BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Hasil Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian ini penulis memaparkan lima penelitian terdahulu yang relevan dengan permasalahan yang akan diteliti tentang "Implementasi peraturan walikota nomor 12 tahun 2018 tentang tarif sewa Rusunawa di Penjaringansari tahap II dan III kota Surabaya". Untuk lebih jelas dan detail terhadap penelitian terdahulu dapat dilihat dari tabel berikut :

Tabel 2.1. Hasil Penelitian Terdahulu

NO	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1.	(A.Hidayat 2014) Implementasi Perwali Surabaya Nomor 14 tahun 2013 tentang tarif sewa di Rusunawa Tanah Merah Tahap 1 Surabaya	Bagaimana Implementasi Peraturan Walikota Surabaya nomor 14 tahun 2013 di Rusunawa tahap I kota Surabaya ?	Penelitian ini menggunakan pendekatan deskritif, penelitian ini mengambil fokus keberhasilan implementasi yang dipengaruhi oleh Merilee S. Grindle yang dipengaruhi oleh dua variabel yakni kebijakan dan lingkungan	1. untuk keamanannya masyarakat penghuni Rusunawa menggantungkan sepenuhnya kepada petugas keamanan. Hal ini menunjukkan perbedaan persepsi antara implementor dengan target. Disini penghuni merasa kurang menerima manfaat keamanan dari kebijakan perwali nomor 14 tahun 2013terutama tentang keamanan barang khususnya dalam kendaraan bermotor. 2. Tarif sewa

				dirasa masih mahal oleh para penghuni khususnya pada perwali nomor 59 tahun 2010 sehingga menyebabkan banyak penghuni yang tidak membayar sewa, namun setelah dikeluarkannya perwali nomor 14 tahun 2013 yang mengatur tentang tarif sewa yang murah dan disesuaikan dengan kemampuan membayar dari penghuni.
2.	(Anita Marianata 2014) Implementasi kebijakan pembangunan dan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah di Rusunawa Kelurahan Dusun Besar Kecamatan Singaranpati Kota Bengkulu.	Bagaimana Implementasi Kebijakan pembangunan bagi masyarakat berpenghasilan rendah di Rusunawa Kelurahan Dusun Besar kecamatan Singaranpati Kota Bengkulu ?	Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian Deskriptif dan penelitian crossectional yang dimana penelitian deskriptif adalah mencari fakta dengan interpretasi yang tepat. Serta untuk crossectional adalah penelitian ini dilakukan dalam satu waktu	Disini ada beberapa poin yang berkaitan dengan Rusunawa diantaranya adalah : 1. kerjasama Stakeholder dalam pengadaan dan perizinan Rusunawa Dusun Besar. Disini dapat diketahui bahwa dalam pengadaan dan perizinan Rusunawa Dusun Besar tidak

			dan tidak akan dilakukan penelitian lain diwaktu yang berbeda untuk diperbandingkan.	terdapat kerjasama yang baik dikarenakan terdapat saling lempar tanggung jawab pada masing-masing instansi yang terkait dalam pembangunan dan pengelolaan Rusunawa. 2. pembiayaan Rusunawa Dusun Besar disini dapat diketajui bahwa tidak tidak adanya tindakan dari pemerinth Kota Bengkulu untuk mengelola dan mengurus Rusunawa Dusun Besar sehingga membuat pihak Kecamatan Singaranpati untuk mengurus dan mengelola Rusunawa tersebut serta berinisiatif untuk menggratiskan biaya sewa walaupun dengan sarana prasarana seadanya.
3.	(Siti As’adah	Bagaimana	Penelitian ini	Kebijakan

