

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN PROPOSISI

2.1 Kajian Pustaka

Dalam penyusunan usulan penelitian ini peneliti menggali informasi dari penelitian-penelitian sebelumnya sebagai bahan perbandingan, baik mengenai kekurangan atau kelebihan yang sudah ada, selain itu peneliti juga mencari informasi dari buku-buku, jurnal-jurnal dan skripsi dalam tujuan mendapatkan suatu informasi yang ada sebelumnya tentang teori yang berkaitan dengan judul yang digunakan untuk memperoleh landasan teori ilmiah.

2.1.1 Kajian Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu ini menjadi acuan penulis dalam melakukan penelitian sehingga peneliti dapat memperbanyak teori yang akan digunakan dalam menganalisis penelitian yang dilakukan. Sebagai penguat di dalam sebuah penelitian ini, peneliti mencari referensi-referensi dengan substansi yang sama atau yang terkait dengan penyajian penelitian terdahulu lainnya sebagai perbandingan terhadap penelitian yang lain dengan konteks, tema, dan topik yang berkaitan dan berhubungan dengan permasalahan yang diteliti. Peneliti akan memaparkan tinjauan atas beberapa penelitian dan kajian ilmiah terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan penelitian yang sedang dilakukan.

1. Siti Fatimah dan Isnaini Rodiyah (2020).

Penelitian berjudul “Implementasi Kebijakan Parkir Berlangganan di Kabupaten Sidoarjo (Studi di Dinas Perhubungan Kabupaten Sidoarjo)”.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan implementasi kebijakan parkir berlangganan di Kabupaten Sidoarjo serta faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan parkir berlangganan di Kabupaten Sidoarjo. Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara, dan dokumentasi dengan informan. Teknik analisis data menggunakan teori Miles & Huberman yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan parkir berlangganan di Kabupaten Sidoarjo belum berjalan dengan efektif karena standar operasional prosedur belum dilaksanakan dengan optimal oleh para pengawas dan jukir berlangganan; sarana dan prasarana belum memadai; serta gaji pengawas dan jukir berlangganan yang minim. Kesimpulan pada penelitian ini yaitu implementasi kebijakan Implementasi Kebijakan Parkir Berlangganan. Implementasi Kebijakan Parkir Berlangganan di Kabupaten Sidoarjo (Studi Di Dinas Perhubungan Kabupaten Sidoarjo) parkir berlangganan di Kabupaten Sidoarjo belum berjalan efektif terkait dengan standar operasional prosedur, sarana dan prasarana, dan tingkat ketaatan para jukir berlangganan.

2. Satria Aldithia Anugrah (2019).

Penelitian berjudul “Kinerja Implementasi Kebijakan Retribusi Dalam Program Terminal Parkir Elektronik (TPE) di Kota Bandung”. Skripsi ini membahas tentang implementasi program Terminal Parkir Elektronik (TPE) di Kota Bandung. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dan pendekatan

kualitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah melakukan studi literatur dan studi lapangan yang terdiri dari observasi, wawancara, dan dokumentasi. Penelitian ini dilakukan di instansi pemerintahan terkait yaitu Dinas Perhubungan Kota Bandung. Berdasarkan hasil penelitian, Implementasi program TPE di Kota Bandung ini telah memberikan manfaat salah satunya yaitu adanya kepastian penerimaan dari retribusi parkir tepi jalan masuk ke dalam kas pemerintah. Namun hal tersebut tidak menjadikan penerimaan retribusi parkir tepi jalan memenuhi target yang telah ditetapkan. Selain itu tidak sedikit pengguna parkir yang enggan melakukan pembayaran retribusi secara non tunai. Penelitian ini menyimpulkan bahwa upaya Pemerintah dalam mengimplementasikan program Terminal Parkir Elektronik di Kota Bandung dinilai tidak optimal, jika dilihat dari kinerja implementasi kebijakan yang terdiri dari kinerja *policy output* dan kinerja *policy outcome*.

3. Mohammad Sabilillah (2017)

Penelitian berjudul “Implementasi Kebijakan Parkir Berlangganan Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Studi Implementasi Perda No. 15 Tahun 2010 Tentang Parkir Berlangganan Di Kabupaten Lamongan)”. Penelitian ini membahas Implementasi kebijakan parkir berlangganan di Kabupaten Lamongan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Parkir Berlangganan merupakan upaya untuk mencapai tujuan terkait dengan kelancaran lalu lintas jalan dan upaya untuk peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Metode penelitian menggunakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Fokus penelitian meliputi (1)

Teori Edward III (komunikasi, sumberdaya, disposition, dan struktur birokrasi); dan (2) faktor penghambat. Teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Analisis data yang digunakan yaitu analisis data model interaktif dari Miles, Huberman dan Saldana.

