



Department of Digital Business

Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)

Homepage: <https://journal.ilmudata.co.id/index.php/RIGGS>

Vol. 5 No. 2 (2026) pp: 628-635

P-ISSN: 2963-9298, e-ISSN: 2963-914X

Potential Loss Retribusi Parkir Berbasis Tender Di Kota Kupang: Analisis Implementasi Kebijakan Van Meter & Van Horn

Gresia Yuliana Umbu Pati¹, Rosalina Enggelina Masнено², Deserlin Amuniansi Mbadhi³, Tantri Atarabu⁴, Mario Alamsyah Dimamesa⁵, Jessica Christin Tey Seran⁶, Robbi Rehand Paulus Lay⁷

¹⁻⁷Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Universitas Nusa Cendana

gracepati0109@gmail.com

Abstrak

Pengelolaan retribusi parkir di Kota Kupang dilaksanakan melalui sistem tender kepada pihak ketiga, di mana kontraktor pemenang membayar nilai kontrak tetap kepada pemerintah dan selanjutnya menguasai seluruh penerimaan di lapangan. Skema ini secara struktural menciptakan celah antara potensi riil penerimaan parkir dan nilai setoran resmi ke kas daerah, yang dikenal sebagai potential loss. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana desain sistem tender, perilaku aktor pelaksana, serta kelemahan mekanisme pengawasan pemerintah daerah berkontribusi terhadap terjadinya kebocoran Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sektor parkir. Metode yang digunakan adalah studi literatur dengan pendekatan analisis konseptual berbasis teori implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn (1975). Hasil kajian menunjukkan bahwa potential loss tidak semata-mata disebabkan oleh perilaku menyimpang individu di lapangan, melainkan merupakan konsekuensi sistemik dari interaksi berbagai faktor. Terdapat tiga lapisan kegagalan utama yang saling memperkuat, yaitu kegagalan dalam desain kebijakan yang tidak berbasis pada pengukuran potensi riil, kegagalan kontrol kelembagaan akibat lemahnya pengawasan dan verifikasi penerimaan, serta kegagalan dalam penyalarsan insentif di sepanjang rantai implementasi antara pemerintah, kontraktor, dan juru parkir. Kondisi ini diperparah oleh adanya asimetri informasi dan keterbatasan sumber daya pengawasan. Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan perbaikan sistem melalui penyusunan kontrak tender berbasis survei potensi yang akurat, penguatan mekanisme pelaporan dan verifikasi penerimaan, serta penataan ulang skema insentif bagi seluruh aktor pelaksana. Upaya ini diharapkan dapat meminimalisir kebocoran dan mengoptimalkan penerimaan daerah dari sektor retribusi parkir.

Kata kunci: Potential Loss, Retribusi Parkir, Sistem Tender, Implementasi Kebijakan, Van Meter Dan Van Horn, Kota Kupang

1. Latar Belakang

Otonomi daerah mendorong pemerintah kabupaten/kota untuk memaksimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai basis kemandirian fiskal (Oates, 1999). Dalam kerangka desentralisasi fiskal, daerah tidak lagi sepenuhnya bergantung pada transfer dari pemerintah pusat, melainkan dituntut untuk mampu mengelola dan mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan yang dimiliki secara mandiri. Kemandirian fiskal ini menjadi indikator penting dalam menilai kapasitas daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik secara efektif. Semakin tinggi kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah, semakin besar pula fleksibilitas pemerintah daerah dalam menentukan prioritas pembangunan sesuai dengan kebutuhan lokal.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menegaskan bahwa PAD bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta pendapatan lain yang sah. Ketentuan ini memberikan landasan hukum yang kuat bagi pemerintah daerah untuk menggali berbagai potensi pendapatan yang tersedia. Dalam praktiknya, pajak daerah dan retribusi daerah menjadi dua komponen utama yang paling langsung berkaitan dengan aktivitas ekonomi masyarakat. Oleh karena itu, optimalisasi kedua sumber ini menjadi krusial dalam meningkatkan kapasitas fiskal daerah.

Retribusi parkir, sebagai bagian dari retribusi jasa umum, merupakan salah satu sumber PAD yang memiliki potensi signifikan namun kerap belum teroptimalkan, khususnya di kota-kota berkembang seperti Kota Kupang. Aktivitas parkir merupakan fenomena yang tidak terpisahkan dari pertumbuhan ekonomi dan mobilitas

masyarakat perkotaan. Seiring dengan meningkatnya jumlah kendaraan bermotor dan intensitas aktivitas perdagangan serta jasa, kebutuhan terhadap ruang parkir juga meningkat secara signifikan. Kondisi ini seharusnya menjadi peluang bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan penerimaan melalui pengelolaan retribusi parkir yang efektif dan efisien.