	H dan Siti Zulaekhah 2015) Implementasi pencanangan kebijakan kawasan bebas kumuh melalui hunian model Rusunawa di Kota Pekalongan	Implementasi pencanangan Kebijakan Kawasan Bebas Kumuh Melalui Hunian Model Rusunawa di Kota Pekalongan	adalah penelitian yang bersifat deskriptif analitis dengan menggunakan pendekatan socio legal research. Dengan pendekatan ini dimaksudkan untuk menjelaskan secara internal maupun eksternal permasalahan yang diteliti beserta hasil yang diperoleh.	pengembangan Rusunawa di Kota Pekalongan. Jadi pembangunan Rusunawa disini berbasis pada orientasi dua status yakni disamping sebagai sentra batik juga sebagai kota Bahari. Pemerintah kota Pekalongan mendirikan Rusunawa berpijak pada banyaknya nelayan dan buruh pabrik yang belum memiliki hunian.
4.	(Rachmana Ajie T dan Deddy S.B. 2016) Analisis Implementasi kebijakan program Rusun BUMN bina lingkungan peduli bagi kelompok sasaran masyarakat berpenghasilan rendah dengan skema relokasi kemayoran jakarta	1. apakah implementasi kebijakan program rusun BUMN BL peduli sesuai dengan maksud dan tujuan program ? 2. Bagaimana implementasi kebijakan program Rusun BUMN BL peduli ? 3. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi implementasi	Penelitian ini menggunakan metode campuran dimana peneliti secara bersamaan mengumpulkan data kualitatif kemudian menafsirkan hasilnya bersama-sama untuk memberikan pemahaman yang lebih baik dari fenomena yang menarik. Populasi dan sample dalam	Untuk informasi disebabkan kurangnya penyebaran informasi dilakukan secara tidak langsung,tidak dilakukan secara kontinu da rutin oleh pegawai yang terlibat dalam pelaksanaan program Rusun BUMN BL peduli. Hal tersebut dikarenakan perum perumnas selaku pelaksana

		kebijakan Rusun BUMN BL peduli ?	penelitian ini adalah pegawai perum perumnas sebanyak 30 orang yang terlibat dengan pelaksanaan program Rusun BUMN BL peduli Kebayoran.	kebijakan belum mendapat rekomendasi dari peemerintah pusat mengenai besaran subsidi pemerintah tentang harga Rusun yang akan diberikan kepada masyarakat penerima program sehingga pegawai perumnas yang terlibat masih khawatir dalam hal penyampaian informasi publik secara tidak langsung kepada masyarakat dan menyampaikan informasi publiknya dalam forum formal saja.
5.	(Etty Soesilawati, 2007) Implementasi Kebijakan Perumahan dan permukiman bagi masyarakat urban	Bagaimana kebijakan perumahan dan permukiman dapat mengatasi masyarakat urban ?	Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan untuk menjelaskan fenomena yang dikaji peneliti lebih banyak menggunakan metode pemaknaan yang kemudian dikeluarkan	Keberadaan kebijakan perumahan dan permukiman ditingkat pusat meskipun secara formal telah ada petunjukannya , namun dalam pelaksanaannya sering tidak terkoordinasi dengan baik dikarenakan

			kembali dalam pikiran-pikiran yang ada dibalik tindakan tersebut.	melibatkan unsur lintas departemen. Selain itu hambatan koordinasi dan sistem penganggaran juga adanya perubahan kebijakan yang bersumber dari pergantian menteri sebagai representasi dari parpol beserta instrumennya. Kendala lainnya adalah sulitnya memperoleh data base berkenaan dengan data kependudukan yang ada pada instansi terkait. Hal ini disebabkan faktor eksternal dimana kondisi warga sendiri yang memiliki mobilitas cukup tinggi , rata-rata tidak tidak terdaftar sebagai penduduk dan juga faktr internal dimana keterbatasan sumberdaya teknis menyebabkan data diinstansi terkait

				masih dikelola secara konvensional dan tidak terkoordinasi.

2.2 Landasan Teori

2.2.1 Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak dan umunya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik. Selain itu, dapat kebijakan publik dapat dikatakan serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat.

Dalam masyarakat yang berada di wilayah hukum suatu negara sering terjadi berbagai masalah. Disini Negara yang memegang tanggung jawab untuk kehidupan rakyatnya yang dimana negara harus mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang menyangkut tentang warga negaranya. Dibuatnya kebijakan publik disini adalah untuk sebagai solusi dari semua permasalahan tersebut. Berikut adalah beberapa definisi kebijakan publik menurut para ahli, antara lain :

1.Menurut Thomas R. Dye

“Public policy is whatever to choos to do or not to do”. Maksudnya kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan. Dalam pengertian ini, pusat perhatian dari kebijakan publik tidak hanya dilakukan oleh pemerintah. Namun apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah juga memberikan dampak yang cukup besar terhadap masyarakat sama seperti halnya dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Selain itu, kajiannya yang hanya terfokus pada negara sebagai pokok kajian.

