

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Kajian Teori

2.1.1 Teori Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan kewenangan pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam hubungannya dengan masyarakat dan dunia usaha. Pada dasarnya kebijakan di berbagai aspek merupakan kebijakan yang berorientasi pada kepentingan publik (masyarakat) dengan menggunakan program-program atau bentuk upaya-upaya lainnya. Pengertian kebijakan (*policy*) adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Dalam setiap penyusunan kebijakan publik diawali oleh perumusan masalah yang telah diidentifikasi kemudian pelaksanaan kebijakan tersebut ditujukan untuk mengatasi masalah yang terjadi dalam masyarakat.

Menurut William N. Dunn (2003:132) kebijakan publik (*public policy*) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang bergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah. Kebijakan publik sesuai apa yang dikemukakan oleh Dunn dapat diartikan adanya pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung satu sama lain, termasuk didalamnya keputusan-keputusan untuk melakukan tindakan. Suatu kebijakan apabila sudah dibuat maka harus diimplementasikan untuk dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.

Miriam Budiardjo (2005:56) mengemukakan pengertian kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok untuk mencapai tujuan tersebut. Maka dapat diketahui kebijakan merupakan suatu kumpulan keputusan. Keputusan tersebut diambil oleh seorang pelaku atau oleh kumpulan politik yaitu dalam hal ini adalah pemerintah yang berusaha untuk memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan yang dingin dicapai.

Menurut Thomas R. Dye dalam Pasolong (2010:39) kebijakan publik adalah “apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”. Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (objektif) dan kebijakan publik itu meliputi semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.

Menurut Anderson dalam Winarno (2002:16) kebijakan publik adalah arah tindakan yang mempunyai tujuan yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau masalah. Jadi setiap kebijakan yang akan diimplementasikan harus memiliki arah tertentu yang ditetapkan oleh pelaksana kebijakan untuk mengatasi permasalahan yang terjadi pada setiap program yang dilaksanakan. Menurut Anderson dalam Winarno (2002:18), konsep kebijakan publik memiliki beberapa implikasi yaitu:

1. Titik perhatian kita ketika berbicara tentang kebijakan publik adalah berorientasi pada makna atau tujuan dan bukan perilaku acak.

2. Kebijakan adalah arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan tersendiri. Suatu kebijakn tidak hanya mencakup keputusan untuk menetapkan hukum suatu hal, tetapi juga keputusan dan pelaksanaannya.
3. Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau memajukan perumahan rakyat dan bukan yang diinginkan pemerintah.
4. Kebijakan publik dapat berbentuk positif atau negatif. Secara positif kebijakan dapat mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi masalah tertentu. Secara negatif kebijakan tersebut dapat mencakup keputusan pejabat pemerintah, tetapi tidak mengambil tindakan dan tidak melakukan sesuatu tentang masalah yang memerlukan keterlibtan pemerintah.

Menurut Carl Freidrich (dalam Leo Agustino, 2014:7) kebijakan publik sebagai keseluruhan rumusan kegiatan yang berisikan tujuan atau sasaran yang hendak dicapai. Sedangkan menurut David Easton (dalam Leo Agustino 2014:19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* (alokasi nilai-nilai secara sah untuk seluruh anggota masyarakat).

Berdasarkan definisi kebijakan publik diatas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan memuat kegiatan yang dibuat oleh pemerintah yang bersifat otoriter yang harus dipatuhi oleh masyarakat. Kebijakan dibuat bukan semena-mena hanya dibuat untuk membuat masyarakat mematuhi peraturan dan mengatur kehidupan masyarakat. Kebijakan dibuat memiliki tujuan, yang mana tujuannya dapat

menyelesaikan segala persoalan yang terjadi di kehidupan masyarakat yang sedang terjadi.

Kebijakan dibuat pemerintah diatur oleh undang-undang maka kebijakan berbentuk memaksa dan mengikat, sehingga kebijakan-kebijakan yang dibuat harus ditaati oleh publik agar tercapainya tujuan demi kepentingan publik. Kebijakan sendiri dibuat bukan dilakukan secara asal-asalan tentu perlu tindakan yang direncanakan dengan matang agar dapat menyelesaikan masalah publik yang ada. Memiliki nilai yang sangat diperlukan untuk meningkatkan taraf hidup, kebijakan publik yaitu sebagai arahan, petunjuk yang bersifat harus ditaati untuk pelaksanaan tindakan pemerintahan yang membutuhkan proses, dan tindakan seperti komunikasi yang benar dan jelas. Pada dasarnya kebijakan publik memiliki karakteristik didalamnya, atau yang bisa disebut sebagai ciri-ciri tertentu didalam kebijakan publik yang tidak dimiliki oleh kebijakan jenis lainnya. Adapun ciri-ciri (karakteristik) yang sudah ada, pada kebijakan publik berasal dari kenyataan atau fenomena yang terjadi. kebijakan itu semestinya dipikirkan, di desain dan diatur sehingga dirumuskan dan dapat diputuskan oleh lembaga yang memiliki wewenang dalam kebijakan publik tersebut.

Menurut David Easton (dalam Solichin Abdul Wahab 2016:18) disebut sebagai orang-orang yang memiliki otoritas (*public authorities*) dalam sistem politik. Artinya kebijakan publik memiliki batas wilayah dan ketentuan berdasarkan wilayah tempat kebijakan (tergantung lokasi) beda wilayah beda juga orang atau aspek yang memiliki otoritas dalam kebijakan yang telah diatur dan ditentukan. Sebagai contoh daerah perdesaan yang memegang teguh hukum adat yang memiliki

wewenang untuk mengatur hukum adat tersebut adalah ketua adat yang wajib dipatuhi oleh masyarakat di desa, dan jika di kota sendiri yang mengatur adalah pemerintah kota yang memiliki wewenang dalam kebijakan yang dirumuskan yang wajib dipatuhi oleh masyarakat kota.

Menurut Bridgman dan Davis (dalam Edi Suharto 2007:5) menjelaskan bahwa kebijakan publik setidaknya memiliki tiga dimensi yang saling bertautan, yaitu sebagai tujuan (*objektive*), sebagai pilihan tindakan yang legal atau sah secara hukum (*authoritative choice*), dan sebagai hipotesis (*hypothesis*).

1. Kebijakan publik secara tujuan

Kebijakan publik pada akhirnya menyangkut pencapaian publik yang artinya kebijakan publik adalah serangkaian tindakan pemerintah yang di desain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai komitmen pemerintah.

2. Kebijakan publik sebagai tindakan yang legal

Pilihan tindakan dalam kebijakan bersifat legal atau otoritatif karena dibuat oleh lembaga yang memiliki legitisme dalam sistem pemerintahan. Keputusan itu mengikat para pegawai negeri untuk bertindak atau mengarahkan pilihan tindakan atau kegiatan seperti menyiapkan rancangan undang-undang atau peraturan-peraturan pemerintah anggaran guna mengimplementasikan program tertentu.

