

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar belakang**

Masalah perparkiran di perkotaan, merupakan masalah yang kompleks karena adanya berbagai kepentingan masyarakat perkotaan seiring dengan meningkatnya kepemilikan kendaraan di perkotaan akan mempengaruhi pertumbuhan dan perkembangan kegiatan manusia di dalamnya. Tingginya populasi penduduk yang dibarengi dengan kebutuhan mobilitas masyarakat perkotaan yang semakin tinggi berimplikasi pada peningkatan arus transportasi baik kendaraan pribadi maupun kendaraan umum. Selain masalah kemacetan yang kerap menjadi topik pembahasan, masalah parkir juga menjadi persoalan sendiri yang dialami oleh kota-kota besar di dunia. Pusat aktivitas kota pada umumnya mempunyai beberapa tipe penggunaan lahan. Pusat aktivitas dapat berupa sebuah pusat bisnis kota, sebuah kompleks universitas, kawasan industri dan pusat hiburan. Tingginya intensitas aktivitas di kawasan pusat kota memberikan pengaruh terhadap kondisi lain untuk kendaraan dari wilayah-wilayah sekitarnya. Alat transportasi merupakan alat yang vital untuk zaman modern seperti sekarang ini sehingga banyaknya pengguna kendaraan pribadi terus bertambah dan tahun ke tahun dikarenakan sifat konsumtif manusia. Manusia cenderung akan membeli barang-barang yang tidak mereka butuhkan hanya karena barang tersebut terlihat menarik. Apabila kendaraan terus bertambah maka secara otomatis kebutuhan lahan parkir pun akan cenderung terus bertambah. Seiring bertambahnya jumlah

kendaraan sehingga perlu suatu perencanaan lahan parkir yang efisien dan dapat mengatur lahan parkir agar dapat digunakan secara optimal namun tetap nyaman dalam mengatur posisi parkir. Kehidupan sehari-hari parkir adalah pemandangan yang khas di mata kita.

Seiring kita melihat kendaraan parkir di ruas-ruas jalan. Tidak jarang juga kita melihat orang yang memarkir kendaraan seenaknya sendiri dan mengganggu pengguna jalan yang lain, baik yang berkendara maupun mereka yang berjalan. Bertambahnya jumlah kendaraan bermotor di kota-kota besar akibat sifat konsumtif manusia merupakan salah satu penyebab kurangnya ketersediaan lahan parkir. Sebenarnya pemerintah telah menyediakan lahan parkir di dalam beberapa gedung atau bangunan yang didirikan. Namun, kapasitas lahan-lahan parkir ini tidak seimbang dengan jumlah kendaraan bermotor yang ada sehingga banyak kendaraan bermotor yang diparkir di pinggir jalan dan menyebabkan kemacetan. Selain itu, penyebab kurangnya ketersediaan lahan parkir adalah kesalahan konversi lahan. Banyak lahan terbuka yang dikonversikan menjadi gedung bertingkat seperti apartemen dan mall. Seharusnya lahan-lahan terbuka ini bisa dikonversikan menjadi lahan parkir.

Dalam Mardiasmo (2004 : hal 57) Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pendapatan Asli Daerah atau yang selanjutnya disebut (PAD) dalam penelitian ini merupakan penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dalam hal ini dari sektor retribusi

parkir yang bertujuan untuk pembangunan daerah terutama yang dibahas kali ini adalah dari sektor parkir di Kota Semarang.

Dalam Undang-Undang RI Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah definisi dari pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang secara pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang yang berlaku, dan hasil dari penarikan pajak tersebut nantinya akan digunakan untuk keperluan pembangunan daerah dan guna mensejahterakan rakyat, lalu dijelaskan juga apabila daerah diberikan kewenangan dalam memungut pajak dan menetapkan tarif pajaknya sendiri setelah disetujui oleh pemerintah pusat. Selanjutnya dalam Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan jika pendanaan untuk penyelenggaraan pemerintahan Daerah Persiapan dan kewajiban Daerah Persiapan dibebankan pada APBN, pajak daerah, dan retribusi daerah yang dipungut di daerah tersebut.

Sumber Pendapatan Asli Daerah diantaranya adalah pajak daerah seperti yang sebelumnya sudah dibahas dan retribusi daerah. Dimana daerah diberi kewenangan untuk melaksanakan pemungutan berbagai jenis pajak daerah serta retribusi daerah yang berkaitan dengan berbagai aspek kehidupan masyarakat. Hal ini digunakan untuk meningkatkan pendapatan daerah dalam upaya pemenuhan kebutuhan daerah. Perlu dipahami pula oleh masyarakat bahwa pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah ini sebagai sumber penerimaan yang dibutuhkan oleh daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya sendiri. Dalam UU nomor 28 Tahun 2009, retribusi adalah pungutan daerah yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan pribadi/badan

tertentu. Dan setiap pungutan retribusi daerah juga harus dilakukan sesuai dengan kriteria yang telah ditentukan. Ada 3 jenis retribusi daerah diantaranya adalah retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan terakhir retribusi perizinan.

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. Beberapa jenis retribusi ini adalah retribusi pelayanan kesehatan, pelayanan kebersihan, penggantian biaya cetak KTP dan Akte Catatan Sipil, Pemakaman, Pelayanan Parkir di tepi jalan umum, pasar, dll. Selanjutnya retribusi jasa usaha adalah pungutan atas pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial contohnya retribusi terminal, tempat pelelangan, toko-toko, penginapan, restoran, tempat rekreasi dan tempat-tempat usaha lainnya. Terakhir yaitu retribusi perizinan adalah pungutan atas pelayanan perizinan tertentu oleh pemerintah daerah kepada pribadi atau badan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, sarana dan prasarana atau fasilitas lainnya guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan seperti retribusi Izin Mendirikan Bangunan, tempat penjualan minuman beralkohol, izin trayek, izin usaha perikanan dan lainnya.

Sebagai salah satu sumber penerimaan bagi pemerintah daerah. Dalam penelitian ini retribusi parkir juga merupakan faktor yang dominan peranan serta kontribusinya untuk menaikkan PAD yang diterima oleh Pemerintah Kota Semarang. Meskipun bukan penerimaan retribusi yang utama, retribusi pelayanan parkir Kota Semarang memiliki peranan yang cukup penting, yaitu sebagai salah

satu penyumbang dalam penerimaan retribusi daerah pada khususnya dan Pendapatan Asli Daerah pada umumnya.

Namun realisasinya justru tidak seperti yang diharapkan. Jumlah anggaran dari sektor parkir yang ditargetkan oleh pemerintah Kota Semarang tersebut tidak pernah tercapai. Hal itu semua diketahui berdasarkan data yang peneliti dapatkan dari tahun tahun sebelumnya. Dengan demikian, tentu ada masalah dalam pengelolaan perparkiran di Kota Semarang yang menyebabkan perolehan anggaran daerah dari sektor parkir tersebut tidak pernah tercapai setiap tahunnya. Hal ini menimbulkan munculnya pertanyaan bagaimana sebenarnya Pemerintah Kota Semarang dalam menetapkan target retribusi parkir disetiap tahunnya dan bagaimana pengelolaan perparkiran tersebut.

“Ditemukan beberapa masalah terkait pengelolaan parkir tepi jalan di Kota Semarang diantaranya banyaknya parkir liar yang disebabkan banyaknya karyawan mall dan pengunjung yang lebih memilih parkir di luar (tepi jalan) dibandingkan di dalam mall dikarenakan tarif parkir di dalam mall yang lebih mahal karena menggunakan tarif per-jam (tarif progresif). Penarikan tarif parkir yang melampaui regulasi, banyaknya para juru parkir yang tidak menyetorkan retribusi parkir pada Dishubkominfo dan adanya kepentingan Koordinator lapangan yang merasa memiliki lahan parkir. (Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Dinas Perhubungan Bidang Parkir Kota Semarang pada Hari Selasa 11 April 2017).”