Berikut kajian penelitian terdahulu disajikan dalam bentuk tabel 2.1:

Tabel 2. 1
Kajian Penelitian Terdahulu

NO	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori Yang digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik Analisis
1	Siti Fatimah dan Isnaini Rodiyah (2018)	Implementasi Kebijakan Parkir Berlangganan di Kabupaten Sidoarjo (Studi di Dinas Perhubungan Kabupaten Sidoarjo)	Teori Model Implementasi Kebijakan Edward III	Kualitatif	Deskriptif	Observasi, Wawancara, dan Dokumentasi dengan informan
2	Satria Aldithia Anugrah (2019)	Kinerja Implementasi Kebijakan Retribusi Dalam Program Terminal Parkir Elektronik (TPE) di Kota Bandung	Implementasi Kebijakan Purwanto & Sulistyatuti	Kualitatif	Deskriptif	Studi Literatur dan Studi Lapangan meliputi: Observasi, Dokumentasi, Wawancara

3	Mohammad Sabilillah (2017)	Implementasi Kebijakan Parkir Berlangganan Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Studi Implementasi Perda No. 15 Tahun 2010 Tentang Parkir Berlangganan Di Kabupaten Lamongan)	Model Implementasi Kebijakan Edward III	Kualitatif	Deskriptif	Wawancara, Observasi dan Dokumentasi
---	----------------------------	---	---	------------	------------	--------------------------------------

Sumber: Data diolah oleh peneliti

Dalam penelitian terdahulu diatas, diketahui bahwa teori yang dipilih oleh peneliti berbeda dengan ketiga penelitian sebelumnya. Meskipun memiliki sedikit persamaan dengan penulis yaitu, berfokus pada studi Implementasi Kebijakan. Dari ketiga penelitian sebelumnya, peneliti menjadikan ketiganya sebagai bahan acuan dan referensi, untuk dapat mengembangkan dan juga memperluas pengetahuan mengenai penelitian ini.

2.1.2 Administrasi Publik

2.1.2.1 Administrasi

Administrasi secara etimologi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *administration* atau *to administear* yang berarti mengelola (*to manage*) atau menggerakkan (*to direct*). Administrasi dalam arti sempit yaitu kegiatan tata usaha seperti tulis menulis, surat menyurat.

Hal serupa dikatakan **Dimock & Dimock (1978:15)** yang dikutip **Pasolong** dalam bukunya **Teori Administrasi Publik (2017:2)**, kata administrasi itu berasal dari kata “*ad*” dan “*minister*” yang berarti juga “*to serve*”. Jadi, dapat dipahami bahwa yang dimaksud administrasi adalah suatu proses pelayanan/pengaturan.

Gie (2009:9) dalam bukunya **Administrasi Perkantoran Modern** mengatakan bahwa, Administrasi secara luas adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.

Berdasarkan definisi diatas dapat disimpulkan, bahwa administrasi merupakan suatu kegiatan kerjasama dua orang atau lebih untuk mencapai suatu tujuan bersama.

2.1.2.2 Administrasi Publik

Administrasi Publik atau Administrasi Negara adalah suatu bahasan ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara yang meliputi lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif serta hal- hal yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik, manajemen publik, administrasi pembangunan, tujuan negara, dan etika yang mengatur penyelenggara negara.

Secara sederhana, administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari tentang bagaimana pengelolaan suatu organisasi publik. Kajian ini termasuk mengenai birokrasi; penyusunan, pengimplementasian, dan pengevaluasian kebijakan publik; administrasi pembangunan; pemerintahan daerah; *good governance*, bahkan perkembangan saat ini telah melingkupi kepublikan (*publicness*) atau yang biasa dikenal dengan nilai publik (*public value*).

Siagian yang dikutip **Syafri** dalam **Studi tentang Administrasi (2015: 9)** mendefinisikan bahwa, administrasi publik adalah keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara.