3. Kebijakan publik sebagai hipotesis

Kebijakan dibuat berdasarkan teori, model, atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan-kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi-asumsi

mengenai perilaku. Kebijakan selalu mengandung inentif yang mendorong orang untuk melakukan sesuatu. Kebijakan juga selalu memuat disensetif yang mendorong orang untuk melakukan sesuatu. Kebijakan harus mampu menyatukan pikiran-pikiran mengenai keberhasilan yang akan dicapai dan mekanisme dalam mengatasi kegagalan yang mungkin terjadi.

Dalam kaitannya dengan definisi-definisi di atas, maka dapat disimpulkan beberapa karakteristik utama dari suatu kebijakan publik. Pertama, pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tetentu daripada perilaku yang berubah atau acak. Kedua, kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah. Ketiga, kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat bukan apa yang dimaksuddikerjakan atau akan dikerjakan. Keempat, kebijakan publik yang berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan sedangkan secara negatif, kebijakan publik dapat melihat suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah sangat diperlukan. Kelima, kebijakan publik paling tidaj secara positif didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Adapun tahap-tahap kebijakan publik menurut William N. Dunn (dalam Winarno 2012:35) antara lain:

1. Tahap Penyusunan Agenda

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

2. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

3. Tahap Adopsi Kebijakan

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

4. Tahap Implementasi Kebijakan

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

5. Tahap Evaluasi Kebijakan

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

2.1.2 Evaluasi Kebijakan

2.1.2.1 Definisi Evaluasi Kebijakan

Setiap kebijakan memerlukan langkah-langkah dalam mencapai tujuan, kebijakan juga dilihat sebagai sebuah pola kegiatan yang susunannya teratur

sebagai langkah dari pelaksanaan fungsi evaluasi dalam kebijakan publik. Evaluasi dapat diartikan sebagai skala nilai atau rating, dan penilaian terhadap hasil dari sebuah kebijakan ataupun program.

Evaluasi juga diartikan sebagai salah satu bagian di dalam proses kebijakan publik yang memiliki tujuan untuk menilai sebuah kebijakan publik yang memiliki tujuan untuk menilai sebuah kebijakan publik yang sedang berjalan, bahkan suatu kebijakan yang sudah dilaksanakan apakah berhasil mencapai tujuan, sasaran serta dampak dari sebuah kebijakan untuk kepentingan bersama.

Pendapat Dunn (2003: 608), istilah evaluasi mempunyai arti yaitu secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*). Kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan". Pengertian tersebut menjelaskan bahwa evaluasi merupakan hasil kebijakan dimana pada kenyataannya mempunyai nilai dari hasil tujuan atau sasaran kebijakan. Bagian akhir dari suatu proses kerja adalah evaluasi kinerja. Evaluasi kinerja membantu pimpinan untuk mengambil keputusan dalam suatu kebijakan, nilai yang dihasilkan dari evaluasi membuat suatu kebijakan bermanfaat bagi pelayanan publik.

Danim (2000:14) mengemukakan definisi penilaian (*evaluating*) adalah proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil yang seharusnya. Ada beberapa hal yang penting diperhatikan dalam definisi tersebut, yaitu :

1. Bahwa penilaian merupakan fungsi organik karena pelaksanaan fungsi tersebut turut menentukan mati hidupnya suatu organisasi.
2. Bahwa penilaian itu adalah suatu proses yang berarti bahwa penilaian adalah kegiatan yang terus menerus dilakukan oleh administrasi dan manajemen.
3. Bahwa penilaian menunjukkan jurang pemisah antara hasil pelaksanaan yang sesungguhnya dengan hasil yang seharusnya dicapai.

Berdasarkan pendapat tersebut dapat diperoleh gambaran bahwa evaluasi adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk mengukur serta membandingkan hasil-hasil pelaksanaan kegiatan yang telah dicapai dengan hasil yang seharusnya menurut rencana, sehingga diperoleh informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan, serta dapat dilakukan perbaikan apabila terjadi penyimpangan di dalamnya. Dalam pengertian lain, evaluasi adalah suatu proses yang sistematis untuk menentukan atau membuat keputusan sampai sejauh mana tujuan dalam program itu telah tercapai.

Adapun menurut Ndraha (1989:201) dalam buku Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia, berpendapat bahwa evaluasi merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta analisa hasilnya. Kesimpulannya adalah perbandingan antara tujuan yang hendak dicapai dalam menyelesaikan masalah dengan kejadian yang sebenarnya, sehingga dapat disimpulkan dengan analisa akhir apakah suatu kebijakan harus direvisi atau dilanjutkan.

Menurut Soenarko (2003:213) evaluasi kebijakan memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk menunjukkan kebingungan atau kesalahan
2. Menunjukkan cara atau metode yang lebih sesuai dengan kondisi, dilihat dari segi biaya dan manfaat.
3. Memberikan kritik yang membangun, yang dapat mencegah implementasi kebijakan terbawa arus yang salah.
4. Memberikan pertimbangan kepada pihak yang berwenang untuk memperbaiki, mengubah, bahkan membatalkan program atau kebijakan serta upaya-upaya lain yang mempunyai tujuan utama mengarahkan dan membuat pelaksanaan kebijakan atau program tersebut mencapai keberhasilan seperti yang diharapkan dengan hasil segala macam kegiatan yang diperlukan.

Menurut Howlett and Ramesh (dalam Zainal, 2004:345) evaluasi kebijakan publik merupakan sebuah kajian secara sistematis, empiris terhadap akibat-akibat dari suatu kebijakan dan program yang dibuat pemerintah yang sedang berjalan dan kesesuaiannya dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh kebijaksanaan tersebut.

Selain itu evaluasi kebijakan publik juga bisa didefinisikan sebagai bagian dari suatu jalan dan proses implementasi kebijakan. Tidak banyak yang memperhatikan evaluasi kebijakan publik, dilihat melalui segi praktisi maupun akademisi evaluasi kebijakan publik, hal ini dikarenakan fakta yang terjadi. Melalui kegiatan dari evaluasi kita bisa melihat dan menilai kaitan antara kebijakan dengan implementasi kebijakan tersebut, setelah itu apakah dampak yang telah ditimbulkan sudah seperti

yang diharapkan atau belum sama sekali. Hal inilah yang menjadi permasalahan utama yang akan dilakukan dari sebuah kegiatan evaluasi kebijakan publik.

Faktor evaluasi kebijakan sulit dikendalikan walaupun seberapa hebatnya pengaruh lingkungan. Hal ini dikarenakan faktor evaluasi di luar kendali kebijakan publik ditambah lagi proses evaluasi melibatkan beragam kepentingan orang-orang yang terlibat dalam proses evaluasi, kriteria-kriteria dalam evaluasi kebijakan publik. Kenyataan saat ini, keberhasilan dan kegagalan pencapaian tujuan sebuah kebijakan bukan ditentukan dari kemampuan sebuah kebijakan maupun implementasinya, melainkan dari dukungan lingkungan dan publik.