Berbagai hambatan dalam pengelolaan parkir di Kota Semarang berdampak pada sumbangsih terhadap PAD Kota Semarang, menjadi penghambat daerah dalam mendapatkan pendapatan yang sesuai dengan target, padahal sektor parkir merupakan potensi pendapatan yang besar di daerah perkotaan.

**Tabel 1.1 Target dan Realisasi PAD Parkir Tepi Jalan Umum Kota Semarang**

TAHUN	TARGET	REALISASI
2016	3.850.000.000	3.012.751.000
2017	4.235.000.000	2.529.446.000
2018	15.000.000.000	2.441.057.000
2019	115.000.000.000	2.525.110.000
2020	110.677.000.000	Masih berjalan

Sumber : Dokumen Dinas Perhubungan Sektor Parkir.

Bisa dilihat tabel di atas merupakan data target dan realisasi PAD sektor parkir tepi jalan umum di Kota Semarang. Terlihat kewajiban pendapatan diterima yang dibebankan kepada Dinas Perhubungan tidak pernah mencapai target. Peneliti melakukan survey di lapangan dan melihat bahwa kesemrawutan parkir masih banyak terjadi di Kota Semarang, terutama di parkir tepi jalan umum. Lahan parkir di Kota Semarang terbilang sangat mudah didapatkan, bahkan ruang kosong di tepi jalan pun bisa menjadi lahan parkir asal ada setoran ke oknum yang “menguasai” ruang tepi jalan. Banyak pihak yang terlibat di belakang pengelolaan perparkiran dimana pihak inilah yang memiliki ratusan lahan parkir. Mereka semacam penguasa wilayah parkir di titik-titik tertentu, serta dapat menjual atau membeli lahan parkir pinggir jalan.

“Ada dua jenis lahan parkir di Kota Semarang yaitu *off-street* dan *on street*. Parkir *off street* adalah parkir yang berlokasi di bangunan milik sendiri dan kebijakan penentuan tarif parkir yang dibuat sendiri oleh pemilik lahan. Sedangkan parkir *on-street* adalah parkir yang berlokasi di lahan milik pemerintah yang penentuan tarifnya diatur dalam peraturan perundang-undangan. (Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Dinas Perhubungan Bidang Parkir Kota Semarang pada Hari Selasa 11 April 2017).”

Kurang optimalnya pengelolaan parkir juga terlihat dari pelayanan parkir yang sangat jauh dari rasa nyaman dan memuaskan. Banyak pengguna layanan parkir yang mengeluh dengan kualitas layanan parkir yang diberikan. Beberapa keluhan yang banyak dilontarkan oleh masyarakat pengguna parkir di tepi jalan antara lain *pertama*, di beberapa tempat terkadang petugas parkir tidak memberikan kartu parkir. Artinya, petugas parkir hanya sekedar meminta uang parkir tanpa disertai oleh bukti resmi. *Kedua*, di beberapa tempat tarif yang dipungut terkadang dua kali lipat lebih besar daripada tarif yang telah ditetapkan, misalnya di kartu parkir tertulis 2000 rupiah, tetapi tukang parkir meminta uang sebesar 3000 rupiah. *Ketiga*, lokasi parkir tidak layak dan tidak aman. Sering kali dijumpai utamanya di pusat keramaian, lokasi parkir yang terlalu banyak memakan badan jalan sehingga mengganggu kelancaran arus lalu lintas. *Keempat*, tidak adanya jaminan keamanan kendaraan yang diparkir. Artinya, pelayanan parkir hanya sekedar menyediakan penyewaan tempat tanpa benar-benar menjaga kendaraan yang ada dalam penjagaannya. Terakhir, banyak masyarakat yang belum mengetahui tarif parkir setiap jenis kendaraan sehingga banyak tukang parkir yang meminta uang parkir sesuka hatinya. Data-data diatas didapatkan setelah peneliti melakukan berbagai observasi di beberapa tempat di Kota Semarang.

Fenomena juru parkir liar di kota-kota besar menjadi masalah yang perlu penanganan aspek sumber daya manusia. Sudah saatnya “parkir liar” direvitalisasi secara bertahap agar para juru parkir liar dapat diperlakukan secara baik sekaligus menekan penyelewengan. Dengan kata lain perlu adanya perubahan sistem parkir liar ke dalam sistem aplikasi berbasis teknologi. Upaya Pemerintah Kota

Semarang dalam menyejahterakan juru parkir dan hak yang layak dirangkai dalam suatu gagasan kebijakan yaitu adanya parkir meter. Di mana pemerintah daerah bisa dengan transparan melihat pendapatan parkir secara real time, disisi lain membuka peluang kerja para juru parkir liar menjadi juru parkir profesional.

Setelah peneliti melakukan diskusi dengan kepala bidang parkir Dinas Perhubungan Kota Semarang, ia menyebutkan;

”Sebelumnya parkir meter sudah diberlakukan di beberapa kota besar seperti DKI Jakarta dan Bandung.”

Parkir meter adalah kerjasama antara pemerintah dengan swasta dalam rangka penyediaan lahan parkir dan sistem pembayaran online yang nantinya uang retribusi akan langsung masuk ke dalam kas pemerintah melalui bank. Pemerintah dalam hal ini ingin menjadikan sistem perpajakan di Kota Semarang lebih efektif dalam pengoperasian dan lebih efisien dalam rangka alur pergerakan uang pendapatan retribusi. Para juru parkir yang sebelumnya tidak memiliki kejelasan mengenai hak serta kewajibannya. Seiring dengan berjalannya program kebijakan ini akan mendapatkan gaji yang sesuai UMR, jaminan keselamatan kerja, pelatihan kerja dan hak-hak lain seperti halnya tenaga kerja pada umumnya. Selain itu mengenai prosedur kerja juga akan semakin jelas karena lahan, tarif serta jaminan keamanan yang sudah diatur oleh pemerintah.

Perda yang mengatur tentang retribusi parkir di tepi jalan umum kota Semarang adalah Perda Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum. Ditemukan pula kasus tidak sesuainya tarif retribusi yang harus dibayar oleh wajib retribusi. Pada event yang diadakan oleh salah satu operator telepon seluler di bulan juni 2014, tarif



kendaraan bermotor roda dua untuk sekali parkir dipatok 3000 rupiah. Pada karcis parkir tersebut tulisan tarif 1000 rupiah dicoret dan diganti dengan 3000 rupiah. Seharusnya tarif untuk kendaraan bermotor roda dua hanya sebesar 2000 rupiah karena ini termasuk parkir insidental dimana tarif parkir menjadi dua kali lipat dari tarif parkir biasa. Ada pula kasus dimana tarif retribusi parkir untuk kendaraan bermotor roda dua sebesar 3000 rupiah untuk sekali parkir dan tidak diberi karcis parkir karena juru parkir yang memungut retribusi bukanlah anggota juru parkir Dinas Perhubungan Kota Semarang.

Untuk itu Pemerintah Daerah Kota Semarang mengeluarkan Perda Nomor 2 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum di Kota Semarang. Perda ini dibuat dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan pendapatan asli daerah Pemerintah Kota Semarang. Walikota akan menjadi pemimpin dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi daerah otonomnya sendiri. Berdasarkan Perda Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2012 ini dicantumkan bila tarif parkir untuk kendaraan Roda Dua adalah Rp.1000, dan untuk kendaraan roda empat Rp.3000. Namun pada tahun 2018 berdasarkan regulasi terbaru dalam Peraturan Walikota Semarang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Tarif Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan umum dijelaskan jika tarif parkir untuk kendaraan roda dua adalah Rp.2000, dan untuk kendaraan roda empat berjumlah Rp.3000, Jadi pada tahun 2018 terjadi kenaikan tarif parkir kendaraan bermotor di Kota Semarang.