Administrasi Publik merupakan pelayanan yang semula diadakan untuk melayani masyarakat umum. Tetapi kemudian terbalik menjadi pelayanan terhadap negara, kendati negara sebenarnya diadakan untuk kepentingan orang banyak. Memang publik dapat diartikan sebagai negara di satu sisi kepentingan, tetapi di sisi lain harus diartikan sebagai kepentingan masyarakat umum yang dilayani pemerintah, sepanjang sesuai dengan kaidah moral dan agama. Menurut **Waldo (1971)** yang dikutip oleh **Pasolong** dalam buku **Teori Administrasi Publik (2017:9)**, administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa Administrasi Negara atau Administrasi Publik merupakan rangkaian kegiatan penyelenggaraan kerjasama yang dilakukan oleh aparatur negara atau aparatur pemerintahan untuk mengatur dan menjalankan kekuasaan negara dan juga merupakan aktivitas melayani publik dalam melaksanakan kebijakan dengan melihat kebutuhan masyarakat guna mencapai tujuan negara secara efektif dan efisien.

2.1.3 Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan modal utama yang dimiliki pemerintah untuk menata kehidupan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan. Kebijakan publik

secara sederhana dapat didefinisikan sebagai segala sesuatu yang dinyatakan oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan. Kebijakan publik merupakan bentuk perwujudan dari sebuah tindakan pemerintah dalam menanggapi sesuatu, bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik. Pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan bagian dari kebijakan publik karena pilihan tersebut memiliki pengaruh atau dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

Kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur dan mengendalikan pemerintahan baik pusat maupun daerah (Alamsyah, 2016).

Anderson dalam Winarno (2016:20) mengemukakan, kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Sedangkan menurut Suyatna di dalam bukunya **Kebijakan Publik (Perumusan, Implementasi, dan Evaluasi (2009:05))** bahwa, kebijakan adalah suatu program kegiatan yang dipilih oleh seorang atau sekelompok orang dan dapat dilaksanakan serta berpengaruh terhadap sejumlah besar orang dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu.

Berdasarkan beberapa pendapat diatas dapat ditarik kesimpulan dalam pernyataan kebijakan yang menegaskan bahwa kebijakan itu adalah kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu dan ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

2.1.4 Implementasi

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan. Pemahaman tentang implementasi dapat dihubungkan dengan peraturan atau kebijakan yang berorientasi pada kepentingan khalayak ramai atau kepentingan kepada masyarakat. Implementasi diartikan sebagai suatu kegiatan yang penting dari keseluruhan proses perencanaan kebijakan atau peraturan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah suatu cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

Mazmanian dan **Sabatier** dalam (**Sutojo, 2015:3**), implementasi adalah memahami yang senyatanya sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan yang mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikan ataupun menimbulkan dampak yang nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Grindle dalam (**Mulyadi, 2015:47**) mengatakan, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

Sedangkan menurut **Wahyu** dalam (**Mulyadi, 2015:50**) mengemukakan bahwa :

“Implementasi merupakan studi untuk mengetahui proses implementasi, tujuan utama proses implementasi itu sendiri untuk memberi umpan balik pada pelaksanaan kebijakan dan juga untuk mengetahui apakah proses pelaksanaan telah sesuai dengan rencana atau standar yang telah ditetapkan, selanjutnya untuk mengetahui hambatan dan problem yang muncul dalam proses implementasi”.

Berdasarkan pendapat para ahli diatas, maka peneliti dapat menyimpulkan bahwa implementasi yaitu kegiatan pelaksanaan atau suatu proses yang berkaitan

dengan suatu kebijakan dan program-program yang akan diterapkan oleh sebuah organisasi atau instansi, untuk penetapan kebijakan atau peraturan yang telah ditetapkan agar tujuannya tercapai.

2.1.5 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. **Nugroho (2014:657)** menyatakan, implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

Hamdi (2014: 97), implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan suatu kebijakan yang bersangkutan-paut dengan ikhtiar-ikhtiar untuk mencapai tujuan dari ditetapkannya suatu kebijakan tertentu.

Van Meter dan Van Horn dalam **Budi Winarno (2005:102)** mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai:

“Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan- tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usah-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan”.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu proses atau kegiatan pelaksanaan kebijakan

yang memiliki tujuan, sasaran, dan hasil yang ingin dicapai sebagaimana diatur dalam undang-undang atau keputusan-keputusan dengan tujuan untuk kepentingan publik.