Adapun beberapa pendekatan dalam evaluasi kebijakan publik menurut Dunn (dalam Deddy Mulyadi, 2016) yaitu:

- a. Evaluasi Semu (pseudo evaluation), merupakan pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang pemanfaatan atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu atau kelompok masyarakat secara keseluruhan. Dalam evaluasi kuasi-analitik secara khusus menerapkan berbagai metode (desain eksperimen semu, kuensioner, random sampling, teknik statistik) untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan sebagai produk dari variabel input dan proses. Namun setiap hasil kebijakan yang tersedia diterima begitu saja sebagai tujuan yang tepat. Bentuk utama dari kuasi-evaluasi mencakup berbagai pendekatan

pemantauan, yaitu eksperimen sosial, akuntansi sistem sosial, pemeriksaan sosial, dan sintesis penelitian dan praktik.

- b. Evaluasi Formal (*formal evaluation*) merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Dalam evaluasi formal, analisis menggunakan berbagai metode yang sama seperti yang digunakan dalam evaluasi semu dan tujuannya sama yaitu untuk menghasilkan informasi yang valid dan andal tentang variasi hasil dan dampak kebijakan. Namun perbedaannya adalah bahwa evaluasi formal menggunakan undang-undang dan dokumen program. Ada dua jenis evaluasi formal yaitu:
 1. Evaluasi sumatif yang mencakup upaya memantau pencapaian tujuan dan sasaran formal setelah suatu kebijakan atau program dilaksanakan untuk jangka waktu tertentu. Evaluasi sumatif dibuat untuk mengevaluasi produk dan program kebijakan publik yang stabil dan kuat.
 2. Evaluasi formatif mencakup upaya untuk terus memantau pencapaian tujuan dan sasaran formal.
- c. Evaluasi keputusan teoritis (*decision theoretic evaluation*) merupakan pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid

mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Evaluasi keputusan teoritis berusaha untuk memunculkan dan memperjelas tujuan dan sasaran pembuat kebijakan, baik yang tersembunyi maupun yang dinyatakan. Artinya tujuan dan sasaran pembuat kebijakan dan pengelola merupakan salah satu sumber nilai, karena semua pihak yang memiliki andil dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan terlibat dalam merumuskan tujuan dan sasaran dalam kinerja akan diukur.

Evaluasi kebijakan publik memiliki pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi dalam kebijakan dan mengevaluasi sebuah kebijakan dibutuhkan pendekatan berdasarkan kriteria evaluasi dengan tujuan mengetahui dampak yang diinginkan dari sebuah kebijakan, menilai sebuah kebijakan, dan melihat tingkat keberhasilan dari sebuah kebijakan itu sendiri.

2.1.2.2 Kendala Evaluasi Kebijakan

Proses kegiatan evaluasi kebijakan sering menghadapi beberapa kendala di lapangan yang mengakibatkan evaluasi tidak sepenuhnya dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Menurut Abidin (2012:175) kendala tersebut sebagai berikut:

1. Keterbatasan wewenang untuk melakukan evaluasi, berkaitan dengan kedudukan dan wewenang dari pejabat atau instansi yang melakukan evaluasi.
2. Tumpang tindih fungsi antar instansi, hal ini bisa terjadi jika suatu fungsi ditangani atau berada dalam wewenang dua instansi atau lebih.

3. Tumpang tindih fungsi evaluasi antar lembaga pengawasan, yang artinya kesulitan tidak hanya terjadi kepada pihak yang di evaluasi tetapi bisa juga dari kalangan yang melakukan evaluasi.
4. Tidak adanya proses lanjutan dari hasil evaluasi, kendala ini sering kali muncul dari hasil pengawasan lembaga yang menemukan kejanggalan atau temuan-temuan yang bermasalah, akan tetapi tidak di tindak lanjuti lebih lanjut.
5. Kesulitan dalam biaya, ini dikarenakan program evaluasi tidak mendapatkan prioritas yang sama dengan program lain dalam fungsi pelaksanaannya. Disatu sisi evaluasi ditakutkan memberikan kemungkinan adanya penilaian yang negative terhadap kinerja pemerintah.
6. Tindak lanjut evaluasi, berkaitan dengan hakikat evaluasi yakni menemukan perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat akibat adanya kebijakan yang di evaluasi.

Sedangkan Subarsono (2012:130) mengidentifikasi beberapa kendala dalam melakukan evaluasi kebijakan. Kendala dalam melakukan evaluasi kebijakan yaitu sebagai berikut:

1. Kendala psikologis, artinya banyak aparat pemerintah yang masih alergi terhadap kegiatan evaluasi, karena dipandang berkaitan dengan prestasi dirinya. Apabila hasil evaluasi menunjukkan kurang baik, bisa jadi penghambat untuk karir mereka. Sehingga banyak aparat memandang kegiatan evaluasi bukan merupakan bagian penting dari kebijakan publik.

2. Kendala ekonomis, kegiatan evaluasi membutuhkan biaya yang tidak sedikit, seperti biaya untuk pengumpulan dan pengolahan data, biaya untuk para staf administrasi, dan biaya untuk evaluator.
3. Kendala teknis, para evaluator sering dihadapkan pada masalah tidak tersedianya cukup data dan informasi yang terbaru.
4. Kendala politis, disini evaluasi sering gagal karena alasan politis. Masing-masing kelompok bisa jadi saling menutupi kelemahan dari implementasi kebijakan dikarenakan adanya kegiatan politis didalamnya.
5. Kurang tersedianya evaluator, banyak lembaga pemerintah yang kurang memiliki sumber daya manusia yang berkopetensi menjadi evaluator kebijakan, hal ini disebabkan karena belum terciptanya budaya evaluasi di lembaga pemerintah.

Adapun pendapat Leo (2014:203-204) mengenai faktor yang dapat merintangai pencapaian tersebut yaitu:

1. Masalah-masalah masyarakat sering disebagikan oleh banyak faktor, sementara kebijakan berhubungan dengan upaya penyelesaian satu atau beberapa masalah.
2. Kebijakan dapat mempunyai tujuan yang tidak sesuai yang dapat menimbulkan pertentangan lainnya.
3. Pemecahan beberapa masalah dapat menghabiskan biaya yang lebih besar daripada masalah itu sendiri.
4. Banyak permasalahan dimasyarakat tidak dapat dipecahkan atau paling tidak diselesaikan.