Dalam urusan pengelolaan Parkir Tepi Jalan Umum ini jelas badan yang bertanggung jawab adalah Badan Dinas Perhubungan Kota Semarang. Dinas

Perhubungan berhak melakukan pemungutan dalam rangkaian kegiatan mulai dari penghimpunan data objek dan subjek retribusi, penentuan besarnya retribusi hingga penagihan retribusi kepada sektor-sektor yang terkait di sini adalah para juru-juru parkir.

Peneliti juga menemukan masih banyak ditemukan kendaraan yang diparkir tidak pada tempatnya dan masih banyaknya para juru parkir yang tidak mempunyai surat ijin penyelenggaraan parkir. Maraknya para juru parkir yang memaksakan melakukan perparkiran yang lebih dari berjajar satu lapis, pengenaan tarif parkir yang tidak sesuai dengan yang tercantum dalam Perda serta tidak tercapainya target PAD dari sektor parkir tepi jalan umum.

Sektor parkir merupakan salah satu ujung tombak Kota Semarang dalam memperoleh kekayaan daerah. Apabila hal tersebut tetap dilanjutkan seperti ini, maka besar kemungkinan kebocoran PAD khususnya sektor parkir akan terus berlanjut dan otomatis negara akan terus mengalami kerugian. Permasalahan yang kemudian akan dibahas adalah bagaimana proses penetapan target retribusi parkir di Kota Semarang? Apa yang menyebabkan tidak terpenuhinya target dan realisasi dari sektor parkir di Kota Semarang? Lalu bagaimana usaha pemerintah Kota Semarang guna mengatasi dan menyelesaikan masalah mengenai pengelolaan perparkiran di Kota Semarang?

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana proses penetapan target retribusi parkir di Kota Semarang
2. Apa yang menyebabkan tidak terpenuhinya target realisasi dari sektor parkir di Kota Semarang
3. Usaha yang telah ditempuh Pemerintah Kota Semarang guna mengatasi dan menyelesaikan masalah mengenai pengelolaan perparkiran di Kota Semarang

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Mendeskripsikan bagaimana proses penetapan retribusi parkir di Kota Semarang
2. Untuk mengetahui apa saja penyebab tidak terpenuhinya target realisasi sektor parkir di Kota Semarang
3. Untuk mengetahui usaha Pemerintah Kota Semarang guna mengatasi masalah mengenai pengelolaan perparkiran di Kota Semarang

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan serta memperkaya wacana tentang implementasi kebijakan peraturan daerah khususnya tentang analisis bagaimana implementasi kebijakan dan peraturan daerah di lapangan. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan referensi atau literatur untuk setiap orang yang ingin mengkaji tentang analisis implementasi kebijakan.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi masukan dan memberikan sumbangan berupa tambahan pemahaman kepada pemerintah daerah untuk dapat dijadikan sebagai acuan dalam pembuatan kebijakan khususnya kebijakan dalam mengatur kawasan parkir agar nantinya implementasi dari kebijakan tersebut bisa sesuai dengan peraturan daerah yang terkait.

## **1.5 Kajian Literatur**

### **1.5.1 Formulasi Kebijakan**

Formulasi kebijakan menunjuk pada proses perumusan pilihan-pilihan atau alternatif kebijakan yang dilakukan dalam pemerintahan. Schattschneider (dalam Roschefort & Cobb, 1993; hal 57) sangat menggarisbawahi signifikansi tahap ini dengan menyatakan bahwa definisi alternatif kebijakan adalah instrumen kekuasaan yang sangat hebat. Pandangan Schattschneider tersebut sangat mudah dipahami, terutama karena proses selanjutnya dalam pembuatan kebijakan akan bertolak dari definisi alternatif tersebut. Kraft & Furlong (2007: hal 71) menyatakan pengertian formulasi kebijakan sebagai desain dan penyusunan rancangan tujuan kebijakan serta strategi untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Dari pengertian itu terlihat paling tidak bahwa terdapat dua aktifitas utama dari formulasi kebijakan, yakni, pertama, perancangan tujuan kebijakan. Aktivitas tersebut tentu saja sangat berkaitan dengan rumusan masalah kebijakan, namun perancangan tujuan kebijakan akan dapat berbeda dari rumusan masalah kebijakan, sejalan dengan dinamika yang berlangsung di dalam dan di luar komunitas kebijakan yang umumnya terdiri atas pejabat-pejabat pemerintah,

kelompok kepentingan, akademisi, profesional, badan-badan penelitian, kelompok pemikir, dan wirausaha kebijakan.

Yang kedua, formulasi kebijakan sekaligus juga menyangkut strategi pencapaian tujuan kebijakan. Dengan aktivitas tersebut, termuat penegasan bahwa dalam setiap alternatif kebijakan, sejak awal perlu dirumuskan langkah-langkah yang semestinya dilakukan apabila alternatif tersebut dipilih menjadi kebijakan.

Perumusan alternatif kebijakan pada dasarnya adalah hasil dari kegiatan peramalan (*forecasting*) mengenai kondisi yang perlu atau dapat diwujudkan berkaitan dengan pemecahan masalah kebijakan. Objek yang dapat dijadikan substansi dari kegiatan peramalan, oleh Dunn (1981: hal 146) dikelompokkan menjadi empat, yakni konsekuensi kebijakan yang sedang berlaku, konsekuensi kebijakan baru, isi kebijakan baru, dan perilaku *stakeholders*.

Perumusan alternatif kebijakan akan menghasilkan banyak pilihan untuk memecahkan masalah kebijakan. Ada empat kriteria yang dapat dijadikan pertimbangan dalam perbandingan alternatif kebijakan. Keempat kriteria tersebut adalah kelayakan teknis (*technical feasibility*), kemungkinan ekonomi dan keuangan (*economic and financial possibility*), kelayakan politik (*political viability*) dan keterlaksanaan administratif (*administrative operability*). Kriteria kelayakan teknis berkaitan dengan dua dimensi, yakni efektivitas (*effectiveness*) dan kecukupan (*adequacy*). Dimensi efektivitas mempertanyakan apakah pelaksanaan alternatif dapat mencapai tujuan atau akibat yang diinginkan sedangkan dimensi kecukupan mempertanyakan apakah pelaksanaan alternatif didukung oleh sumber daya yang tersedia.

Kriteria kelayakan ekonomi dan keuangan pada dasarnya berkaitan dengan persoalan efisiensi (*efficiency*) yang mempertanyakan apakah pelaksanaan alternatif menghasilkan manfaat yang lebih besar dari biaya yang dikeluarkan? Kriteria ketiga, yakni kriteria kelayakan politis, berkaitan dengan dimensi penerimaan (*acceptability*) dan aspek legal (*legal aspect*). Dimensi penerimaan atau akseptabilitas mempertanyakan apakah alternatif diterima oleh pihak-pihak yang terkait? Sedangkan aspek legal mempertanyakan apakah alternatif sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku? Kriteria terakhir, yakni kriteria keterlaksanaan administratif, mempertanyakan tiga hal berikut:

1. Apakah organisasi pelaksana memiliki kewenangan yang jelas untuk melakukan perubahan yang diperlukan, meminta kerja sama dari pihak terkait, dan menentukan prioritas?
2. Adakah komitmen kelembagaan dari atas dan bawah?
3. Bagaimana kapasitas pelaksana, dalam hal personil, keuangan, perlengkapan, dan informasi?

Alternatif kebijakan selain dapat disusun berdasarkan sumber yang telah dikemukakan oleh Dunn di atas, juga dapat bersumber dari hasil penelitian. Namun demikian, tidak semua hasil penelitian tersebut dapat digunakan untuk merumuskan alternatif kebijakan. Chelimsky (1991: hal 228) mengungkapkan bahwa paling tidak terdapat tiga jenis ketidakcocokan yang dapat mencegah penelitian untuk mendukung pengambilan keputusan secara tepat.

1. Ketika persyaratan politik sedemikian berlebihan sehingga menyebabkan informasi tidak akan dicari.

2. Ketika informasi dicari, tetapi kendala kontekstual atau daya dari analisis menghambat para peneliti untuk memproduksi informasi yang dibutuhkan untuk keputusan.
3. Ketika masalah penelitian hanya membolehkan jawaban yang mengambang (*inconclusive answers*) terhadap pertanyaan para pengambil keputusan.