Namun demikian, dalam banyak kasus, potensi tersebut belum dapat dimanfaatkan secara optimal. Pajak dan retribusi daerah merupakan instrumen utama dalam pembiayaan pemerintah lokal di negara berkembang (Bahl & Bird, 2008). Pernyataan ini menegaskan bahwa kegagalan dalam mengelola retribusi daerah, termasuk retribusi parkir, tidak hanya berdampak pada kehilangan pendapatan, tetapi juga pada keterbatasan kapasitas pemerintah dalam menyediakan layanan publik. Dengan kata lain, permasalahan dalam pengelolaan retribusi parkir bukan sekadar isu teknis, melainkan juga memiliki implikasi strategis terhadap pembangunan daerah secara keseluruhan.

Di Kota Kupang, pengelolaan retribusi parkir tepi jalan umum dilaksanakan melalui mekanisme tender kepada pihak ketiga. Dalam skema ini, pemerintah daerah menyerahkan hak pengelolaan titik-titik parkir kepada kontraktor swasta melalui proses lelang, di mana para peserta tender mengajukan penawaran nilai kontrak tahunan. Pemenang tender kemudian memperoleh hak eksklusif untuk mengelola titik parkir yang telah ditetapkan, dengan kewajiban menyetorkan nilai kontrak yang telah disepakati kepada pemerintah daerah. Seluruh penerimaan yang diperoleh di lapangan menjadi hak kontraktor di luar nilai yang telah disetorkan (Fanggidae & Kapioru, 2014; Obaria dkk., 2025).

Secara teoritis, mekanisme ini dirancang untuk meningkatkan efisiensi pengelolaan melalui keterlibatan pihak swasta yang dianggap lebih fleksibel dan responsif terhadap dinamika lapangan. Namun, dalam praktiknya, skema tender ini justru menimbulkan sejumlah persoalan mendasar yang perlu dikritisi secara akademis. Skema ini memiliki dua karakteristik mendasar yang perlu dikritisi secara akademis. Pertama, nilai kontrak tender ditentukan berdasarkan estimasi tanpa survei potensi yang valid dan terverifikasi secara independen. Penetapan nilai kontrak yang tidak berbasis data empiris membuka peluang terjadinya kesenjangan antara potensi riil penerimaan dan nilai kontrak yang disepakati.

Kedua, setelah kontrak ditandatangani, pemerintah kehilangan akses terhadap data penerimaan riil di lapangan karena tidak ada kewajiban pelaporan periodik yang terstruktur dari pihak kontraktor (Bonlae dkk., 2025; Lobo dkk., 2025). Kondisi ini menciptakan asimetri informasi yang signifikan antara pemerintah sebagai pemilik kewenangan dan kontraktor sebagai pelaksana di lapangan. Kontraktor memiliki informasi penuh mengenai jumlah penerimaan yang diperoleh, sementara pemerintah hanya mengetahui nilai setoran yang telah disepakati dalam kontrak. Ketidakseimbangan informasi ini berpotensi mendorong perilaku oportunistik yang merugikan kepentingan daerah.

Permasalahan tersebut semakin terlihat jelas ketika dikaitkan dengan data realisasi penerimaan. Data realisasi menunjukkan bahwa penerimaan retribusi parkir di Kota Kupang secara konsisten berada jauh di bawah potensi yang seharusnya dapat dicapai. Pada tahun 2023, realisasi hanya mencapai 56,46% dari target; pada 2024 turun ke 38%; dan pada kuartal pertama 2025 baru menyentuh 24,98% (Lobo dkk., 2025). Tren penurunan ini menunjukkan adanya permasalahan struktural yang tidak dapat dijelaskan semata-mata oleh faktor eksternal seperti penurunan aktivitas ekonomi atau perubahan pola mobilitas masyarakat.

Di sisi lain, penelitian Fanggidae dan Kapioru (2014) menghitung total potensi retribusi parkir di Kota Kupang berdasarkan survei kapasitas dan volume kendaraan mencapai Rp7,6 miliar per tahun, jauh melampaui nilai tender yang selama ini berlaku. Perbandingan antara potensi dan realisasi ini menunjukkan adanya kesenjangan yang sangat signifikan. Kesenjangan tersebut tidak hanya mencerminkan ketidakefisienan dalam pengelolaan, tetapi juga mengindikasikan adanya potensi kebocoran pendapatan yang bersifat sistemik.

Optimalisasi retribusi daerah sangat bergantung pada kualitas tata kelola pemerintah lokal (Bird & Slack, 2014). Dalam konteks ini, tata kelola tidak hanya mencakup aspek administratif, tetapi juga mencakup transparansi, akuntabilitas, serta mekanisme pengawasan yang efektif. Ketika tata kelola tidak berjalan dengan baik, maka potensi pendapatan yang tersedia tidak dapat dimanfaatkan secara maksimal. Hal ini terlihat dalam kasus Kota Kupang, di mana kelemahan dalam desain sistem dan mekanisme kontrol berdampak langsung pada rendahnya realisasi penerimaan.