Dapat disimpulkan dari pernyataan diatas, bahwa yang menjadi faktor yang merintangai pencapaian yang diharapkan ialah masalah yang terjadi di masyarakat. Kebanyakan dipengaruhi berbagai hal, padahal kebijakan dibuat yaitu diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan yang terjadi dilingkungan masyarakat yang mana terjadi dari benturan perbedaan pandangan antara masyarakat maupun pemerintah yang menghambat jalan pencapaian ditambah lagi dari biasya yang dikeluarkan juga berpengaruh terhadap pencapaian kebijakan.

Tujuan dari kebijakan tidak sama hal ini menyebabkan pertentangan dari kalangan yang merasa dirugikan atau semacamnya sehingga menolak terhadap proses untuk menjalankan tujuan yang tidak sesuai terhadap permasalahan yang terjadi di lingkungan masyarakat. Untuk menjalankan dan menerapkan kebijakan agar mencapai tujuan tentu memerlukan proses yang tidak mudah, memerlukan sarana dan prasarana yang memadai, sumber daya manusia yang cukup dan modal yang tidak sedikit, hal ini lah yang sering menghambat pencapaian tujuan.

2.1.2.3 Model Evaluasi Kebijakan

Menurut Dunn (dalam Mulyadi, 2016) evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya yaitu:

- a. Fokus nilai, evaluasi ditujukan kepada pemberian nilai terhadap manfaat dan kegunaan dari suatu kegiatan, program dan kebijakan.
- b. Interpedensi fakta-nilai, hasil evaluasi tidak hanya tergantung pada bukti-bukti (fakta) tetapi juga terhadap nilai.

- c. Orientasi masa kini dan masa lalu, evaluasi mempersoalkan hasil sekarang dan masa lalu. Evaluasi bersifat restropektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex post*). Rekomendasi yang juga mencakup premis-premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan.
- d. Dualitas nilai, nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaigus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai-nilai yang ada (misalnya kesehatan) dapat dianggap sebagai intrinsik (diperlukan bagi dirinya) maupun ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian-pencapaian tujuan lainnya).

Berdasarkan sifat evaluasi kebijakan publik berkaitan dengan evaluasi kebijakan retribusi parkir tepi jalan umum di sepanjang jalan Gajah Mada Kota Pontianak. Fokus nilai kebijakan bukan hanya untuk pemantauan dalam artian hanya dipandang melainkan untuk memilih kegunaan kebijakan atau program dan tidak hanya mengoleksi informasi tentang hasil kebijakan yang terarah untuk mencapai tujuan.

Interdependensi fakta-nilai, artinya dalam evaluasi kebijakan publik tidak hanya dilihat untuk keperluan individu maupun seluruh masyarakat. Evaluasi juga tergantung dilihat berdasarkan fakta dan nilai yang secara nyata terjadi. Orientasi masa kini dan masa lampau artinya melihat dan memonitoring hasil orientasi masa lampau maupun masa kini supaya bisa dipilih untuk cara maupun kegunaan dan kekurangan suatu evaluasi kebijakan agar tidak terjadi kegagalan atau kesalahan untuk evaluasi kebijakan berikutnya.

Dualitas Nilai, evaluasi memiliki nilai-nilai yang mendasari tuntutan dalam kebijakan publik dengan melihat kembali kepentingan nyata hal ini tergantung dari tujuan maupun sasaran dari evaluasi kebijakan publik itu sendiri. Evaluasi kebijakan biasanya menunjukkan bahwa suatu kebijakan tidak bisa mencapai tujuan nyata yang diinginkan dari dampak suatu kebijakan terhadap persoalan masyarakat.

Maka dapat disimpulkan bahwa tujuan pokok dari evaluasi bukanlah untuk mencari kesalahan melainkan untuk meniai seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan dari suatu kebijakan publik. Tugas selanjutnya adalah bagaimana mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Jadi evaluasi kebijakan bertujuan untuk mencari kekurangan dan menutup kekurangan.

Adapun pendekatan berdasarkan kriteria evaluasi secara umum, William N. Dunn dalam Nugroho (2014:712) menggambarkan kriteria evaluasi kebijakan publik sebagai berikut:

- a. **Efektivitas**, yaitu apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?
- b. **Efisiensi**, yaitu seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?
- c. **Kecukupan**, yaitu seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?
- d. **Pemerataan**, yaitu apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok berbeda?
- e. **Responsivitas**, yaitu apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok tertentu?

- f. **Ketepatan**, yaitu apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?

Dari pernyataan diatas dapat disimpulkan bahwa bisa dilihat sejauh mana efektivitas yang didapat dari kebijakan itu mampu mencapai tujuannya pada waktu yang tepat dalam pelaksanaan tugas pokok, dan sejauh mana kualitas dan perkembangan dari kebijakan yang dilaksanakan tersebut mampu berjalan secara optimal.

Seandainya sasaran yang mau dicapai oleh sebuah kebijakan publik relatif sederhana, namun biaya yang dikeluarkan selama pelaksanaan kebijakan lebih besar daripada hasil pencapaian dari kebijakan, artinya kebijakan tersebut tidak efisien untuk dilaksanakan karena sudah melakukan pemborosan.

Kecukupan masih berkaitan dengan efektivitas, seberapa jauh alternatif yang dibuat, diprediksi mampu memuaskan kebutuhan, nilai dan kesempatan untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi.

Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan, suatu kebijakan bisa saja berjalan efektif dan efisien serta mencukupi apabila biaya dan manfaat merata. Artinya sebuah kebijakan yang dibuat didistribusikan dengan adil dan wajar.

Responsivitas dapat kita lihat sejauh mana suatu keberhasilan kebijakan mampu memuaskan kebutuhan masyarakat dan bagaimana respon atau tanggapan dari masyarakat itu sendiri terhadap pelaksanaan kebijakan dan memprediksikan pengaruh yang terjadi apabila sebuah kebijakan akan dilaksanakan dan tanggapan yang diberikan masyarakat positif (memberi dukungan) atau negatif (memberi penolakan).

Ketepatan artinya puncak dari indikator dalam menentukan keberhasilan kebijakan, baik dampak yang tidak diduga sebelumnya yang bersifat positif atau pun negatif dan alternatif lain yang mampu dirasakan lebih baik dari sebuah pelaksanaan kebijakan sehingga kebijakan mampu bergerak secara sistematis dan dinamis.

Menurut Nurcholis (2007:277), evaluasi kebijakan adalah penilaian secara menyeluruh terhadap *input*, proses, *output*, dan *outcome* dari kebijakan pemerintah daerah yang dimana menurutnya evaluasi membutuhkan sebuah skema umum penilaian yaitu:

1. *Input* yaitu masukan yang diperlukan untuk pelaksanaan kebijakan yang terdiri dari sumber daya manusia, sarana atau prasarana, dan sosialisasi kebijakan.
2. Proses yaitu bagaimana sebuah kebijakan diwujudkan dalam bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat yang terdiri dari kejelasan mekanisme, kepastian, penertiban dan keefektifan dalam pelaksanaan kebijakan.
3. *Output* (hasil) yaitu hasil dari pelaksanaan kebijakan. Apakah suatu pelaksanaan kebijakan menghasilkan produk yang sesuai dengan tujuan yang ditetapkan, output meliputi tepat atau tidaknya sasaran yang dituju, sasaran yang tertangani, dan kelompok yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan.
4. *Outcome* (dampak) yaitu apakah suatu pelaksanaan kebijakan berdampak nyata terhadap kelompok sasaran sesuai dengan tujuan kebijakan, meliputi

perubahan atau perbaikan, peningkatan, dan berdampak positif terhadap implementor yang terlibat didalamnya.