Chelimsky (1991: hal 228) mengungkapkan bahwa keputusan yang umumnya memerlukan dukungan para peneliti berkaitan dengan empat hal, yakni pembangunan kebijakan, pembangunan program, pemantauan kebijakan dan program, dan evaluasi kebijakan dan program. Keputusan mengenai pembangunan kebijakan mencakup sejumlah aktivitas, mulai dari penaksiran kebutuhan dan penetapan agenda sampai dengan perumusan pendekatan tertentu untuk menangani masalah kebijakan. Peranan para peneliti dalam pembangunan kebijakan tersebut adalah merumuskan jawaban terhadap masalah kebijakan dengan tujuan memperoleh informasi terbaik bagi para pengambil keputusan mengenai apa yang diketahui mengenai kebijakan, bagaimana masalah kebijakan berubah, apa hasil dari upaya masa lampau berkaitan dengan masalah kebijakan, dan apa yang diperlukan untuk diketahui. Dengan rangkaian aspek informasi yang akan dihasilkan oleh para peneliti tersebut, Chelimsky (1991: hal 228) juga menyatakan bahwa terdapat empat dimensi utama dari analisis yang dilakukan oleh para Kelima dimensi analisis tersebut adalah kebermaknaan (seberapa nyata masalah kebijakan), kelayakan (seberapa mungkin manfaat analisis untuk solusi), biaya (apa jenis pembelanjaan publik sekarang dan di masa depan yang harus

dilakukan), dan tatanan kelembagaan (apa mekanisme kebijakan yang paling sesuai untuk memecahkan masalah kebijakan).

Dalam hal pembangunan program, Chelimsky (1991 : hal 228-229) menyatakan bahwa pembangunan program dapat sama seperti kegiatan yang dilakukan untuk pembangunan kebijakan, namun dengan tekanan yang lebih spesifik pada kegiatan desain. Dengan sifat kegiatan tersebut, maka pembangunan program akan mencakup rangkaian upaya berupa menjamin kesesuaian logika antara asumsi yang mendasari program dengan tujuan dan kegiatan program, menggunakan pengalaman program yang telah lewat atau melakukan pilot proyek sebagai basis untuk penetapan tujuan program, menjamin berlangsungnya implementasi program yang bersifat praktis sesuai dengan kenyataan yang ada, dan memasukkan dalam program atau pilot proyek, rencana untuk mengisi celah yang paling penting berkaitan dengan pengetahuan yang tersedia dan untuk pengevaluasian, baik terhadap implementasi maupun terhadap efektivitas program. Chelimsky juga menyatakan berbagai bentuk lain dari pembangunan program, yakni perancangan percontohan, eksperimental dan pengujian sistem operasional.

Dalam hal pemantauan (*monitoring*) kebijakan dan program, Chelimsky (1991: hal 229) mengemukakan bahwa peranan riset pada dasarnya berkaitan dengan pembangunan dan penggunaan sistem data. Tujuannya adalah untuk menguji dua hal, yakni status masalah yang ditangani oleh kebijakan dan status program. Dalam hal ini para pengambil keputusan dapat menggunakan riset untuk menelusuri pembangunan masalah, memutuskan apakah memodifikasi program



yang sedang ditangani atau memantau pencapaian target program, pertumbuhan biaya, dan sejumlah faktor lain. Pada gilirannya, sistem pemantauan program, menurut Chelimsky (1991: hal 229) dapat menghasilkan data mengenai kualitas, kelengkapan dan konsistensi sepanjang waktu yang sering kali dapat digunakan untuk menjawab pertanyaan mengenai efektivitas program serta status masalah atau program. Terakhir adalah evaluasi kebijakan dan program, yang menurut Chelimsky (1991: hal 229) secara bersamaan dibutuhkan oleh eksekutif dan legislatif. Dilingkup eksekutif, para pengambil keputusan sering kali meminta evaluasi kebijakan atau program tidak hanya untuk mendukung keputusan alokasi sumber daya, tetapi juga untuk memperbaiki operasi program dan untuk memperoleh pengetahuan dalam suatu bidang program tertentu. Dilingkup legislatif, para pengambil keputusan meminta evaluasi sebagai bagian dari fungsi pengawasan dan fungsi anggaran yang mereka jalankan.

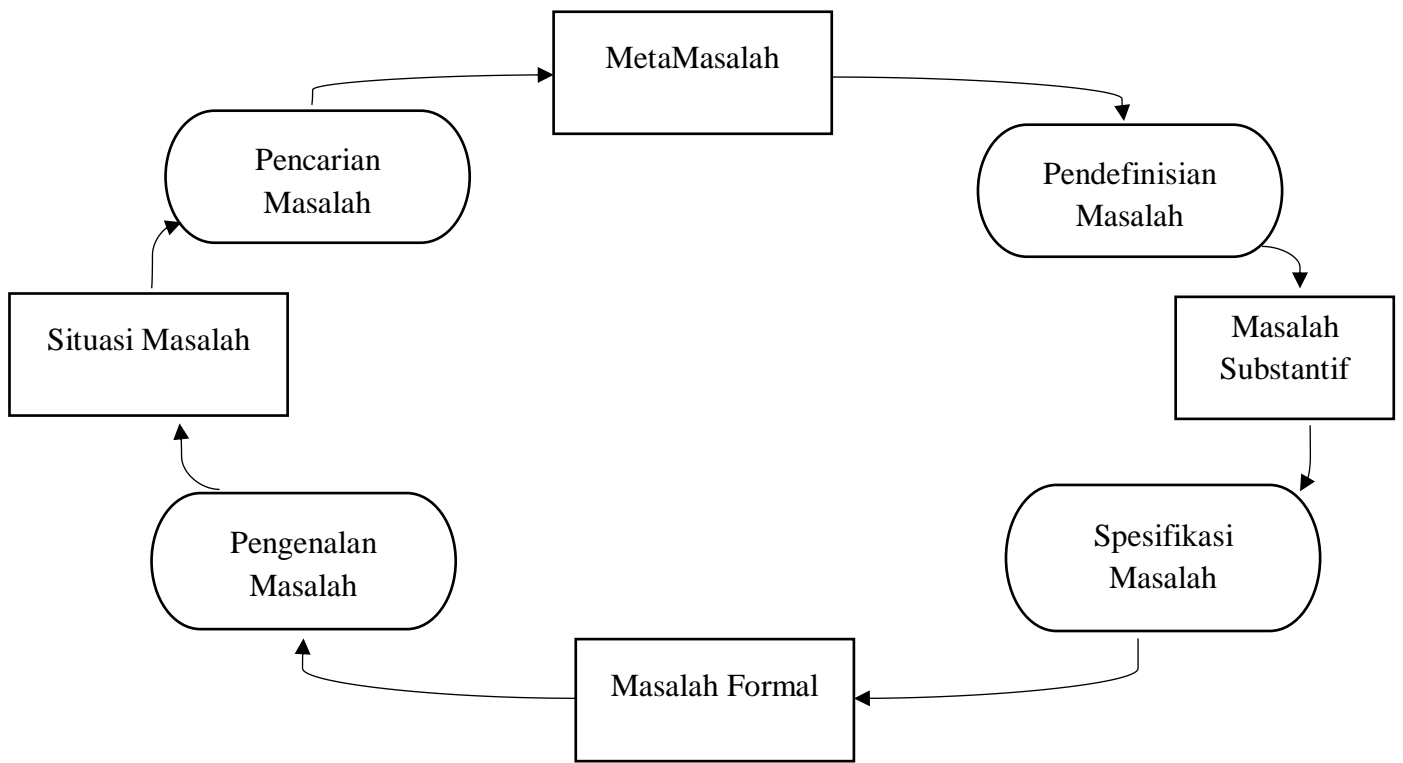
Studi mengenai formulasi kebijakan juga memberikan perhatian yang sangat dalam pada sifat-sifat perumusan permasalahan publik. Perumusan permasalahan publik merupakan fundamen dalam merumuskan kebijakan publik sehingga arahnya menjadi benar, tepat, dan sesuai. Perumusan masalah menurut William Dun mengatakan akan sangat membantu para analis kebijakan untuk menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebab masalah publik, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang berseberangan/bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru. Terdapat fase-fase yang harus dilakukan secara hati-hati dalam merumuskan masalah sehingga hasil akhir dari kebijakan yang

ditetapkan minimal dapat menyelesaikan persoalan yang tengah dihadapi. Fase-fase tersebut terdiri atas *problem search* (pencarian masalah), *problem definition* (pendefinisian masalah), *problem spesification* (menyepesifikasi masalah), dan *problem sensing* (pengenalan masalah).