2.Chandler dan Plano (1988)

Kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya

dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

3.Harold Laswell dan abraham Kaplan

Mendefinisikan Kebijakan Publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentudan praktik-praktik tertentu.

4.James E.Anderson

Mendefinisikan kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Hal ini cenderung mengacu pada persoalan teknis dan administratif saja. Anderson mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Menurut Anderson ada elemen-elemen penting yang terkandung dalam kebijakan publik yang mencakup tentang kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu, kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah, kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan, kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu), kebijakan publik selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

5. Carl I Federick dalam Riant Nugroho (2008:53)

Mendefinisikan kebijakanpublik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditunjukkan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

6. David Easton

Mendefinisikan public policy sebagai “ the authoritative allocation of value for the whole society, but it turns out that only theg overnment can authoritatively act on the whole society and everything the government choosed do or not to do result in the allocation of values “ maksudnya adalah public policy tidak hanya berupa apa yang dilakukan oleh pemerintah akan tetapi juga apa yang tidak dikerjakan oleh pemerintah karena keduanya sama-sama membutuhkan dipertanggungjawabkan.

7.Chief J.O.Udoji (1981)

Mendefinisikan kebijakan publik sebagai " an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large" maksudnya adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagaian besar warga masyarakat.

8. woll (1966)

Kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memcahkan masalah dimasyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Dalam pelaksanaanya kebijakan publik terdapat tiga tingkat pengaruh sebagai implikasi dari tindakan pemerintah yaitu :

1) Adanya pilihan kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat.

2) Adanya output kebijakan dimana kebijakan yang diterapkan pada level ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat.

3) Adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

9. William N. Dunn

Kebijakan publik adalah suatu protes ketata pemerintahan dan administrasi pemerintah yang menghasilkan keputusan pemerintah, dimana instansi yang terkait mempunyai wewenang atau kekuasaan dalam mengarahkan masyarakat dan tanggung jawab melayani kepentingan umum.

10. Nakamura dan Smallwood

Melihat kebijakan publik sebagai keputusan yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu , berupa serangkaian instruksi dan pembuatan keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara mencapai tujuan.

11. W.I. Jenkins

"Public policy is a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decision should, in principle be within the power of these actors to achieve". Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling

terkait yang ditetapkan oleh seorang aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi dimana keputusan-keputusan itu pada dasarnya masih berada dalam batas-batas kewenangan, kekuasaan dari para aktor politk.

- Tahap-tahap Kebijakan publik

Kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai sifat paksaan secara potensial sah dilakukan. Sifat memaksa ini tidak dimiliki oleh kebijakan yang diambil oleh organisasi-organisasi swasta. Hal ini berarti bahwa kebijakan publik menuntut ketaatan yang luas dari masyarakat. Sifat inilah yang membedakan kebijakan publik dengan kebijakan lainnya. Pemahaman ini, pada sebuah kebijakan umumnya harus dilegalisasikan dalam bentuk hukum, dalam bentuk peraturan Daerah misalnya. Dikarenakan proses kebijakan tanpa adanya legalisasi dari hukum akan sangat lemah operasionalisasi kebijakan publiknya. Disini kebijakan publik dilihat sebagai sebuah proses kegiatan atau sebagai satu kesatuan sistem yang bergerak dari satu bagian ke bagian lain secara sinambung, saling menentukan dan saling membentuk. Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji.

Menurut Budi Winarno (2012:35-37) tahap-tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut :

a. Tahap Penyusunan Agenda

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

b. Tahap Formulasi Kebijakan

Pada tahap ini masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecah masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Pada tahap ini masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c. Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif.