2.1.2.4 Fungsi Evaluasi Kebijakan

Menurut Wibawa, dkk (dalam Nugroho 2012:734) terdapat empat fungsi utama dari evaluasi kebijakan publik yaitu:

1. Eksplanasi, evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan faktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
2. Kepatuhan, melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan para pelaku baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standar prosedur yang sudah ditetapkan dalam kebijakan.
3. Audit, melalui evaluasi dapat diketahui apakah output benar-benar sampai ke kelompok sasaran kebijakan, atau ada kebocoran atau penyimpangan.
4. Akunting, melalui evaluasi dapat diketahui apa akibat ekonomi dari kebijakan tersebut.

Sedangkan menurut William N. Dunn dalam Agustino (2008:188) menjelaskan mengenai fungsi evaluasi kebijakan. Ada tiga tipe fungsi evaluasi kebijakan yang dikemukakan oleh Dunn yaitu sebagai berikut:

1. Memberikan informasi yang valid mengenai kinerja kebijakan, program, dan kegiatan yaitu mengenai seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan itu telah dicapai. Dengan evaluasi dapat diungkapkan mengenai pencapaian suatu tujuan, sasaran dan target tertentu.

2. Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mengidentifikasi dan mengoprasikan tujuan dan target.
3. Memberi sumbangan pada aplikasi metode analisis kebijakan, termasuk pada perumusan masalah dan rekomendasinya. Informasi mengenai tidak memadainya suatu kinerja kebijakan, program dan kegiatan memberikan kontribusi bagi perumusan ulang kebijakan, program, dan kegiatan. Evaluasi bisa juga menyumbangkan rekomendasi bagi pendefinisian alternatif kebijakan yang bermanfaat untuk mengganti kebijakan yang berlaku dengan alternatif kebijakan yang lain.

2.1.2.5 Tujuan Evaluasi Kebijakan

Menurut Subarsono (2005:120), evaluasi dalam suatu kebijakan memiliki beberapa tujuan sebagai berikut:

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan, melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
2. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan dengan evaluasi juga dapat diketahui beberapa biaya dan mafaat dari suatu kebijakan.
3. Mengukur tingkat pengeluaran (*outcome*) suatu kebijakan, salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau *output* dari suatu kebijakan.
4. Mengukur dampak suatu kebijakan pada tahap lebih lanjut. Evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun dampak negatif.

5. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan, evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan atau tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
6. Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang, tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan yang lebih baik.

2.1.3 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah yang diukur dari pajak dan retribusi daerah. Pajak dan retribusi daerah merupakan komponen terbesar dalam menyumbang dan terbentuknya Pendapatan Asli Daerah pada beberapa daerah karena pajak dan retribusi sangat terkait dengan sektor industri yang memberikan nilai tambah bagi kekuatan ekonomi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, Pendapatan Asli Daerah adalah sumber keuangan daerah yang digali dari wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah yang dapat digali untuk meningkatkan penerimaan Pendapatan Asli Daerah.

Menurut Chalid (2005:26), dalam hal Pendapatan Asli Daerah, pemerintah daerah, provinsi, kabupaten, dan kota memiliki wewenang penuh dalam potensi daerah yang dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, termasuk didalamnya membuat peraturan-peraturan daerah yang bertujuan untuk mengoptimalkan pendapatan bagi daerah. Dalam hal ini pengelolaan Pendapatan Asli Daerah harus

ada pemisah antara aset daerah secara jelas antara provinsi, kabupaten, dan kota agar terhindar dari konflik dalam pemungutan pajak dan retribusi daerah antara provinsi dan kabupaten/kota. Sebagaimana di atur dalam pasal 6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah, dan khusus untuk pajak daerah dan retribusi daerah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 terdiri dari:

1. Pajak Daerah

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Pajak Daerah yang selanjutnya disebut pajak adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pajak ini akan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah.

2. Retribusi Daerah

Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh Pemda untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Dengan demikian retribusi merupakan pemasukan yang berasal dari usaha Pemda untuk menyediakan sarana dan prasarana yang ditunjuk untuk memenuhi kepentingan masyarakat baik individu maupun badan atau koperasi dengan kewajiban memberikan pengganti berupa uang sebagai pemasukan ke kas daerah.

Retribusi daerah digolongkan menjadi tiga yaitu jenis retribusi umum dan retribusi perizinan tertentu untuk daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang ditetapkan sesuai dengan kewenangan masing-masing daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan jenis retribusi jasa usaha untuk daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan jasa pelayanan yang diberikan oleh masing-masing daerah yang bersangkutan.

3. Hasil Pengelolaan Kekayaan yang dipisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan merupakan kekayaan negara yang pengelolaannya diserahkan kepada Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah. Pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan ini merupakan sub-bidang keuangan negara yang khusus ada pada negara-negara non publik. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan bagian dari PAD di daerah tersebut yang antara lain bersumber dari bagian laba dari perusahaan daerah, bagian laba dari lembaga keuangan bank, bagian laba atas penyertaan modal kepada badan usaha lainnya.

4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah

Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah yang dapat digunakan untuk membiayai belanja daerah dapat diupayakan oleh daerah dengan cara-cara yang tidak menyalahi aturan. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah meliputi:

1. Hasil penjualan daerah yang tidak dipisahkan
2. Jasa giro

3. Pendapatan bunga
4. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
5. Komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan barang atau jasa oleh daerah

Peningkatan Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu usaha untuk mengatasi pembiayaan urusan penyelenggaraan pemerintah. Dalam rangka untuk meningkatkan pendapatan daerah, sektor retribusi daerah merupakan sektor yang sangat besar untuk diperluas pengelolaannya, karena retribusi daerah dipungut atas balas jasa yang disediakan pemerintah. Pelaksanaan pemungutan retribusi daerah dilakukan diluar waktu yang telah ditentukan oleh peraturan undang-undang selama pemerintah daerah dapat menyediakan jasa pungutan atas dasar persetujuan pemerintah pusat.