Untuk itu, manakala para analis berupaya untuk mengenal masalah yang menjadi noumena dari problem yang dirasakan oleh publik, maka langkah awal dari perumusan masalah adalah merasakan keberadaan masalah publik yang dibedakan dengan masalah private. Untuk itu pencarian masalah menjadi sangat penting keberadaannya. Pada tahap tersebut tujuan jangka pendek para analis bukan hanya menemukan masalah yang bersifat tunggal melainkan berupaya memmanifestasi beberapa masalah yang ada di lapangan. Akibatnya memang para analis nanti akan dihadapkan pada berbagai metamasalah.

Pendefinisian masalah merupakan tahap penganalisan dari metamasalah ke masalah substantif. Dalam hal ini para analis berupaya untuk melakukan pengkategorian atas masalah-masalah kelompoknya yang serupa masalah yang bersifat dasar dan (apakah masalah tersebut masuk dalam masalah ekonomi, politik, sosial, atau lainnya). Ketika masalah substantif dapat didefinisikan, maka masalah formal yang lebih rinci dan spesifik dapat dirumuskan. Proses penganalisan atau perpindahan dari masalah substantif ke masalah formal melalui *problem spesification* yang secara tipikal meliputi pengembangan representasi model matematis formal dari masalah substantif. Pada bagian pengenalan masalah kesulitan akan sangat mungkin terjadi karena hubungan antara masalah substantif yang berupaya menyepesifikasi masalah dalam terminologi matematis formal

seringkali tidak sesuai dengan representasi formal dari masalah yang ada. Mengenai fase-fase perumusan masalah yang ditawarkan oleh Dunn dalam rangka merumuskan/memformulasi kebijakan publik dapat dilihat dalam gambar di bawah ini:

**Bagan 1.1 Fase-fase Perumusan Masalah**

Sumber : Buku dasar-dasar kebijakan publik, Leo Agustino S.Sos., M.Si

Merujuk pada apa yang dipaparkan oleh Dunn sebelumnya dapat disimpulkan bahwa hal terpenting lain dalam formulasi kebijakan selain merumuskan masalah (*problem structuring*) adalah menemukan masalah publik yang dibedakan dengan masalah privat.

Diluar itu semua, untuk maksud formulasi kebijakan, masalah formal juga dapat didefinisikan sebagai kondisi atau situasi yang yang menimbulkan keinginan, kegusaran, atau ketidakpuasan pada sebagian banyak orang yang berupaya untuk mencari perbaikan (Anderson 1984: hal 57-58). Dalam ranah tersebut Anderson pun membedakan masalah dalam dua kategori, yakni: masalah publik dan masalah privat. Masalah-masalah, seperti: pendapatan yang rendah, udara yang polutif, makanan yang tidak sehat, banjir, atau prosedur pemeriksaan

pengadilan yang berbelit, dapat menjadi masalah publik jika atau manakala memang problem tersebut menimbulkan cukup kegelisahan atau ketidakpuasan yang menyebarkan orang-orang (yang memiliki kesadaran bersama akan masalah yang mereka rasakan bersama) mencari perbaikan.

Namun, apabila suatu kelompok mempunyai penghasilan yang rendah, misalnya, atau merasakan polusi udara disekitar perumahan yang mereka tempati tetapi menerima kondisi tersebut dan tidak melakukan suatu apapun atau tidak mendatangkan reaksi bagi banyak orang lain yang berkepentingan, maka sesuai dengan definisi di atas tidak dapat digolongkan pada masalah publik. Ia tetap menjadi masalah privat yang dirasakan oleh segelintir/minoritas warga masyarakat.

Hal tersebut di atas membawa kita pada pokok permasalahan yang kedua. Sesuatu dapat didefinisikan sebagai permasalahan dan oleh karena itu pemecahannya harus dicari. Misalnya, mulai awal tahun 1960-an, di Indonesia, kemiskinan dinyatakan sebagai, "masalah publik" dan pemberantasan kemiskinan dianggap tidak terlalu penting pada saat itu karena masih ada hal yang lebih penting, seperti: bagaimana menstabilkan politik dalam negeri yang ketika itu dirudung berbagai prahara. Hal itu tentu saja bagi para analis kebijakan menjadi katastrofi. Disatu Sisi ada masalah yang dirasakan bersama secara kolektif tetapi *political will* yang diambil oleh pemerintah ketika itu tidak berusaha untuk menyelesaikan persoalan yang ada. Selalu ada kemungkinan bahwa permasalahan akan didefinisikan berbeda oleh setiap pengambil keputusan. Oleh sebab itu

perhatian kita sekarang tidak hanya pada permasalahan saja tetapi pada bagaimana kita memahami masalah publik itu sendiri.

Timbul pertanyaan, berdasarkan dari gambaran sekelumit di atas: karakteristik atau sifat apakah yang dapat dikatakan sebagai masalah publik? Sebagian besar orang akan setuju pada ilustrasi berikut: bahwa bila mobil Didu kehabisan bensin dan mobil tersebut mogok, maka hal ini merupakan masalah privat. Bagaimanapun mungkin hal tersebut memang menjadi masalah yang aktifitas, tetapi ketergangguan ini hanya sebatas pada diri Didu semata, yang privat. Tetapi akan berbeda ceritanya apabila kekurangan bahan bakar terjadi secara meluas dimasyarakat, atau wilayah tertentu, yang menimbulkan kegalauan disertai kegelisahan mayoritas warga masyarakat. Hal ini dapat dikatakan sebagai suatu masalah publik. Lantas pertanyaan yang muncul selanjutnya, apa yang membedakan antara masalah privat dan masalah publik? Sesungguhnya kita dapat mengatakan bahwa masalah publik adalah sesuatu yang memiliki dampak yang luas, termasuk konsekuensi bagi orang-orang yang tidak terlihat secara langsung. Oleh sebab itu masalah publik dipengaruhi oleh konsekuensi-konsekuensi tak langsung dari berbagai transaksi hingga pada semacam tingkatan dianggap perlu untuk memiliki konsekuensi-konsekuensi yang terpelihara secara sistematis.

Selain masalah privat dan masalah publik yang dialami dalam perumusan masalah sebagai suatu kegiatan awal dalam proses kebijakan para analis juga perlu membedakan antara *masalah prosedural* dan *masalah substantif* (Anderson, 1984: hal 54). Masalah prosedural berhubungan dengan bagaimana pemerintah mengatur masalah tersebut, serta bagaimana masalah tersebut berhubungan

dengan pelaksanaan dan aktifitasnya. Sedangkan masalah substantif berhubungan dengan konsekuensi yang ada pada kegiatan manusia, apakah hal itu termasuk problem kelaparan, bahaya narkoba bagi kelompok muda, atau masalah polusi lingkungan. Perbedaan lainnya, yang didasarkan pada asal-usulnya, masalah dapat diteropong menjadi *masalah dalam negeri* dan *masalah luar negeri*. Dalam wilayah domestik kita dapat menemui masalah pendidikan, perpajakan, kriminalitas, transportasi, kesejahteraan dan lainnya. Sedangkan dalam aras global kekuatan angkatan bersenjata, bantuan keamanan untuk bangsa lain, serta pembatasan pembelian senjata menjadi masalah luar negeri yang sering muncul di negara-negara berkembang, termasuk juga Indonesia.

### **1.5.2 Stakeholder Analysis**

*Stakeholder Analysis* adalah metodologi yang digunakan untuk memfasilitasi kelembagaan dan kebijakan proses reformasi dengan memperhitungkan dan sering menggabungkan kebutuhan mereka yang memiliki ‘Pasak’ atau minat dalam reformasi yang sedang dipertimbangkan. Dengan informasi tentang para pemangku kepentingan, kepentingan mereka, dan kapasitas mereka untuk menentang reformasi, para pendukung reformasi dapat melakukannya memilih cara terbaik untuk mengakomodasi mereka sehingga memastikan kebijakan yang diadopsi secara politik realistis dan berkelanjutan.

*Stakeholder* adalah individu, kelompok organisasi baik laki-laki atau perempuan yang memiliki kepentingan, terlibat atau dipengaruhi (positive atau negative) oleh suatu kegiatan program pembangunan” Hertifah (2003: hal 29).

Menurut Nugroho (2014: hal 16-17) *stakeholder* dalam program pembangunan dapat diklasifikasikan berdasarkan perannya, yaitu :

- a. Policy creator, *stakeholder* yang berperan sebagai pengambil keputusan dan penentu suatu kebijakan.
- b. Koordinator, *stakeholder* yang berperan mengkoordinasikan *stakeholder* lain yang terlibat.
- c. Fasilitator, *stakeholder* yang berperan memfasilitasi dan mencukupi apa yang dibutuhkan kelompok sasaran.
- d. Implementer, *stakeholder* pelaksana kebijakan yang di dalamnya termasuk kelompok sasaran.
- e. Akselerator, *stakeholder* yang berperan mempercepat dan memberikan kontribusi agar suatu program dapat berjalan sesuai sasaran atau bahkan lebih cepat waktu pencapaiannya.

Para pemangku kepentingan di sebuah institusi manapun memiliki pengaruh yang penting bagi keberlangsungan institusi ataupun lembaga. Munawaroh (2016: hal 32-33) menyebutkan bahwa para pemangku kepentingan itu lebih sering disebut dengan *stakeholder*. *Stakeholder* merupakan sebuah frasa yang terbentuk dari dua buah kata, *stake* dan *holder*. Secara umum, kata *stakeholder* dapat diterjemahkan dengan pemangku kepentingan. Berdasarkan penjabaran diatas, secara garis besar konsep *stakeholder* sebagai individu atau organisasi baik profit maupun non profit yang memiliki kepentingan dengan perusahaan sehingga dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh pencapaian tujuan perusahaan. Selain itu, *stakeholder* semua pihak baik internal maupun eksternal yang memiliki hubungan



mempengaruhi maupun dipengaruhi, bersifat langsung maupun tidak langsung oleh perusahaan.

Marzully dan Denies (2012: hal 24) mengatakan hal pertama mengenai teori *stakeholder* adalah bahwa *stakeholder* merupakan sistem yang secara eksplisit berbasis pada pandangan tentang suatu organisasi dan lingkungannya, mengenai sifat saling mempengaruhi antara keduanya yang kompleks dan dinamis. *Stakeholder* dan organisasi saling mempengaruhi, hal ini dapat dilihat dari hubungan sosial keduanya yang berbentuk tanggung jawab dan akuntabilitas. Oleh sebab itu organisasi memiliki akuntabilitas terhadap *stakeholdernya*.

Totok Mardikanto (2014: hal 68) Premis dasar dari teori *stakeholder* adalah bahwa semakin kuat hubungan korporasi, maka akan semakin baik bisnis korporasi. Sebaliknya, semakin buruk hubungan korporasi maka akan semakin sulit. Hubungan yang kuat dengan para pemangku kepentingan adalah berdasarkan kepercayaan, rasa hormat, dan kerjasama. Teori *stakeholder* adalah sebuah konsep manajemen strategis, tujuannya adalah untuk membantu korporasi memperkuat hubungan dengan kelompok-kelompok eksternal dan mengembangkan keunggulan kompetitif.

Dalam Yunus Handoko (2014: hal 74) Teori *stakeholder* mengatakan bahwa perusahaan bukanlah entitas yang hanya beroperasi untuk kepentingannya sendiri namun harus memberikan manfaat bagi *stakeholdernya*. Dengan demikian, keberadaan suatu perusahaan sangat dipengaruhi oleh dukungan yang diberikan oleh *stakeholder* kepada perusahaan tersebut. Munawaroh (2016: hal 32-33) mengatakan bahwa pendapat lain mengenai *stakeholder* adalah orang yang secara

langsung atau tidak langsung dipengaruhi oleh suatu hal, serta mereka yang mungkin memiliki kepentingan dalam proyek dan atau kemampuan untuk mempengaruhi hasil, baik positif ataupun negatif. Selanjutnya *stakeholder* juga dibedakan menjadi dua jenis, yaitu internal *stakeholder* dan eksternal *stakeholder*. Eksternal *stakeholder* merupakan sekelompok individu yang bukan merupakan bagian dari anggota organisasi namun, mempengaruhi organisasi. Sedangkan internal *stakeholder* merupakan kelompok atau individu yang tidak secara tegas menjadi bagian dari lingkungan organisasi karena sebenarnya internal *stakeholder* adalah anggota dari organisasi, dimana para manajer memiliki tanggung jawab atas kepentingan mereka.

Sedangkan menurut Freedman dalam Saharuddin, (2013: hal 233), *stakeholder* merupakan kelompok atau individu yang dapat mempengaruhi dan atau dipengaruhi oleh pencapaian tujuan dari sebuah program. Budimanta dkk (dalam Saharuddin, (2013: hal 233) mengungkapkan bahwa, *stakeholder* juga diartikan sebagai mereka yang memiliki kepentingan dan keputusan tersendiri, baik sebagai individu maupun wakil kelompok jika memiliki karakteristik yaitu mempunyai kekuasaan, legitimasi, kepentingan terhadap program.

Meskipun Analisis Pemangku Kepentingan berasal dari ilmu bisnis, ia telah berevolusi menjadi bidang yang sekarang menggabungkan ilmu ekonomi, ilmu politik, permainan dan teori keputusan, dan ilmu lingkungan. Model *Stakeholder Analysis* saat ini menerapkan berbagai alat pada kedua kualitatif dan data kuantitatif untuk memahami pemangku kepentingan, posisi mereka, pengaruh dengan yang lain kelompok, dan minat mereka dalam reformasi tertentu. Selain

itu, ia menyediakan gagasan tentang dampak reformasi pada kekuatan politik dan sosial, menerangi sudut pandang yang berbeda menuju reformasi yang diusulkan dan potensi perebutan kekuasaan di antara kelompok dan individu, serta membantu mengidentifikasi strategi potensial untuk bernegosiasi dengan menentang pemangku kepentingan.

Seorang pemangku kepentingan adalah entitas apa pun dengan kepentingan atau saham yang dinyatakan atau dipikirkan dalam suatu kebijakan perhatian. Berbagai pemangku kepentingan yang relevan untuk dipertimbangkan untuk analisis bervariasi sesuai dengan kompleksitas daerah reformasi yang ditargetkan dan jenis reformasi yang diusulkan dan, di mana para pemangku kepentingan tidak terorganisir, insentif untuk memasukkan mereka. Pemangku kepentingan dapat dari segala bentuk, ukuran dan kapasitas. Mereka bisa individu, organisasi, atau tidak terorganisir kelompok. Dalam banyak kasus, para pemangku kepentingan termasuk dalam satu atau lebih kategori berikut: aktor internasional (misalnya donor), aktor nasional atau politik (misalnya legislator, gubernur), lembaga sektor publik (misalnya MDA), kelompok kepentingan (misalnya serikat pekerja, asosiasi medis), organisasi nirlaba komersial, swasta, organisasi nonprofit (LSM, yayasan), masyarakat sipil anggota, dan pengguna / konsumen.

Empat atribut utama penting untuk Analisis Pemangku Kepentingan: posisi pemangku kepentingan pada masalah reformasi, tingkat pengaruh (kekuasaan) yang mereka pegang, tingkat minat mereka ada dalam reformasi khusus, dan kelompok / koalisi di mana mereka berasal atau dapat berhubungan secara wajar dengan. Atribut-atribut ini diidentifikasi melalui berbagai data metode

pengumpulan, termasuk wawancara dengan pakar negara yang memiliki pengetahuan tentang pemangku kepentingan atau dengan pemangku kepentingan yang sebenarnya secara langsung.

Tingkat pengaruh tergantung pada kuantitas dan jenis sumber daya serta kekuatan pemangku kepentingan dapat marshal untuk mempromosikan posisinya pada reformasi. Tingkat bunga atau arti penting adalah prioritas dan pentingnya pemangku kepentingan melekat pada bidang reformasi.

Secara luas, atribut-atribut ini menandakan kemampuan yang harus diblokir atau dipromosikan oleh *stakeholder* reformasi, bergabung dengan yang lain untuk membentuk koalisi dukungan atau oposisi, dan memimpin arah / pembahasan reformasi. Oleh sebab itu *Stakeholder Analysis* memberikan pemahaman rinci tentang dampak politik, ekonomi, dan sosial dari reformasi pada kelompok yang berkepentingan, hirarki otoritas dan kekuatan di antara kelompok-kelompok yang berbeda dan persepsi nyata dari reformasi di antara kelompok-kelompok yang berbeda, yang semuanya penting bagi pendukung reformasi untuk dipertimbangkan.

Waktu adalah faktor penting dalam pelaksanaan *Stakeholder Analysis* untuk memastikan kegunaan hasil untuk perumusan kebijakan. Dalam banyak kasus, *Stakeholder Analysis* harus mendahului finalisasi proposal reformasi. Pada tahap awal perumusan kebijakan, *Stakeholder Analysis* dapat membantu mengukur kemungkinan penerimaan dan keberlanjutan reformasi kebijakan yang diantisipasi. Dengan memulai *Stakeholder Analysis* sebelum pengenalan reformasi dan terus memodifikasi proposal kebijakan selama proses desain, potensi

hambatan untuk implementasi dan hasilnya bisa dihindari. Ketika digunakan pada waktu yang tepat dan bersama dengan alat lain seperti analisis ekonomi politik kualitatif dan penilaian dampak sosial, *Stakeholder Analysis* dapat menginformasikan strategi tim tugas untuk mengatasi oposisi, membangun koalisi, dan menyalurkan informasi dan sumber daya untuk mempromosikan dan mempertahankan reformasi yang diusulkan.

Beberapa metode dapat digunakan untuk mengumpulkan data tentang pemangku kepentingan secara komprehensif dan cara yang efisien. Sebelum koleksi aktual, tinjauan singkat literatur latar belakang dan studi negara dapat memberikan pemahaman yang bermanfaat tentang politik negara ekonomi. Salah satu metode pengumpulan data adalah dengan melakukan wawancara langsung dengan pemangku kepentingan yang terlibat dalam bidang kebijakan tertentu. Metode kedua adalah mewawancarai lokal ahli di bidang yang memiliki pengetahuan tentang masalah dan kelompok-kelompok penting dan individu yang terlibat dalam bidang kebijakan.

Beberapa anggota tim negara (misalnya manajer negara) sering memegang lokal yang luas pengetahuan dan dapat memberikan pemahaman tangan pertama yang kritis tentang pemangku kepentingan yang mana relevan dengan bidang reformasi. Namun, kecuali jika sumber daya dan waktu tidak memungkinkan, wawancara ahli lokal dan internasional di bidang kebijakan atau negara dan / atau *stakeholder* itu sendiri sangat penting.

Wawancara yang luas dan inklusif akan mengarah pada proses Analisis Pemangku Kepentingan yang efektif karena akan mengungkap banyak aspek

ekonomi politik negara. Konten dan pertanyaan dari wawancara harus fokus pada informasi latar belakang tentang pembuatan kebijakan proses, informasi yang mengidentifikasi pemangku kepentingan kunci dari berbagai kelompok dalam proses reformasi, dan mengklarifikasi asumsi tentang kekuatan dan kepentingan pemangku kepentingan di keputusan membuat proses. Jumlah wawancara ditentukan oleh tim peneliti, dengan mempertimbangkan kondisi lapangan dan kendala logistik (misalnya sensitivitas, akses, waktu, anggaran, dll.).

### **1.6 Operasional Konsep**

Retribusi parkir adalah pungutan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang dikenakan pada pemakai kendaraan yang memarkirkan kendaraan di badan jalan, dan ruang/tempat parkir. Retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum adalah penyediaan pelayanan parkir di tepi jalan umum yang ditentukan oleh pemerintah daerah. Studi mengenai formulasi kebijakan memberikan perhatian yang sangat dalam pada sifat-sifat perumusan permasalahan publik. Sebab perumusan permasalahan publik merupakan fundamen dalam merumuskan kebijakan publik sehingga arahnya menjadi benar, tepat, dan sesuai. Perumusan masalah menurut William Dunn (1999: hal 26) akan sangat membantu para analis kebijakan untuk menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebab masalah publik, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang berseberangan/bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.

Selanjutnya kebijakan akan dibuat dengan memperhatikan berbagai aspek yang perlu untuk dicermati dahulu. Seperti dalam aspek Sumber Daya, aspek Personil,

aspek Anggaran, serta juga dilihat dari aspek di Lapangan yang seperti apa. Setelah melihat dan mempelajari itu semua nanti bisa menetapkan suatu kebijakan yang lebih teratur dan lebih efektif serta hasil yang didapatkan bisa maksimal. Pembuatan kebijakan ini akan melibatkan berbagai *stakeholder* seperti tentunya Kepala Daerah, Badan-badan yang menaungi suatu kebijakan tersebut dan juga tidak lupa Badan Pengawas yang nantinya akan mengawasi jalannya proses kebijakan tersebut.

Setelah suatu kebijakan dibuat dan disahkan nanti selanjutnya akan dilihat bagaimana proses implementasi kebijakan tersebut. Apakah sudah berjalan sesuai dengan semestinya apa belum dan malah menyimpang dari aturan yang sudah dibuat sebelumnya. Badan-badan pemerintahan terkait akan menjalankan kewajiban yang sudah diberikan kepada mereka dan nantinya sekaligus akan dinilai dan diawasi oleh badan pemerintahan lainnya.

## **1.7 Metode Penelitian**

### **1.7.1 Desain Penelitian**

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian kualitatif deskriptif. Penelitian kualitatif bertujuan untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu untuk menentukan adanya suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat. Dengan metode kualitatif ini nantinya peneliti dapat melakukan observasi untuk menggali informasi sedalam-dalamnya karena bergantung pada pengamatan yang terjadi. Serta dalam penelitian ini akan mendiskripsikan data yang diperoleh dari lapangan. Yaitu proses penetapan target retribusi parkir di Kota Semarang.

Penelitian ini menghasilkan data deskriptif yang berupa kata-kata atau kalimat, data berdasarkan teori dari pendapat orang-orang tertentu baik tertulis maupun lisan, dan perilaku yang dapat diamati. Penelitian kualitatif menurut Moleong (2007: hal 6) adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dll., secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.

### **1.7.2 Situs Penelitian**

Penelitian ini berfokus bagaimana sebenarnya pengelolaan perpustakaan tepi jalan umum di Kota Semarang serta bagaimana proses penetapan target retribusi parkir Kota Semarang tiap tahunnya.

