Soekarna dalam bukunya "Dasar-dasar manajemen" (1986:14), mengemukakan, "administrasi negara adalah suatu ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah dan cara mereka memperolehnya.

Bertolak dari definifi-definisi di atas, jika di lihat dari sudut ilmu administrasi negara **Eyo Kahyo** (1996:4) dalam bukunya “pengantar ilmu administrasi negara” mengemukakan bahwa: Administrasi negara ialah suatu ilmu yang mempelajari kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh alat-alat negara untuk melaksanakan atau mewujudkan politik negara atau politik pemerintahan”.

Objek disiplin ilmu administrasi negara adalah pelayanan politik sehingga yang perlu dikaji adalah keberadaan berbagai organisasi politik. Maka **Llyod D. Musolf dan Harold Seidman** dalam tulisan mereka berjudul “the blurred boundaries of public administraton”. Melihat pada batasan-batasan administrasi publik.Hal ini karena bagi mereka tampak bahwa setiap keadaan yang bertambah maju, pemerintah pada semua tingkat memberi tanggung jawab aktivitas yang pentig dan kompleks, namun ada lembaga yang semu. (apakah yang bersangkutan termasuk lembaga administrasi pemerintah atau swasta). Kecendrungan ini dicerminkan dalam kegiatan pemerintah mensponsori perusahaan swasta, badan hokum yang tidak mencari keuntungan dari pusat-pusat penelitian kontrak.untuk itu kita harus melihat kepada siapa *responsibility* dan *accountability* disampaikan.

**Gerald E. Caid** dalam bukunya “public administrations” memberikan patokan untuk menentukan apakah suatu organisasi tersebut pemerintahan adalah dengan melihat tiga hal, yaitu: organisasi dibentuk dengan peraturan pemerintah, pegawai disebut pegawai negri,dan pembiayaan berasal dari uang rakyat.

**Inu kencana Syafiie (2003:32)** dalam bukunya: Sistem administrasi negara republik Indonesia”. Mengemukakan ada 7 hal khusus dari administrasi negara, yaitu:

- 1) Tidak dapat dielakan (unavoidable)

- 2) Senantiasa mengharapkan ketaatan (expect obedience)
- 3) Mempunyai prioritas (has priority)
- 4) Mempunyai pengecualian (has exceptional)
- 5) Puncak pimpinan politik (top manajemen political)
- 6) Sulit diukur (difficult to measure)
- 7) Terlalu banyak mengharapkan dari administrasi publik (more is expected of public administration)

## **B. Pengertian Implementasi Kebijakan**

### **1. Pengertian Kebijakan**

Kebijakan memiliki macam-macam definisi, dengan demikian perlu dipahami terlebih dahulu batasan yang jelas tentang kebijakan. Secara etimologis, kata kebijakan pemerintah berasal dari Bahasa Inggris yang terdiri dari 2 kata yaitu: “policy dan public”. Mengenai istilah policy, sampai saat ini belum ada kesepakatan dari para ahli, karena sebagian dari para ahli menerjemahkan policy sebagai kebijakan dan sebagian lagi sebagai kebijaksanaan.

Di bawah ini peneliti uraikan pengertian kebijaksanaan dan kebijakan menurut para ahli yaitu:

- a) **Carl J. Friedrich (dalam Islamy, 1997:17)**, mendefinisikan kebijaksanaan sebagai berikut:

...a proposed course of action of a person, group, of government within a **given environment providing abstractions and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose.**

**(...serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan**

**hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.)**

- b) **Hoogerwerf (ahli bahasa tobing, 1983:7)**, mengartikan kebijakan adalah **“sebagai usaha mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu”**.
- c) **Tachjan (1006:19)** menjelaskan bahwa, **“kebijakan itu sendiri adalah keputusan atas sejumlah atau seragkaian pilihan yang berhubungan satu sama lain yang dimaksud untuk mencapai tujuan”**.

Policy dimaknai sebagai kebijakan dengan alasan kata kebijakan lebih luas daripada kebijaksanaan. kebijakan lebih menitikberatkan kepada keputusan-keputusan yang mempunyai dampak positif maupun negatif, sementara kebijaksanaan lebih menitikberatkan kepada kearifan yang dimiliki seseorang.