Selisih antara potensi riil dan realisasi setoran inilah yang menjadi fokus kajian ini. Selisih tersebut bukan semata akibat rendahnya volume kendaraan atau tingkat kepatuhan masyarakat, melainkan merupakan potential loss, yaitu kehilangan potensi pendapatan yang seharusnya masuk ke kas daerah namun tidak terealisasi akibat kelemahan sistemik dalam desain dan implementasi kebijakan. Konsep potential loss memberikan perspektif yang lebih komprehensif dibandingkan sekadar melihat selisih antara target dan realisasi, karena menekankan pada adanya potensi yang secara nyata tersedia tetapi gagal ditangkap oleh sistem yang ada.

Kelemahan dalam sistem administrasi penerimaan dapat menyebabkan inefisiensi dan kebocoran pendapatan daerah (Devas et al., 2001). Dalam konteks pengelolaan retribusi parkir, kelemahan ini dapat muncul dalam berbagai bentuk, seperti tidak adanya sistem pencatatan yang transparan, lemahnya pengawasan terhadap petugas lapangan, serta tidak adanya mekanisme verifikasi terhadap penerimaan yang dilaporkan. Ketika kelemahan-kelemahan ini terjadi secara bersamaan, maka kebocoran pendapatan menjadi sulit untuk dihindari.

Lebih jauh lagi, permasalahan ini tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis pengelolaan, tetapi juga berkaitan dengan perilaku aktor yang terlibat dalam sistem tersebut. Dalam skema tender, terdapat beberapa aktor utama, yaitu pemerintah daerah, kontraktor, dan juru parkir. Masing-masing aktor memiliki kepentingan dan insentif yang berbeda, yang tidak selalu sejalan dengan tujuan peningkatan PAD. Ketidaksihonestan insentif ini dapat mendorong munculnya perilaku yang tidak mendukung optimalisasi penerimaan, seperti praktik pemungutan tidak resmi, tidak diterbitkannya karcis, atau pelaporan yang tidak akurat.

Selain itu, kondisi sosial dan ekonomi masyarakat juga turut memengaruhi efektivitas pengelolaan retribusi parkir. Tingkat kesadaran masyarakat dalam membayar retribusi sesuai ketentuan, serta ketersediaan mekanisme pengaduan yang mudah diakses, menjadi faktor penting dalam mendukung transparansi dan akuntabilitas. Tanpa partisipasi aktif dari masyarakat, upaya pengawasan menjadi terbatas dan cenderung bergantung sepenuhnya pada kapasitas pemerintah.

Dalam konteks inilah, penting untuk memahami bahwa permasalahan potential loss dalam pengelolaan retribusi parkir tidak dapat diselesaikan melalui pendekatan parsial. Diperlukan analisis yang komprehensif untuk mengidentifikasi berbagai faktor yang saling berinteraksi dalam menghasilkan kebocoran pendapatan. Pendekatan ini memungkinkan perumusan kebijakan yang tidak hanya bersifat reaktif, tetapi juga preventif dan sistemik.

Kajian ini bertujuan untuk: (1) menganalisis bagaimana sistem tender parkir secara struktural menghasilkan potential loss; (2) memetakan perilaku aktor lapangan dalam kaitannya dengan kebocoran pendapatan; (3) mengidentifikasi kelemahan mekanisme kontrol pemerintah daerah; dan (4) merumuskan rekomendasi kebijakan yang realistis dan sesuai dengan kondisi sosial-kelembagaan Kota Kupang. Dengan pendekatan ini, diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang lebih mendalam mengenai akar permasalahan serta alternatif solusi yang dapat diimplementasikan secara efektif.

Kebijakan publik pada dasarnya harus mampu menghasilkan outcomes yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan (Dye, 2013). Dalam konteks pengelolaan retribusi parkir, tujuan utama kebijakan adalah meningkatkan penerimaan daerah secara optimal serta memastikan bahwa pengelolaan dilakukan secara transparan dan akuntabel. Ketika hasil yang dicapai jauh dari tujuan yang diharapkan, maka hal tersebut menjadi indikasi bahwa terdapat permasalahan dalam proses perumusan maupun implementasi kebijakan. Oleh karena itu, evaluasi terhadap kebijakan yang ada menjadi langkah penting untuk memastikan bahwa sistem yang diterapkan benar-benar mampu mendukung pencapaian tujuan pembangunan daerah.