### **1.7.3 Subyek Penelitian**

Subjek penelitian adalah sesuatu yang di dalam dirinya melekat atau terkandung objek penelitian. Sumber informasi yang didapatkan berasal dari Bapenda Kota Semarang, dan Bidang Parkir Dinas Perhubungan Kota Semarang serta para pengguna parkir di Kota Semarang.

### **1.7.4 Jenis Data**

Metode penelitian yang digunakan oleh peneliti dalam melakukan penelitian ini adalah kualitatif. Maka data yang dikumpulkan dan digunakan berupa kata-kata (ucapan, pendapat dan gagasan) maupun tindakan yang diperoleh melalui wawancara. Data yang diperoleh berupa kata, kalimat, lisan, maupun tertulis. Sekaligus sumber data tertulis yang diperoleh berupa dokumen dan arsip resmi



yang dimiliki oleh subjek yang diteliti. Peneliti dapat memperoleh data kualitatif melalui teknik-teknik pengambilan data secara kualitatif melalui orang-orang tertentu yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti.

#### **1.7.5 Sumber Data**

Peneliti menggunakan dua data berupa data primer dan data sekunder. Data primer merupakan hasil temuan lapangan berupa hasil interview dan pengamatan langsung. Sedangkan data sekunder berupa data tambahan seperti dari buku-buku atau literatur, sumber dari internet dan surat kabar serta media sosial.

Yang dimaksud sumber data dalam penelitian adalah subyek dari mana data dapat diperoleh. Sumber data adalah subyek penelitian dimana data menempel. Sumber data dapat berupa benda, gerak, manusia, tempat dan sebagainya. Menurut Lofland dan Lofland yang telah dikutip oleh Lexy. J. Moleong (2000: hal 112) dalam bukunya yang berjudul *Metodologi Penelitian Kualitatif*, mengemukakan bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya berupa data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Dalam penelitian ini penulis menggunakan dua sumber data yaitu :

- a. Sumber data primer, yaitu data yang langsung dikumpulkan oleh peneliti dari sumber pertamanya. Data ini berguna untuk lebih mengetahui secara mendalam tentang analisis implementasi perda Nomor 2 tahun 2012 di Kota Semarang sehingga bisa dibandingkan antara hasil data dari subjek penelitian dengan kondisi di lapangan.
- b. Sumber data sekunder, yaitu data yang langsung dikumpulkan oleh peneliti sebagai penunjang dari sumber pertama. Dapat juga dikatakan

data yang tersusun dalam bentuk dokumen-dokumen. Dalam penelitian ini, Data sekunder diperoleh dari berbagai jurnal-jurnal, buku-buku, literatur, dari internet dan juga surat kabar lainnya.

#### **1.7.6 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data merupakan langkah paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Pengumpulan data dapat dilakukan dalam berbagai setting, berbagai sumber, dan berbagai cara. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teknik pengumpulan data berupa:

##### **1. Wawancara**

Teknik pengumpulan data menggunakan teknik wawancara. Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti untuk mendapatkan keterangan lisan melalui bercakap-cakap dan berhadapan muka dengan orang yang dapat memberikan keterangan pada si peneliti. Dalam hal ini peneliti melakukan wawancara terhadap staff atau anggota Dinas Perhubungan Kota Semarang dan staf atau anggota Bapenda Kota Semarang.

##### **2. Observasi**

Observasi adalah pengumpulan data dengan cara melakukan pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala-gejala sosial dan kegiatan yang ada untuk memperoleh hasil yang sesuai dengan sasaran. Peneliti melakukan observasi atau mengamati objek penelitian yang diteliti yaitu bagaimana pengelolaan parkir tepi jalan

umum yang dalam hal ini, objek penelitian berada di Kota Semarang. Penelitian ini juga nantinya akan dilakukan selama beberapa minggu atau beberapa bulan hingga peneliti nantinya mendapatkan semua data dan hasil dari penelitiannya itu sendiri.

Hadari Nawawi (1995: hal 74) Pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap unsur - unsur yang tampak dalam suatu gejala atau gejala - gejala pada objek penelitian . Unsur unsur yang tampak itu disebut data atau informasi yang harus diamati dan dicatat secara benar dan lengkap. Metode ini untuk memperoleh data data dan mencatat mengenai efisiensi manajemen parkir. Metode ini juga dapat bermanfaat untuk menjelaskan data yang objektif dan data yang dikemukakan oleh para responden melalui interview, dengan demikian data yang diperoleh benar benar merupakan data yang dapat dipertanggungjawabkan.

### 3. Dokumentasi

Hadari Nawawi (1998: hal 133) Metode Dokumentasi adalah pengumpulan data melalui peninggalan tertulis, terutama berupa arsip-arsip juga termasuk buku-buku tentang pendapat, teori, dalil atau hukum-hukum dan sebagainya yang berhubungan dengan masalah penelitian. Metode dokumentasi dijadikan sebagai metode pelengkap. Data yang digali adalah data yang berkenaan dengan dokumen tertulis atau arsip Disan Perhubungan dalam mengatur tata kelola perparkiran. Dalam kegiatan ini dokumentasi berperan

sebagai alat kontrol data data yang diperoleh melalui wawancara dan observasi.

#### 4. Studi pustaka

Teknik pengumpulan data dengan cara mencari informasi dari literatur dan buku yang relevan dari penelitian. Dalam hal ini peneliti akan memakai sebagian besar wawancara mendalam dan observasi serta akan sedikit menggabungkan dokumentasi dan studi pustaka.

Tetapi porsi lebih besar akan terdapat di wawancara mendalam.

### **1.7.7 Analisis dan Interpretasi Data**

Analisa Data Kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapaat diceritakan kepada orang lain. Pada tahap ini data diperoleh dari menelaah seluruh data dari berbagai sumber yaitu wawancara, pengamatan, yang sudah dituliskan dalam catatan lapangan, telaah dokumen, foto, dan sebagainya. Tahapan dalam proses menganalisis data dalam penelitian kualitatif meliputi:

#### 1) Analisis Sebelum di Lapangan

Dalam langkah ini peneliti menganalisis terhadap data hasil studi pendahuluan atau data sekunder yang akan dijadikan fokus penelitian. Fokus penelitian tersebut masih sementara dan akan berkembang setelah peneliti masuk dan selama di lapangan.

#### 2) Analisis Data di Lapangan

Analisis data kualitatif pada tahap ini, peneliti sudah menganalisis pada saat pengumpulan data dan setelah selesai mengumpulkan data. Lalu pada saat wawancara, jika dirasa data belum terpenuhi seluruhnya maka peneliti dapat melakukan wawancara lagi hingga memperoleh data yang valid dengan dilakukan analisis data meliputi :

a) Reduksi Data (*Data Reduction*)

Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak sehingga perlu dicatat secara teliti dan rinci. Untuk itu perlu dilakukan analisis data melalui reduksi data. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, serta dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya apabila diperlukan. Reduksi data dapat dibantu dengan peralatan, seperti komputer, notebook, dan lain sebagainya.

Dalam mereduksi data, setiap peneliti akan dipandu oleh tujuan yang akan dicapai yaitu pada temuan. Oleh sebab itu, apabila peneliti dalam melakukan penelitian menemukan segala sesuatu yang dipandang asing, tidak dikenal, belum memiliki pola, justru itulah yang harus dijadikan perhatian peneliti dalam melakukan reduksi data.

b) Penyajian Data (*Data Display*)

Dalam penelitian, penyajian data kualitatif dapat dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antarkategori, dan sejenisnya. Bentuk penyajian data yang paling sering digunakan dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif. Dengan adanya penyajian data, maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, dan merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami tersebut.

c) Penarikan Kesimpulan (*Conclusion Drawing / Verification*)

Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan mengalami perubahan apabila tidak ditemukan bukti-bukti yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.

Kesimpulan dalam penelitian kualitatif merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu objek yang sebelumnya masih remang-remang atau bahkan gelap sehingga setelah diteliti menjadi jelas. Kesimpulan ini dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, maupun hipotesis atau teori.