

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Kebijakan

2.1.1. Pengertian Kebijakan

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang actor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu Lembaga pemerintah) atau sejumlah actor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Sedangkan, menurut James Anderson, kebijakan merupakan arah Tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang actor atau sejumlah actor dalam mengatasi masalah atau suatu persoalan.

Edi Suharto mengatakan (dalam Suparno, 2017:8) kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Menurut Ealau dan Kenneth Prewitt yang dikutip Charles O. Jones (dalam Suparno, 2017:8), kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik oleh yang membuatnya maupun oleh mereka yang mentaatinya.

Menurut Amir Santoso (dalam Winarno, 2016:21) mengatakan bahwa:

“Kebijakan public dibagi kedalam dua wilayah kategori. Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan public dengan Tindakan-tindakan pemerintahan. Kedua, para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan.”

Sementara menurut Thomas R.Dye (dalam Mulyadi, 2015:36) pengertian kebijakan public adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah.

Menurut Friedrich (dalam Agustino, 2017) kebijakan adalah serangkaian Tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok, pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Maka dapat ditarik kesimpulan dari definisi diatas adalah kebijakan merupakan kewenangan yang dibuat oleh pemerintah yang berupa Tindakan - tindakan pemerintah dalam mencapai suatu proses atau tujuan.

Kebijakan secara umum menurut Said Zainal Abidin (dalam Mulyadi 2015:36) dapat dibedakan menjadi tiga tingkatan yaitu:

- 1) Kebijakan Umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif maupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
- 2) Kebijakan Pelaksanaan, yaitu kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah pelaksanaan suatu undang-undang.
- 3) Kebijakan teknis, yaitu kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksanaan.

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. 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

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 kebijakan publik 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 the government can authoritatively act on the whole society and everything the government chooses to 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 sebagian besar warga masyarakat.

8. Woll (1966)

Kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah dimasyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Dalam pelaksanaannya 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 proses 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 decisions 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 politik.

Dari beberapa pendapat para ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa 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.

2.2. Tinjauan Implementasi

2.2.1. Pengertian Implementasi

Konsep implementasi berasal dari Bahasa Inggris, yaitu *to implement*. Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1997:87) berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan. Dalam kamus besar Webster (dalam Wahab, 2006:64), *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu),

dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Menurut George C. Edward (dalam Anggara, 2017) menyatakan bahwa implementasi diartikan sebagai “Tahapan dalam proses kebijaksanaan, yang berada diantara tahapan penyusunan kebijaksanaan dan hasil atau konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan.”

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (dalam Suparno, 2017:15) mendefinisikan implementasi adalah “Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undangan, namun dapat berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan.”

Ripley dan Franklin (dalam Winarno, 2016: 134) berpendapat bahwa “Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu keluaran yang nyata (*tangible output*).”

Sedangkan, menurut Grindle (dalam Deddy Mulyadi, 2017:47) berpendapat bahwa:

“Implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu, proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan. kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran”

Jadi implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. 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 menugikan masyarakat.

2.3. Tinjauan Implementasi Kebijakan

2.3.1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya, implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan (Afan, Gaffar, 2019: 295).

Rangkaian kegiatan tersebut mencakup kegiatan seperangkat laporan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah Undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggungjawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat.

Berdasarkan yang dikemukakan oleh George C. Edwards (dalam Winarno, 2016: 155) Implementasi kebijakan adalah:

“Salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik.”

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2016: 135) berpendapat bahwa:

“Implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintahan atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.”

Charles O Jones (dalam Suparno, 2017:15) mengemukakan bahwa “Implementasi kebijakan adalah kemampuan untuk membentuk hubungan-hubungan lebih lanjut dalam rangkaian sebab-akibat yang menghubungkan tindakan dengan tujuan”.

Berdasarkan beberapa definisi yang disampaikan para ahli di atas, disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan.

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, 2012:70).

Pengertian implementasi yang dikemukakan diatas maksudnya adalah bahwa implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-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,2014:39).

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 penyempurnaan suatu program (harsono, 2012:67).
- 4) Van Meter dan Van Horn (Budi winarno, 2018:146-147) 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 (2018:65) 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 timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadminstrasikannya 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, 2012:101-102).

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 terdapat dua pilihan untuk mengimplementasikannya, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut. (Nugroho, 2013:158) .

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, 2013:17).

- 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,2013:17).
- 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 ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi (Edward dalam widodo, 2011:96-110).