Sedangkan kata public berasal dari Bahasa belanda, “publiek” berarti “orang banyak, para penonton, atau pengunjung, bukan rahasia, untuk umum, rakyat, negara atau pemerintah.

Peneliti mengartikan public sebagai pemerintah, hal ini mengacu kepada pendapat **Thomas R Dye (dalam buku islamy, 1997:18)** yang mendefinisikan kebijakan negara sebagai *“is what ever governments choose to do or not to do (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan)”*.

Kata pemerintah dalam istilah kebijakan pemerintah menunjukan pelaku atau aktor dari pembuatan kebijakan tersebut. Selaras dengan pengertian tersebut, **Hoogewerf(ahli Bahasa tobing, 1983:9)** menjelaskan pengertian kebijaksanaan pemerintah sebagai:

**“...kebijaksanaan para aktor dan golongan tertentu, yaitu pejabat-pejabat pemerintah dan instansi-instansi pemerintah”**.

Membuat atau merumuskan suatu kebijakan pemerintah bukanlah suatu proses yang sederhana dan mudah, hal ini disebabkan banyak faktor yang terlihat didalamnya. **Islamy (1997:78-119)** mengemukakan ada 6 (enam) langkah dalam proses perumusan kebijaksanaan negara, yaitu:

- a) **Perumusan masalah kebijakan negara**
- b) **Penyusunan agenda pemerintah**
- c) **Perumusan usulan kebijakan negara**
- d) **Pengesahan kebijakan negara**
- e) **Pelaksanaan kebijakan negara**
- f) **Penilaian kebijakan negara**

Pencapaian keberhasilan suatu kebijakan perlu suatu tindakan lanjut dari kebijakan tersebut yaitu adanya tindakan pelaksanaan. Tahap pelaksanaan adalah mutlak diperlukan bagi suatu kebijakan yang telah dirumuskan, tanpa adanya pelaksanaan kebijakan sebagai “suatu tindakan yang dimaksud untuk mengoperasikan program”.

Pemahaman kebijakan sebagaimana diuraikan diatas, adalah penting sekali bagi kita untuk menguraikan makna dari kebijakan publik, karena pada dasarnya kebijakan publik nyata-nyata berbeda dengan kebijakan privat/swasta (**Afan Gaffar, 1991:7**)

Banyaknya pengertian yang telah diungkapkan oleh para pakar tentang kebijakan publik, namun demikian banyak pula ilmuwan yang merasakan kesulitan untuk mendapatkan pengertian kebijakan publik yang benar-benar memuaskan. Hal tersebut dikarenakan sifat dari pada kebijakan publik sebagai mana disampaikan oleh Charles O. Jones didalam mendefinisikan kebijakan publik sebagai antar hubungan diantara unit pemerintah tertentu dengan lingkungannya. Agaknya definisi ini sangat luas nuansa pengertiannya, bahkan terdapat kesan bahwa sulit untuk menemukan hakekat dari kebijakan publik itu sendiri. **Santoso (1998:4-8)** dalam **Agustino (2008:4)** bahwa “*public*

*policy is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.)

Meskipun memberikan pengertian kebijakan publik hanya memandang dari satu sudut saja (yakni pemerintah), namun apa yang diungkapkan oleh **Thomas R Dye** telah memberikan nuansa terhadap pengertian kebijakan publik. Barangkali semua memahami bahwa kebijakan semata-mata bukan merupakan keinginan pemerintah, akan tetapi masyarakatpun juga memiliki tuntutan-tuntutan (keinginan), sebab pada perinsipnya kebijakan public itu adalah mencakup “apa” yang dilakukan, “mengapa” mereka melakukannya, dan “bagaimana” akibatnya.

**Gaffar** (1991:7) dipihak lain **George** dalam **Agustino** (2008:6) menyatakan bahwa **tidak ada definisi yang tunggal dari kebijakan publik sebagaimana yang dimaksud adalah “what government say and do, or not to do”**.

**Bahkan Easton** dalam **Agustino** (2008:6) mengemukakan bahwa **“policy is the authoritative allocation of falue for the whole society”** (pengalokasian nilai-nilai secara paksa/syah pada seluruh anggota masyarakat).

Berdasarkan definisi diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Disamping itu, kebijakan publik adalah juga kebijakan-kebijakan yang dikembangkan/dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Implikasi dari pandangan ini adalah bahwa kebijakan publik (**Anderson** dalam **Agustino** 2008:4)

1. Lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai prilaku atau tindakan yang kebetulan
2. Pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait
3. Bersangkutan dengan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dalam bidang tertentu atau bahkan merupakan apa yang pemerintah maksud atau lakukan sesuatu atau menyatakan melakukan sesuatu
4. Bisa bersifat positif, yang berarti merupakan beberapa bentuk tindakan (langkah) pemerintah mengenai masalah tertentu, dan bersifat negative yang berarti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu
5. Kebijakan publik setidak-tidaknya dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan/undang-undang yang bersifat memaksa (otoratif)

Pandangan lain dari kebijakan publik, melihat kebijakan publik sebagai keputusan yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu, berupa serangkaian intruksi dan pembuatan keputusan kepada pelaksanaan kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara mencapai tujuan. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh **Soebakti** dalam **Wibowo (1994:190)** bahwa :

**kebijakan negara merupakan bagian keputusan politik yang berupa program prilaku untuk mencapai tujuan masyarakat negara.**

Kesimpulan dari pandangan ini adalah pertama, kebijakan publik sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan, kedua kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu. Berdasarkan beberapa pandangan tentang kebijakan negara tersebut, dengan mengikuti paham bahwa kebijakan negara itu adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepenyingan seluruh rakyat, maka **M Irfan Islamy (1997:20)** menguraikan beberapa element penting dalam kebijakan publik, yaitu:

- a. **Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.**
- b. **Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi dilaksanakan dalam bentuk nyata**

- c. **Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu**
- d. **Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.**

Kebijakan publik dapat dilihat dari tiga lingkungan kebijakan, yaitu perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian (evaluasi) kebijakan. Pada tahap penilaian (evaluasi) apakah suatu kebijakan telah berlaku secara efektif atau belum, ada unsur-unsur yang berperan didalamnya. Suatu peraturan perundang-undangan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan atau implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Unsur-unsur yang mana harus diperhatikan agar hukum (dalam hal ini peraturan perundang-undangan) dapat digunakan secara efektif sebagai suatu instrument (kebijakan publik) dan batas-batas kemungkinan penggunaan yang demikian itu adalah suatu langkah yang penting baik itu secara teoritik maupun praktis, oleh karena perkembangan studi-studi kebijaksanaan dalam peraturan perundang-undangan menyangkut permasalahan hukum dan perilaku social. **(Bambang Sunggono, 1994:154-155)**

## **2. Pengertian Implementasi Kebijakan**

Implementasi dalam kamus Bahasa Indonesia diartikan dengan penerapan atau pelaksanaan, penerapan merupakan kemampuan menggunakan materi yang telah dipelajari kedalam situasi kongkret atau nyata.

*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.

Dalam konsepnya Martin Rein and Francise Rabinovitz menjelaskan, dalam bukunya *Implementation: A Theoretical Perspective* (1978), mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai :

- (a) a declaration of government preferences;
- (b) mediated by a number of actors who,
- (c) create a circular process characterized by reciprocal power relations and negotiations.

Mereka mengindikasikan bahwa proses implementasi didominasi oleh tiga “potentially conflicting imperatives”, yaitu:

- a. The legal imperative (respect for legal intent. To do what is legally required. This imperative stresses the importance of subordinate compliance to rules which derive from legislative mandates along the lines described by Lowi’s “classical” theory).
- b. The rational bureaucratic imperative (what from a bureaucratic point of view is morally correct, administrative feasible, and intellectually defensible course of action. Emphasis here is on such bureaucratic norms as consistency of principles, workability, and concern for institutional maintenance, protection, and growth).
- c. The consensual imperative (to do what is necessary to attract agreement among contending influential parties who have a stake in the outcome)

**Grindle (1980:7)** menyatakan bahwa:

**implementasi merupakan proses umum tindakan administrative yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu”. Grindle (1980:7) menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah di salurkan untuk mencapai sasaran.**

**Marilee. S Grindle(1980:8-15)** mengidentifikasi dua hal yang dapat memberikan keberhasilan suatu implementasi kebijakan yaitu: *“content of policy and*

*context of policy*'. Marilee. S Grindle sebagaimana dijelaskan dalam **Agustino (2006:154-158)** keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik ditentukan oleh:

### **I. *Content of policy***

- a) *Interest affected* (kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan).
- b) *Interest affected* berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini beragumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.
- c) *Type of benefits* (jenis manfaat yang akan dihasilkan)
- d) Pada poin ini *content of policy* berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.
- e) *Ectent of change envision* (derajat perubahan yang diinginkan)
- f) Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dilaksanakan dalam poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas
- g) *Side of decision marking* (letak pengambilan keputusan)
- h) Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peran penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan

dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

- i) *Program implementer* (siapa pelaksana program)
- j) Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksanaan kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan, ini harus sudah terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.
- k) *Resources committed* (sumber-sumber daya yang digunakan)
- l) Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber-sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

## **II. Context of policy (konteks kebijakan)**

- a. *Power, interest, and strategy of actor involved* (kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat)
- b. Dalam suatu kebijakan perlu diperhatikan pula kekuatan dan kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat, guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan secara matang sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh arang dari api.
- c. *Institution and regime characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)

- d. Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.
- e. *Compliance and responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

Hal ini yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Tidak tercapainya suatu kebijakan antara lain disebabkan oleh tidak terpenuhinya syarat-syarat yang harus diperhatikan dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Dalam penelitian ini, peneliti mendasarkan pada teori yang ditemukan oleh **Mirelle.S Grindle**, dengan alasan akademis dimana teori tersebut menurut para peneliti lebih lengkap karena teori tersebut berbicara tentang isi kebijakan dan lingkungan yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Sedangkan alasan praktisnya adalah keterbatasan yang dimiliki baik menyangkut waktu, tenaga dan dana yang dimiliki oleh peneliti.

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervepsi berbagai kepentingan.

**Daniel A. Mazamania dan Paul A. Sabatier** (Agustino, 2006) menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa:

**Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan 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.**

**Van Meter dan Van Horn** (Agustino, 2006) mengemukakan

**“implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam sebuah keputusan”.**

Selain itu, implementasi kebijakan dapat juga dikatakan sebagai suatu proses mengubah gagasan atau program menjadi tindakan, dan bagaimana kemungkinan cara menjalankan perubahan tersebut.

**Ndraha (2003) dalam Tachjan (2006)** berpendapat bahwa:

**konsep implementasi kebijakan lebih luas dibandingkan dengan konsep pelaksanaan. Dalam konsep implementasi kebijakan terkandung pengaturan dan pengelolaan lebih lanjut kebijakan (manajemen kebijakan) termasuk didalamnya adalah standard tujuannya, sedangkan yang dimaksud pelaksanaan kebijakan adalah pelaksanaan operasional.**

Sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan, dijelaskan tentang adanya dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yakni; pendekatan *top down* dan *bottom up*. Pendekatan *top down* dapat disebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan, walaupun dikemudian hari diantara pengikut pendekatan ini terdapat perbedaan-perbedaan, sehingga memerlukan pendekatan *bottom up*, namun pada dasarnya mereka bertitik tolak pada asumsi-asumsi yang sama dengan mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi. Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi apa yang oleh

Lipsky disebut “*street level bureaucrats*” untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (target group). Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor (agustino, 2006)

Beberapa definisi di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut 3 hal, yaitu:

- 1) **Adanya tujuan atau sasaran kebijakan**
- 2) **Adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan**
- 3) **Adanya hasil kegiatan**

Berdasarkan pendapat di atas dapat pula disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Hal ini sesuai pula dengan apa yang diungkapkan oleh Letserdan Stewart Jr, dimana mereka berpendapat bahwa implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir, yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Hal ini tidak jauh berbeda dengan apa yang diutarakan oleh Merille Grindle (agustino, 2006) sebagai berikut:

**“pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan apa yang telah ditentukan yaitu melihat pada action program dari individual projects dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai”.**

Hogwood dan Gun (Tachjan, 2006) berpendapat bahwa untuk dapat mengimplementasikan suatu kebijakan secara sempurna maka diperlukan beberapa kondisi atau persyaratan tertentu, sebagai berikut:

1. **Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak menimbulkan gangguan/kendala yang serius**

2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber daya yang memadai.
3. Perpaduan sumber daya yang diperlukan benar-benar tersedia
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kualitas yang handal.
5. Hubungan kualitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.hubungan saling ketergantungan harus kecil
6. Pemahaman mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
7. Tugas-tugas terinci dan ditempatkan pada urutan yang tepat
8. Komunikasi dan kondisi yang sempurna
9. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapat kepatuhan yang sempurna

### **C. Model-Model Implementasi Kebijakan**

Menurut **Van Metter dan Van Horn** (Agustino 2006) ada enam variable yang mempengaruhi kinerja kebijakan, yaitu:

#### **1) Ukuran dan Tujuan Kebijakan**

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realitas dengan sosi-kultur yang mengada pada level pelaksanaan kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan dilevel warga, maka agak sulit merealisasikan kebijakan publik sehingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

#### **2) Sumberdaya**

keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam membentuk suatu keberhasilan proses implementasi. Tetapi diluar sumberdaya manusia, sumberdaya-sumberdaya lain yang perlu diperhitungkan adalah



sumberdaya finansial dan sumberdaya waktu. Ketiga sumberdaya ini akan saling mendukung dalam implementasi sebuah kebijakan

### **3) Karakteristik Pelaksana**

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan informal yang akan terlibat pengimplementasiannya kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi akan sangat dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan paraagen pelaksananya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

### **4) Sikap/Kecenderungan Para Pelaksana**

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karna kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan di implementasikan adalah kebijakan “dari atas” yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

### **5) Komunikasi Antar organisasidan Aktivitas Pelaksana**

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi, komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat didalam suatu

proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi.

## **6) Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik**

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menila kinerja implementasi kebijakan dalam perspektif yang ditawarkan adalah sejauh mana lingkungan eksternal mendorong keberhasilan kebijakan yang telah ditetapkan. Lingkungan social,ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi hilang kendali dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan haru pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Sementara itu, pendekatan yang diterutamakan oleh **Edward III** (Agustino, 2006), terdapat empat variable yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu: komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi.

### **1) Komunikasi**

Variable pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut Edward III adalah Komunikasi.Komunikasi sangat menentukan keberhasilan suatu pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi kebijakan masyarakat agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan ssasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan

tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

Komunikasi amatlah penting perannya karena suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksananya. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi atau transmisi kejelasan dari informasi tersebut.

## **2) Sumberdaya**

Variable kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumberdaya. Sumberdaya merupakan salah satu hal yang sangat penting dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berupa sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

Sumberdaya meliputi empat komponen yaitu: staf yang cukup, informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas dan tanggung jawab, serta fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.

## **3) Disposisi**

Variable ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi sebuah kebijakan adalah disposisi. Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh

implementor, seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokrasi. Apabila implementor memiliki posisi yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuatan kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

Sikap dan komitmen dari para pelaksana terhadap program khususnya dari para pelaksana yang menjadi implementor dari program, dalam hal ini adalah aparatur negara.

#### **4) Struktur Birokrasi**

Variable keempat yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan yang tersedia, untuk para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik, karena ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Struktur birokrasi merupakan standard prosedur operasional yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan program.

Implementasi kebijakan publik merupakan salahsatu tahapan penting dari keseluruhan proses kebijakan. Keputusan kebijakan yang merupakan sebuah harapan

ideal diwujudkan dalam kenyataan melalui implementasi. Terhadap kesenjangan yang ditemukan dalam implementasi yaitu keadaan dimana dalam proses kebijakan akan terbuka kemungkinan terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan yang senyatanya tercapai.