2.1.4 Retribusi

Retribusi adalah pungutan uang oleh pemerintah seperti kota praja sebagai balas jasa. Retribusi adalah salah satu sumber pembiayaan daerah selain pajak. Adapun ciri-ciri retribusi adalah

1. Retribusi dipungut oleh pemerintah daerah
2. Retribusi adalah iuran wajib namun terdapat paksaan secara ekonomis, artinya seseorang tidak akan terkena sanksi apabila tidak membayar apa itu retribusi, namun orang tersebut akan mendapatkan pelayanan atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah
3. Retribusi memiliki kontra prestasi

4. Retribusi adalah dibebankan kepada perorangan atau badan yang menggunakan jasa yang disediakan oleh negara atau pemerintah daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, retribusi daerah terbagi menjadi tiga golongan, yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu.

- a. Retribusi Jasa Umum

Retribusi jasa umum adalah pungutan atas pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum, serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

Tarif retribusi jasa umum ditetapkan dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, aspek keadilan, dan efektivitas pengendalian atas pelayanan tersebut. Biaya operasi dan pemeliharaan, biaya bunga dan biaya modal turut diperhitungkan dalam pengertian retribusi ini.

- b. Retribusi Jasa Usaha

Retribusi jasa usaha adalah yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh pemerintah daerah dengan menggunakan atau memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal dan pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Tarif retribusi jasa usaha didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak, dimana keuntungan yang diperoleh apabila

pelayanan jasa usaha tersebut dilakukan secara efisien dan berorientasi pada harga pasar.

c. Retribusi Perizinan Tertentu

Retribusi perizinan tertentu adalah pungutan atas pelayanan perizinan tertentu oleh pemerintah daerah kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, sarana dan prasarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Untuk pengertian retribusi perizinan tertentu tarifnya berdasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruh biaya penyelenggaraan pemberi izin yang bersangkutan. Biaya meliputi dokumen izin, pengawasan di lapangan, penegakan hukum, tata usaha, dan biaya dampak negatif dari pemberian izin tersebut.

Retribusi berbeda dengan pajak dilihat dari sifat-sifat khususnya :

- a. Retribusi daerah bersifat kembar, artinya dari satu jenis sumber retribusi dapat dikenakan pembayaran untuk dua atau tiga jasa instansi dan hal ini berbeda dengan pajak yang hanya oleh satu instansi atasnya.
- b. Pungutan retribusi didasarkan pada pemberian jasa kepada pemakai jasa.
- c. Pemungutan retribusi dapat dikenakan kepada siapa saja yang telah mendapatkan jasa dari pemerintah daerah, baik anak-anak maupun

orang dewasa sementara pajak di bayar oleh orang-orang tertentu, yaitu wajib pajak.

- d. Pemungutan retribusi dilakukan berulang kali terhadap seseorang sepanjang mendapatkan jasa dari pemerintah daerah sehubungan jumlahnya relatif kecil maka pembayarannya jarang diangsur.

Penerimaan retribusi dimanfaatkan untuk memadai kegiatan-kegiatan yang berhubungan langsung dengan penyelenggaraan pelayanan yang bersangkutan dengan besarnya alokasi pemafaatan yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Rertibusi Daerah, selain jenis apa itu retribusi yang ditetapkan, pemerintah daerah dapat menetapkan jenis pengertian retribusi lainnya sesuai kriteria yang ditetapkan dalam undang-undang.

Besarnya retribusi yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang menggunakan jasa atau perizinan tertentu dihitung dengan cara mengalihkan tarif retribusi dengan tingkat penggunaan jasa. Dengan demikian pengertian retribusi adalah berbeda dengan pajak, meski sama-sama menjadi sumber pembiayaan daerah. Contoh retribusi adalah berbeda dengan pajak karena retribusi hanya dipungut oleh Pemerintah Daerah, sedangkan pajak dipungut oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.

2.1.4.1 Fungsi Retribusi

Fungsi pertama yang terdapat pada retribusi yaitu fungsi anggaran (*fungsi regulerend*). Dalam arti, retribusi tidak memiliki fungsi mengatur (*fungsi regulerend*) sebagaimana yang terdapat pada pajak. Hal ini berarti bahwa retribusi

tidak dapat digunakan untuk mengendalikan kehidupan masyarakat sebagaimana yang dikehendaki oleh pemerintah (baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah).

Retribusi semata-mata untuk mengisi kas negara maupun daerah sebagai penggantian yang telah dikeluarkan dalam upaya penyediaan sarana pelayanan yang telah disediakan. Fungsi yang kedua hanya memiliki fungsi untuk mengisi kas negara atau daerah karena retribusi hanya sebagai penggantian atas jasa yang disediakan oleh negara atau daerah.

2.1.4.2 Manfaat Retribusi

Retribusi daerah diharapkan menjadi salah satu sumber keuangan untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah. Hal tersebut tak lain adalah guna meningkatkan dan mencapai pemerataan kesejahteraan masyarakat. Dan pada hakikatnya, pemungutan retribusi daerah memiliki persamaan pokok dalam hal tujuannya dengan pemungutan pajak, yaitu sebagai berikut:

- a. Memenuhi kebutuhan rutin kas daerah atau negara yang merupakan tujuan utama.
- b. Menciptakan dan meperataan kesejahteraan masyarakat yang merupakan tujuan tambahan.

2.1.4.3 Objek dan Subjek Retribusi

Objek retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah. Namun tidak semua jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat dipungut retribusinya. Hanya jasa-jasa ertentu yang menurut pertimbangan

sosial ekonomi layak untuk dijadikan sebagai objek retribusi, sedangkan subjek dari retribusi adalah orang/pribadi atau badan hukum yang menggunakan jasa yang disediakan oleh pemerintah.

2.1.5 Parkir

Parkir adalah tempat pemberhentian kendaraan dalam jangka waktu pendek atau lama, sesuai dengan kebutuhan pengendara. Parkir merupakan salah satu unsur prasarana transportasi yang tidak terpisahkan dari sistem jaringan transportasi, sehingga pengaturan parkir akan mempengaruhi kinerja suatu jaringan, terutama jaringan jalan raya.

Daerah perkotaan dengan kepadatan penduduk dan tingkat ekonomi yang tinggi mengakibatkan tingkat kepemilikan kendaraan pribadi yang tinggi pula. Apabila kondisi ini didukung dengan kebijakan pemerintah dalam manajemen lalu lintas yang tidak membatasi penggunaan mobil pribadi, maka akan mendukung pelaku pergerakan untuk selalu menggunakan kendaraan pribadi. Hal ini akan menimbulkan kebutuhan lahan parkir yang besar pada zona tarikan sebagai contoh pada daerah pusat bisnis. Tidak semua pengembang pusat bisnis mampu menyediakan lahan parkir yang mencukupi, sehingga badan jalan yang berbeda di sekitarnya digunakan untuk lahan parkir. Apabila badan jalan tersebut dilalui lalu lintas dalam jumlah yang cukup besar maka bisa dipastikan bahwa parkir di badan jalan akan menimbulkan permasalahan lalu lintas (kecepatan menurun dan waktu tempuh meningkat).