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecah masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap impelementasi ini berbagai kepentingan saling bersaing.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan

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

2.2.2 Implementasi kebijakan publik

1. pengertian Implementasi

Ada beberapa tahapan dalam siklus kebijakan publik dan salah satu tahapan penting dalam kebijakan publik adalah implementasi kebijakan. Implementasi sering dianggap sebagai pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan dan terkadang tahapan ini kurang terpenuhi. Akan tetapi dalam kenyataannya implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Dengan kata lain implementasi merupakan tahap dimana suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan dari kebijakan yang telah dibuat. Terdapat beberapa teori mengenai implementasi kebijakan yang telah dikemukakan oleh beberapa ahli, diantaranya adalah sebagai berikut :

1).Menurut Nurdin Usman dalam bukunya yang berjudul *konteks implementasi berbasis kurikulum* mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi atau pelaksanaan sebagai berikut “implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan (usman, 2002:70).Pengertian implementasi yang dikemukakan diatas maksudnya adalah bahwa implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sunggu-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh objek berikutnya.

2) Menurut Guntur Setiawan dalam bukunya implementasi dalam birokrasi pembangunan mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi yakni perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif (Setiawan,2004:39). Maksudnya yakni implementasi merupakan proses untuk melaksanakan ide , proses atau seperangkat aktivitas baru dengan harapan orang lain dapat menerima dan melakukan penyesuaian dalam tubuh birokrasi demi tercapainya suatu tujuan yang bisa tercapai dengan jaringan pelaksana yang bisa dipercaya.

3) Menurut hanifah harsono dalam bukunya berjudul implementasi kebijakan dan politik mengemukakan pendapatnya tentang implementasi yakni "implementasi adalah suatu proses untuk melaksanakan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari politik kedalam administrasi. Pengembangan kebijakan dalam rangka penyempurnaam suatu program (harsono, 2002:67)

4) Van Meter dan Van Horn (Budi winarno, 2008:146-147) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Ini mencakup usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang diterapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

5)Daniel A.Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam buku solihin Abdul Wahab (2008:65) menyatakan bahwa "implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang tmbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian". Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

6) Lester dan Stewart oleh Winarno menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan tehnik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan

yang diinginkan (lester dan stewart dalam winarno, 2002:101-102). Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

7) Nugroho menjelaskan bahwa implementasi kebijakan terdpat dua pilihan untuk mengimplementasikannya, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut. (Nugroho, 2003:158) .Oleh karena itu implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho merupakan dua pilihan, dimana yang pertama langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program dan pilihan kedua melalui formulasi kebijakan.

8)Robert Nakamura dan Frank Smallwood mendefinisikan implementasi kebijakan yakni keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menerjemahkan kedalam keputusan-keputusan yang bersifat khusus (tangkilisan, 2003:17).

9)Pressman dan wildavsky (1984) mendefinisikan implementasi sebagai interaksi antara penyusunan tujuan dengan sarana-sarana tindakan dalam mencapai tujuan tersebut atau kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kasual antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya (tangkilisan,2003:17).

10)Menurut George C.Edward III implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkam guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi (Edward dalam widodo, 2011:96-110).

2. Proses implementasi kebijakan

Suatu kebijakan tidak akan tercapai dengan sendirinya tanpa kebijakan tersebut diimplementasikan. Dimana dengan implementasi inilah sehingga para implementer dapat mewujudkan tujuan kebijakan. Namun dalam implementasi itu sendiri mengandung suatu proses yang sangat kompleks dan panjang. Proses implementasi itu sendiri mengandung suatu proses yang sangat kompleks dan panjang. Proses implementasi itu bermula sejak kebijakan ditetapkan atau memiliki payung hukum yang sah. Setelah itu tahapan-tahapan implementasi akan dimulai dengan

serangkaian kegiatan mengolah peraturan , pembentukan organisasi, sumber daya, teknologi, menetapkan prosedur dan seterusnya dengan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dapat diwujudkan. Oleh sebab itu, tahapan implementasi sebagai proses untuk mewujudkan tujuan kebijakan sering disebut tahap yang penting, karena merupakan penghubung atau jembatan antara dua konsep dengan dunia realita.