2. Metode Penelitian

Kajian ini menggunakan metode studi literatur (library research) dengan pendekatan analisis konseptual kritis. Metode ini dipilih karena penelitian bertujuan untuk memahami dan menjelaskan fenomena potential loss dalam pengelolaan retribusi parkir berbasis tender melalui pengkajian mendalam terhadap konsep, teori, dan temuan empiris yang telah ada. Pendekatan konseptual kritis memungkinkan peneliti untuk tidak hanya mendeskripsikan fenomena, tetapi juga mengkaji secara analitis hubungan antar variabel serta mengidentifikasi kelemahan sistemik dalam kebijakan yang diteliti.

Pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran sistematis terhadap berbagai sumber yang relevan dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik. Sumber data yang digunakan meliputi: (1) artikel jurnal ilmiah yang membahas pengelolaan retribusi parkir, implementasi kebijakan publik, serta mekanisme sistem tender di Indonesia; (2) dokumen peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah dan retribusi, khususnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022; serta (3) laporan penelitian dan publikasi ilmiah yang secara spesifik mengkaji kondisi retribusi parkir di Kota Kupang. Proses penelusuran dilakukan secara selektif dengan mempertimbangkan relevansi, kredibilitas, serta keterbaruan sumber. Seluruh sumber yang digunakan merupakan publikasi yang dapat diverifikasi, sehingga keabsahan data tetap terjaga dan tidak terdapat data yang bersifat spekulatif atau difabrikasi.

Teknik analisis data dilakukan dengan cara mensintesis berbagai temuan dari literatur yang telah dikumpulkan. Sintesis ini dilakukan dengan menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn (1975) serta pendekatan principal-agent sebagai alat analisis utama. Melalui kedua kerangka tersebut, penelitian ini berupaya menjelaskan bagaimana interaksi antara desain kebijakan, perilaku aktor, serta mekanisme kontrol dapat memengaruhi munculnya potential loss dalam sistem tender parkir. Proses analisis tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga interpretatif dengan menekankan pada hubungan kausal dan pola-pola yang muncul dari berbagai sumber literatur.

Untuk menjaga validitas argumen, penelitian ini menggunakan teknik triangulasi konseptual. Triangulasi dilakukan dengan membandingkan dan menguji konsistensi antara prediksi teoritis dengan temuan empiris yang tersedia dalam berbagai sumber. Dengan cara ini, argumen yang dibangun tidak hanya bertumpu pada satu perspektif, tetapi didukung oleh berbagai sudut pandang yang saling menguatkan. Pendekatan ini diharapkan mampu menghasilkan analisis yang komprehensif, sistematis, dan relevan dalam menjelaskan fenomena potential loss dalam pengelolaan retribusi parkir di Kota Kupang.

3. Hasil dan Diskusi

a. Desain Sistem Tender sebagai Sumber Struktural *Potential Loss*

Dalam sistem yang berlaku di Kota Kupang, pengelolaan retribusi parkir diserahkan kepada kontraktor melalui mekanisme tender tahunan. Skema ini menempatkan pemerintah daerah sebagai pemberi konsesi, sementara pihak swasta berperan sebagai pelaksana operasional di lapangan. Kontraktor menawarkan nilai kontrak kepada pemerintah, dan pemenang tender mendapatkan hak pengelolaan penuh atas titik-titik parkir yang telah ditetapkan. Selanjutnya, seluruh penerimaan yang diperoleh di lapangan menjadi hak kontraktor di luar nilai kontrak yang telah disetorkan ke kas daerah (Fanggidae & Kapioru, 2014; Bonlae dkk., 2025). Dengan demikian, nilai kontrak yang disepakati menjadi satu-satunya sumber penerimaan resmi pemerintah dari sektor parkir, tanpa memperhitungkan besarnya penerimaan aktual yang terjadi di lapangan.

Secara konseptual, model ini tampak memberikan kepastian pendapatan bagi pemerintah karena nilai kontrak telah ditentukan di awal. Namun, di sisi lain, skema ini juga mengandung risiko yang signifikan apabila nilai kontrak tidak mencerminkan potensi riil. Dalam konteks ini, kelemahan mendasar desain sistem tender di Kota Kupang terletak pada tidak adanya keterkaitan yang kuat antara nilai kontrak dan potensi penerimaan yang sebenarnya. Penelitian Fanggidae dan Kapioru (2014) menunjukkan bahwa estimasi potensi penerimaan retribusi parkir di Kota Kupang berdasarkan survei lapangan mencapai Rp7,6 miliar per tahun. Angka ini jauh melampaui nilai kontrak yang selama ini ditetapkan dalam proses tender, sehingga terdapat selisih yang cukup besar antara potensi dan penerimaan yang masuk ke kas daerah.