Timbulnya permasalahan parkir di kota-kota besar menurut para ahli transportasi untuk betul-betul memahami parkir. Konsep dan karakteristik parkir,

analisis kebutuhan parkir, perencanaan geometrik lahan parkir, dan kebijakan parkir merupakan materi bisa diimplementasikan untuk menangani permasalahan parkir. Sasaran utama kebijakan parkir sebagai bagian dari kebijakan transportasi adalah sebagai berikut:

1. Mengontrol jumlah kendaraan yang memasuki suatu area.
2. Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dipungut dari pemungutan retribusi parkir.
3. Meningkatkan fungsi jalan.
4. Meningkatkan keselamatan dan kelancaran lalu lintas.
5. Mendukung tindakan pembatasan lalu lintas lainnya.

Cara dan Jenis Parkir

Menurut Penempatannya:

1. Parkir di tepi jalan (*on-street parking*), yaitu parkir dengan menggunakan badan jalan sebagai tempat parkir.

Kerugian:

- a. Menunggu lalu lintas
- b. Mengurangi kapasitas jalan karena adanya pengurangan lebar lajur lalu lintas
- c. Meningkatnya kemungkinan terjadi kecelakaan

Keuntungan:

- a. Murah tanpa investasi tambahan
- b. Bagi pengguna tempat parkir bisa lebih dekat dan mudah

Posisi parkir:

- a. Sejajar dengan sumbu jalan
 - b. Tegak lurus sumbu jalan
 - c. Membuat sudut dengan sumbu jalan
2. Parkir di luar badan jalan (*off-street parking*), yaitu parkir kendaraan di luar badan jalan bisa di halaman gedung perkantora, supermarket, atau pada taman parkir.

Keuntungan:

- a. Tidak mengganggu lalu lintas
- b. Faktor keamanan lebih tinggi

Kerugian:

- a. Perlu biaya investasi awal lebih besar
- b. Bagi pengguna dirasakan kurang praktis, apalagi jika kepentingannya hanya sebentar saja.

Menurut Statusnya:

1. Parkir umum, biasanya dikelola oleh pemerintah daerah
2. Parkir khusus, dikelola oleh swasta
3. Parkir darurat, diselenggarakan krena adanya kegiatan incidental
4. Taman parkir, dikelola oleh pemerintah daerah
5. Gedung parkir, biasanya diselenggarakan oleh pemerintah daerah dan pengelolaannya oleh swasta

Menurut Jenis Kendaraan:

Dilihat dari jenis-jenis kendaraan parkir, ada jenis-jenis golongan yang parkir:

1. Tempat parkir khusus sepeda (tidak bermotor)

2. Tempat parkir untuk dokar, andong, becak, dll
3. Tempat parkir khusus sepeda motor (bermesin)
4. Tempat parkir untuk semua kendaraan (roda 4, roda 2, roda 3, atau lebih)

Menurut Jenis Tujuan Parkir:

1. Parkir penumpang: untuk kebutuhan menaikkan dan menurunkan penumpang
2. Parkir barang: untuk kebutuhan bongkar muat barang

Kedua hal tersebut harus dipastikan supaya kegiatan dari masing-masing kebutuhan tidak mengganggu satu sama lain.

Menurut Jenis Kepemilikan dan Pengoprasian:

1. Milik swasta dan dikelola oleh swasta
2. Milik pemerintah daerah dan dikelola oleh pemda
3. Milik pemerintah daerah dan dikelola oleh swasta

2.1.5.1 Parkir di Tepi Jalan Umum

Parkir di pinggir jalan adalah kegiatan parkir yang dilakukan di tepi jalan yang tidak melarang kendaraan untuk berhenti. Jika berdasarkan definisi-definisi parkir yang dikemukakan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa parkir di tepi jalan umum adalah menempatkan kendaraan tersebut di badan jalan atau bahu jalan untuk berhenti dan ditinggalkan sementara oleh pemiliknya. Parkir di tepi jalan umum biasanya dilakukan secara parkir paralel atau parkir serong, bila dinyatakan demikian dengan rambu dan marka.

2.2 Hasil Penelitian Yang Relevan

Hasil penelitian yang relevan merupakan kaki yang dapat membantu penelitian untuk mendukung penelitian yang akan dilakukan. Karena hasil penelitian yang relevan bisa di jadikan sebagai tolak ukur dan perbandingan.

1. Anisa Prapti Nurhayu. 2021. Implementasi Kebijakan Retribusi Parkir Berdasarkan Perda Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Retribusi Umum Di Kota Pontianak. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peraturan daerah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah apakah terlaksana dengan baik dengan kata lain perpajakan pada dasarnya dapat dikatakan sebagai usaha dasar untuk meningkatkan sumber daya alam dan sumber daya manusia dalam meningkatkan pendapatan daerah. Berdasarkan retribusi parkir dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau ketidakberhasilan adalah terletak pada implementasi kebijakan tersebut. Banyak hambatan yang terjadi di lapangan yang membuat kontribusi retribusi parkir terhadap PAD Kota Pontianak belum berkontribusi dengan baik, sebab pendapatan retribusi parkir di Kota Pontianak selalu tidak sampai target. Persamaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah realisasi yang di dapat dari sektor perpajakan mengalami fluktuatif atau tidak tetap di setiap tahunnya. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan peneliti adalah lokasi penelitian dan fenomena masalah yang berbeda.
2. Reni Meylinda. 2019. Analisis Kontribusi Retribusi Parkir Tepi Jalan Umum Terhadap Retribusi Daerah Kota Pontianak. Penelitian ini bertujuan

untuk mengetahui alur pemungutan retribusi parkir tepi jalan umum adalah Dinas Perhubungan Kota Pontianak mengajukan karcis dan dibawa ke Dinas Pendapatan untuk disahkan dan dicatat perlembar. Setelah itu dikirim kembali ke badan pengelola perparkiran Kota Pontianak dan diambil oleh para koordinator lapangan untuk dibagikan kepada para petugas pemungut sesuai dengan kebutuhan masing-masing. Akan tetapi setelah dilakukan penelitian di lapangan ternyata tidak sesuai dengan apa yang sudah pemerintah Kota Pontianak dan Dinas Perhubungan ajukan dengan menggunakan karcis. Nyatanya selama ini juru parkir tepi jalan umum tidak pernah memberikan karcis saat pengguna jasa parkir tepi jalan umum selesai memarkirkan kendaraannya. Hal ini membuat pungutan retribusi parkir tepi jalan umum mudah mengalami kebocoran. Persamaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah di lokasi penelitian yaitu di sepanjang Jalan Gajah Mada Pontianak. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan peneliti adalah penelitian ini ingin mengetahui dan menganalisis potensi retribusi parkir tepi jalan umum dalam memberikan kontribusi pendapatan terhadap retribusi daerah, sedangkan peneliti dalam penelitian ini ingin mendeskripsikan dan menganalisis keberhasilan kebijakan retribusi parkir tepi jalan umum Kota Pontianak khususnya di sepanjang jalan Gajah Mada Pontianak yang dilaksanakan oleh Dinas Perhubungan Kota Pontianak untuk meningkatkan PAD.