2.1.6 Model Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan yang penting karena merupakan realisasi dari apa yang telah dirancang oleh pemerintah untuk kepentingan masyarakat banyak. Dalam pelaksanaannya, kebijakan tersebut pun memiliki tingkat keberhasilan yang berbeda ketika diimplementasikan oleh implementor yang berbeda pula. Untuk memahami implementasi kebijakan publik dengan lebih mudah yaitu menggunakan suatu model, syarat, atau faktor tertentu. Model implementasi kebijakan akan memberikan gambaran secara lengkap mengenai hubungan sebab-akibat antara keberhasilan implementasi dengan faktor-faktor yang diduga mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu objek, situasi, atau proses.

Smith (1973) dalam **Tachjan (2006:38)** menyatakan, implementasi dipandang sebagai suatu proses atau alur yang menyatakan bahwa *implementation is interaction*. Dalam hal ini model kebijakan lebih memfokuskan dalam perspektif *bottom up*. Model **Smith** ini memandang proses implementasi kebijakan dilihat dari proses kebijakan dan perubahan sosial serta politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran. Menurut Smith dalam proses implementasi kebijakan ada empat variabel yang perlu diperhatikan, yaitu :

1. Kebijakan yang diidealkan (*idealized policy*), yaitu pola – pola interaksi ideal yang telah mereka definisikan dalam kebijakan yang berusaha untuk diinduksikan.
2. Kelompok Sasaran (*target groups*), yaitu mereka (orang– orang) yang paling langsung dipengaruhi oleh kebijakan dan yang harus mengadopsi pola – pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan.
3. Organisasi Pelaksana (*implementing organization*), yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.
4. Faktor-faktor lingkungan (*enviromental Factors*), yaitu unsur-unsur didalam lingkungan, seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik.

Edward III (1980) mengemukakan, implementasi kebijakan merupakan proses yang krusial karena seberapa baiknya suatu kebijakan kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan dengan baik implementasinya maka apa yang menjadi tujuan kebijakan publik tidak akan terwujud. Menurut teori implementasi kebijakan **Edward III** dalam **Agustino (2008:149)**, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

1. Komunikasi

Komunikasi menurutnya lebih lanjut, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang mereka kerjakan dapat

berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisi informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan di dalam para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat. Terdapat tiga indikator yang dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi di atas, yaitu:

- a. Transmisi, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian, hal tersebut dibagikan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkat birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.
- b. Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*streetlevel-bureuacrasts*) haruslah jelas dan tidak membingungkan. Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

- c. Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana dilapangan.

2. Sumber Daya

Sumber daya merupakan hal penting lainnya, menurut **Edward III**, dalam mengimplementasi kebijakan. Indikator sumber-sumberdaya terdiri dari beberapa elemen yaitu:

- a. Staf, sumber daya utama dalam implementasi adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencakupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementator saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kepabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.
- b. Informasi, dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu yang pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementator harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberikan perintah untuk melakukan tindakan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para

pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan implementator harus mengetahui apakah orang lain yang terlihat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

- c. Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementator di mata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan.
- d. Fasilitas, fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan, implementator mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi

Disposisi atau sikap dari pelaksanaan kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya

tidak terjadi bias. Hal-hal penting yang perlu dicermati dalam pada variabel disposisi adalah:

- a. Pengangkatan birokrat, disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga atau masyarakat.
- b. Insentif, **Edward III** menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

4. Stuktur Birokrasi

Variabel keempat yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah stuktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terrealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam stuktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika stuktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sebagian sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja stuktur birokrasi atau organisasi kearah yang lebih, adalah:

- a. Melakukan Standart Operating Procedures (SOPs), SOPs adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau melaksanakan kebijakan adiministrasi atau birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standart yang ditetapkan
- b. Fragmentasi, adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

Model implementasi menurut **Van Meter & Van Horn** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya yang berjudul **Dasar-dasar Kebijakan Publik (2016:133-136)** yaitu, model pendekatan *top-down* disebut dengan istilah *A Model The Policy Implementation*. Ada enam variabel, menurut **Van Meter & Van Horn** yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik.

1. Standar dan Sasaran Kebijakan/Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur dan yang mengada di tingkat pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di tingkat warga, maka akan sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil. **Van Meter dan Van Horn** dalam (**Widodo, 2007**) mengemukakan, untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

2. Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari

keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang di isyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan. Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber-sumber daya lain yang diperlukan diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan waktu.