Selisih tersebut merupakan bentuk potential loss dalam dimensi struktural, yaitu kehilangan pendapatan yang terjadi bukan karena kesalahan operasional semata, tetapi karena desain sistem yang memungkinkan selisih tersebut secara legal menjadi keuntungan kontraktor. Dalam skema yang ada, tidak terdapat klausul kontrak yang mewajibkan kontraktor untuk menyetorkan kelebihan penerimaan apabila pendapatan aktual melebihi nilai kontrak. Akibatnya, seluruh surplus penerimaan sepenuhnya dinikmati oleh pihak swasta, sementara pemerintah daerah hanya menerima bagian yang telah disepakati di awal, tanpa mekanisme koreksi terhadap dinamika penerimaan di lapangan.

Lebih lanjut, Fanggidae dan Kapioru (2014) mengkritisi bahwa penentuan nilai kontrak selama ini cenderung dilakukan berdasarkan pengamatan sepihak oleh petugas Dinas Perhubungan, tanpa didukung oleh metode pengukuran yang sistematis dan berbasis data. Pendekatan ini tidak mampu menangkap kompleksitas variabel yang memengaruhi potensi parkir, seperti volume kendaraan, durasi parkir, tingkat pergantian kendaraan, serta variasi aktivitas ekonomi di setiap titik parkir. Akibatnya, nilai kontrak yang ditetapkan tidak mencerminkan kapasitas ekonomi sebenarnya dari objek retribusi tersebut.

Kondisi ini menunjukkan bahwa permasalahan tidak hanya terletak pada tahap implementasi, tetapi sudah muncul sejak tahap perumusan kebijakan. Dalam perspektif teori implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn, variabel standar dan tujuan kebijakan memegang peranan penting dalam menentukan keberhasilan implementasi. Standar penerimaan yang ditetapkan dalam sistem tender seharusnya didasarkan pada pengukuran yang akurat terhadap potensi riil. Namun, dalam kasus Kota Kupang, standar tersebut justru dibangun di atas asumsi yang lemah dan tidak terverifikasi, sehingga target yang ditetapkan tidak mencerminkan kapasitas sebenarnya dari sektor parkir.

Akibat dari lemahnya standar ini, seluruh proses implementasi selanjutnya berjalan di atas fondasi yang tidak kokoh. Meskipun kontraktor mungkin memenuhi kewajiban kontraktualnya dengan menyetorkan nilai yang telah disepakati, secara substantif pemerintah tetap mengalami kerugian karena tidak mampu menangkap potensi penerimaan yang tersedia. Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan formal dalam memenuhi target tidak selalu sejalan dengan keberhasilan substantif dalam mencapai tujuan kebijakan.

Selain itu, desain sistem tender yang tidak adaptif terhadap dinamika lapangan juga memperkuat terjadinya *potential loss*. Nilai kontrak yang bersifat tetap selama periode tertentu tidak mempertimbangkan kemungkinan peningkatan volume kendaraan atau perubahan aktivitas ekonomi yang dapat meningkatkan potensi penerimaan. Dalam kondisi seperti ini, seluruh peningkatan potensi tersebut secara otomatis menjadi keuntungan tambahan bagi kontraktor, tanpa memberikan kontribusi tambahan bagi pendapatan daerah.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa desain sistem tender dalam pengelolaan retribusi parkir di Kota Kupang mengandung kelemahan struktural yang signifikan. Ketiadaan basis data yang akurat dalam penetapan nilai kontrak, tidak adanya mekanisme pembagian keuntungan, serta lemahnya keterkaitan antara target dan potensi riil menjadikan sistem ini rentan terhadap terjadinya *potential loss*. Oleh karena itu, perbaikan tidak cukup dilakukan pada aspek pengawasan atau penegakan di lapangan, tetapi harus dimulai dari perbaikan desain kebijakan itu sendiri, khususnya dalam hal penetapan nilai kontrak yang berbasis data dan penyalarsan insentif antara pemerintah dan pihak kontraktor.

b. Asimetri Informasi dan Perilaku Kontraktor

Setelah kontrak ditandatangani, kontraktor beroperasi dalam kondisi informasi yang sangat menguntungkan dirinya. Ia mengetahui setiap rupiah yang masuk dari pemungutan parkir, sementara pemerintah tidak memiliki akses terhadap data tersebut. Kondisi ini merupakan bentuk *information asymmetry* dalam hubungan *principal-agent* (Stiglitz, 1989), di mana *agent* (kontraktor) memanfaatkan keunggulan informasinya untuk bertindak *opportunistic*.

Secara konkret, perilaku *opportunistic* ini dapat berwujud: (a) penetapan nilai penawaran tender yang disengaja rendah berdasarkan informasi lapangan yang tidak dimiliki pemerintah; (b) tidak mendorong juru parkir untuk menerbitkan karcis resmi agar penerimaan aktual tidak terdokumentasi; dan (c) pembiaran terhadap parkir liar yang beroperasi di kawasan yang menjadi tanggung jawab kontraktor.

Pola serupa ditemukan oleh Witjaksono dan Wibawani (2022) di Kabupaten Sidoarjo, di mana pihak ketiga dan Dinas Perhubungan terlibat konflik interpretasi tentang jumlah titik parkir yang harus dikelola. Koordinasi horizontal antara Dinas Perhubungan dengan mitra yang dilakukan hanya melalui surat tanpa forum komunikasi langsung yang memadai menjadi salah satu penghambat implementasi. Ini menunjukkan bahwa disfungsi dalam hubungan pemerintah-kontraktor pada sistem tender parkir bersifat sistemik, bukan insidental.

Kajian Bonlae dkk. (2025) menemukan bahwa para kontraktor di Kota Kupang mengikuti prosedur tender tanpa memahami kewajiban regulasi yang melekat. Ini konsisten dengan variabel disposisi pelaksana Van Meter dan Van Horn: ketika *agent* tidak memiliki pemahaman dan komitmen terhadap tujuan kebijakan, implementasi akan melenceng secara sistematis dari tujuan yang dimaksud.

c. Rantai Keagenan Ganda dan Perilaku Juru Parkir

Juru parkir dalam sistem tender berada pada posisi *street-level bureaucrat* yang unik. Mereka adalah implementor paling bawah dari kebijakan publik retribusi parkir, namun secara kontraktual tunduk pada kontraktor swasta, bukan langsung pada pemerintah. Ini menciptakan apa yang dapat disebut *rantai keagenan ganda*: pemerintah → kontraktor → juru parkir.

Dalam rantai ini, pemerintah adalah *principal* paling atas yang kepentingannya adalah penerimaan PAD yang maksimal. Kontraktor adalah *agent* sekaligus *principal* bagi juru parkir, dengan kepentingan memaksimalkan selisih antara penerimaan aktual dan nilai kontrak. Juru parkir adalah *agent* paling bawah yang kepentingannya

adalah penghasilan harian yang memadai. Ketiga kepentingan ini tidak selaras, dan tidak ada mekanisme yang memastikan kepentingan *principal* paling atas terlindungi.

Kajian Bonlae dkk. (2025) menemukan bahwa rekrutmen juru parkir sepenuhnya dilakukan oleh kontraktor tanpa intervensi Dinas Perhubungan, sehingga juru parkir tidak mengenal tanggung jawab regulatif mereka kepada pemerintah. Kondisi ini diperparah oleh temuan bahwa penghasilan juru parkir rata-rata di bawah satu juta rupiah per bulan (Fanggidae & Kapioru, 2014), sehingga tekanan ekonomi mendorong mereka ke praktik-praktik informal seperti tidak menerbitkan karcis resmi demi fleksibilitas penghasilan harian.

Dari perspektif Lipsky (1980), diskresi juru parkir dalam kondisi ini tidak berfungsi sebagai adaptasi yang melindungi kepentingan publik, melainkan justru memperkuat kepentingan kontraktor atas kepentingan negara. Ini adalah manifestasi *systemic moral hazard* yang melekat pada desain rantai keagenan ganda.

d. Kegagalan Mekanisme Kontrol Pemerintah Daerah

Mekanisme kontrol pemerintah dalam sistem tender parkir Kota Kupang dapat dievaluasi melalui tiga dimensi berikut.

Kontrol berbasis kontrak terbukti lemah. Surat Perintah Kerja (SPK) yang digunakan hanya memuat kewajiban pembayaran dan atribut fisik juru parkir, tanpa klausul yang mensyaratkan transparansi penerimaan aktual atau mekanisme bagi hasil ketika penerimaan melebihi nilai kontrak (Bonlae dkk., 2025). Tanpa klausul semacam ini, kontraktor tidak memiliki kewajiban hukum untuk menyetorkan apapun melebihi nilai yang telah dikontrakkan. Fanggidae dan Kapioru (2014) mencatat bahwa hak dan kewajiban mengelola parkir dan juru parkir tidak diatur secara komprehensif dalam Peraturan Daerah, sehingga posisi juru parkir berada pada posisi yang lemah tanpa kekuatan tawar terhadap kebijakan yang dibuat oleh pengelola parkir.

Kontrol berbasis pengawasan lapangan terbukti tidak konsisten. Anggaran operasional Dinas Perhubungan Kota Kupang sangat terbatas sehingga operasi penegakan hanya dapat dilakukan empat kali per tahun, dan monitoring rutin sering tidak terlaksana karena keterbatasan dana (Bonlae dkk., 2025). Ini menjadikan pengawasan bersifat reaktif, menunggu laporan pengaduan, bukan proaktif. Lobo dkk. (2025) mengkonfirmasi bahwa keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran untuk pengawasan intensif merupakan salah satu faktor utama yang menyebabkan praktik parkir liar dan pemungutan tidak resmi terus berlangsung.

Dari perspektif variabel sumber daya dan komunikasi antarorganisasi Van Meter dan Van Horn, kegagalan pada kedua variabel ini secara langsung melemahkan seluruh mekanisme kontrol penerimaan. Ketika sumber daya anggaran tidak memadai dan koordinasi antarinstansi (Dinas Perhubungan, Satpol PP, kepolisian) bersifat insidental dan tidak terstruktur (Bonlae dkk., 2025), maka mekanisme kontrol tidak dapat berfungsi secara sistematis.

e. Kondisi Sosial – Ekonomi sebagai Faktor Penguat Kebocoran

Van Meter dan Van Horn menyertakan kondisi sosial, ekonomi, dan politik sebagai variabel yang memengaruhi implementasi. Dalam konteks Kota Kupang, beberapa kondisi spesifik ini memperkuat kecenderungan *potential loss*.

Pertama, daya beli masyarakat yang relatif terbatas membuat pengguna jasa parkir cenderung menerima tarif tidak resmi yang terkadang bernegosiasi dengan juru parkir, daripada menuntut karcis resmi. Kajian Bonlae dkk. (2025) mencatat bahwa banyak pengguna yang membayar tarif berbeda dari yang ditetapkan dan juru parkir tidak menerbitkan karcis, namun pengguna tidak melakukan pengaduan karena tidak mengetahui saluran pengaduan yang tersedia.

Kedua, kondisi ekonomi juru parkir yang rentan mendorong mereka ke praktik informal. Fanggidae dan Kapioru (2014) mencatat bahwa penghasilan pengelola parkir berkisar antara Rp500.000 hingga Rp2.500.000 per bulan dan rata-rata penghasilan juru parkir di bawah satu juta rupiah, dengan tekanan setoran harian kepada pengelola yang harus dipenuhi terlepas dari kondisi lapangan,

Ketiga, rendahnya kesadaran dan partisipasi publik meminimalkan tekanan sosial dari bawah yang bisa menjadi pelengkap pengawasan formal dari atas. Lobo dkk. (2025) menemukan bahwa masyarakat cenderung diam ketika menghadapi pemungutan tidak resmi karena tidak mengetahui ke mana harus melapor.

f. Rekomendasi Kebijakan yang Implementatif

Berdasarkan analisis di atas, *potential loss* dalam sistem tender parkir Kota Kupang merupakan masalah multi-lapisan yang memerlukan perbaikan sistemik. Berikut rekomendasi yang difokuskan pada implementabilitas dalam konteks keterbatasan sumber daya yang ada.

Pertama, membangun basis pengukuran potensi yang valid sebelum penetapan nilai tender. Sebelum nilai tender ditetapkan, pemerintah daerah perlu melakukan survei potensi parkir melibatkan unsur akademisi dan tim independen, mengukur volume kendaraan, durasi parkir, dan kapasitas dinamis per titik - sebagaimana dicontohkan oleh Fanggidae dan Kapioru (2014). Data ini menjadi dasar negosiasi nilai kontrak yang berbasis bukti, bukan estimasi sepihak. Fanggidae dan Kapioru (2014) mengusulkan agar data potensi yang dihasilkan dari survei dijadikan pedoman dalam proses penetapan harga tender.

Kedua, mendesain ulang kontrak tender dengan klausul verifikasi. Kontrak SPK perlu dilengkapi dengan kewajiban pelaporan penerimaan aktual periodik yang dapat diverifikasi, mekanisme bagi hasil ketika penerimaan aktual melebihi persentase tertentu dari nilai kontrak, dan sanksi yang proporsional terhadap pelanggaran. Ini akan menyelaraskan insentif kontraktor dengan kepentingan penerimaan daerah.

Ketiga, memperkuat sistem karcis melalui nomor seri unik. Penerapan karcis resmi dengan nomor seri yang terdaftar dan tidak dapat digandakan adalah langkah penguatan mekanisme kontrol penerimaan yang paling langsung dan tidak memerlukan infrastruktur teknologi canggih. Ini sesuai dengan kondisi fiskal Kota Kupang yang terbatas. Pengawasan dapat diefisienkan dengan metode inspeksi acak yang tidak terjadwal, sehingga efek deterennya tetap tinggi meski frekuensinya tidak harus setiap hari.

Keempat, menata posisi juru parkir dalam regulasi, bukan hanya kontrak. Fanggidae dan Kapioru (2014) merekomendasikan agar hak dan kewajiban pengelola parkir, juru parkir, dan pengguna jasa diatur secara eksplisit dalam Peraturan Daerah tentang pengelolaan parkir, termasuk hak jaminan sosial bagi juru parkir. Juru parkir yang memiliki status regulatif yang jelas, insentif yang layak, dan pemahaman terhadap tujuan kebijakan akan menjadi elemen kontrol yang efektif di tingkat paling bawah.

