

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang Masalah

Ketidakmerataan pembangunan yang terjadi di Indonesia baik dari aspek ekonomi, pendidikan, pembangunan infrastruktur teknologi dan berbagai aspek lainnya menyebabkan tingginya arus urbanisasi di Indonesia. Sisi positifnya, urbanisasi memiliki dampak terhadap daerah tujuan yaitu meningkatkan perputaran ekonomi. Namun, di sisi lain akibat dari urbanisasi juga dapat menyebabkan terbentuknya *suburb* tempat-tempat pemukiman baru di pinggiran kota, makin meningkatnya orang-orang yang tidak mempunyai pekerjaan tetap, lingkungan hidup tidak sehat, timbulnya kerawanan sosial dan kriminal dan masalah perumahan yang sempit dan tidak memiliki persyaratan kesehatan.¹

Salah satu kebutuhan utama ketika terjadi urbanisasi adalah kebutuhan akan hunian yang murah dan nyaman. Sehingga hal tersebut menjadi peluang bagi masyarakat yang bermukim di kawasan pusat kegiatan pendidikan, perkantoran, pemerintahan, kesehatan, ekonomi dll untuk membuka usaha di bidang penyewaan kamar hunian atau yang lebih dikenal dengan sebutan “kamar kos”.

Dewasa ini usaha rumah kos cukup menjanjikan, terlebih rumah kos yang berdiri di pusat kota, lingkungan pelajar atau mahasiswa. Hal ini karena ketidakmerataan akses pendidikan antara daerah perkotaan dan pedesaan yang

¹ Desy Arisandi, Memahami Urbanisasi, Makalah Online, 2014 hal 8
(https://www.academia.edu/24539107/Memahami_Urbanisasi?auto=download diakses pada tanggal 03 September 2019)

menjadi salah satu indikator penyebab dari terjadinya urbanisasi yang masif terjadi dari tahun ke tahun.

Banyak kota yang menjadi tujuan urbanisasi dalam rangka memperoleh pendidikan, salah satunya ialah Kota Padang yang merupakan salah satu Kota Pendidikan di Indonesia. Hal tersebut didorong karena banyaknya Universitas yang ada di Kota Padang, baik Perguruan Tinggi Negeri (PTN) maupun Perguruan Tinggi Swasta (PTS). Berdasarkan data forlap ristekdikti Tahun 2018/2019 jumlah Perguruan Tinggi di Sumatera Barat sebanyak 124 PT, yang pada umumnya berlokasi di Kota Padang sebagai Ibu Kota Provinsi Sumatera Barat.² Berikut data Jumlah Perguruan Tinggi Sumatera Barat (tabel 1.1)

Tabel 1.1
Jumlah Perguruan Tinggi Sumatera Barat Tahun 2018/2019

No	Kategori Perguruan Tinggi	Negeri	Swasta
1	Universitas	3	12
2	Akademi	0	33
3	Politeknik	5	1
4	Sekolah Tinggi	0	75
5	Institut	5	3
	TOTAL	13	124

Sumber: <https://forlap.ristekdikti.go.id/>

Banyaknya pendatang yang berniat ingin mengenyam pendidikan di Kota Padang menjadikan rumah kos sebagai alternatif pilihan hunian bagi pelajar ataupun mahasiswa. Semakin menjamurnya bisnis rumah kos di Kota Padang maka butuh aturan untuk mengatur pengelolaan rumah kos agar tercipta keteraturan dan meminimalisir dampak negatif yang akan terjadi.

² Publikasi Badan Pusat Statistik, diakses tahun 2019

Kebijakan Pengelolaan Rumah Kos di Kota Padang sudah ada sejak tahun 2012, ketika disahkannya Peraturan Daerah No 23 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Rumah Kos. Namun, di Tahun 2016 Perda No 23 Tahun 2012 dicabut dan diganti dengan Perda No 9 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Rumah Kos. Pencabutan dilakukan karena terjadi perubahan yang cukup signifikan baik perubahan secara substantif maupun teknis dalam Perda No 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos. Perubahan secara substantif seperti adanya perubahan asas dan tujuan, dan perubahan teknis terletak pada perubahan beberapa ketentuan dalam kebijakan yang mengatur hal-hal teknis seperti mengenai Izin Rumah Kos dan Tanda Daftar Usaha (TDU) Rumah Kos.

Proses perumusan Perda No 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos yang merupakan atas dasar inisiasi DPRD Kota Padang diawali dengan adanya Naskah Akademik yang didalamnya menjelaskan bahwa perlu terjadi perubahan karena Perda No 23 Tahun 2012 belum mampu mengakomodasi kebutuhan yuridis maupun kebutuhan sosiologis. Pembentukan Perda No.23 Tahun 2012 kurang cermat dalam sinkronisasi mengakibatkan banyak peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menjadi terabaikan. Beranjak dari pemikiran tersebut bahwa Pengelolaan Rumah Kos yang dilaksanakan Perda Kota Padang No.23 Tahun 2012 belum mampu mengakomodir segala tantangan yang ada. Sehingga perlu untuk menyempurnakannya dengan peraturan baru.³

Pencabutan Perda Kota Padang No 23 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Rumah Kos berdasarkan rekomendasi Naskah Akademik Ranperda Pengelolaan Rumah

³ Naskah Akademik Ranperda Pengelolaan Rumah Kos Kota Padang

Kos Tahun 2016 bahwa ada dua pilihan yang dapat diambil terkait keberadaan Perda No 23 Tahun 2012 yaitu tetap diberlakukan dengan hanya merubah beberapa pasal yang terkait dengan perkembangan dinamika masyarakat dan pilihan kedua adalah dilakukan pencabutan apabila perubahan materi dalam cukup signifikan.⁴

Perubahan yang terjadi dalam Perda No 9 Tahun 2016 tentang pengelolaan rumah kos, salah satunya pada perubahan tujuan dan asas kebijakan yang menjadi hal substansi dalam kebijakan ini. Adapun perubahan asas dan tujuan yang terjadi dapat dilihat dalam tabel 1.2 berikut.

