

BAB II

TINJAUAN TEORI TENTANG IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH

A. Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Sejarah pelaksanaan desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia, dimulai sejak berdirinya Negara Republik Indonesia pada tahun 1945. Undang-undang Pemerintahan Daerah No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Pasal 1 angka 8 Undang-undang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Indonesia sebagai negara yang luas, maka diperlukan sub national government sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal (daerah) melalui berbagai bentuk pendekatan.

Pendekatan sentralisasi akan cenderung membentuk unit-unit pemerintahan yang sifatnya perwakilan (instansi vertikal) dalam menyediakan pelayanan publik di daerah. Pendekatan desentralisasi memprioritaskan pemerintah daerah dalam menyediakan pelayanan publik. Tujuan utama desentralisasi adalah mengatasi perencanaan yang sentralistik dengan

mendelegasikan sejumlah kewenangan pusat dalam pembuatan kebijaksanaan di daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan managerial.

Berdasarkan pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan pengertian mengenai pemerintahan daerah yaitu penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun pengertian pemerintahan pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara RI. Di samping itu, penyelenggara pemerintahan daerah adalah gubernur, bupati atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur birokratis yang ada di daerah meliputi tugas-tugas para kepala dinas, kepala badan, unit-unit kerja di lingkungan pemerintah daerah yang sehari-harinya dikendalikan oleh Sekretariat Daerah.⁵⁾

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, secara terpintas terlihat bahwa Pemerintahan di daerah terdiri atas 2 jenis, yakni pemerintahan lokal administratif (local state government) dan pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri (local self government)

1. Local State Government mempunyai ciri-ciri yakni.⁶⁾

⁵⁾ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm .35.

⁶⁾ Ibid. 27.

1. Segala urusan yang diselenggarakan merupakan urusan yang sudah dijadikan urusan-urusan rumah tangga sendiri, oleh sebab itu urusan-urusannya perlu ditegaskan secara terperinci.
2. Penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh alat-alat perlengkapan yang seluruhnya bukan terdiri dari para pejabat pusat, tetapi pegawai pemerintah daerah.
3. Penanganan segala urusan itu seluruhnya diselenggarakan atas dasar inisiatif atau kebijaksanaan sendiri.
4. Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang mengurus rumah tangga sendiri adalah hubungan pengawasan saja.
5. Seluruh penyelenggaraannya pada dasarnya dibiayai dari sumber keuangan sendiri.

2. Local Self Government

Terbentuknya Local Self Government adalah sebagai konsekuensi dari penerapan asas dekonsentrasi. Adanya pemerintah wilayah administratif atau pemerintah lokal administratif dalam menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan di daerah adalah sebagai wakil dari pemerintah pusat.⁷⁾

Menurut Siswanto sistem pemerintahan di Indonesia meliputi⁸⁾

1. Pemerintahan pusat, yakni pemerintah Pemerintahan daerah, yang meliputi pemerintah provinsi dan
2. Pemerintah kabupaten/kota

⁷⁾ Ibid

⁸⁾ Siswanto Sunarno, op.cit, hlm. 5.

3. Pemerintahan desa.

Sedangkan menurut Ni'matul Huda pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹⁾ Dari pengertian tersebut menurut penulis bahwa pemerintahan daerah merupakan pelaksanaan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dalam hal ini pemerintahan daerah provinsi dan/ atau kabupaten/kota dan pemerintahan desa.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dikenal tiga asas pokok yang selama ini digunakan, diantaranya adalah asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan. Perbedaan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah merupakan temuan pembentuk undang-undang. Konsitusi sendiri tidak mencantumkan asas-asas tersebut. Tujuan adanya asas ini tidak lain untuk menghindari kreasi-kreasi menyimpang dari makna dan tujuan pemerintahan daerah.¹⁰⁾

1. Asas Sentralisasi

Asas yang selalu terdapat dan dianut dalam organisasi bahkan dalam organisasi apapun adalah sentralisasi. Asas tersebut menentukan bahwa wewenang politik dan wewenang administrasi terdapat di puncak hierarki organisasi negara, dengan sentralisasi pembentukan kebijakan dilakukan oleh pemerintah, sedangkan pelaksanaannya oleh aparatur pemerintah dipuncak

⁹⁾ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, 2005, hlm. 20.

¹⁰⁾ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum UII*, Yogyakarta, 2005 hlm. 9.

hierarki organisasi. Pengertian sentralisasi yang demikian apabila dilihat dari konsep statis. Dalam konsep dinamis, sentralisasi berarti pemusatan kekuasaan (wewenang), baik politik maupun administrasi di puncak hierarki organisasi.¹¹⁾

Negara sebagai organisasi, secara teori maupun praktek setiap organisasi termasuk negara selalu menganut asas sentralisasi sejak kemunculannya. Namun organisasi besar dan sangat rumit tidak mungkin hanya diselenggarakan dengan asas sentralisasi. Karena jika hanya dianut asas sentralisasi maka niscaya penyelenggaraan berbagai fungsi yang dimiliki organisasi tersebut tidak sepenuhnya efektif. Oleh karena itu, diperlukan juga asas desentralisasi.¹²⁾

2. Asas Desentralisasi

Desentralisasi didefinisikan secara beragam oleh para sarjana di Indonesia. Menurut RDG Kosoemahatmaja, secara harfiah desentralisasi berasal dari dua penggalan kata bahasa latin yaitu: *de* yang berarti lepas, *centrum* yang berarti pusat. Makna harfiah desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. Dalam makna ketatanegaraan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah. Desentralisasi merupakan *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi kenegaraan, atau lebih sering disebut dengan desentralisasipolitik, bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya dekonsentrasi.¹³⁾ Menurut Bhenyamin Hoessain, desentralisasi adalah penyerahan

¹¹⁾ Bhenyamin Hoessain. Perubahan Model, Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi. Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2009. hlm. 169.

¹²⁾ Ibid. hlm. 102.

¹³⁾ Ni'matul Huda, (Problematika Pembatalan Peraturan Daerah). UII Press. Yogyakarta, 2010, hlm. 33.

wewenang oleh pemerintah kepada daerah otonom. Indikator adanya desentralisasi meliputi:

1. Adanya pembentukan daerah otonom,
2. Penyerahan wewenang yang diserahkan adalah kewenangan mengatur dan mengurus dalam arti menetapkan dan melaksanakan kebijakan.
3. Yang disertai wewenang adalah daerah otonom.
4. Hubungan daerah otonom dengan pemerintah pusat adalah hubungan antar organisasi bukan hubungan hierarkis namun koordinatif. Terdapat berbagai istilah desentralisasi.

Desentralisasi sering disebut *political desentralization* atau desentralisasi ketatanegaran karena kewenangan yang diserahkan adalah kewenangan politik untuk mengatur dan mengurus. Karena menciptakan teritorial baru maka disebut dengan desentralisasi teritorial. Dekonsentrasi disebut desentralisasi administratif (*birocratic administration*) karena wewenang yang diberikan adalah wewenang administrasi. Desentralisasi menimbulkan adanya *local self government* atau daerah otonom (local yang menganut desentralisasi pasti juga melaksanakan sentralisasi secara bersamaan. Menurut Alderfer, tidaklah dapat dikatakan suatu bangsa atau negara apabila segala government).

Negara sesuatunya diatur secara lokalitas belaka. Dalam organisasi berskala besar seperti negara Indonesia, penggunaan kedua asas tersebut tidaklah mungkin dapat dielakkan. Werlin telah mengingatkan bahwa “desentralisasi tak akan terjadi tanpa sentralisasi”. Penyelenggaraan sentralisasi dan variasinya yakni dekonsentrasi terpecah dan sebagai pengejawantahan dari paham unitarisme,

nasionalisme dan integrasi nasional. Sedangkan desentralisasi merupakan metode untuk mengakomodasikan kemajemukan, aspirasi, dan tuntutan masyarakat dalam batas-batas negara kesatuan.¹⁴⁾ Bayu Suraningrat mengungkapkan bahwa sentralisasi dan desentralisasi merupakan pasangan yang tidak dapat dipisahkan, saling berkaitan dan mempengaruhi. Tidak ada sentralisasi tanpa desentralisasi. Makin luas sentralisasi makin sempit desentralisasi, makin luas desentralisasi makin menyempit sentralisasi. dapat diakomodasi *sharing of power, sharing of revenue*, dan penguatan lokalitas, selain pengakuan dan penghormatan terhadap identitas daerah.¹⁵⁾ Dalam kaitannya dengan demokrasi, desentralisasi adalah strategi mendemokratisasikan sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktek administrasi publik. Berlawanan dengan sentralisasi dimana kekuasaan dan pengambilan keputusan berkonsentrasi pada pusat atau eselon atas. Disamping itu, tercapainya persatuan dan kesatuan nasional serta keabsahan politik pemerintah dengan memberikan kesempatan yang lebih besar kepada masyarakat untuk mengenai masalah yang dihadapi dan menyampaikannya kepada instansi pemerintah yang terkait.¹⁶⁾ Sementara itu, Cornelis Laymenyatakan bahwa dengan desentralisasi pengaturan politik dan pemerintahan yang stabil dapat dilakukan. Dengan desentralisasi

3. Asas Dekonsentrasi

¹⁴⁾ Bhenyamin Hoessain, Op.Cit. h. 58-59.

¹⁵⁾ Abdul Gaffar Karim (ed.), Kompleksitas Persoalan Otonomi di Indonesia. Yogyakarta: Pustaka Relajar. 2003

¹⁶⁾ Bhenyamin Hoessain, Op.Cit.hlm. 21.

Menurut Bhenyamin Hoessein, dalam organisasi negara yang berskala besar dilihat dari luas wilayah dan besaran penduduk, disamping sentralisasi diselenggarakan pula asas dekonsentrasi.¹⁷⁾ Menurut Logeman, dekonsentrasi adalah pelimpahan tugas pemerintahan dari aparat pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat pusat yang lebih rendah tingkatannya secara hierarkis.¹⁸⁾ Menurut Amrah Muslimin, dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.¹⁹⁾ Irawan Soejito mengartikan dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri. Menurut Joeniarto, dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintah pusat (atau pemerintah atasannya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah.²⁰⁾

Menurut Laica Marzuki, dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah selaku wakil dan perangkat pusat di daerah. Rakyat tidak dibawa serta, dekonsentrasi berada di luar pengawasan (kontrol) badan perwakilan daerah (DPRD).²¹⁾ Dekonsentrasi pada dasarnya sebagai

¹⁷⁾ Bhenyamin Hoessein, Op.Cit. hlm. 169.

¹⁸⁾ The Liang Gie. (*Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*), Gunung Agung, Jakarta, 1967, hlm. 21.

¹⁹⁾ Amrah Muslimin. *Aspek-Aspek Hukum Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, h. 5.

²⁰⁾ Irwan Sudjito. (*Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*), Rieneka Cipta, Jakarta, 1990, h. 29.

²¹⁾ Laica Marzuki. (*Berjalan-jalan Di Ranah Hukum*). Konstitusi Press, Jakarta, 2005. hlm. 133.

penghalusan dari pelaksanaan sentralisasi dan desentralisasi pada masa orde baru.²²⁾

Asas dekonsentrasi, pemerintah melalui aparatur pemerintahan dibawahnya seperti kementrian dan instansi vertikal yang tersebar di berbagai pelosok tanah air dan atau presiden melimpahkan wewenang pemerintahan umum kepada wakil pemerintah. Wewenang yang dilimpahkan hanyalah wewenang untuk melaksanakan kebijakan. Dalam peraturan perundang-undangan wewenang yang dilimpahkan adalah wewenang untuk mengurus (*bestuur*), sedangkan wewenang menetapkan kebijakan yang disebut dengan wewenang mengatur (*regeling*) tetap berada di tangan pemerintah. Hubungan antara pihak yang dilimpahi wewenang adalah hubungan internal organisasi. Wewenang yang dilimpahkan selalu dirinci oleh pihak yang melimpahkan wewenang. Baik dalam sentralisasi maupun dekonsentrasi urusan pemerintahannya tetap ditangan pemerintah. Kedua asas tersebut dimaksudkan untuk menciptakan keseragaman penyelenggaraan pemerintahan.

4. Asas Tugas Pembantuan (*Madebewind*)

Sistem pemerintahan lokal disamping desentralisasi dan dekonsentrasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan (*co-administration: co-government*) oleh pemerintah kepada daerah otonom. Berdasarkan asas ini, pemerintah menetapkan

²²⁾ Bhenyamin Hoessein, Op.Cit., hlm. 3.

kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya.²³

Menurut Amrah Muslimin, *madebewind* mengandung arti kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Kewenangan ini terkait dengan tugas untuk melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*) atas biaya dan tanggung jawab terakhir dari pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan.

B. Kebijakan Publik

Leo Agustino mengatakan kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang di perhatikan.²⁴ Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkirnya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

²³) Sadu Wastiono, dkk. *Memahami Asas Tugas Pembantuan, Fokus Media*. Bandung, 2006. hlm. 19.

²⁴ Agustino Leo. 2008. (*Dasar-Dasar Kebijakan Publik*) Alfabeta Bandung hlm 7.

Thomas mendefinisikan kebijakan publik sebagai apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan.²⁵ Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

Kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah.²⁶ Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

Berdasarkan definisi diatas, dapat dipahami bahwa kebijakan publik merupakan upaya yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan yang berorientasikan pada pemecahan masalah-masalah. Pejabat pembuat kebijakan adalah pihak yang mempunyai wewenang yang sah ikut serta dalam rancangan hingga penetapan kebijakan publik adapun yang termasuk dalam pembuatan kebijakan secara normatif yaitu legislatif, eksekutif, administratif dan para hakim.

²⁵Thomas. (*Kebijakan Publik*) Jakarta pers hlm 21.

²⁶ Ibid hlm 26.

C. Implementasi Kebijakan

Wahab mengatakan implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang di atasi, menyebutkan secara tegas tujuan sasaran yang di ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasi. Implementasi bersifat interaktif dari proses kegiatan yang mendahuluinya, ini berarti antara pengambilan kebijakan dengan implementasinya memiliki keterkaitan satu sama lain. Maka implemetasi diperlukan sebagai suatu tahapan penting yang berlangsung dalam proses kebijakan, terutama setelah suatu wacana legal formal biasanya berupa undang-undang, peraturan, ketetapan dan bentuk bentuk produk hukum lainnya. Implementasi juga sering di anggap sebagai bentuk pengoperasionalisasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama diantara pemangku kepentingan (*stakeholders*) secara sinergi yang digerakkan untuk bekerja sama guna menerapkan kebijakan kearah yang dihendaki.

Bahwa dalam memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah sesuatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik yang mengakup baik

usaha-usaha untuk mengadmistrasikan maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat.²⁷

D. Model - Model Implementasi Kebijakan

Apapun yang menjadi produk kebijakan pada akhirnya menuju pada tataran bagaimana mengimplementasikan kebijakan tersebut teraktualisasi. Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh adanya banyak faktor dan masing-masing faktor tersebut saling berhubungan antara satu dengan yang lain

Grindle mengemukakan teori implementasi sebagai proses politik dan administrasi, dalam teori ini suatu implementasi sangat ditentukan oleh isi kebijakan *content of policy* dan lingkungan kebijakan *content of implementation*.²⁸ Ide dasar ini adalah bahwa setelah kebijakan dirranformasikan, dilakukan implementasi kebijakan, isi kebijakan *content of policy* mencakup :

1. Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan
2. Jenis manfaat yang dihasilkan
3. Derajat perubahan yang diinginkan
4. Kedudukan penbuat kebijakan
5. Siapa pelaku program
6. Sumberdaya yang dikerahkan

Sedangkan lingkungan kebijakan *content of implementation* menakup :

²⁷ Abdul Wahab, Solichin. 2012. Analisis Kebijakan Publik : dari Formulasi Ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik. PT. Bumi Aksara :Jakarta .

²⁸ S. Grindle 2005. Public Policy :(*Pengantar Teori Dan Praktik Analisis Kebijakan*). Penerbit renada Media : Jakarta.hlm 61

1. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan.
2. Karakteristik institusi dan rejim yang berkuasa.
3. Tingkat kepatuhan dan responsif kelompok sasaran

Sedangkan menurut *George* terdapat empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan antara lain.²⁹ :

1. Faktor komunikasi

Implementasi dapat berjalan dengan baik dan efektif maka diperlukan suatu komunikasi yang baik. Faktor komunikasi ini menunjukkan peran sebagai acuan agar pelaksana kebijakan mengetahui persis apa yang mereka kerjakan. Hal ini berarti jika komunikasi dapat dinyatakan dengan pemerintah dari atasan kepada pelaksana kebijakan tidak keluar dari tujuan atau sasaran, jadi komunikasi harus disampaikan secara jelas dan tepat sasaran. Jika terdapat miskomunikasi maka akan berdampak kesalahan pemahaman oleh para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan implementasi kebijakan, maka dari itu membangun komunikasi yang baik jelas diperlukan.

2. Faktor Sikap Pelaksana

Pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik yaitu dari sikap pelaksana, jika implementasi diharapkan berjalan dengan efektif maka para pelaksana tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan memiliki kapasitas untuk melaksanakannya tetapi mereka harus juga mempunyai keinginan

²⁹Ibid hlm 34.

untuk melakukan kebijakan tersebut. Para pelaksana tidak selalu melaksanakan kebijakan.

Akibatnya pembuat kebijakan tidak sering behadapan dengan tugas-tugas untuk manipulasi atau bekerja dalam lingkungan disposisi para pelaksanaannya.

E. Faktor Keberhasilan implementasi Kebijakan

Terdapat beberapa faktor keberhasilan implementasi kebijakan, antara lain faktor tersebut adalah sebagai berikut :

1. Isu kebijakan tersebut, kebijakan yang baik dari sisi tidak distorsi, didukung oleh dasar teori yang teruji mudah dikomunikasikan ke kelompok target, didukung oleh masyarakat.
2. Implementor dan kelompok target, pelaksana implementasi kebijakan tergantung pada badan pelaksana kebijakan dan kelompok target. Implementator harus mempunyai kapabilitas, kompetensi, komitmen dan konsistensi untuk melaksanakan sebuah kebijakan sesuai dengan arahan dari penentu kebijakan, selain itu kelompok target yang merupakan bagian besar dari populasi juga akan lebih mempersulit keberhasilan implementasi kebijakan.
3. Lingkungan, keadaan masyarakat maupun tempat sebuah kebijakan diimplementasikan juga akan mempengaruhi keberhasilan kebijakan. Masyarakat yang maju dan sistem politik yang stabil dan demokratis dukungan baik dari konstituen maupun elit penguasa dan budaya keseharian

masyarakat yang mendukung akan mempermudah implementasi sebuah kebijakan³⁰

Ripley mengatakan bahwa keberhasilan implementasi *relative* tidak sulit apabila kebijakannya bersifat distributif, sedangkan kebijakan redistributif keberhasilannya relatif rendah. Berbagai area kebijakan mempunyai pola hubungan yang berbeda-beda yang berarti dalam redistributif terdapat lebih banyak tawar-menawar dan politicking ketimbang di area distributif.

F. Penghambat Implementasi

J. A. M. Marse mengatakan ada beberapa faktor yang dapat menimbulkan kegagalan dalam implementasi suatu kebijakan yaitu :

1. Isu kebijakan yaitu suatu kebijakan dapat dikatakan gagal karena samarnya isi dan tujuan dari kebijakan tersebut, tidak memiliki ketetapan dan ketegasan dalam bentuk internal maupun eksternal dari kebijakan itu sendiri.
2. Informasi yaitu jika terjadi kekurangan informasi maka dengan mudah mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat baik kepada objek kebijakan maupun kepada para pelaksana dari isi kebijakan yang akan dilaksanakan dan hasil-hasil kebijakan tersebut.
3. Dukungan karena suatu kebijakan akan sulit dilaksanakan jika tidak ada dukungan dan partisipasi dari semua pihak yang terlibat dari kebijakan tersebut.

³⁰Suharto (*Analisis Kebijakan Publik*) Bandung 2012 hlm 15-16.

4. Pembagian potensi yaitu pembagian potensi antara para aktor pelaksana dengan organisasi pelaksana dengan deferensi tugas yang berwenang.³¹

G. Pengertian Penertiban

Tujuan penertiban adalah untuk menghilangkan atau untuk mengurangi segala bentuk ancaman dan gangguan terhadap ketertiban dalam masyarakat, serta menjaga agar roda pemerintah dan peraturan perundang-undangan daerah dapat berjalan dengan lancar sehingga pemerintah dan masyarakat dapat melakukan kegiatan secara aman tertib dan teratur.³² Sesuai dengan isi dari Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.³³ Penertiban merupakan suatu tindakan penataan yang diperlukan dalam suatu negara atau daerah. Penertiban tersebut dilakukan dalam rangka mewujudkan kondisi negara atau daerah yang aman, tentram dan tertib dalam penyelenggaraan Pemerintah, pembangunan, dan kegiatan masyarakat yang kondusif. Penertiban dalam pemanfaatan ruang adalah usaha atau kegiatan untuk mengambil tindakan agar pemanfaatan ruang sesuai rencana dapat terwujud, sehingga kegiatan penertiban dapat dilakukan dalam bentuk penertiban langsung dan penertiban tidak langsung. Penertiban langsung dilakukan melalui mekanisme penegakan hukum yang

³¹ Arifin. (*Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*). Bandung hlm 116.

³² *Ibid* hlm 31

³³ Kitab Undang-Undang Dasar 1945

diselenggarakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan penertiban tidak langsung dilakukan dalam bentuk sanksi disinsentif, antara lain melalui pengenaan retribusi secara progresif atau membatasi penyediaan sarana dan prasarana. Memajukan kesejahteraan umum maksudnya upaya untuk meningkatkan jika pengusaha penangkaran burung walet sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku, maka para penangkar berfungsi sebagaimana fungsinya. Mencerdaskan kehidupan bangsa, semakin masyarakat tertib terhadap aturan maka semakin nyaman pula masyarakat tersebut dalam kehidupannya. Keadilan sosial disini maksudnya antara masyarakat satu sama lain tidak ada yang merasa dirugikan.

Ketertiban umum dalam penafsiran sempit merupakan lingkup ketertiban umum yakni ketertiban yang hanya ditentukan oleh hukum yang sedang berlaku. Dengan demikian yang dimaksud dengan pelanggar/bertentangan dengan ketertiban umum, hanya terbatas pada pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan saja. Jadi masyarakat yang bertentangan dengan ketertiban umum sesuai peraturan perundangan-undangan juga berhak menerima sanksi yang sudah ditentukan oleh undang-undang yang berlaku. Contohnya ialah pelanggaran yang dilakukan oleh para pengusaha penangkaran walet yang lokasinya di permukiman masyarakat.

G. Penangkaran Burung Walet

Budidaya burung walet hal pertama yang harus dipersiapkan adalah kandang atau rumah untuk bersarang burung walet. Kandang atau rumah ini

berbentuk gedung, biasanya berupa gedung yang tinggi dengan hanya 1 pintu. Namun tinggi rumah walet tidak harus tinggi sampai bertingkat-tingkat, bisa juga bentuknya seperti rumah biasa tergantung dari budget yang dimiliki. Karena burung walet merupakan burung liar, mereka tentunya menyukai rumah atau tempat bersarang yang menyerupai gua. Seperti halnya gua-gua di alam liar.

Kandang burung walet dipastikan harus lembab dan minim cahaya. pentingnya dalam persiapan rumah burung walet adalah nesting plank atau papan sirip untuk walet membuat sarang. *Nesting plank* ini dipasang di langit-langit gedung. Umumnya bahan membuat nesting plank adalah dari kayu. Tapi tentunya kayu yang digunakan haruslah kayu yang tahan pelapukan, sehingga tidak bisa sembarangan menggunakan kayu-kayu biasa dalam membuat sirip ini. Papan sirip walet bisa didapatkan dengan cara beli atau buat sendiri. Bagi yang membuat sendiri, pastikan untuk memilih bahan kayu terbaik yang tahan lapuk dan memiliki pori-pori yang cukup. Kayu itu kemudian dibentuk menjadi papan sirip walet dalam bentuk kotak-kotak. Mengapa harus kotak-kotak karena burung walet sangat menyukai tempat-tempat yang memiliki banyak sudut. Tiap kotak tersebut kemudian dibuat sekat, dengan begitu burung walet akan merasa nyaman dan aman dalam membuat sarang. Karena tentunya papan sirip walet memiliki permukaan yang licin, maka perlu diberi tempelan-tempelan tambahan seperti gabus, kardus, maupun besek supaya walet bisa hinggap dan menginap di papan tersebut.³⁴⁾

³⁴⁾ <https://trikmerawat.com/budidaya-walet/>, diakses tanggal 30 juli 2020.

Kriteria lokasi penangkaran sarang burung walet mempunyai jarak minimal dari fasilitas umum dan fasilitas sosial dan pemukiman masyarakat, kepadatan penduduk rendah sampai sedang dan lahan terlantar dan atau bukan lahan produktif. Kriteria lokasi penangkaran sarang burung walet telah diatur Peraturan Bupati Nomor 09 Tahun 2007, didalam peraturan daerah tersebut tidak diperbolehkan mengadakan penangkaran sarang burung walet selain lokasi yang telah diatur peraturan daerah dan peraturan Rokan Hilir.

Perizinan penangkaran walet adalah salah satu legalitas yang harus didapatkan oleh para pengusaha penangkaran burung walet karena masalah perizinan penangkaran walet sudah diatur dalam Peraturan Bupati Kabupaten Rokan Hilir Nomor 9 Tahun 2007 dan diperkuat dalam Peraturan Daerah nomor 3 tahun 2014 yang mana dalam Peraturan Bupati dan peraturan tersebut menyatakan bahwa setiap perusahaan penangkaran sarang burung walet berkewajiban memiliki izin perusahaan penangkaran sarang burung walet yang diterbitkan oleh kepala daerah melalui Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu (KPTSP). Menurut Peraturan Bupati (Perbup) Rokan Hilir Nomor 9 Tahun 2007 tentang izin pengelolaan dan perusahaan sarang burung walet. adapun cakupan syarat tentang pengurusan izin pengelolaan dan perusahaan sarang burung walet itu yang pertama surat permohonan bermaterai enam ribu, foto copy akte pendirian perusahaan atau akte pendirian bagi yang berbentuk badan usaha. Foto copy KTP kepemilikan/pemimpin perusahaan, foto copy NPWP perusahaan/pemilik bagi perorangan, foto copy izin mendirikan bangunan (IMB) bagi perusahaan besar, foto copy surat izin tempat usaha (SITU), surat izin usaha

perdagangan (SIUP), surat pernyataan berkeberatan dari pihak sempadan diketahui oleh RT/RW maupun Lurah setempat. surat rekomendasi alih fungsi bangunan dari Dinas Pekerjaan umum dan Tata Ruang (PUPR) bagi bangunan yang yang dialihkan fungsinya, surat rekomendasi dari Penghulu, Lurah, maupun Camat setempat, surat pernyataan kesanggupan memelihara lingkungan serta denah³⁵), lokasi dan gambar bangunan. Dokumen upaya pengelolaan lingkungan (UPL) dan upaya pemantauan lingkungan (UPL) yang telah disahkan oleh Dinas Lingkungan Hidup (DLH), serta rekomendasi kelayakan dari dinas kesehatan (Diskes) Kabupaten Rokan Hilir, rekomendasi dari tim teknis kelayakan penerbitan izin penangkaran sarang burung walet oleh dinas lingkungan hidup (DLH) Rokan Hilir. Selanjutnya rekomendasi kelayakan dari dinas ketahanan pangan dan pertanian (DKP) Kabupaten Rokan Hilir, bukti pembayaran pajak sarang burung walet bagi usaha yang telah berjalan serta foto copy lunas pembayaran pajak bumi bangunan (PBB). Jadi itu persyaratan untuk perizinannya badan maupun perorangan agar harus mengurus izin seperti yang diuraikan diatas. Sedangkan bagi masyarakat pengusaha yang sudah terlanjur mendirikan bangunan dan belum memiliki izin, agar segera mengurus izin.

Diharapkan melalui izin mendirikan bangunan (IMB) dan pembayaran pajak bumi dan bangunan (PBB), pendapatan asli daerah (PAD) Kabupaten Rokan Hilir semakin meningkat. Mudah-mudahan dengan turunnya tim yustisi yang terdiri dari Dinas Perizinan, Bapenda dan Satpol PP membawa dampak positif bagi pendapatan asli daerah Rokan Hilir.

³⁵ <https://www.suarabirokrasi.com/2018/08/08/pemda-rohil-minta-penangkar-burung-walet-ikuti-aturan-ini/>, diakses 30 juli 2020.

Dampak maraknya bisnis wallet tepat di pusat kota ini juga disinyalir membawa virus penyebab penyakit bagi masyarakat. Ada pendapat yang menyatakan virus pada wallet menyebabkan gangguan janin jika tertular pada manusia. burung wallet dapat menyebabkan penyakit pada manusia jika letak kandang tidak sesuai aturan. Penyakit tersebut disebarkan melalui air liur, napas, dan kotoran wallet. Orang yang terkena virus dari burung wallet biasanya merasa pusing, lemas, dan lelah. Jika virus menyerang syaraf, penyakit yang ditimbulkan sangat berbahaya dan menyebabkan kelumpuhan. Rumah wallet membawa potensi untuk menyebarkan penyakit dari kotoran burung area tertutup dan limbah dibuang ke saluran kota. Kotoran burung kering menjadi udara dan membawa *Cryptococcus*, yang dapat menyebabkan infeksi paru-paru. Rumah-rumah wallet di daerah perkotaan juga menyebabkan kerusakan pada property yang berdampingan dan menciptakan polusi suara yang secara negatif mempengaruhi bisnis.