Dalam konteks Indonesia, Proses implementasi kebijakan publik yang telah ada sejak bangsa Indonesia merdeka hingga sekarang yang dimulai dari pemerintahan Presiden Soekarno sampi Presiden Jokowi telah banyak kebijakan publik yang telah terealisasi dan berdampak besar terhadap masyarakat. Namun dari sekian banyak kebijakan yang telah terealisasi , tidak sedikit pula kebijakan yang dibuat oleh pemerintah gagal atau hanya menjadi kebijakan sampah (tidak ada pelaksanaan).

3. Model Implementasi Kebijakan

1) Van Meter dan Van Horn

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan oleh Van Meter dan Van Horn disebut dengan A Model of the policy implementation (1975). Model ini mengandaikan bahwa impelmentasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, variabel-variabel tersebut yaitu :

a.Standar dan sasaran kebijakan / ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan (Agustino, 2006).

Van Meter dan Van Horn (dalam Sulaeman, 1998) mengemukakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (frustated) ketika para pelaksana (officials) tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana (implementors). Arah disposisi para pelaksana (implementors) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang “crucial”. Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan,

dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1974).

b Sumber daya

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Derthicks (dalam Van Mater dan Van Horn, 1974) bahwa: ”New town study suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program”.

Van Mater dan Van Horn (dalam Widodo 1974) menegaskan bahwa:

”Sumber daya kebijakan (policy resources) tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan (implementasi) suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan.”

c. Karakteristik organisasi pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan displin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selaian itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

Menurut Edward III, 2 (buah) karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah prosedur-prosedur kerja standar (SOP = Standard Operating Procedures) dan fragmentasi.

a. Standard Operating Procedures (SOP).

SOP dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tipikal di masa lalu mungkin menghambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi atau program baru.

SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar probabilitas SOP menghambat implementasi (Edward III, 1980).

b. Fragmentasi.

Fragmentasi berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi Negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan di antara beberapa unit organisasi. “fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units.” (Edward III, 1980). Semakin banyak aktor-aktor dan badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan keputusan-keputusan mereka, semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi. Edward menyatakan bahwa secara umum, semakin koordinasi dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk berhasil (Edward III, 1980).

d. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van Mater (dalam Widodo 1974) apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (implementors). Yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (consistency and uniformity) dari berbagai sumber informasi. Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa dicapai. Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan. Dalam suatu organisasi publik, pemerintah daerah misalnya, komunikasi sering merupakan proses yang sulit dan komplek. Proses pentransferan berita kebawah di dalam organisasi atau dari

suatu organisasi ke organisasi lain dan ke komunikator lain, sering mengalami ganguan (distortion) baik yang disengaja maupun tidak. Jika sumber komunikasi berbeda memberikan interprestasi yang tidak sama (inconsistent) terhadap suatu standar dan tujuan atau sumber informasi sama memberikan interprestasi yang penuh dengan pertentangan (conflicting), maka pada suatu saat pelaksana kebijakan akan menemukan suatu kejadian yang lebih sulit untuk melaksanakan suatu kebijakan secara intensif.Dengan demikian, prospek implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (accuracy and consistency) (Van Mater dan Varn Horn, dalam Widodo 1974). Disamping itu, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil, demikian sebaliknya.

5. Disposisi atau sikap para pelaksana

Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn dalam Agustinus (2006): ”sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat top down yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan”.Sikap mereka itu dipengaruhi oleh pendangannya terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Van Mater dan Van Horn (1974) menjelaskan disposisi bahwa implementasi kebijakan diawali penyaringan (befiltered) lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana (implementors) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pertama, pengetahuan (cognition), pemahaman dan pendalaman (comprehension and understanding) terhadap kebijakan, kedua, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (acceptance, neutrality, and rejection), dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan.Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Karena, bagaimanapun juga implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (frustated) ketika para pelaksana (officials), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (implementors) terhadap standar dan tujuan

kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (implementors) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang “crucial”. Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1974).Sebaliknya penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan diantara mereka yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut adalah merupakan suatu potensi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan (Kaufman dalam Van Mater dan Van Horn, 1974). Pada akhirnya, intensitas disposisi para pelaksana (implementors) dapat mempengaruhi pelaksana (performance) kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini, akan bisa menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan.

6. Lingkungan Sosial,Ekonomi dan Politik

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

b. Model Implementasi Kebijakan George C. Edward IIIModel implementasi kebijakan publik yang berpersfektif top down ini dikembangkan oleh George C. Edward III. Pendekatan yang dikemukakan oleh Edward III mempunyai empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu: (1) komunikasi (2) sumber daya (3) disposisi dan (4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut dapat diaplikasikan dalam model pendekatan di bawah ini:

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut George C. Edward III adalah komunikasi. Menurut Edward III dalam Indiahono (2009:31), komunikasi menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilakukan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (target group). Tujuan dan sasaran dari program/kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi (kesalahpahaman) atas kebijakan dan program. Ini menjadi penting karena semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam mengaplikasikan program dan kebijakan dalam ranah yang sesungguhnya.

a. Komunikasi menurut George C. Edward III dalam Agustino (2008:150) sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui

apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus harus dikomunikasikan kepada bagian personalia yang tepat. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

b.Variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Menurut Edward III dalam Indiahono (2009:31–32), sumber daya yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Lebih lanjut dijelaskan menurut George C. Edward III dalam Agustino (2008:151), kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebagiankan oleh karena sumber daya yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah sumber daya saja tidaklah cukup, tetapi diperlukan pula kecukupan sumber daya dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan dalam mengimplementasikan kebijakan. Sumber daya finansial menurut George C. Edward III dalam Indiahono (2009:48) adalah kecukupan modal invertasi atas sebuah program/kebijakan. Keduanya harus diperhatikan dalam implementasi program/kebijakan pemerintah. Sebab, tanpa kehandalan implementor, kebijakan berjalan lambat dan seadanya. Sedangkan sumber daya finansial menjamin keberlangsungan program/kebijakan. Tanpa ada dukungan finansial yang memadai, progam tak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.

c.Variabel ketiga yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah disposisi. Menurut Edward III dalam Indiahono (2009:32), disposisi yaitu menunjukkan karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan/program. Karakter yang paling penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen, dan demokratis. Implementor yang memiliki komitmen tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program/kebijakan.

Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam arah program yang telah digariskan dalam guideline (kerangka kerja) program.Komitmen dan kejujuran implementor membawanya semakin antusias dalam melaksanakan tahap-tahap program secara konsisten.Sikap yang demokratis akan meningkatkan kesan baik implementor dan kebijakan dihadapan anggota kelompok sasaran. Sikap ini akan menurunkan resistensi dari masyarakat dan menumbuhkan rasa percaya dan

kepedulian kelompok sasaran terhadap implementor dan program/kebijakan. Menurut George C. Edward III dalam Agustino (2008:152), jika pelaksanaan kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak bias.

e.Variabel keempat yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah stuktur birokrasi. Menurut Edward III dalam Indiahono (2009:32) struktur birokrasi menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting yaitu mekanisme dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui Standard Operating Procedure (SOP) dan mudah dipahami oleh yang dicantumkan dalam guideline program/kebijakan. Seperti yang dikemukakan oleh George C. Edward III dalam Agustino (2008:153), SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap harinya sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.SOP yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas, sistematis, tidak berbelit siapapun karena akan menjadi acuan dalam bekerjanya implementor. Sedangkan struktur organisasi pelaksana pun sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit, panjang dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat.

Menurut George C. Edward III dalam Agustino (2008:153), ketika struktur organisasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebagiankan sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan.Keempat variabel di atas dalam model yang dibangun oleh Edward III memiliki keterkaitan satu dengan yang lain dalam mencapai tujuan dan sasaran program/kebijakan. Semuanya saling bersinergi dalam mencapai tujuan dan satu variabel akan sangat mempengaruhi variabel yang lain.

c.Mazmanian dan Sabatier

Disini implementasi adalah upaya keputusan kebijakan. Model Mazmanian dan sabatier disebut Model Kerangka Analisis Implementasi. Mazmanian mengklasifikasi proses implementasi kebijakan kedalam tiga variabel yaitu :

1. Variabel Independen

   Mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.

2. Variabel Interventing diartikan sebagai kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kasual,ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis diantara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana dan perekrutan pejabat pelaksana yang memiliki keterbukaan kepada pihak luar, variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publikasi dan risorsis konstituen dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

3.Variabel Dependen yaitu tahapan dalam proses implementasi kebijakan publik dengan lima tahapan yang terdiri dari pemaham dari lembaga atau badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan obyek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata, tahapan yang mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan baik sebagian maupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

d.Model Merilee S. Grindle (1980).

Model implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Grindle adalah keberhasilan implementasi publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhirnya yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Pengukuran keberhasilan itu ada dua hal yaitu prosesnya kebijakan, apakah pelaksanaan telah sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya. Pencapaian tujuan kebijakan impact atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok. Tingkat perubahan yang terjadi dan juga penerimaan kelompok sasaran. Selain itu, keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik juga sangat ditentukan oleh tingkat keterlaksanaan kebijakanyang terdiri atas isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Isi kebijakan meliputi kepentingan yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan, jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan, seberapa besar perubahan yang ingin dicapai melalui suatu implementasi sehingga harus mempunyai skala yang jelas, letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan, implementasi kebijakan atau program yang harus didukung oleh adanya pelaksana yang berkompeten, sumber daya yang harus mendukung agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik. Untuk isi implementasi meliputi kekuasan yakni kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat, karakteristik dari lembaga dan rezim yang sedang berkuasa sebagai lingkungan dimana implementasi kebijakan dijalankan, sejauh mana tingkat kepatuhan dan

respon dari para pelaksana dalam menanggapi implementasi kebijakan yang dilakukan.

2.2.3 Peraturan Daerah

Pengertian peraturan daerah

Peraturan daerah adalah peraturan dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun kabupaten atau kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi maupun Kabupaten atau kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah. Peraturan daerah merupakan wujud nyata dari pelaksanaan otonomi daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan pada dasarnya peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan meihat ciri khas dari masing-masing daerah. Tujuan utama dari peraturan daerah adalah memberdayakan dan mewujudkan kemandirian daerah dan pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya antara lain: memihak kepentingan rakyat, menjunjung tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya. Peraturan daerah merupakan suatu pemberian kewenangan untuk daerahnya dan peraturan daerah juga dapat dibentuk melalui pelimpahan wewenang dari peraturan. Prinsip dasarnya penyusunan peraturan daerah adalah transparansi , partisipasi, koordinasi dan keterpaduan.

Asas-asas pembentukan perda :

Dalam pasal 5 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 diatur dalam pembentukan perundang-undangan yang baik harus meliputi asas berikut :

a. kejelasan tujuan maksudnya adalah setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas untuk dicapai.

b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah setiap peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga atau pejabat yang tidak berwenang.

c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah dalam pembentukan peraturan perudang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.

d. dapat dilaksanakan maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosilogis.

e. kedayagunaan dan kehasilgunaan maksudnya adalah setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

f. kejelasan rumusan maksudnya adalah setiap perudang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi. Serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanannya.

g. keterbukaan maksudnya adalah proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparansi.

Peraturan daerah terdiri atas :

a. peraturan daerah provinsi yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan daerah ini dibentuk oleh DPRD provinsi dengan persetujuan bersama gubenrnur.

b. peraturan daerah kabupaten atau kota yang berlaku di kabupaten atau kota tersebut. Peraturan daerah kabupaten dibentuk oleh DPRD kabupaten atau kota dengan persetujuan bersama Bupati atau walikota

2.2.4 Rusunawa

1. Pengertian Rusunawa

- Rumah susun sewa sederhana yang selanjutnya disebut Rusunawa adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional baik secara vertikal maupun horizontal. Dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah yang berfungsi sebagai tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama dan tanah bersama. (peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor:18/PERMEN/M/2007).
- Menurut Undang-undang RI No.20 tahun 2011 pengertian Rumah susun, Rumah susun umum, Rumah susun khusus, Rumah susun negara dan Rumah susun Komersial adalah sebagai berikut :

a. Rumah susun adalah bangunan gedung yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama , benda bersama dan tanah bersama.