Ini karena mau-tidak-mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka akan timbul masalah untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan. Dengan demikian pula halnya dengan sumber daya waktu. Sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan masalah waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidak berhasilan suatu implementasi kebijakan.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku manusia secara radikal, maka agen pelaksana projek itu harus lah berkarakteristik tegas,

keras, dan ketat dalam melaksanakan aturan sesuai dengan sanksi hukum yang telah ditetapkan. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

4. Sikap atau Kecenderungan (*Disposition*) Para Pelaksana

Sikap penerima atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan 'dari atas' (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

5. Komunikasi Antar-Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Semakin baik koordinasi dan komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi, dan begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh **Van Horn & Van Metter** adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan yang dimaksud termasuk lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. Dan lingkungan yang tidak kondusif dapat menjadi bidang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Berdasarkan model implementasi diatas, peneliti menggunakan model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh **Van Metter & Van Horn** karena variabel-variabel yang ditawarkan oleh ahli tersebut dianggap tepat untuk membantu menjawab permasalahan yang akan diteliti.

2.1.7 Parkir Berlangganan

Kebijakan Parkir berlangganan ini menjadi salah satu alat untuk meningkatkan PAD dari retribusi parkir. Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 101 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Parkir pada Pasal 1 Ayat (15), Parkir berlangganan adalah retribusi parkir yang dipungut selama 1 (satu) tahun atau sampai dengan masa berlaku pajak kendaraan bermotor yang bersangkutan. Parkir berlangganan dianggap sebagai terobasan yang optimal karena dibayar satu kali dalam satu tahun sehingga tarif yang dikeluarkan akan sesuai dengan yang telah ditentukan.

2.2 Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir merupakan teori-teori yang digunakan oleh peneliti yang sesuai dengan pedoman atau landasan di dalam suatu pola pemikiran untuk memecahkan suatu permasalahan di dalam sebuah penelitian. Kerangka berfikir bertujuan memberikan alur pikir bagi peneliti diharapkan memberikan jalan proses pemikiran penelitian sehingga mampu mencapai tujuan penelitian.

Penelitian ini dilakukan karena pentingnya Implementasi Kebijakan dalam menentukan keberhasilan pencapaian tujuan kebijakan. Kebijakan mengenai Parkir yang merupakan salah satu bagian dari Dinas Perhubungan Kabupaten Sumedang yang muncul dengan tujuan untuk mengoptimalkan penerapan Parkir Berlangganan dalam rangka untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Oleh karena itu, dalam penelitian ini, untuk menganalisis permasalahan guna terwujudnya keberhasilan implementasi kebijakan Parkir Berlangganan oleh Dinas Perhubungan Kabupaten Sumedang, peneliti menggunakan model Implementasi yang dikemukakan oleh **Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn**. Menurut **Van Meter & Van Horn** ada enam variabel, yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik.

1. Standar dan Sasaran Kebijakan /Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur dan yang mengada di tingkat pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di tingkat warga, maka

akan sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

2. Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan. Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber-sumber daya lain yang diperlukan diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan waktu.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya.

4. Sikap atau Kecenderungan (*Disposition*) Para Pelaksana

Sikap penerima atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tindakan kinerja implementasi kebijakan publik.