Melengkapi uraian diatas **Edwards III (1980 : 17)** mengemukakan untuk mengukur keberhasilan faktor komunikasi dalam konteks implementasi kebijakan, yakni antara lain terlihat dari indikator :

- a) *Transmisi*
- b) *Yakni penyaluran komunikasi dalam implementasi kebijakan. Dalam konteks ini dapat dikemukakan bahwa penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula.*
- c) *Kejelasan*
- d) *Dalam arti bahwa komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan*
- e) *Konsistensi*
- f) *Artinya, pemerintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk diterapkan*

Dari uraian diatas, bahwa untuk mengukur keberhasilan dari faktor komunikasi disini adalah bahwa penyampaian informasi yang harus jelas ketika akan mensosialisasikan kebijakan tersebut agar dapat terimplementasi dengan baik. Harus ada kejelasan sehingga tidak ada lagi pertanyaan bagi masyarakat yang akan menjadi dampak dari terimplementasinya kebijakan tersebut. Dan konsistensi, ini yang menjadi sangat krusial dimana pihak pemerintah harus konsisten dengan apa yang menjadi kebijakannya.

Selain itu adapun indikator yang dapat digunakan untuk melihat sejauh mana sumber daya dapat berjalan dengan baik dalam konteks pelaksanaan kebijakan. **Edwards III (1980 : 53)** mengemukakan hal – hal :

- 1) *Staf*,
- 2) **Yakni para pegawai *street level bureaucrats*. Kegagalan dalam implementasi kebijakan seringkali terjadi disebabkan oleh pegawai yang tidak mencukupi, memadai, atau tidak kompeten di bidangnya.**
- 3) ***Informasi*, dalam konteks pelaksana kebijakan informasi mempunyai dua bentuk, yakni informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan dan informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan atau regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.**
- 4) ***Wewenang*, yakni otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan.**
- 5) ***Fasilitas*, yakni sarana dan prasarana pendukung implementasi kebijakan.**

Dalam hal sumber daya ini dikatakan bahwa ada beberapa indikator yang dapat menunjang keberhasilan implementasi kebijakan yaitu dengan staffing, informasi, wewenang, dan fasilitas. Dimana dalam keempat indikator ini sangat berpengaruh dalam berjalannya implementasi kebijakan yang dimana akan teralisasi dengan baik.

Sedangkan untuk memahami faktor disposisi ini, antara lain dapat dilihat dari :

- 1) ***Pengangkatan birokrasi*, yang harus dilaksanakan berdasarkan kompetensi dan dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan**
- 2) ***Insentif*, yakni menambah keuntungan atau penghasilan bagi para pelaksana kebijakan**

Dalam uraian diatas, bahwa disposisi ini akan mampu membantu implementasi kebijakan berjalan dengan lancar ketika para pelayan public mampu berdedikasi dengan baik pada kebijakan yang telah ditetapkan. Dan mampu memberikan dorongan yang lebih baik ketika mereka bekerja sesuai dengan apa yang ditugaskan maka insentif itu menjadi dorongan yang baik bagi para pelayan public untuk dapat membantu mengimplementasikan kebijakan agar teralisasi dengan baik.

Kemudian untuk melihat efektifitas struktur birokrasi dalam pelaksanaan suatu kebijakan dapat dilihat dari indikator sebagai berikut :

- 1) **Melaksanakan standar operating procedures**
- 2) **Pragmentasi, yaitu upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan atau aktifitas pegawai di beberapa unit kerja.**

Konsep diatas, memiliki pengertian bahwa dalam melaksanakan kebijakan tersebut harus mampu melaksanakan standar operasional prosedur dan melakukan penyebaran tanggung jawab kegiatan pegawai di beberapa unit kerja agar mampu mengimplementasikan kebijakan dengan baik dan secara optimal.

Berdasarkan beberapa konsep diatas, bahwa komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi berpengaruh terhadap implementasi kebijakan.