Tabel 1.2
Perbedaan Asas dan Tujuan Perda No 23 Tahun 2012 tentang
Pengelolaan Rumah Kos dan Perda No 9 Tahun 2016 tentang
Pengelolaan Rumah Kos

Perda No 23 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Rumah Kos		Perda No 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos	
Tujuan	Asas	Tujuan	Asas
a. Mewujudkan Rumah Kos sebagai tempat tinggal yang nyaman dan aman untuk ditinggali	Pengelolaan Rumah Kos diselenggarakan berdasarkan	a. Mewujudkan rumah kos sebagai tempat yang nyaman dan aman untuk ditinggali	a. Kepastian hukum
b. Salah satu peluang usaha untuk meningkatkan ekonomi masyarakat dalam mendukung penyediaan tempat tinggal bagi yang sedang mengikuti pendidikan	asas norma-norma hukum, agama, kesusilaan dan adat istiadat yang berkembang dan berlaku di tengah	b. Memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan usaha rumah kos	b. Agama
c. Menjaga agar pengelolaan Rumah Kos tidak menimbulkan		c. Mewujudkan tertib administrasi kependudukan	c. Ketertiban
		d. Menciptakan ketertiban dan keamanan di tengah-tengah masyarakat dari tindakan penyalahgunaan rumah kos	d. Kesusilaan
			e. Komersil
			f. Pemberdayaan
			g. Akuntabilitas
			h. Adat istiadat

⁴ Naskah Akademik Ranperda Pengelolaan Rumah Kos

dampak negatif baik yang terjadi dalam rumah kos itu sendiri maupun di lingkungan Rumah Kos itu berada.	masyarakat setempat.	e. Menunjang pembangunan yang berkelanjutan di bidang ekonomi, sosial dan budaya f. Memaksimalkan pendapatan asli daerah	
---	----------------------	---	--

Sumber: Perda No 23 Tahun 2012, Perda no 9 Tahun 2016

Perubahan tujuan kebijakan serta instrumen kebijakan menjadi salah satu karakteristik kegagalan kebijakan menurut McConnell. Ia berpendapat dalam aspek proses (proses pembuatan kebijakan/formulasi) bahwa jika semakin terjaga instrumen dan tujuan kebijakan maka semakin baik kebijakan tersebut. Sedangkan dalam kebijakan pengelolaan rumah kos terjadi perubahan instrumen dan tujuan kebijakan.

Selanjutnya mengenai proses Implementasi yang telah dilakukan masih pada tahap pendataan rumah kos yang baru dimulai pada Tahun 2018. Hal ini berdasarkan wawancara peneliti dengan Kasi Perencana Bagian Perumahan, Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Pemukiman dan Pertanahan (DPRKPP) Kota Padang pada tanggal 15 Juli 2019:

...untuk pengelolaan rumah kos di tahun 2018 dan 2019 ini baru mendata, itupun mendata rumah-rumah kos yang asesing sudah ada dan itu baru di beberapa kecamatan. Tahun ini kebanyakan di sekitar unp, Padang Utara itupun tidak tercover semua di tahun ini, karna dari 5 kelurahan yang telah kita jalani di Tahun 2019 sudah mencapai 440 rumah kos. Rencana kita nanti baru menyebar ke yang lain, cuma karna tim yang mendata ini hanya 4-6 orang yang turun ke lapangan, sepertinya tidak tercover dengan personil kita, jadi rencananya akan dilanjutkan di tahun depan, itupun kalau anggarannya disetujui (Wawancara tanggal 15 Juli 2019)⁵

⁵ Wawancara dengan Kasi Perencana Bagian Perumahan DPRKPP Kota Padang Tanggal 15 Juli 2019

Dari wawancara tersebut, diketahui bahwa pendataan belum selesai dilakukan di semua Kecamatan. Namun, peneliti menemukan kejanggalan bahwa di Tahun 2019, DPRKPP masih berada pada tahap pendataan rumah kos. Padahal peraturan mengenai Pengelolaan Rumah Kos sudah ada sejak Tahun 2012 dan direvisi di Tahun 2016. Asumsi peneliti seharusnya pendataan sudah dilakukan dari Tahun 2013. Namun, berdasarkan hasil wawancara tidak ada data jumlah rumah kos Tahun 2013-2017, karena baru melakukan pendataan di Tahun 2018.

Berikut data jumlah rumah kos yang sudah terdata di Kota Padang di 4 (empat) Kecamatan, yaitu Kecamatan Lubuk Kilangan, Kecamatan Padang Barat, Kecamatan Padang Timur dan Kecamatan Nanggalo. Pendataan dilakukan oleh DPRKPP Bagian Perumahan Kota Padang.

Tabel 1.3
Jumlah Rumah Kos di Kota Padang yang Sudah Terdata Tahun 2018

No	Kecamatan	Kelurahan	Jumlah Rumah Kos	Jumlah Kamar	
				<10	>10
1	Lubuk Kilangan	Koto Lalang	8	7	1
		Indarung	2	2	0
		Banda Buek	36	33	3
2	Padang Barat	Kampung Jao	33	31	2
		Ujung Gurun	13	13	0
		Purus	6	5	1
		Padang Pasir	29	24	5
		Rimbo Kaluang	12	11	1
3	Padang Timur	Jati Baru	39	33	6
		Kubu Marapalam	28	20	8
		Gantiang Parak	9	8	1
		Gadang	13	9	4
		Parak Gadang Timur			
4	Nanggalo	Kampung Olo	108	77	31
		Surau Gadang	59	38	21
		Kurao Pagang	19	14	5
		Kampung Lapai	26	17	9
			11	11	0

	Tambing Banda Gadang Gurun Laweh	8	7	1
TOTAL		459	360	99

Sumber: Dokumen Data Rumah Kos DPRKPP, Olahan Peneliti 2019

Belum terdatanya rumah kos secara keseluruhan di Kota Padang, mengindikasikan bahwa belum terpenuhinya tertib administrasi yang menjadi salah satu tujuan dari kebijakan pengelolaan rumah kos. Berdasarkan data tersebut juga menunjukkan 4 (empat) kecamatan yang sudah dilakukan pendataan bukan merupakan kawasan padat rumah kos seperti Kecamatan Pauh atau Kecamatan Padang Utara. Hal tersebut juga menimbulkan pertanyaan mengenai prioritas dalam pemilihan lokasi mengingat salah satu tujuan dari Perda adalah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang bersumber dari pajak kos-kosan.

Menurut McConnell kegagalan kebijakan dapat dilihat dari aspek program (implementasi kebijakan) yang salah satu karakteristiknya adalah Implementasi kebijakan sesuai dengan tujuan kebijakan, jika semakin banyak tujuan kebijakan tidak tercapai maka semakin besar kemungkinan kebijakan tersebut mengalami kegagalan langsung.

Selanjutnya, dalam Perda Kota Padang No 9 Tahun 2016 juga mengatur mengenai Papan Informasi yang terdapat pada Pasal 8, yang berbunyi:

Setiap Rumah Kos wajib memasang papan informasi yang mudah dilihat, dalam papan informasi wajib memuat informasi paling kurang mengenai identitas pengelola rumah kos, jangka waktu Tanda Daftar Usaha (TDU), jangka waktu Izin Usaha Rumah Kos, jenis peruntukan dan jumlah kamar kos.⁶

⁶ Peraturan Daerah Kota Padang No.9 Tahun 2016 Tentang Pengelolaan Rumah Kos

Namun, berdasarkan data yang peneliti dapatkan masih banyak pengelola rumah kos yang tidak memasang Papan Informasi sebagaimana yang dimaksud. Berikut data yang peneliti dapatkan dari DPRKPP Kota Padang:

Tabel 1.4
Papan Informasi Rumah Kos yang Sudah Terdata di Kota Padang
Tahun 2018

No	Kecamatan	Kelurahan	Papan Informasi	
			Ada	Tidak Ada
1	Lubuk Kilangan	Koto Lalang	0	8
		Indarung	0	2
		Banda Buek	0	36
2	Padang Barat	Kampung Jao	0	33
		Ujung Gurun	11	2
		Purus	6	0
		Padang Pasir	29	0
		Rimbo Kaluang	12	0
3	Padang Timur	Jati Baru	7	32
		Kubu Marapalam	0	28
		Gantiang Parak Gadang	0	9
		Parak Gadang Timur	6	7
4	Nanggalo	Kampung Olo	26	82
		Surau Gadang	1	59
		Kurao Pagang	0	19
		Kampung Lapai	9	17
		Tambing Banda Gadang	0	11
		Gurun Laweh	0	8
TOTAL			107	352

Sumber: Dokumen Data Rumah Kos DPRKPP, Olahan Peneliti 2019

Berdasarkan data di atas, dari jumlah keseluruhan rumah kos yang telah terdata sebanyak 459, hanya 107 rumah kos yang memiliki Papan Informasi. Angka tersebut menunjukkan hanya 23,3 % rumah kos yang memiliki papan informasi dari jumlah keseluruhan yang sudah terdata. Dalam Peraturan Pengelolaan Rumah Kos

ini juga memuat mengenai Izin Usaha Rumah Kos yang termaktub dalam Bab IV

Pasal 10 yang berbunyi:

“Setiap usaha pengelolaan rumah kos wajib memiliki Izin Usaha Rumah Kos dari Wali Kota.”⁷

Namun hingga saat ini berdasarkan data yang peneliti dapatkan, tidak ada rumah kos yang memiliki izin usaha dari data yang sudah ada. Berikut data yang peneliti dapatkan terkait izin kepemilikan rumah kos.

Tabel 1.5
Izin Kepemilikan Rumah Kos yang Sudah Terdata di Kota Padang
Tahun 2018

No	Kecamatan	Kelurahan	Izin Kepemilikan Rumah			
			Ada IMB	Tidak Ada IMB	Ada Izin Usaha	Tidak Ada Izin Usaha
1	Lubuk Kilangan	Koto Lalang	1	7	0	7
		Indarung	0	2	0	2
		Banda Buek	36	0	0	36
2	Padang Barat	Kampung Jao	32	1	0	33
		Ujung Gurun	13	0	0	13
		Purus	6	0	0	6
		Padang Pasir	29	0	0	29
		Rimbo	12	0	0	12
		Kaluang				
3	Padang Timur	Jati Baru	35	4	0	39
		Kubu	26	2	0	28
		Marapalam	8	1	0	9
		Gantiang	12	1	0	13
		Parak Gadang				
		Parak Gadang Timur				
4	Nanggalo	Kampung Olo	86	22	0	108
		Surau Gadang	59	0	0	59
		Kurao Pagang	19	0	0	19
		Kampung	26	0	0	26
		Lapai	11	0	0	11
			8	0	0	8

⁷ Ibid.

		Tambing Banda Gadang Gurun Laweh				
TOTAL			418	40	1	458

Sumber: Dokumen Data Rumah Kos DPRKPP, Olahan Peneliti 2019

Berdasarkan data di atas, dapat dilihat bahwa hingga saat ini izin kepemilikan rumah kos kebanyakan hanya Izin Mendirikan Bangunan (IMB) itupun masih ada rumah kos yang tidak memiliki IMB. Terkait Izin Rumah Kos, berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan Kasi Perencanaan Perumahan DPRKPP bahwa sejak diberlakukan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 138 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Daerah, maka Bagian Perumahan DPRKPP tidak memiliki wewenang untuk mengeluarkan Izin Rumah Kos. Berikut hasil wawancara peneliti dengan Kasi Perencanaan Bidang Perumahan DPRKPP:

...terkait izin rumah kos Secara tupoksi memang kita izin pengelolaan dll, Cuma kalau kita merujuk ke permendagri itukan semua perizinan pindah ke satu pintu, tentu kita gak bisa lagi mengeluarkan izin, jadi saat ini kita hanya mendata. Cuma saat ini ada tumpang tindih, kita ada tupoksi berbunyi izin dan pengelolaan dll, sedangkan secara aturan yang lebih tinggi mereka yang mengatur izin dalam hal ini dpmpstsp. Cuma pas ditanya masyarakat yang mau mengurus SIUP TDP Usaha Rumah Kos, mereka belum ada semacam SOP atau standar untuk mengurus izin tersebut. (Wawancara 15 Juli 2019)⁸

Maka, berdasarkan data wawancara tersebut di atas sejak Tahun 2017 kewenangan dalam pemberian Izin Usaha Rumah Kos dilaksanakan oleh Bidang Perizinan Ekonomi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kota Padang. Namun, berdasarkan Peraturan Walikota Padang No 30 Tahun 2017 tentang Mekanisme Proses Penerbitan Perizinan di Bidang Perizinan

⁸ Wawancara dengan Kasi Bidang Perumahan DPRKPP Kota Padang Tanggal 15 Juli 2019

Ekonomi dan Pembangunan pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Padang pada Bab IV Pasal 5, diatur mengenai jenis perizinan yang diproses adalah sebagai berikut⁹:

1. IG (Izin Gangguan)
2. SIUP (Surat Izin Usaha Perdagangan)
3. TDG (Tanda Daftar Gudang)
4. TDP (Tanda Daftar Perusahaan)
5. IUJK (Izin Usaha Jasa Konstruksi)
6. IUI (Izin Usaha Industri)
7. IUA (Izin Usaha Angkutan)
8. IT (Izin Trayek)

Dari daftar diatas DPMPTSP Kota Padang belum ada mengeluarkan layanan mengenai Izin Usaha Rumah Kos. Sehingga pelayanan terkait Izin Usaha Rumah Kos tidak dapat dilakukan karena Bagian Perumahan DPRKPP sudah tidak memiliki kewenangan lagi terkait pemberian Izin Usaha Rumah Kos.

Selanjutnya, dalam Kebijakan Pengelolaan Rumah Kos juga diatur mengenai Tanda Daftar Usaha (TDU) Rumah Kos. Peraturan terkait TDU Rumah Kos sudah ada sejak berlakunya Perda Kota Padang No. 23 Tahun 2012, hanya saja ada penambahan syarat pada saat direvisi di Tahun 2016 yaitu TDU hanya diwajibkan untuk Rumah Kos yang memiliki lebih dari 10 kamar. Namun hingga saat ini berdasarkan pendataan yang telah dilakukan oleh Bagian Perumahan DPRKPP Kota Padang belum ada satupun Rumah Kos yang memiliki Tanda Daftar Usaha (TDU) Rumah Kos.

⁹ Peraturan Walikota Padang No 30 Tahun 2017 tentang Mekanisme Proses Penerbitan Perizinan di Bidang Perizinan Ekonomi dan Pembangunan pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Padang

Terkait pengaturan mengenai Tanda Daftar Usaha Rumah Kos, berdasarkan Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata No PM86/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Penyediaan Usaha Akomodasi bahwa disebutkan rumah kos termasuk ke dalam Usaha Penyediaan Akomodasi lain yang diatur oleh Bupati, Walikota dan/atau Gubernur. Maka, berdasarkan hal tersebut pengaturan mengenai Tanda Daftar Usaha Rumah Kos di Kota Padang merupakan kewenangan Dinas Pariwisata Kota Padang dalam mengeluarkan Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP) Rumah Kos. Namun, berdasarkan Peraturan Walikota Padang No 6 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Padang No 5 Tahun 2012 tentang Tanda daftar Usaha Pariwisata, pelayanan TDUP jenis layanan akomodasi yang tersedia yaitu¹⁰:

1. Hotel
2. Bumi Perkemahan
3. Persinggahan Karavan
4. Villa
5. Pondok Wisata

Dari data tersebut di atas, Dinas Pariwisata Kota Padang belum mengeluarkan layanan akomodasi terkait TDUP Rumah Kos. Sehingga sejak tahun 2012 sampai saat ini Kebijakan tentang Pengelolaan Rumah Kos tidak berjalan sebagaimana mestinya. Padahal tujuan adanya pengaturan mengenai TDU Rumah Kos adalah untuk memudahkan identifikasi rumah kos yang terkena pajak dan tidak terkena pajak. Hal ini sejalan dengan pernyataan Ketua Pansus III DPRD Kota Padang Yandri Hanafi yang disampaikan melalui media online Portal Berita Editor Padang

¹⁰ Peraturan Walikota Padang No 6 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Padang No 5 Tahun 2012 tentang Tanda daftar Usaha Pariwisata, pelayanan TDUP

Tanggal 13 Mei 2016 pada saat pembahasan Ranperda Perubahan atas Perda Kota Padang No.23 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Rumah Kos.¹¹

Ketua Pansus III DPRD Padang, Yandri Hanafi mengatakan, ke depan akan ada pemberlakuan izin gangguan atau izin khusus rumah kos. Di samping memiliki IMB, mereka juga harus mengurus izin usaha rumah kos. Walaupun pemilik rumah kos hanya ada satu kamar yang disewakan, tetap diberlakukan izin usahanya. Sementara, bagi rumah kos yang memiliki lebih dari sepuluh kamar wajib memiliki TDU dan akan dikenakan pajak seperti hotel. "Namun, berapa besaran pajaknya masih dalam pembahasan," (Yandri, 13 Mei 2016).

Usulan mengenai revisi Perda Kota Padang No.23 Tahun 2012 atas dasar inisiasi DPRD Kota Padang. Karena selama ini usaha kos-kosan tidak memberikan dampak langsung terhadap keuangan daerah, kecuali saat pengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Untuk itu Panitia Khusus III DPRD Kota Padang bersama Bagian Hukum, Dispenda, Badan Penanaman Modal bersama Dinas Tata Ruang Tata Bangunan (DTRTB) Kota Padang melakukan pembahasan Ranperda Perubahan atas Perda No.23 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Rumah Kos.¹² Hal ini juga sejalan dengan hasil wawancara peneliti dengan Kasi Perencana Perumahan DPRKPP Kota Padang pada tanggal 15 Juli 2019

... Pengelolaan rumah kos, sesuai perda pengelolaan rumah kos ini diatur secara rinci, sampai ke perizinan dll. Namun, saat ini di Kota Padang belum sampai mengatur secara rinci semua ini, perda ini sudah lama dr Tahun 2016 dan merupakan inisiasi dari DPR.¹³

Pengaturan Perda terkait Pengelolaan Rumah Kos secara teknis diatur dalam Perwako, namun hingga saat ini belum ada Perwako yang mengatur mengenai

¹¹ <https://www.portalberitaeditor.com/pemko-padang-akan-berlakukan-izin-khusus-rumah-kos/>, diakses pada tanggal 5 September 2019

¹² ibid

¹³ Wawancara dengan Kasi Bidang Perumahan DPRKPP Kota Padang Tanggal 15 Juli 2019

pengaturan teknis dari Pengelolaan Rumah Kos. Sedangkan berdasarkan Perda terkait Pengelolaan Rumah Kos seharusnya Perwako sudah ada sejak Tahun 2012 sebelum terjadi revisi dari perda tersebut. Hal ini menjadi penghambat dalam proses implementasi. Sehingga tidak ada kejelasan teknis mengenai pelaksanaan dari Perda terkait Pengelolaan Rumah Kos. Berdasarkan wawancara peneliti dengan Kasi Perumahan DPRKPP Kota Padang tanggal 15 Juli 2019 mengatakan bahwa:

“Terkait pengelolaan Rumah Kos hingga saat ini belum ada kejelasan teknis mengenai pelaksanaannya. Belum ada aturan teknis yang mengatur mengenai pengelolaan rumah kos” (Wawancara 15 Juli 2019)¹⁴

Melihat fenomena tersebut, peneliti mencoba untuk menanyakan ke Bagian Hukum Kota Padang terkait Perwako Pengelolan Rumah Kos. Info yang peneliti dapatkan dari Perancang Peraturan Perundang-Undangan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Padang tanggal 11 Juli 2019 mengatakan bahwa:

Mengenai Perwako Pengelolaan Rumah Kos sampai saat ini belum ada, hal ini karena draft Perwako yang sudah kita kirimkan ke Bagian Perumahan pada tanggal 19 Januari 2017 hingga saat ini belum kembali ke bagian hukum. Maka dari itu, Perwako tersebut hingga saat ini belum bisa disahkan(Wawancara 11 Juli 2019)¹⁵

Tidak adanya Perwako yang mengatur aturan teknis dari implementasi Perda Pengelolaan Rumah Kos, mengakibatkan tidak adanya kejelasan mengenai siapa implementor dari Perda. Bagaimana tata cara pengurusan Izin Rumah Kos, Tanda Daftar Usaha (TDU) Rumah Kos, serta hal lain yang sebenarnya sangat krusial

¹⁴ Wawancara Havizh Maulana, dengan Kasi Perencana Bidang Perumahan DPRKPP Kota Padang Tanggal 15 Juli 2019

¹⁵ Wawancara dengan Perancang Peraturan Perundang-Undangan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Padang Tanggal 11 Juli 2019

untuk diatur dalam pelaksanaan pengelolaan rumah kos, karena pada dasarnya salah satu tujuan kebijakan ini dibuat adalah agar terciptanya tertib administrasi kependudukan.

Berdasarkan fenomena yang terjadi bahwa hingga saat ini dari sejak diberlakukannya Peraturan Daerah mengenai Pengelolaan Rumah Kos Tahun 2012, belum ada satupun rumah kos yang memiliki Tanda Daftar Usaha, hal ini menandakan hasil kebijakan yang belum mencapai tujuan kebijakan sepenuhnya, terutama dalam tujuan menciptakan tertib administrasi rumah kos. Tidak terpenuhinya tujuan dari tertib administrasi yaitu mengenai perizinan rumah kos juga berimplikasi kepada sulitnya dilakukan pemungutan pajak rumah kos, karena fungsi dari adanya TDU rumah kos adalah untuk mengidentifikasi mana rumah kos yang dikenakan pajak dan yang tidak. Hal tersebut juga menghambat tercapainya salah satu tujuan kebijakan yaitu untuk memaksimalkan Pendapatan Asli Daerah dari pajak rumah kos. Tidak tercapainya tujuan kebijakan merupakan salah satu kriteria kegagalan kebijakan menurut McConnell dalam aspek program (implementasi kebijakan), ia berpendapat bahwa kebijakan akan semakin gagal ketika semakin banyak tujuan kebijakan yang tidak tercapai.

Di sisi lain, peneliti juga menemukan fenomena bahwa dulu ketika proses Ranperda dilakukan, DPRD melakukan pembahasan bersama dengan Dinas Tata Ruang Tata Bangunan (DTRTB) Kota Padang yang menjadi *Leading Sector* dari Perda Pengelolaan Rumah Kos. Namun, ternyata di Tahun 2017 terjadi Perombakan OPD di Kota Padang. Ada 22 Dinas yang disetujui untuk dirombak baik penggabungan maupun pemisahan dari dinas-dinas yang awalnya hanya

berjumlah 18 instansi. Hal tersebut berimplikasi salah satunya Dinas Tata Ruang Tata Bangunan yang melebur ke 2 Dinas, sebagian ke DPRKPP dan sebagian lain ke Dinas PU. Hal ini sejalan dengan wawancara peneliti dengan Kasi Perumahan DPRKPP Kota Padang 15 Juli 2019:

Perda ini kan Tahun 2016, Tahun 2017 Kota Padang mengalami perombakan dinas, dulu perda ini dihasilkan di Dinas TRTB Perumahan, sekarang kita sudah dirombak, melebur setengah ke Dinas PU dan setengah lagi ke Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Pemukiman dan Pertanahan. Nah sekarang gatau siapa yang menjadi penanggungjawab perda ini, kalau kita yang sebagai implementor, selama ini kita belum ada fokus ke arah sana. Dan di perda ini juga tidak jelas siapa yang menjadi penanggungjawab, hanya disebutkan dinas terkait(Wawancara 15 Juli 2019)¹⁶

Dari berbagai persoalan dan fenomena di atas, mengakibatkan masih banyaknya permasalahan terkait Pengelolaan Rumah Kos di Kota Padang hingga saat ini. Selain dari segi pendataan, perizinan, dan TDU yang akan berimplikasi pada sulitnya pemungutan pajak terhadap rumah kos, juga lemahnya pengawasan terhadap penggunaan rumah kos di Kota Padang. Hal ini dapat tercermin dari berbagai berita yang dimuat dalam beberapa media online, di antaranya dimuat dalam Posmetro Padang Selasa, 6 November 2018 yang berjudul 3 Pasangan Mesum Diamankan di Rumah Kos.¹⁷

“...Di dalam kos-kosan itu kita dapati tiga pasangan ilegal. Mereka tidak ada ikatan pernikahan tapi tidur dalam satu kamar. Kita langsung mengamankannya dan membawa ketiga pasangan ilegal itu ke Mako Satpol PP,” (Yadrison, 6 November 2018)

¹⁶ Wawancara Havizh Maulana, dengan Kasi Perencana Bidang Perumahan DPRKPP Kota Padang Tanggal 15 Juli 2019

¹⁷ <https://posmetropadang.co.id/3-pasangan-mesum-diamankan-di-rumah-kos/>, diakses pada tanggal 5 September 2019

Selanjutnya juga ada berita yang dimuat dalam Metro Padang, 10 November 2019 yang berjudul 2 Pasangan Lesbian digrebek Satpol PP di Rumah Kos-Kosan di Kota Padang.¹⁸

...Dua pasangan Lesbian itu ditangkap Satpol PP di sebuah kos yang ada di Jalan Banjir Kanal, Simpang Haru, Kecamatan Padang Timur dan di Banuaran, Kecamatan Lubuk Begalung, Kota Padang. Sebelumnya, Satpol PP Padang juga mengamankan 10 orang wanita lesbian. Penangkapan wanita lesbian ini dikarenakan, maraknya laporan terkait persoalan hubungan sejenis yang terjadi di Kota Padang. (Metropadang, 2019)

Selanjutnya berita hari Kamis, 6 Desember 2018 yang juga dimuat dalam berita online posmetropadang yang berjudul SatPol PP Amankan Belasan Wanita Malam Kos-kosan Mesum Digerebek.¹⁹

Belasan wanita berhasil kita amankan. Ada yang terjaring di dalam kafe sebagai pemandu karaoke, ada juga muda mudi yang berpesta miras dan ada juga yang diamankan di dalam kamar kosan berbuat mesum. Seluruhnya kita bawa ke kantor untuk diproses dan pembinaan,” kata Yadrison selaku Plt Kasat Pol PP Kota Padang.

Berbagai kasus di atas telah melanggar Peraturan Daerah Kota Padang No.9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos pasal 18 poin B yang berbunyi:

“Pengelola Rumah Kos dilarang menjadikan Rumah Kos sebagai tempat judi, prostitusi dan jenis perbuatan asusila serta tindak pidana lainnya”

Dalam perda terkait pengelolaan rumah kos juga memuat larangan lainnya yaitu pada pasal 18 poin a diatur bahwa:

¹⁸ <https://www.metropadang.com/2-pasangan-lesbian-digrebek-satpol-pp-dirumah-kos-kosan-di-kota-padang/>, diakses tanggal 5 September 2019

¹⁹ <https://posmetropadang.co.id/sat-pol-pp-amankan-belasan-wanita-malam-kos-kosan-mesum-digerebek/>, diakses tanggal 5 September 2019

“Pengelola rumah kos dilarang menempatkan penyewa kos laki-laki dan perempuan dalam satu kesatuan bangunan penginapan kecuali penyewa terikat perkawinan sah.”

Namun, di Kota Padang masih banyak kos-kosan campur bebas 24 jam. Hal ini berdasarkan *website* pencarian Rumah Kos <https://mamikos.com> ada 18 rumah kos campur bebas 24 jam di Kota Padang. Data tersebut hanya yang terdaftar dalam mamikos.com belum lagi banyak kos lainnya yang belum terdaftar.

Pengawasan terkait hal di atas berdasarkan kebijakannya dilakukan oleh Camat melalui Lurah dengan melibatkan ketua RT/RW setempat. Namun, dengan banyaknya fenomena yang terjadi terkait dengan penyimpangan dalam penyelenggaraan rumah kos menandakan bahwa pengawasan belum dilakukan secara maksimal.

Berbagai permasalahan terkait pengelolaan rumah kos dapat dikatakan cukup kompleks. Peneliti menduga bahwa Kebijakan Pengelolaan Rumah Kos di Kota Padang gagal diimplementasikan. Sehingga sejak dari perda pengelolaan rumah kos ini disahkan di Tahun 2012 hingga di revisi pada Tahun 2016 dan sampai saat ini Perda tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Menurut McConnell Kegagalan Kebijakan dapat terjadi dalam tiga aspek yaitu proses, program, dan politik. Proses yang dimaksud adalah proses menghasilkan keputusan kebijakan, program yang dimaksud adalah hasil kebijakan atau implementasi kebijakan dan politik pemerintah. Ketiga aspek tersebut dapat membantu untuk melihat tingkat kegagalan. McConnell memahami kegagalan kebijakan walaupun jika kebijakan itu berhasil dalam beberapa hal minimal, jika

secara fundamental tidak mencapai tujuan yang telah ditetapkan dan dukungan kebijakan hampir tidak ada.

Kebijakan Pengelolaan Rumah Kos di Kota Padang dengan permasalahan yang cukup kompleks dalam pelaksanaannya, maka peneliti tertarik untuk mengkaji mengenai kegagalan kebijakan untuk mengidentifikasi dimana letak permasalahan atau *gap* dalam pelaksanaan kebijakan dan mengetahui penyebab kegagalannya. Penelitian ini menjadi penting untuk membantu membuka jendela kebijakan reformasi lebih lanjut.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan masalah di latar belakang, maka peneliti merumuskan permasalahannya sebagai berikut **Apa penyebab kegagalan kebijakan pengelolaan rumah kos di Kota Padang?**

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis penyebab kegagalan kebijakan pengelolaan rumah kos di Kota Padang.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini mempunyai kontribusi dalam mengembangkan ilmu Administrasi Publik, karena terdapat kajian-kajian Kebijakan Publik khususnya tentang kegagalan kebijakan dalam Ilmu Administrasi Publik. Dengan

demikian, penelitian ini dapat memberikan wawasan dan pengetahuan tambahan bagi mahasiswa Administrasi Publik lainnya. Selain itu, penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi penelitian yang relevan selanjutnya terkait permasalahan kegagalan kebijakan publik.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu menjawab persoalan serta memberikan masukan kepada Pemerintah Kota Padang dalam Pengelolaan Rumah Kos agar dapat terlaksana dengan baik.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Studi penelitian yang relevan

Terdapat tiga penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini yang dijadikan sebagai rujukan. *Pertama*, penelitian yang dilakukan oleh Ismail Iskandar yang berjudul Implementasi Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Rumah Kos. Adapun tujuan dari penelitiannya adalah untuk mengetahui sejauh mana Implementasi dari Perda Kota Makassar No.10 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Rumah Kos dan memahami apa saja faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Perda tersebut.²⁰ Iskandar memfokuskan penelitiannya pada pelaksanaan Izin dari Pengelolaan Rumah Kos²¹ dengan menggunakan pendekatan teori faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum (Soerjono Soekanto). Hasil yang ditemukan oleh Iskandar menunjukkan kurang dari 10% Rumah Kos yang memiliki Izin Pengelolaan Rumah Kos. Hal tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakannya tidak optimal. Penelitian ini dijadikan referensi bagi peneliti adalah untuk mengetahui bagaimana Kebijakan Pengelolaan Rumah Kos dilaksanakan di lokasi lain.

Kedua, Penelitian yang dilakukan oleh Rizky Satiti Tinolah yang berjudul Kebijakan Publik yang Tidak terimplementasikan: Studi Kasus PP No. 74 Tahun 2014 Tentang Angkutan Jalan pada Perubahan Kepemilikan Angkutan Umum

²⁰ Ismail Iskandar. 2017. Implementasi Perda Kota Makassar No 10 tahun 2011 tentang Pengelolaan Rumah Kos. Skripsi: Universitas Hasanuddin, hal.6

²¹ Ibid, hal 4

Milik Perseorangan Menjadi Badan Hukum di Surabaya. Adapun tujuan dari penelitian tersebut adalah untuk mengetahui kinerja kebijakan publik yang tidak terimplementasikan dalam Peraturan Pemerintah No.74 Tahun 2014 tentang angkutan jalan di wilayah Surabaya dan untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menghambat atau menyebabkan tidak terimplementasinya PP tersebut.²²

Pendekatan teori yang digunakan oleh Rizky adalah Teori Kinerja Kebijakan Publik (Solichin Abdul Wahab) dan Faktor-faktor Penyebab Kegagalan Implementasi Kebijakan Publik (Rizky Satiti Tinolah) yang dielaborasi sendiri oleh peneliti dari berbagai pendapat para ahli. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa faktor penyebab gagalnya implementasi Peraturan Pemerintah No.74 Tahun 2014 tentang angkutan jalan di wilayah Surabaya yaitu : (a) Kurangnya Sosialisasi, (b) Dukungan dari subjek kebijakan terhadap kebijakan kurang, (c) Dalam penyusunan kebijakan tidak menggambarkan keinginan subjek kebijakan, (d) Program implementasi belum jelas, (e) Minimnya anggaran subjek kebijakan, (f) Pemko tidak ingin masyarakat ricuh, sehingga implementasi kebijakan dilakukan secara perlahan, (g) Paguyuban tidak kompak. Penelitian ini dijadikan referensi bagi peneliti adalah untuk referensi berbagai teori mengenai kegagalan kebijakan publik.

Ketiga, Penelitian yang dilakukan oleh Nanik Lestari yang berjudul Kegagalan Implementasi Pengurangan Emisi dari deforestasi dan Degradasi Hutan (*Reducing Emission From Deforestation and Forest Degradation REDD+*) di Kalimantan Tengah. Tujuan penelitian adalah untuk mengidentifikasi dan menganalisis faktor

²² Tinolah, Rizky Satiti. Kebijakan Publik yang Tidak terimplementasikan: Studi Kasus PP No. 74 Tahun 2014 Tentang Angkutan Jalan pada Perubahan Kepemilikan Angkutan Umum Milik Perseorangan Menjadi Badan Hukum di Surabaya.2016. Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik ISSN 2303-341X, hal 3

penyebab kegagalan dalam melaksanakan program REDD+ di Kalimantan tengah.²³ Analisis penyebab kegagalan yang dilakukan oleh Nanik menggunakan perspektif *Bottom Up* dalam Implementasi dengan menggunakan Teori Lingkungan Kebijakan (Kiviniemi).²⁴ Hasil penelitian menemukan ada dua masalah utama yang menyebabkan kegagalan implementasi REDD+. Masalah Pertama adalah masyarakat berpikir bahwa Program REDD+ adalah sebuah proyek yang hanya menguntungkan kelompok tertentu. Masalah kedua adalah terjadi praktek implementasi yang tidak sesuai, *Street Level Bureaucrat* sengaja membelokkan kegiatan dari tujuan akhir kebijakan. Penelitian ini dijadikan referensi bagi peneliti adalah untuk referensi literatur mengenai kegagalan kebijakan.