5. Komunikasi Antar-Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

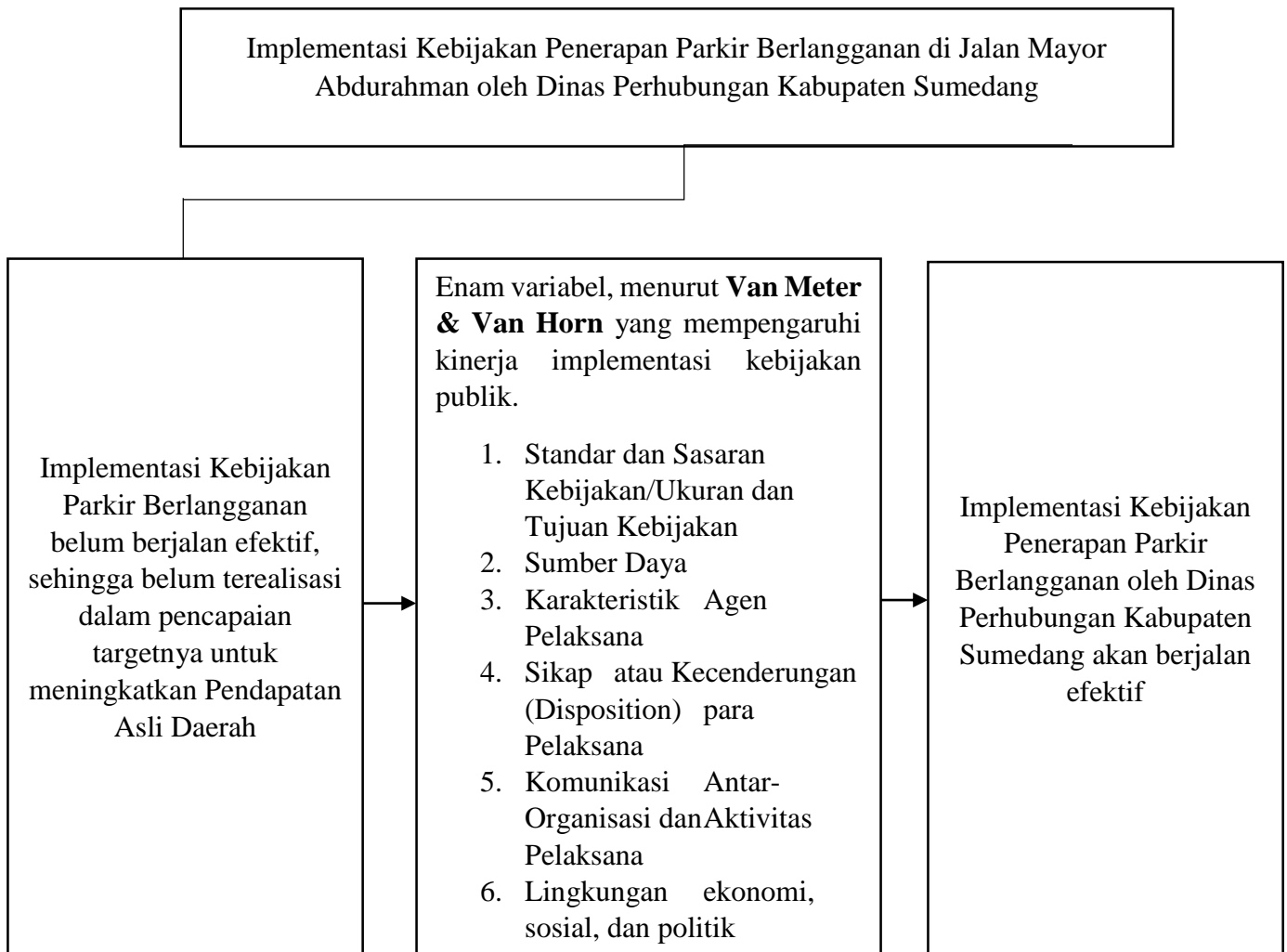
Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Semakin baik koordinasi dan komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi, dan begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh **Van Horn & Van Metter** adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan yang dimaksud termasuk lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. Dan lingkungan yang tidak kondusif dapat menjadi bidang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan.

Adapun kerangka berpikir dalam penelitian ini sebagai berikut:

Gambar 2. 1
Kerangka Berpikir



2.3 Proposisi

Proposisi adalah dugaan sementara dari sebuah penelitian terhadap fenomena yang terjadi. Berdasarkan kerangka berpikir tersebut, maka proposisi penelitian adalah sebagai berikut:

1. Adanya faktor yang dapat menghambat dalam implementasi kebijakan parkir berlangganan oleh Dinas Perhubungan Kabupaten Sumedang.

2. Adanya upaya yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kabupaten Sumedang dalam mengatasi hambatan agar implementasi kebijakan parkir berlangganan berjalan efektif.

Keberhasilan Implementasi Kebijakan Penerapan Parkir Berlangganan oleh Dinas Perhubungan Kabupaten Sumedang akan berjalan efektif ditentukan melalui, Standar dan Sasaran Kebijakan/Ukuran dan Tujuan Kebijakan, Sumber daya, Karakteristik Agen Pelaksana, Sikap atau Kecenderungan (Disposition) Para Pelaksana, Komunikasi Antar-Organisasi dan Aktivitas Pelaksana, Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik