

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Indonesia merupakan salah satu negara yang angka penggunaannya transportasi sangat padat, baik kendaraan yang dimiliki secara pribadi maupun kendaraan umum. Banyaknya kendaraan seringkali mengakibatkan macet dan ketersediaan lahan parkir yang tidak berbanding lurus dengan angka penggunaan transportasi. Parkir merupakan salah satu komponen atau aspek yang tidak terpisahkan dalam kebutuhan transportasi karena transportasi dari waktu ke waktu terus berkembang.

Pemanfaatan transportasi dapat dilihat dari berbagai kegiatan masyarakat, yakni manfaat ekonomi, manfaat sosial, manfaat politis, manfaat kewilayahan, tetapi dibalik semua manfaat yang diatas mempunyai dampak negatif, dimana dengan adanya perkembangan transportasi, maka peningkatan jumlah transportasi semakin meningkat, dengan meningkatnya jumlah transportasi maka akan memunculkan maraknya parkir liar.

Data yang di rilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS) jumlah kendaraan bermotor di Indonesia sebanyak 157.080.504 unit. Tingginya mobilitas masyarakat di suatu daerah dalam menjalankan perputaran roda pembangunan nasional yang khususnya di bidang perekonomian, maka diperlukan pelayanan jasa di bidang transportasi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam transportasi terdapat empat unsur transpor yaitu: jalan, kendaraan atau alat angkutan, tenaga penggerak dan terminal. Elemen penting dari transportasi yaitu tempat parkir, yang mana dimaksud dalam

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam Pasal 1 yang berbunyi Parkir adalah keadaan kendaraan tidak bergerak untuk beberapa saat dan ditinggalan oleh pengemudinya.

Parkir resmi adalah tindakan memarkir kendaraan di tempat yang telah diizinkan dan dikelola oleh pihak berwenang, seperti pemerintah daerah atau pengelola lahan parkir. Tempat parkir resmi biasanya memiliki rambu-rambu, petugas parkir dengan atribut resmi, dan tiket parkir yang sah. Juru parkir resmi biasanya memiliki surat izin atau surat tugas dari pemerintah daerah atau pengelola lahan parkir, yang membuktikan bahwa mereka berhak memungut biaya parkir, mengenakan seragam atau atribut resmi, seperti topi, baju, dan peluit, kemudian memberikan karcis atau tiket parkir sebagai bukti pembayaran parkir. Biaya parkir di tempat parkir resmi biasanya ditetapkan oleh pemerintah daerah dan harus sesuai dengan aturan yang berlaku, serta Pengelola lahan parkir bertanggung jawab atas keamanan dan keselamatan kendaraan yang diparkir di tempat mereka.

Kota Makassar, sebagai ibu kota Provinsi Sulawesi Selatan, mengalami pertumbuhan jumlah kendaraan bermotor yang pesat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan aktivitas ekonomi. Hal ini menyebabkan kebutuhan akan ruang parkir yang memadai semakin mendesak. Namun, ketersediaan lahan parkir yang terbatas dan perilaku pengguna jalan yang tidak disiplin menyebabkan maraknya parkir liar di berbagai ruas jalan.

Parkir liar tidak hanya mengganggu kelancaran lalu lintas, tetapi juga berpotensi menurunkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) akibat kebocoran pungutan jasa parkir oleh juru parkir liar. Fenomena ini memerlukan perhatian serius dari pemerintah kota

untuk menegakkan peraturan dan menciptakan sistem perparkiran yang tertib dan efisien.

Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 17 tahun 2006 Tentang pengelolaan parkir tepi jalan umum menjadi salah satu kebijakan dalam menertibkan masalah perparkiran oleh pemerintah Kota Makassar. Bentuk konkret peran pemerintah kota makassar melalui Dinas Perhubungan dan Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Parkir Kota Makassar telah melakukan berbagai upaya untuk mengatasi masalah ini. Langkah-langkah tersebut antara lain:

a. Pembentukan Tim Terpadu:

Melibatkan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), Dinas Perhubungan, TNI, dan Polri untuk memberantas juru parkir liar yang tidak resmi

b. Penegakan Peraturan:

Melaksanakan Peraturan Wali Kota Nomor 64 Tahun 2011 tentang Penegakan dan Penindakan Kawasan Parkir di Bahu Jalan, dengan tindakan seperti penggepokan ban dan penilangan kendaraan yang parkir sembarangan .

c. Sosialisasi dan Edukasi:

Mengundang masyarakat untuk meningkatkan kesadaran akan pentingnya mematuhi peraturan parkir demi kelancaran lalu lintas dan kenyamanan bersama .

Meskipun berbagai upaya telah dilakukan, efektivitasnya masih perlu dievaluasi. Beberapa kendala seperti kurangnya kesadaran masyarakat, terbatasnya lahan parkir, dan koordinasi antar instansi yang belum optimal menjadi tantangan dalam penertiban parkir liar .

Oleh karena itu, berdasarkan uraian masalah diatas penulis mengangkat judul :
Peran Pemerintah Daerah Dalam Kebijakan Perparkiran di Kota Makassar

1.2 RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana bentuk kebijakan pemerintah daerah dalam mengatur perparkiran di kota makassar?
2. Apa faktor pendukung dan penghambat dari implementasi kebijakan perparkiran di kota makassar ?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Merujuk pada rumusan masalah penelitian diatas, maka tujuan peneliatian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana bentuk kebijakan pemerintah daerah dalam mengatur perparkiran di kota makassar.
2. Agar dapat mengetahui faktor pendukung dan penghambat dari implementasi kebijakan perparkiran di kota makassar

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Adapun manfaat Penelitian yakni sebagai berikut :

1. Segi Akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan Ilmu pemerintahan, khususnya kajian yang berkaitan dengan peran pemerintah dalam kebijakan perparkiran di kota makassar.

2. Segi Praktis, hasil dari penelitian ini dapat menjadi bahan rujukan, pertimbangan dan evaluasi Badan pemerintah daerah kota makassar dalam kebijakan perparkiran.
3. Segi Metodologis, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan acuan bagi peneliti lain yang juga tertarik untuk mengkaji kebijakan perparkiran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Peran

2.1.1 Definisi Peran

Peran merupakan aspek yang dinamis dalam kedudukan terhadap sesuatu. Apabila seseorang melakukan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peran. Peran terdiri atas harapan-harapan yang melekat pada ciri-ciri perilaku tertentu yang seharusnya dilaksanakan oleh seseorang yang menduduki posisi atau status sosial tertentu dalam masyarakat. Setiap peran memiliki tugas-tugas tertentu yang harus dilaksanakan oleh pengemban peran. Pendapat lain dalam buku sosiologi suatu pengantar bahwa "Peranan adalah suatu perilaku yang diharapkan oleh orang lain dari seseorang yang menduduki status tertentu".

2.1.2 Jenis-Jenis Peran

Peran terbagi dalam beberapa jenis, Soejono Soekanto menjelaskan beberapa jenis-jenis peran, yaitu:

- a. Peranan dasar (*role basic*) yaitu peranan yang selalu penting didalam setiap situasi sosial maupun fisik. peran ini tidak dapat diubah.
- b. Peranan umum (*role generalized*) yaitu suatu peranan yang mencangkup situasi yang sangat luas.
- c. Peranan yang menjiwai (*role internalized*) yaitu peranan yang menjiwai diri seseorang.

2.2 Pemerintah Daerah

2.2.1 Definisi Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 1 ayat 2, adalah sebagai berikut: Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan di atas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi di mana unsur penyelenggara pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah.

2.2.2 Fungsi Pemerintah Daerah

Fungsi pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah menjalankan, mengatur, dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan. Fungsi pemerintah daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adalah :

- a. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

- b. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
- c. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah.

Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumberdaya alam, dan sumber daya lainnya. Asas Pemerintahan Daerah Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah.

2.2.3 Asas Pemerintah Daerah

- a. Asas Desentralisasi

Asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengolah dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka penjalanan urusan pemerintahan.

- b. Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal wilayah tertentu.

- c. Asas Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa; dari pemerintah provinsi kepada pemerintah

kabupaten/kota dan/atau desa; sertadari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk tugas tertentu.

2.3 Parkir

2.3.1 Definisi Parkir

Parkir Menurut pasal 1 Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menyatakan bahwa parkir adalah keadaan kendaraan berhenti atau tidak bergerak untuk beberapa saat dan ditinggalkan pengemudinya. Lalu lintas berjalan menuju suatu tempat tujuan dan setelah mencapai tempat tersebut kendaraan membutuhkan suatu tempat pemberhentian. Tempat pemberhentian tersebut kemudian disebut sebagai ruang parkir.

Agar sistem transportasi menjadi lebih efisien maka pada tempat-tempat yang dianggap dapat membangkitkan pergerakan perjalanan harus menyediakan fasilitas pelayanan yang memadai. Bertambahnya jumlah penduduk dan semakin meningkatnya kepemilikan kendaraan akan menimbulkan meningkatnya permintaan jalan untuk menampung kegiatan lalu lintas. Penyediaan tempat-tempat parkir di pinggir jalan pada lokasi jalan tertentu baik di badan jalan maupun dengan menggunakan sebagian dari perkerasan jalan mengakibatkan turunnya kapasitas jalan, terhambatnya arus lalu lintas, dan penggunaan jalan menjadi tidak efektif. Penyediaan fasilitas parkir juga dapat berfungsi sebagai salah satu alat pengendali lalu lintas.

Untuk memenuhi kebutuhan tersebut maka pada Kawasan-kawasan tertentu dapat disediakan fasilitas parkir untuk umum yang diusahakan sebagai suatu kegiatan yang berdiri sendiri dengan memungut bayaran ataupun tidak dipungut bayaran. Fasilitas tersebut dapat berupa taman parkir dan/atau gedung parkir.

Penyediaan fasilitas parkir ini dapat pula merupakan kegiatan ataupun bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan pokok misalnya gedung pertokoan, gedung perkantoran, ataupun gedung sekolah. Parkir Dalam Sistem Transportasi Pada dasarnya sistem transportasi terbagi atas 3 elemen utama yaitu kendaraan, prasarana lintasan dan terminal. Lalu-lintas berjalan menuju suatu tempat tujuan dan setelah mencapai tempat tersebut kendaraan membutuhkan suatu tempat pemberhentian. Tempat pemberhentian tersebut kemudian disebut sebagai ruang parkir. Agar sistem transportasi kendaraan menjadi lebih efisien maka pada tempat-tempat yang dianggap dapat membangkitkan pergerakan perjalanan harus menyediakan fasilitas pelayanan yang memadai. Bertambahnya jumlah penduduk dan semakin meningkatnya kepemilikan kendaraan akan menimbulkan meningkatnya permintaan jalan untuk menampung kegiatan lalu lintas. Penyediaan tempat-tempat parkir dipinggir jalan pada lokasi jalan tertentu baik di badan jalan maupun dengan menggunakan sebagian dari perkerasan jalan mengakibatkan turunnya kapasitas jalan, terhambatnya arus lalu lintas dan penggunaan jalan menjadi tidak efektif.

2.3.2 Jenis-Jenis Parkir

Jenis-Jenis Parkir Lalu lintas baik yang bergerak pada suatu saat akan berhenti. Setiap perjalanan akan sampai pada tujuan sehingga kendaraan harus diparkir. Sarana perparkiran merupakan bagian dari sistem transportasi dalam perjalanan mencapai tujuan karena kendaraan di gunakan memerlukan parkir. Sarana parkir ini pada dasarnya dapat diklasifikasikan menjadi:

a. Parkir di jalan (*on street parking*)

Parkir di tepi jalan umum adalah jenis parkir yang penempatannya di sepanjang tepi badan jalan dengan ataupun tidak melebarkan badan jalan itu sendiri bagi fasilitas parkir. Parkir jenis itu sangat menguntungkan bagi pengunjung yang menginginkan parkir dekat dengan tempat tujuan. Tempat tersebut dapat ditemui di kawasan permukiman berpendapatan cukup tinggi serta pada kawasan pusat perdagangan dan perkantoran yang umumnya tidak siap untuk menampung pertambahan dan perkembangan jumlah kendaraan yang parkir. Kekurangan parkir jenis ini dapat mengurangi kapasitas jalur lalu lintas yaitu badan jalan yang digunakan sebagai tempat parkir

b. Parkir di luar jalan (*off the street*)

Parkir di luar jalan Untuk menghindari terjadinya hambatan akibat parkir di jalan maka parkir kendaraan di luar jalan/off street parking menjadi pilihan yang terbaik. Terdapat dua jenis parkir di luar jalan yaitu pelataran parkir dan gedung parkir.

2.4 Kebijakan

2.4.1 Definisi Kebijakan

Istilah kebijakan seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah tujuan (goals), program, keputusan, Undang-Undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar. Kebijakan pada intinya adalah sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum maupun khusus. Sejalan dengan makna kebijakan yang dikemukakan oleh *United Nation* tersebut di atas, Fredrick memberikan pengertian kebijakan, yaitu serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam satu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Anderson mengatakan bahwa kebijakan itu adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Berdasarkan pengertian tentang kebijakan yang telah diuraikan di atas maka dapat disimpulkan bahwasanya kebijakan dapat dilakukan secara umum, namun pada kenyataannya lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam tindakan-tindakan atau perilaku pemerintah serta perilaku Negara pada umumnya yang lebih dikenal dengan sebutan kebijakan Negara atau kebijakan publik (*publik policy*). Sedangkan pengertian kebijakan publik atau Negara itu sendiri juga didefinisikan berbeda oleh para ahli, seperti yang dikemukakan oleh

Dye bahwa kebijakan Negara sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Lebih lanjut Dye, mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu harus ada tujuannya dan bersikap objektif serta meliputi semua tindakan pemerintah.

Edward dan Sharkansky Mengatakan bahwa kebijakan Negara yaitu “*is what government say and do, or not do, it is the goals or purposes of government programs*” (adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, kebijakan Negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah).

Berdasarkan pengertian di atas bagaimanapun rumusannya pada hakikatnya kebijakan Negara mengarah kepada kepentingan publik, dengan mempertimbangkan nilai-nilai yang ada. Oleh karena itu, maka kebijakan Negara dapat disimpulkan sebagai serangkaian tindakan yang dilakukan ataupun tidak dilakukan pemerintah, baik yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Berdasarkan pengertian tentang kebijakan dan kebijakan publik yang telah diuraikan di atas, Islamy mengemukakan beberapa elemen penting tentang kebijakan Negara (*public policy*), yaitu:

- a. Bahwa kebijakan Negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Kebijakan Negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.

c. Kebijakan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu perlu dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.

d. Kebijakan Negara harus ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Kebijakan publik merupakan sebuah proses yang terus menerus, karena itu yang paling penting adalah siklus kebijakan. Siklus kebijakan meliputi formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan. Kebijakan yang telah diformulasikan atau dirumuskan bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks ini dapat dimengerti, bahwa kebijakan tidak akan sukses, jika dalam pelaksanaannya tidak ada kaitannya dengan tujuan yang telah ditetapkan. Seringkali ada anggapan setelah kebijakan disahkan oleh pihak yang berwenang dengan sendirinya kebijakan itu akan dilaksanakan, dan hasil-hasilnya pun akan mendekati seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan tersebut. Dalam proses kebijakan publik yang akan diterapkan, melalui proses/tahapan yang cukup panjang. Thomas R. Dye menguraikan proses kebijakan publik dalam beberapa tahapan, di antaranya :

a. Identifikasi masalah kebijakan

b. Penyusunan agenda

c. Perumusan kebijakan

d. Pengesahan kebijakan

e. Implementasi kebijakan

f. Evaluasi kebijakan.

Perumusan Kebijakan Publik Perumusan kebijakan adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu

apa yang terjadi pada fase ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang. Perlu diingat pula bahwa perumusan kebijakan publik yang baik adalah perumusan yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi, sebab sering kali para pembuat kebijakan beranggapan bahwa perumusan kebijakan publik yang baik adalah sebuah konsep yang sarat dengan pesan-pesan ideal dan normatif, namun tidak mendasar. Dalam tataran konseptual perumusan kebijakan tidak hanya berisi gagasan pikiran atau pendapat para pemimpin yang mewakili anggota, tetapi juga berisi opini publik (*publik opinion*) dan suara publik (*publik voice*), seperti dijelaskan oleh Parson.

Hal ini disebabkan oleh proses pembuatan kebijakan pada esensinya tidak pernah bebas nilai (*value free*) sehingga berbagai kepentingan akan selalu mempengaruhi proses pembuatan kebijakan. Mengikuti pendapat Anderson, Bintoro Tjokroamidjojo, Bapak Administrasi Pembangunan Indonesia, mengemukakan bahwa "*Policy Formulation* sama dengan *Policy Making*, dan ini berbeda dengan *decision making* (pengambilan keputusan)". *Policy making* memiliki konteks pengertian yang lebih luas dari *decision making*. Sedangkan William R. Dhall mendefinisikan *decision making* sebagai pemilihan atas berbagai macam alternatif.

Sementara Nigro mengemukakan bahwa tidak ada perbedaan mutlak yang dapat dibuat antara pengambilan keputusan *decision making* dengan pembuatan kebijakan (*policy making*), karena itu, setiap pembuatan kebijakan adalah suatu pembuatan keputusan. Akan tetapi, pengambilan kebijakan

membentuk rangkaian-rangkaian tindakan yang mengarah ke banyak macam keputusan yang dibuat dalam rangka mencapai tujuan-tujuan yang telah dipilih. Selanjutnya, Tjokroamidjojo menegaskan bahwa “apabila pemilihan alternatif itu sekali dilakukan dan selesai, maka kegiatan tersebut disebut pengambilan keputusan, sebaliknya bila pemilihan alternatif itu terus-menerus dilakukan dan tidak pernah selesai, maka kegiatan tersebut dinamakan perumusan kebijakan. Dengan demikian, pengertian perumusan kebijakan menyangkut suatu proses yang terdiri dari sejumlah langkah-langkah. Ripley menjelaskan beberapa langkah dalam kebijakan publik, yaitu:

1. *Agenda setting*
2. *Formulation dan legitimation*
3. *Program Implementation*
4. *Evaluation of implementation, performance, and impacts*
5. *Decisions about the future of the policy and program*

Dengan demikian, berdasarkan pendapat Ripley tersebut, ruang-lingkup Formulasi Kebijakan Publik lebih menekankan pada tahapan agenda setting, agenda Pemerintah, formulasi dan legitimasi, serta pengambilan dan pengumuman kebijakan untuk mencapai sasaran seperti apa yang telah dijelaskan di atas. Beberapa pakar menjelaskan bahwa proses perumusan kebijakan publik selalu dan harus memperhatikan beberapa karakteristik penting agar dapat mencapai sasaran kebijakan yang dituangkan dalam tahapan implementasi kebijakan. Misalnya, dijelaskan oleh O’ Jones bahwa ada

empat varian kelompok kepentingan bila dilihat atas interest dan akses serta kebutuhan masyarakat pada perumusan kebijakan publik, yaitu;

- a. kelompok kepentingan yang terorganisasi dengan baik dengan akses yang mapan,
- b. kelompok kepentingan yang terorganisasi dengan baik tanpa akses yang mapan,
- c. kelompok kepentingan yang tidak terorganisasi dengan baik tetapi memiliki akses yang mapan, dan
- d. kelompok kepentingan yang tidak terorganisasi sekaligus juga tidak memiliki akses yang mapan.

Berbagai peraturan dirumuskan oleh pimpinan maupun eksekutif yang ditindaklanjuti oleh birokrasi terkait bekerjasama dengan masyarakat (*stakeholders*). Konsepsi itu memberikan petunjuk bahwa kegagalan implementasi kebijakan merupakan bagian dari tugas dan tanggung jawab jajaran birokrasi. Untuk kepentingan proses implementasi kebijakan publik yang selalu direspon oleh masyarakat secara positif, para perumus kebijakan harus senantiasa melakukan negosiasi secara langsung dengan masyarakat yang terkena dampak suatu kebijakan. Pandangan itu mengingatkan atas konsep "*policy environment*" yang diungkapkan oleh Dye sehingga perlu hati-hati dalam implementasinya karena antara perumusan kebijakan dan implementasinya tidak dapat dipisahkan. Disamping itu setiap perumusan kebijakan yang baik harus terkandung nuansa implementasi dan tolok ukur keberhasilannya,

sehingga kebijakan yang telah dirumuskan dan diwujudkan dalam bentuk program harus selalu bertujuan dapat diimplementasikan.

2.4.2 Aktor Formulasi Kebijakan Publik

Kajian terhadap aktor perumus kebijakan merupakan hal yang penting. Para aktor merupakan penentu isi kebijakan dan pemberi warna dinamika tahapan-tahapan proses kebijakan. Sesuai dengan pendapat Winarno, jika tipe kebijakan berpengaruh terhadap tingkat kesulitan yang dapat terjadi dalam proses formulasi kebijakan, maka aktor-aktor pelaksana dan hubungan antar aktor berpengaruh langsung terhadap keberhasilan proses formulasi kebijakan. Para aktor tersebut masing-masing mempunyai karakteristik yang menunjukkan kekuatannya mempengaruhi proses kebijakan.

Perumusan kebijakan dalam prakteknya akan melibatkan berbagai aktor, baik yang berasal dari aktor negara maupun aktor non negara atau yang disebut oleh Anderson dalam Abdul Wahab sebagai pembuat kebijakan resmi (*official policymakers*) dan peserta non pemerintahan (*nongovernmental participants*). Pembuat kebijakan resmi adalah mereka yang memiliki kewenangan legal untuk terlibat dalam perumusan kebijakan publik. Mereka ini terdiri atas legislatif, eksekutif, badan administratif, serta pengadilan. Legislatif merujuk kepada anggota kongres/dewan yang seringkali dibantu oleh para staffnya. Adapun eksekutif merujuk kepada Presiden dan jajaran kabinetnya. Sementara itu, badan administratif menurut merujuk kepada lembaga-lembaga pelaksana kebijakan. Di pihak lain menurut, Pengadilan juga merupakan aktor yang memainkan peran besar dalam perumusan kebijakan melalui kewenangan

mereka untuk mereview kebijakan serta penafsiran mereka terhadap undang-undang dasar. Dengan kewenangan ini, keputusan pengadilan bisa mempengaruhi isi dan bentuk dari sebuah kebijakan publik.

Selain pembuat kebijakan resmi, terdapat pula peserta lain yang terlibat dalam proses kebijakan yang meliputi diantaranya kelompok kepentingan; partai politik; organisasi penelitian; media komunikasi; serta individu masyarakat. Mereka ini yang disebut sebagai peserta non pemerintahan (*nongovernmental participants*) karena penting atau dominannya peran mereka dalam sejumlah situasi kebijakan, tetapi mereka tidak memiliki kewenangan legal untuk membuat kebijakan yang mengikat. Peranan mereka biasanya adalah dalam menyediakan informasi; memberikan tekanan; serta mencoba untuk mempengaruhi. Mereka juga dapat menawarkan proposal kebijakan yang telah mereka siapkan. Jadi meskipun pada akhirnya kebijakan ditentukan oleh institusi yang berwenang, keputusan diambil setelah melalui proses informal negosiasi dengan berbagai pihak yang berkepentingan.

Dengan demikian keterlibatan aktor lain dalam pemberian ide terhadap proses perumusan kebijakan tetap atau sangat diperlukan. Lembaga/instansi pemerintah banyak terlibat dalam perumusan ataupun pengembangan kebijakan publik. Hal ini terkait dengan pemahaman bahwa kebijakan sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah mengenai masalah tertentu sehingga keterlibatan lembaga itu sebagai aparat pemerintah dalam ikut menentukan kebijakan menjadi semakin terbuka. Dengan pemahaman tersebut, maka lembaga/instansi Pemerintah telah menjadi pelaku penting dalam proses

pembuatan kebijakan. Selain itu, lembaga/instansi pemerintah juga menjadi sumber utama mengenai usul-usul pembuatan kebijakan dalam sistem politik. Lembaga/instansi tersebut secara khas tidak hanya menyarankan kebijakan, tetapi juga secara aktif melakukan lobi dan menggunakan tekanan-tekanan dalam penetapan kebijakan publik. Aktor-aktor yang terlibat dalam formulasi pun memiliki peran yang berbeda dengan evaluasi rancangan kebijakan.