#### **D. Pengertian Retribusi Daerah**

Menurut **KBBI** retribusi itu adalah **pungutan uang oleh pemerintah (kota praja dsb) sbg balas jasa: akan ditarik -- dr setiap kendaraan yg lewat jalan itu.**

Sumber pendapatan daerah yang terpenting salah satunya adalah retribusi daerah. Pengertian retribusi menurut **Rochmad Sumitro ( Victor M. Situmorang dan CormentynaSitanggang, 1994:205)** bahwa : **"Pembayaran-pembayaran kepada negara yang dilakukan oleh mereka yang menggunakan jasa-jasa negara".**

Sedangkan menurut **S. Munawir ( Victor M. Situmorang dan CormentynaSitanggang, 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 **Marihot P. Siahaan (2005:5)** bahwa pengertian Retribusi yaitu :

Pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh negara bagi penduduknya secara perorangan. Jasa tersebut dapat dikatakan bersifat langsung yaitu hanya yang membayar retribusi yang menikmati balas jasa dari negara.

Jadi retribusi daerah yakni suatu pemungutan daerah sebagai pembayaran atas pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan usaha atau milik daerah yang berkepentingan, atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung.

**Menurut Victor M. Situmorang dan Cormentyna Sitanggang, 1994:205** bahwa adapun 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.

### **E. Pengertian Retribusi Parkir**

Retribusi Parkir menurut **Kesit Bambang Prakoso (2003:8)**

**Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan aatau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.**

Sedangkan pengertian parkir menurut **Pignataro (1973)** menjelaskan bahwa:

**parkir adalah memberhentikan dan menyimpan kendaraan (mobil, sepeda motor, sepeda, dan sebagainya) untuk sementara waktu pada suatu ruang tertentu. Ruang tersebut dapat berupa tepi jalan, garasi atau pelataran yang disediakan untuk menampung kendaraan tersebut. Retribusi diharapkan**



**menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat.**

**(Menurut Pasal 1 ayat (28) UU No. 34 Tahun 2000 :**

**”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”.**

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka retribusi tidak lain merupakan pemasukan yang berasal dari usaha-usaha Pemerintah Daerah untuk menyediakan sarana dan prasarana yang ditujukan untuk memenuhi kepentingan warga masyarakat baik individu maupun badan atau korporasi dengan kewajiban memberikan pengganti berupa uang sebagai pemasukan kas daerah.

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. Secara umum Retribusi merupakan pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh negara bagi penduduknya secara perorangan, atau pungutan yang dilakukan daerah karena adanya fasilitas atau pelayanan jasa yang nyata yang diberikan oleh pemerintah daerah ( **Mamesah, 1995**). Soelarno dalam buku Administrasi Pendapatan Daerah mendefinisikan bahwa Retribusi adalah :

**“Pungutan pemerintah (pusat/daerah) kepada badan atau orang berdasarkan norma-norma yang telah ditetapkan berhubungan dengan jasa yang diberikan, atas permohonan secara langsung dan untuk kepentingan orang atau badan yang memerlukan”.**

## **F. Pengertian Parkir**

Menurut **kamus besar bahasa indonesia** definisi parkir ialah **menghentikan atau menaruh kendaraan bermotor untuk beberapa saat ditempat yang telah disediakan.**

**parkir adalah keadaan tidak bergerak dari suatu kendaraan yang bersifat sementara (Direktorat Jendral Perhubungan Darat, 1996, 1)**

selain pengertian diatas, beberapa ahli memberikan definisi tentang parkir yaitu, (warpani,1992) mengatakan :

**“Semua kendaraan tidak mungkin bergerak terus, pada suatu saat ia harus berhenti untuk sementara waktu (menurunkan muatan) atau berhenti cukup lama yang disebut parkir “**

(Edward,1992;176) mengtakan :

**“Jangka waktu parkir (parking duration) adalah lama parkir suatu kendaraan untuk satu ruang parkir “**

**Pignataro (1973), dan Sukanto (1985)** menjelaskan bahwa parkir merupakan :

**“Pemberhentian dan penyimpanan kendaraan (mobil, sepeda motor, sepeda, dan sebagainya) untuk suatu waktu pada ruangan tertentu. Ruang tersebut dapat berupa tepi jalan, garasi atau pelataran yang disediakan untuk menampung kendaraan tersebut.”**

Sedangkan menurut Kepman Perhub No.4 Tahun 1994, parkir merupakan :

**“keadaan tidak bergerak suatu kendaraan yang tidak bersifat sementara”**