Kelima, mempertimbangkan model bagi hasil sebagai alternatif sistem tender murni. Fanggidae dan Kapioru (2014) mengusulkan pola pembagian hasil: pemerintah 40%, pengelola parkir 35%, dan juru parkir 25% dari potensi pendapatan parkir. Model ini menyeimbangkan insentif semua pihak dan mengurangi moral hazard karena pemerintah memiliki akses terhadap data penerimaan aktual sebagai dasar perhitungan bagi hasil.

4. Kesimpulan

Kajian ini menemukan bahwa *potential loss* dalam pengelolaan retribusi parkir berbasis tender di Kota Kupang adalah masalah sistemik yang bersumber dari tiga lapisan kegagalan yang saling memperkuat *Pertama, kegagalan desain*: nilai tender ditetapkan tanpa basis pengukuran potensi yang valid, sehingga selisih antara potensi riil dan nilai kontrak secara struktural menguntungkan kontraktor. *Kedua, kegagalan kontrol*: mekanisme pengawasan pemerintah tidak berfungsi karena keterbatasan anggaran, tidak adanya sistem verifikasi data, dan koordinasi antarinstansi yang bersifat insidental. *Ketiga, kegagalan insentif*: rantai keagenan ganda (pemerintah → kontraktor → juru parkir) tidak memiliki mekanisme penyelarasan kepentingan, sehingga setiap lapisan memiliki insentif untuk mengejar kepentingannya di luar kepentingan PAD. Melalui kerangka Van Meter dan Van Horn (1975), kegagalan implementasi kebijakan retribusi parkir di Kota Kupang terjadi pada hampir semua variabel: standar kebijakan tidak berbasis data riil, sumber daya tidak memadai, komunikasi antarorganisasi lemah, karakteristik agen pelaksana tidak mendukung tujuan kebijakan, dan kondisi sosial-ekonomi memperlemah kepatuhan. Ini menegaskan bahwa *potential loss* bukan semata produk perilaku menyimpang individu, melainkan konsekuensi sistemik dari desain kebijakan yang tidak mempertimbangkan dinamika hubungan *principal-agent* secara memadai. Perbaikan yang diperlukan harus menyentuh akar masalah pada desain kontrak, kapasitas pengukuran potensi, dan mekanisme penyelarasan insentif di seluruh rantai implementasi - bukan hanya penegakan hukum atau penambahan teknologi semata.

Referensi

1. Bonlae, N. R., Djaha, A. S. A., & Sayrani, L. P. (2025). Implementation of Regional Regulation Number 1 of 2024 Concerning Regional Taxes and Regional Levies (A Study at the Kupang City Transportation Service). *Journal of Governance, Taxation and Auditing*, 3(2), 169-184.
2. Fanggidae, F. O., & Kapioru, C. (2014) Analisis Potensi Penerimaan Retribusi Parkir di Kota Kupang. Badan Penelitian dan Pengembangan Kota Kupang. Universitas Kristen Artha Wacana Kupang & Universitas Nusa Cendana Kupang.
3. Lane, J. E. (2000). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches* (3rd ed.). London: SAGE Publications.
4. Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
5. Lobo, F., Do Carmo, J. D. R., Demoor, O. B. B., Kunu, F. M., & Leda, M. Y. A. (2025). Analisis Pengaruh Jasa Parkir Liar terhadap Pendapatan Asli Pajak Daerah Kota Kupang. *Inovasi Hukum: Jurnal Hukum Progresif*, 7(3), 1-11.

6. Mardiasmo. (2016). *Perpajakan (Edisi Revisi)*. Yogyakarta: Andi.
7. Obaria, Y. H. D., Kiak, N. T., Tiwu, M. I. H., & Ballo, F. W. (2025). Analisis Potensi Penerimaan Retribusi Parkir Kota Kupang. *Glory: Jurnal Ekonomi & Ilmu Sosial*, 1039-1049.
8. Stiglitz, J. E. (1989). *The Economic Role of the State*. Oxford: Basil Blackwell.
9. Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.
10. Witjaksono, D. K., & Wibawani, S. (2022). Implementasi Kebijakan Kerjasama Pengelolaan Parkir. *Jurnal Kebijakan Publik*, 13(1), 414-421.
11. Bahl, R., & Bird, R. M. (2008). Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward. *Public Budgeting & Finance*, 28(4), 1–25.
12. Bird, R. M., & Slack, E. (2014). *Local Taxes and Local Governance in Developing Countries*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
13. Devas, N., Delay, S., & Hubbard, M. (2001). Revenue Authorities: Are They the Right Vehicle for Improved Tax Administration? *Public Administration and Development*, 21(3), 211–222.
14. Dye, T. R. (2013). *Understanding Public Policy* (14th ed.). Boston: Pearson.
15. Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149.