Aktor-aktor dalam formulasi adalah individu atau kelompok yang memiliki kepentingan dengan kebijakan yang dibuat dan berasal dari berbagai kalangan. Dalam formulasi paling tidak, stakeholders bisa berasal dari legislatif, eksekutif maupun kelompok kepentingan. Ketiganya berada dalam kepentingan yang sama dalam pengambilan keputusan sedangkan dalam evaluasi rancangan kebijakan, aktor-aktor yang terlibat dalam eksekutif tetapi berasal dari tingkat pemerintahan yang berbeda.

Hubungan antar aktor ini bisa bersifat *horizontal*, *vertikal*, maupun antar lembaga. Secara umum dapat dikatakan bahwa semakin banyak aktor yang terlibat dalam formulasi sebuah kebijakan, maka akan semakin sulit pula kebijakan tersebut diimplementasikan dan mencapai tujuan yang diharapkan. Hal ini mudah dipahami karena semakin banyak aktor yang terlibat, maka akan semakin banyak pula biaya koordinasi yang dibutuhkan, semakin banyak pula kepentingan yang bersaing untuk didahulukan, belum lagi masalah kewenangan dan tanggung jawab antar aktor yang mesti diperjelas terlebih dahulu.

Secara umum aktor-aktor atau yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan dibagi dalam dua kategori besar yakni:

1. Aktor *Inside Government*, pada umumnya meliputi:
 - a. Eksekutif (Presiden; Staf Penasihat Presiden; para Menteri, para Kepala Daerah) yang umumnya merupakan jabatan politis;
 - b. Anggota-anggota dari badan perwakilan rakyat (Lembaga Legislatif);
 - c. Badan dan orang-orang Yudikatif secara parsial; dan d) Birokrasi.

2. Aktor *Outside Government*, pada umumnya meliputi:
 - a. Kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) yang bisa berwujud LSM (NGO). Kelompok/ikatan profesional, kelompok bisnis, perserikatan buruh, bahkan organisasi atau lembaga keagamaan
 - b. Akademisi, peneliti dan konsultan, pihak swasta (perusahaan) memberikan layanan sesuai permintaan pemerintah)
 - c. Politisi
 - d. Media massa
 - e. Opini publik
 - f. Kelompok sasaran kebijakan (*beneficiaries*)
 - g. Lembaga-lembaga donor.

Orang-orang yang terlibat dalam formulasi kebijakan publik tersebut sebagai aktor formulasi kebijakan publik. Sebutan lain bagi aktor adalah partisipan, peserta perumusan kebijakan publik. Oleh karena kebijakan publik mempunyai tingkatan-tingkatan (nasional, umum, khusus, dan teknis), maka para aktor formulasi kebijakan di setiap tingkat-tingkatan tersebut berbeda.

Tentunya agar kebijakan yang dihasilkan benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat, salah satu alternatif yang dilakukan adalah kemauan pemerintah untuk membangun jaringan dengan aktor di luar pemerintah, yaitu aktor *privat* dan aktor *civil society*. Pemerintah sudah tidak tepat lagi memandang aktor-aktor tidak resmi sebagai "lawan politik" tetapi sudah saatnya pemerintah menjadikan aktor-aktor itu sebagai "sahabat" dalam membicarakan produk-produk kebijakan publik di daerah.

2.5 Kerangka Konsep

Peneliti mengembangkan kerangka konseptual demi mendukung visualisasi alur berpikir peneliti. Dimana Peran pemerintah daerah dalam kebijakan perpajakan di kota Makassar di dasarkan pada Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2006, aturan inilah yang menjadi dasar hukum terhadap penelitian ini.

Kebijakan tentang aturan parkir di kota makassar oleh pemerintah Daerah harus menjadi salah satu perhatian prioritas agar menciptakan keteraturan dalam masalah perpajakan dan dapat mengurai parkir liar yang marak terjadi saat ini.

Untuk lebih jelasnya uraian diatas, maka dapat disusun suatu kerangka konsep yang dijabarkan melalui skema berikut:

Gambar 1: Kerangka Pikir Penelitian