2.3 Alur Kerangka Pikir

Landasan hukum dasarnya adalah PERDA No 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum yang menimbang:

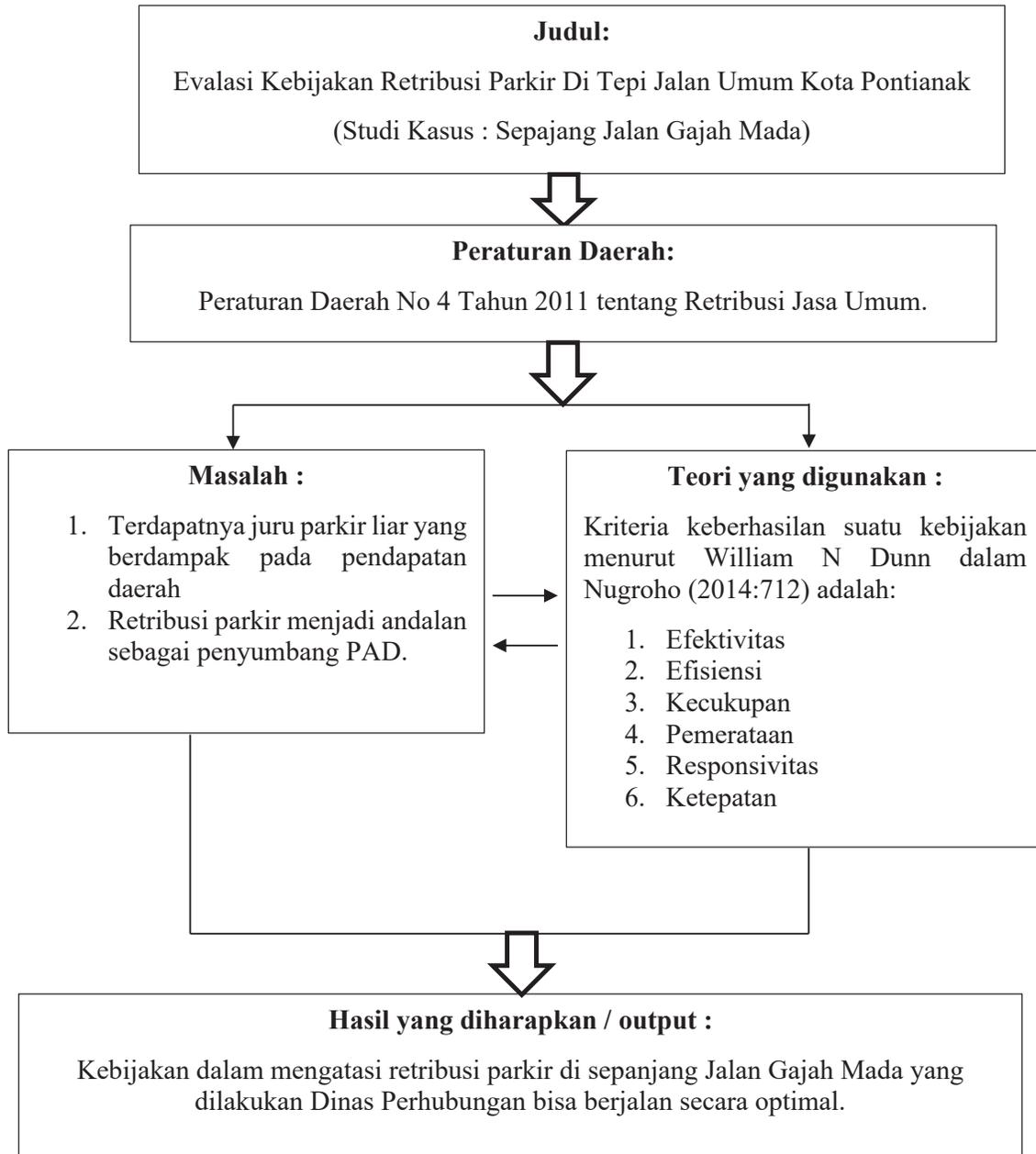
- a. Bahwa untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum, daerah dapat memberikan dan menyediakan jasa dengan pembayaran retribusi.
- b. Bahwa agar retribusi yang dipungut sebagai salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintah daerah mempunyai kepastian hukum, maka Pemerintah Kota Pontianak perlu merevisi Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah yang ada untuk disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- c. Bahwa agar Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada huruf b dapat disusun dan dilaksanakan secara efektif, maka Peraturan Daerah Kota Pontianak tentang retribusi daerah diatur sesuai golongan retribusi.
- d. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Umum.

Untuk mengevaluasi suatu kebijakan di perlukan unsur penilaian dalam kegiatan tersebut. Unsur penilaian yang di gunakan dalam penelitian ini di kembangkan oleh William N. Dunn dalam Nugroho (2014:712), dengan fokus penelitiannya yaitu, efektivitas, efesiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas. Ketepatan. Adapun alasan penulis mengambil unsur penilaian ini, karena unsur inilah yang mendukung tercapainya tujuan dari suatu kebijakan maupun program sesuai data yang diperoleh

dari Kantor Dinas Perhubungan Kota Pontianak. Adapun alur kerangka pikir penelitiannya adalah sebagai berikut:

Gambar 2.3

Alur Pikir Penelitian



2.4 Pertanyaan Penelitian

Melihat kembali dari perumusan masalah serta kerangka penelitian, maka peneliti mengajukan beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana efektivitas dalam retribusi parkir tepi jalan umum di sepanjang jalan Gajah Mada Pontianak?
2. Bagaimana efisiensi dalam retribusi parkir tepi jalan umum di sepanjang jalan Gajah Mada Pontianak?
3. Bagaimana kecukupan dari kebijakan yang dibuat oleh Dinas Perhubungan mengenai permasalahan retribusi parkir tepi jalan umum di sepanjang jalan Gajah Mada Pontianak?
4. Bagaimana pemerataan dalam retribusi parkir tepi jalan umum di sepanjang jalan Gajah Mada Pontianak?
5. Bagaimana retribusi parkir tepi jalan umum di sepanjang jalan Gajah Mada Pontianak yang dilakukan di Dinas Perhubungan bisa mendapatkan responsivitas yang diharapkan dalam upaya mengatasi retribusi parkir?
6. Bagaimana ketepatan dari kebijakan yang dibuat oleh Dinas Perhubungan dalam mengatasi retribusi parkir tepi jalan umum di sepanjang jalan Gajah Mada Pontianak?