Merujuk pada penelitian pendahuluan di atas, maka penelitian saya Kegagalan Kebijakan Pengelolaan Rumah Kos di Kota Padang ingin melihat apa yang menjadi penyebab kegagalan kebijakan yang akan dilihat pada 3 aspek yaitu: proses, program dan politik dan mengetahui tingkat kegagalan (langsung, berkonflik, dapat ditoleransi) Kebijakan Pengelolaan Rumah Kos. Secara lebih jelas, dapat dilihat pada Tabel 2.1

²³ Nanik Lestari. Kegagalan Implementasi Pengurangan Emisi dari deforestasi dan Degradasi Hutan (Reducing Emission From Deforestation and Forest Degradation REDD+) di Kalimantan Tengah. 2017. Tesis: UGM, hal 9

²⁴ Ibid, hal 45

Tabel 2.1
Studi Penelitian yang Relevan

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Metode	Hasil	Relevansi
1	Ismail Iskandar (Skripsi Universitas Hassanuddin, Fak.Hukum Tata Negara 2017)	Implementasi Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Rumah Kost	Kualitatif deskriptif	Implementasi Izin Pengelolaan Rumah Kost berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Rumah Kost di Kota Makassar terkhusus pada kecamatan Tamalanrea masih belum optimal, kurang dari 10% usaha Rumah Kost yang memiliki izin pengelolaan Rumah Kost. Faktor yang mempengaruhi izin Pengelolaan Rumah Kost masih belum optimal karena minimnya sosialisasi membuat perda ini menjadi tidak optimal.	Memiliki objek penelitian yang sama yaitu kebijakan pengelolaan rumah kos
2	Rizky Satiti Tinolah (Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik Vol 4, No1, Jan-April 2016)	Kebijakan Publik yang Tidak Terimplementasikan : Studi Kasus Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 Tentang Angkutan Jalan pada Perubahan Kepemilikan Angkutan Umum Milik Perseorangan Menjadi Badan	Kualitatif Tipe Eksploratif	Faktor –Faktor yang menyebabkan tidak terimplementasinya PP No 74 Tahun 2014 di Surabaya yaitu : 1. Kurangnya Sosialisasi 2. Dukungan dari subjek kebijakan terhadap kebijakan kurang 3. Dalam penyusunan kebijakan tidak menggambarkan keinginan subjek kebijakan	Sama sama membahas tentang kebijakan yang tidak terimplementasikan.

		Hukum di Surabaya		<p>4. Program implementasi belum jelas</p> <p>5. Minimya anggaran subjek kebijakan</p> <p>6. Pemko tidak ingin masyarakat ricuh, sehingga implementasi kebijakan dilakukan secara perlahan</p> <p>7. Paguyuban tidak kompak</p>	
3	Nanik Lestari (Tesis UGM, Pascasarjana Manajemen dan Kebijakan Publik, 2017)	Kegagalan Implementasi Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (<i>Reducing Emission From Deforestation and Forest Degradation REDD+</i>) di Kalimantan Tengah	Kualitatif	Ada dua masalah utama yang menyebabkan kegagalan implementasi REDD+. Masalah Pertama adalah masyarakat berpikir bahwa Program REDD+ adalah sebuah proyek yang hanya menguntungkan kelompok tertentu. Masalah kedua adalah terjadi praktek implementasi yang tidak sesuai, <i>Street Level Bureaucrat</i> sengaja membelokkan kegiatan dari tujuan akhir kebijakan.	Memiliki fokus yang sama yaitu kegagalan kebijakan
	Tiara Amza Angelica	Kegagalan Kebijakan Pengelolaan Rumah Kos di Kota Padang	Kualitatif Deskriptif dengan Desain Penelitian Studi Kasus	Berdasarkan spektrum kegagalan kebijakan McConnell, menunjukkan derajat kegagalan paling buruk adalah pada tahapan kebijakan sebagai program atau implementasi kebijakan yang menunjukkan kegagalan langsung. Beberapa faktor yang menjadi penyebab	

				gagalnya kebijakan pengelolaan rumah kos diantaranya proses pembuatan kebijakan yang tidak dilakukan secara maksimal, belum adanya turunan teknis kebijakan, perombakan OPD yang menjadi <i>Leading Sector</i> dari kebijakan. Sehingga kebijakan pengelolaan rumah kos belum terimplementasikan.	
--	--	--	--	---	--

Sumber: Olahan Peneliti

2.2 Teori

2.2.1 Kebijakan Publik

Secara singkat kebijakan publik dapat dilihat sebagai suatu proses yang dimulai dari perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Dalam kebijakan publik terdapat serangkaian instruksi dari para pembuat kebijakan atau keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan cara-cara dan tahapan-tahapan guna mencapai tujuan kebijakan tersebut²⁵.

Terdapat beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik²⁶ :

- 1) Pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak.
- 2) Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah.
- 3) Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau

²⁵ Budi Winarno.2002. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Medpressindo, hal.17

²⁶ Leo Agustino, Dasar-Dasar Kebijakan Publik, hal.8

menawarkan perumahan rakyat, bukan apa maksud yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan.

- 4) Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif.
- 5) Kebijakan publik didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

W.I. Jenkins merumuskan kebijakan publik sebagai serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih atau beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi. Keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut²⁷.

Kebijakan Publik adalah suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu dan praktik-praktik tertentu.²⁸ Kebijakan publik merupakan salah satu dimensi administrasi publik yang berkenaan dengan keputusan tentang apa yang harus dikerjakan. Dimensi kebijakan dianalogikan dengan pekerjaan otak yang selalu memutuskan apa yang hendak dikerjakan oleh sistem organ tubuh atau dimensi struktur organisasi melalui suatu energi atau sistem penggerak dan kendali atau dimensi manajemen.²⁹

Berdasarkan beberapa pendapat ahli diatas mengenai kebijakan publik, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan segala sesuatu yang dilakukan pemerintah maupun yang tidak dilakukan pemerintah yang berada dalam batas kewenangannya.

2.2.2 Kegagalan Kebijakan Publik

²⁷ Solichin Abdul W, *Analisis Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2012, hal.15.

²⁸ Riant Nugroho, 2011. *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2011, hlm 93

²⁹ Yeremis. T. Keban. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*, Gava Media: Yogyakarta hlm 57

Proses kebijakan akan selalu ada kemungkinan untuk terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan atau direncanakan oleh *policy maker* dengan apa yang terjadi pada kenyataannya.³⁰ Kegagalan sebuah kebijakan publik juga disebabkan oleh beberapa kesalahan antara lain kesalahan dalam perumusan masalah publik menjadi masalah kebijakan, kesalahan dalam formulasi alternatif kebijakan, kesalahan dalam implementasi atau kesalahan dalam evaluasi kebijakan. Banyak studi literatur mengenai kegagalan kebijakan publik terutama kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini dimulai sejak Presman dan Wildavsky pada Tahun 1970-an melakukan studi untuk memahami mengapa implementasi berbagai program yang dirancang oleh pemerintah pusat (federal government) cenderung gagal ketika diimplementasikan oleh pemerintah daerah.³¹

Selanjutnya Hogwood dan Gunn dalam Wahab mengelompokkan dua kegagalan implementasi, yaitu:³²

1. *Non Implementation*

Tidak terimplementasikan, mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang dikerjakan di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga walaupun usaha mereka telah gigih,

³⁰ Tinolah, Rizky Satiti, op.cit, hal 4

³¹ Purwanto, Erwan Agus dan Dyah Ratih Sulustyastuti. 2012. Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia. Yogyakarta:Gava Media, hal.2

³² Wahab, Solichin Abdul. 2014. Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik. Jakarta: Bumi Aksara. Hal 128-129

hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup ditanggulangi. Akibatnya, implementasi yang efektif sulit untuk dipenuhi.