Suatu kebijakan tidak akan tercapai dengan sendirinya tanpa kebijakan tersebut diimplementasikan. Dimana dengan implementasi inilah sehingga para implementor 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 sampai 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).

2.3.2. Model Implementasi Kebijakan

Model implementasi kebijakan publik pada dasarnya merupakan abstraksi yang bersifat penyederhanaan dari fenomena implementasi kebijakan publik di dunia nyata. Berikut akan disajikan beberapa model implementasi kebijakan publik dari para pakar kebijakan yaitu sebagai berikut:

2.3.2.1. Model Implementasi Kebijakan George C. Edward

Menurut Edward III (dalam Winarno, 2016:155) dalam pendekatan implementasi kebijakan terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, sebagai berikut:

1) Komunikasi

Varibel pertama yang mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan adalah komunikasi, implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengatur 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 di transmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsistensi.

Terdapat tiga indikator yang dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut diatas yaitu:

- a. *Transmisi*, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi). Hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang di arapkan terdistorsi ditengah jalan.
- b. *Kejelasan*, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan atau ambigu. Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi

implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

- c. *Konsistensi*, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2) Sumber Daya

Variabel atau faktor kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi atau kebijakan adalah sumberdaya. Sumberdaya merupakan hal yang penting, menurut George C. Edward III, dalam mengimplementasikan kebijakan, indikator sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yakni sebagai berikut:

- a. *Staf*, sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan berkompeten dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas.
- b. *Informasi*, dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yang pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan, implementor harus mengetahui apa yang harus dilakukan saat diberi perintah. Kedua, informan mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan, implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- c. *Wewenang*, pada umumnya kewenangan arus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik.
- d. *Fasilitas*, fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3) Disposisi

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik.

Jika pelaksanaan suatu 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 terjadi bias. Hal-hal yang perlu dicermati pada variabel disposisi, yakni sebagai berikut:

- a. *Pengangkatan Birokrasi*, disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi.
- b. *Insentif*, merupakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya untuk pendorong yang membuat para pembuat kebijakan akan lebih baik.

4) Struktur Birokrasi

Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi.

Dua karakteristik menurut Edward III, yang dapat mendorong kinerja struktur birokrasi/organisasi ke arah yang lebih baik, yakni melakukan *Standard Operating Procedure* (SOP) dan melaksanakan Fragmentasi. SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pada tiap harinya sesuai dengan standar yang diterapkan sedangkan pelaksana fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara unit kerja.

2.3.2.2. Model Implementasi Kebijakan Menurut Donald S. Van Meter dan

Carl E. Van Horn

Model implementasi kebijakan yang dirumuskan oleh Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2016:155) menjelaskan bahwa proses implementasi kebijakan merupakan sebuah abstraksi atau performansi yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi dan dipengaruhi oleh enam variabel, yaitu:

1) Standar dan Sasaran Kebijakan

Standar dan kebijakan harus jelas dan terukur, sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang dapat menyebabkan terjadinya konflik diantara para agen implementasi.

2) Sumber Daya

Kebijakan perlu di dukung oleh sumber daya, baik itu sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.

3) Komunikasi Antar Organisasi

Implementasi sebuah program harus di dukung oleh instansi lain agar tercapai keberhasilan yang diinginkan.

4) Karakteristik Agen Pelaksana

Sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan. termasuk didalamnya para partisipan.

5) Kondisi Sosial, Ekonomi, dan Politik

Kondisi sosial, ekonomi, dan politik mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

6) Disposisi Implementor

Disposisi implementor mencakup tiga hal, yakni sebagai berikut:

- a. Respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan.
- b. Kognisi, yaitu pemahamannya terhadap kebijakan.
- c. Intensitas disposisi implementor yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

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 implementasi 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 (frustrated) 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 menuntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selaian itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

2.3.2.3. Model Implementasi Kebijakan Menurut Mazmanian dan Sabatier

Menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam Mulyadi, 2015:70) menjelaskan bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni sebagai berikut:

1) Karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*),

indikasinya yaitu:

- a. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan.
- b. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran.
- c. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi.
- d. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan.

2) Karakteristik Kebijakan/Undang-undang (*ability of statute to structure implementation*), indikatornya yakni:

- a. Kejelasan isi kebijakan.
- b. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis.
- c. Besarnya alokasi sumberdaya financial terhadap kebijakan tersebut.
- d. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana.
- e. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
- f. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.
- g. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

3) Variabel Lingkungan (*nonstatutory variables Affecting implementation*), indikatornya yakni:

- a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi.
- b. Dukungan politik terhadap sebuah kebijakan.
- c. Sikap dari kelompok pemilih.
- d. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor.

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.

1. 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.

2. Variabel Dependen

Yaitu tahapan dalam proses implementasi kebijakan publik dengan lima tahapan yang terdiri dari pemahaman 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.

2.3.3. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan

Salah satu pendapat yang singkat dan tegas tentang keberhasilan atau kegagalan dari implementasi kebijakan disampaikan oleh Weimer (dalam Pasolong, 2016:59). Menurut mereka ada 3 faktor umum yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu:

- 1) Logika yang digunakan oleh suatu kebijakan, yaitu sampai seberapa benar teori yang menjadi landasan kebijakan atau seberapa jauh hubungan logis antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atas sasaran yang telah ditetapkan.
- 2) Hakikat kerjasama yang dibutuhkan, yaitu apakah semua pihak yang terlibat dalam kerjasama merupakan suatu *assembling* produktif.
- 3) Ketersediaan sumber daya manusia yang memiliki kemampuan, komitmen untuk mengelola pelaksanaannya.

Implementasi mempunyai berbagai hambatan yang mempengaruhi pelaksanaan suatu kebijakan publik. Gow dan Morss (dalam Pasolong, 2016:59) mengungkapkan hambatan-hambatan tersebut antara lain: (1) hambatan politik, ekonomi dan lingkungan; (2) hambatan institusi; (3) ketidakmampuan SDM di bidang teknis dan administratif, (4) kekurangan dalam bantuan teknis dan administratif; (5) kurangnya desentralisasi dan partisipasi; (6) pengatiran waktu; (7) sistem informasi yang kurang mendukung, (8) perbedaan agenda antara aktor; dan (9) dukungan yang berkesinambungan.

2.4. Tinjauan Akta Kelahiran

2.4.1. Pengertian Akta Kelahiran

Akta kelahiran menurut Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan di Kota Cirebon adalah bukti otentik yang berisi catatan lengkap mengenai kelahiran seorang anak sebagai Dokumen Negara. Pasal

ayat 1 dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2015 disebutkan bahwa setiap kelahiran wajib dilaporkan kepada institusi ditempat kelahiran paling lambat 60 (enam puluh) hari setelah kelahiran. Sedangkan pasal 45 ayat 2 mengisyaratkan bahwa berdasarkan laporan sebagaimana yang dimaksudkan pada ayat 1, institusi akan membuat catatan pendaftaran dan mengeluarkan Kutipan yaitu Akta Kelahiran.

Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) mendefinisikan akta kelahiran, bahwa akta kelahiran adalah bentuk identitas setiap anak yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari hak sipil dan politik warga negara. Hak atas identitas merupakan bentuk pengakuan negara terhadap keberadaan seseorang di depan hukum.

Akta kelahiran memiliki manfaat yang sangat berpengaruh terhadap anak yaitu meliputi :

- 1) Menjadi bukti bahwa negara mengakui atas identitas seseorang yang menjadi warga negara tersebut;
- 2) Sebagai alat dan data dasar bagi pemerintah untuk Menyusun anggaran nasional dalam bidang pendidikan, kesehatan, social, dan perlindungan anak;
- 3) Merupakan bukti awal kewarganegaraan dan identitas diri pertama yang dimiliki anak;
- 4) Menjadi bukti yang sangat kuat bagi anak untuk mendapatkan hak waris dari orangtuanya;
- 5) Mencegah terjadinya pemalsuan umur, perkawinan dibawah umur, tindak kekerasan terhadap anak, perdagangan anak, adopsi illegal, dan eksploitasi seksual.

Sebagaimana disebutkan oleh Sudikno Mertokusumo (2001) bahwa fungsi terpenting dari pada akta adalah sebagai alat bukti yaitu:

1) Kekuatan pembuktian lahir

Yang dimaksudkan dengan kekuatan pembuktian lahir, ialah kekuatan pembuktian yang didasarkan atas keadaan lahir, apa yang tampak pada lahirnya, yaitu bahwa surat yang tampaknya (dari lahir) seperti akta, dianggap (mempunyai kekuatan) seperti akta sepanjang tidak terbukti sebaliknya.

2) Kekuatan pembuktian formil

Kekuatan pembuktian formil didasarkan atas ada tidaknya pernyataan oleh yang bertanda tangan di bawah itu. Kekuatan pembuktian formil ini memberi tentang peristiwa bahwa pejabat dan para pihak menyatakan dan melakukan apa yang dimuat dalam akta.

3) Kekuatan pembuktian materiil

Kekuatan pembuktian materiil ini memberi kepastian tentang materi suatu akta, kepastian tentang peristiwa bahwa pejabat atau para pihak menyatakan dan melakukan seperti yang dimuat dalam akta.

Hak identitas anak dinyatakan tegas dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak pada Pasal 5, pasal ini menyebutkan bahwa “setiap anak berhak atas nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan”.

Hal ini dipertegas dalam Pasal 27 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak:

- a. Identitas diri setiap anak harus diberikan sejak kelahirannya.
- b. Identitas sebagaimana ayat (1) dituangkan dalam akta kelahiran.
- c. Pembuatan akta kelahiran didasarkan pada surat keterangan dari orang yang menyaksikan dan/atau membantu proses kelahiran.
- d. Dalam hal anak yang proses kelahirannya tidak diketahui, dan orang tuanya tidak diketahui keberadaannya, pembuatan akta kelahiran anak tersebut didasarkan pada keterangan orang yang menemukannya.

Berdasarkan bunyi pasal di atas jelaslah bahwa identitas anak merupakan hak seorang anak yang harus dipenuhi dan harus dalam bentuk akta kelahiran.

2.4.2. Persyaratan dan Prosedur Pembuatan Akta Kelahiran

Persyaratan pembuatan akta kelahiran tercantum pada Pasal 33, 34 dan 35 dalam Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, menjelaskan bahwa:

- 1) Pencatatan kelahiran WNI harus memenuhi persyaratan:
 - a. Surat keterangan kelahiran;
 - b. Buku nikah/kutipan akta perkawinan atau bukti lain yang sah;
 - c. KK; dan
 - d. KTP-el.
- 2) Pencatatan kelahiran WNI bagi anak yang baru lahir atau baru ditemukan dan tidak diketahui asal usulnya atau keberadaan orang tuanya harus memenuhi persyaratan berita acara dari kepolisian.
- 3) Pencatatan kelahiran WNI bagi anak yang tidak diketahui asal usulnya atau keberadaan orang tuanya selain yang dimaksud pada nomor (2) harus memenuhi persyaratan surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran data kelahiran dengan 2 (dua) orang saksi.
- 4) Pencatatan kelahiran WNI yang bertempat tinggal di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sedang berkunjung ke Indonesia harus memenuhi persyaratan:
 - a. Surat keterangan kelahiran;
 - b. Buku nikah/kutipan akta perkawinan atau bukti nikah/perkawinan lainnya; dan

- c. Dokumen Perjalanan Republik Indonesia dan/atau Dokumen Perjalanan orang tua; atau
 - d. Surat keterangan pindah luar negeri.
- 5) Pencatatan kelahiran Orang Asing harus memenuhi persyaratan:
- a. Surat keterangan kelahiran;
 - b. Dokumen Perjalanan; dan
 - c. KTP-el atau kartu izin tinggal tetap atau kartu izin tinggal terbatas atau visa kunjungan.

Selain itu, prosedur pembuatan akta kelahiran tercantum pada Pasal 63 dan 64 dalam Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, menjelaskan bahwa Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada Disdukcapil Kabupaten/Kota dan UPT Disdukcapil Kabupaten/Kota dan Perwakilan Republik Indonesia dilaksanakan melalui tahapan pelaporan; verifikasi dan validasi; perekaman data; dan pencatatan dan/atau penerbitan dokumen.

- 1) Setiap Penduduk wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Disdukcapil Kabupaten/Kota atau UPT Disdukcapil Kabupaten/Kota.
- 2) WNI yang berada di luar wilayah Republik Indonesia wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada instansi pelaksana Pencatatan Sipil negara setempat dan/atau kepada Perwakilan Republik Indonesia.

- 3) Pelaporan sebagaimana dimaksud pada nomor (1) dan nomor (2) dapat dilaksanakan secara:
 - a. Manual; dan/atau
 - b. Daring(online).
- 4) Pelaksanaan pelayanan pelaporan secara daring (online) pada Disdukcapil Kabupaten/Kota atau UPT Disdukcapil Kabupaten/ Kota bagi setiap daerah diatur dalam Peraturan Menteri.

1.4.3. Peraturan Daerah

1.4.3.1. 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 melihat 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 perundang-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 sosiologis.
- 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 perundang-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 pelaksanaannya.
- 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 gubernur.
- 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.