b. Rumah susun umum adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

c. Rumah susun negara adalah rumah susun yang dimiliki oleh negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian, sarana pembinaan keluarga serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat atau pegawai negeri.
d. Rumah susun komersial adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk mendapatkan keutungan.
2. Kebijakan tentang Rusunawa
Dasar Hukum tentang Rusunawa

a) UU No.16 tahun 1985 tentang Rumah susun dan peraturan pemerintah No. 4 tahun 1968 tentang rumah susun. Pasal 15 dalam undang-undang yang berkaitan dengan pembangunan rumah susun antara lain menyebutkan bahwa rumah susun dibangun disesuaikan dengan tingkat keperluan dan kemampuan masyarakat terutama masyarakat yang berpenghasilan rendah. Pembangunan Rumah susun dapat diselenggarakan oleh BUMN atau BUMD ,koperasi dan badan usaha milik swasta yang bergerak dalam bidang tersebut serta swadaya dari masyarakat.

b) Perwali No. 30 tahun 2013 tentang pelayanan di bidang Pemakaian Rumah Susun

perwali ini membahas tentang setiap penduduk surabaya yang akan memakai satuan rumah susun milik pemerintah daerah wajib mengajukan permohonan kepada kepala dinas guna memperoleh izin pemkaian rumah susun dari kepala dinas. Selain itu penduduk surabaya yang ingin menyewa rumah susun maupun perpanjangan rumah susun akan diberi formulir dan syarat-syarat yang sesuai dengan apa yang telah tertulis diperwali Nomor 30 tahun 2013.

c) Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 2 Tahun 2010 tentang Pemakaian Rumah Susun sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 15 Tahun 2012.

d) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 12 Tahun 2018 tentang tarif sewa Rumah Susun Sederhan Sewa dalam Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya merupakan pembaruan dari perwali Nomor 14 tahun 2013, 56 tahun 2014, 13 tahun 2015, 20 tahun 2016. 37 tahun 2017. Namun yang membedakan disini hanyalah adanya penambahan rusun baru yang dimana penambahan rusun baru tersebut juga ditetapkan tarifnya.

2.3 Kerangka Dasar Pemikiran

FENOMENA SERING TERJADINYA KEHILANGAN BARANG DAN LAMBATNYA PENANGANAN MASALAH FASILITAS RUSUNAWA DI PENJARINGANSARI TAHAP II DAN III KOTA SURABAYA

PERWALI NO. 12 TAHUN 2018 TENTANG TARIF SEWA RUSUNAWA BERTUJUAN UNTUK MASYARAKAT PENGHUNI RUSUNAWA MENGETAHUI TENTANG TARIF SEWA SERTA PENGALOKASIAN

IMPLEMENTASI GEORGE C. EDWARD III :

A. KOMUNIKASI C. DISPOSISI

B. SUMBER DAYA D. STRUKTUR BIROKRASI

TERWUJUDNYA MASYARAKAT DAN PEMERINTAH YANG SALING BEKERJASAMA DALAM MENJAGA RUSUNAWA AGAR TETAP BERFUNGSI.

Dari fenomena sering terjadinya kehilangan barang dan belum lagi masalah lainnya seperti lambatnya pemerintah dalam penanganan fasilitas rusun yang rusak. Disini Perwali no 12 tahun 2018 tentang tarif sewa Rusunawa yang didalamnya selain mengatur tarif sewa Rusun juga mengatur tentang pengalokasian dana dari pembayaran tarif sewa warga. Untuk lebih lanjut akan dijelaskan dalam teori George C. Edward III yang terdapat 4 variabel yakni Komunikasi, Sumber daya, Disposisi serta Struktur Birokrasi. Jadi, disini tujuannya adalah agar masyarakat dan pemerintah bersama-sama mempunyai tanggung jawab untuk menjaga Rusunawa agar tetap berfungsi dengan baik.