2. *Unsuccessful Implementation*

Implementasi yang tidak berhasil, biasanya terjadi saat suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun karena kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki.

Kebijakan memiliki resiko kegagalan karena faktor:

- a. Faktor pelaksanaannya jelek (*bad execution*)
- b. Kebijakannya sendiri jelek (*bad policy*)
- c. Kebijakan itu bernasib jelek (*bad luck*)

Model analisis kegagalan implementasi kebijakan publik menurut Hogwood dan Gunn dalam Tinolah. Bahwa kegagalan implementasi dapat ditelusuri dari:³³

1. Kebijakan yang tidak memadai
2. Mengkritik proses *bottom up* dalam mengambil sikap oposisi pejabat terpilih
3. Pejabat yang terpilih tidak melihat mengapa pandangan dari *top-down* kurang valid, dan berpendapat bahwa implikasi dari pandangan *bottom-up* kurang menarik

³³ Tinolah Rizky Satiti. op.cit hal 4

4. Menganalisis perbedaan antara perspektif *top-down* dan perspektif *bottom-up* untuk lanjut sejauh hubungan antara masalah teori dan praktek yang bersangkutan

Berbeda dengan Morgan yang berpendapat bahwa dalam memahami kegagalan implementasi kita perlu memahami kompleksitas dalam memandang problem dan realitas isu maka kita harus mengadopsi pendekatan kritis dan kreatif untuk berfikir *term-model* atau “metafora”. Dalam mengembangkan pendekatannya, Morgan dipengaruhi oleh teori “postmodernis” dan “konstruktivis”.

Morgan menyatakan bahwa analisis kompleksitas bukanlah mencari sintesis, tetapi sebaliknya, mengakui perbedaan, *partiality*, ketidaklengkapan dan distorsi yang inheren dalam pengetahuan dan diskursus manusia. Menurut Morgan tidak ada metafora tunggal yang bisa memberikan teori umum. Dari segi implementasi, ini berarti bahwa problem implementasi bisa dikonstruksikan dengan cara yang berbeda-beda. Setiap pendekatan atau teori memberikan beberapa pandangan pada dimensi tertentu realitas implementasi. Morgan menggambarkan metafora kegagalan implementasi sebagai berikut:³⁴

³⁴ Parsons, Wayne. 2014, Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan, hal 490-491

Gambar 2.1

Metafora Kegagalan Implementasi Gareth Morgan

Metafora Mesin Akibat dari rantai komando yang buruk- problem dengan struktur dan peran	Metafora Organisme Akibat dari “relasi manusia” atau “lingkungan”	Metafora Otak Akibat dari arus informasi yang buruk/problem belajar
Metafora Dominasi Akibat dari konflik manajemen/tenaga kerja	“Kegagalan Implementasi”	Metafora Kultur Akibat dari “kultur” organisasi
Metafora Fisik Akibat dari kekuatan bawah sadar-groupthink/ pertahanan ego/insting seksual yang ditekan	Metafora Autopetic Akibat dari sistem “referensi diri”	Metafora Kekuasaan Akibat dari kekuasaan di dalam dan disekitar proses implementasi

Sumber: Wayne Parsons, 2014

Dari berbagai pendapat di atas mengenai kegagalan kebijakan, Wildavsky, Hongwood, Morgan memiliki kesamaan dalam memandang kegagalan kebijakan berfokus kepada kegagalan implementasi kebijakan. Begitupun dengan pendapat Kerr dan Wolman dalam Howlett dkk mengatakan bahwa tema umum dalam literatur bahwa kegagalan kebijakan terjadi karena implementasi yang buruk atau pertimbangan teknis lainnya.³⁵

Literatur kontemporer mengenai kegagalan kebijakan menurut Howlett dkk melampaui analisis hanya pada dua tahap pembuatan kebijakan. Kegagalan juga dapat terjadi dalam penetapan agenda di mana pemerintah yang terlalu luas

³⁵ Howlett, Michael. M Ramesh. Xun Wu. 2015. Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty. Sage Publication

menetapkan atau setuju untuk menetapkan agenda kebijakan yang terlalu berat atau tidak terjangkau, pada tahap mengantisipasi konsekuensi dari tindakan yang diusulkan atau kerentanan umum atau sistem administrasi mereka terhadap bencana kebijakan dan juga terjadi dalam evaluasi kebijakan yang gagal untuk secara efektif mengevaluasi proses dan hasil kebijakan atau gagal mempelajari pelajaran yang sesuai dari pengalaman pemerintah yang sebelumnya.³⁶ Berdasarkan keterangan di tersebut, Howlett dkk melihat suatu kegagalan kebijakan dari keseluruhan proses kebijakan. Dapat dilihat dari tabel berikut.

Tabel 2.2
Tahapan Proses Kebijakan dan Kegagalan Kebijakan Menurut Howlett, Ramesh dan Xun Wu

Proses Kebijakan	Kegagalan Kebijakan
Pengaturan agenda	Pemerintah yang melampaui batas menetapkan atau menyetujui untuk menetapkan agenda kebijakan yang terlalu berbeban atau tidak terjangkau.
Perumusan kebijakan	Mencoba menangani masalah jahat tanpa menyelidiki atau meneliti dengan tepat penyebab masalah atau kemungkinan efek dari alternatif kebijakan.
Pengambilan keputusan	Gagal mengantisipasi konsekuensi kebijakan yang merugikan dan lainnya atau risiko kegagalan sistem.
Implementasi kebijakan	Gagal berurusan dengan masalah implementasi termasuk kurangnya dana, masalah legitimasi, masalah prinsip-agen, kegagalan pengawasan dan lainnya.
Evaluasi kebijakan	Kurangnya pembelajaran karena kurangnya, pemantauan kebijakan yang tidak efektif atau tidak tepat dan / atau proses dan struktur umpan balik.

Sumber: Howlett, Ramesh dan Xun Wu, 2015 (Translate)

³⁶ Ibid.

Selanjutnya, mengenai kegagalan kebijakan McConnell (2015) *suggest A policy fails, even if it is successful in some minimal respects, if it does not fundamentally achieve the goals that proponents set out to achieve, and opposition is great and/or support is virtually non-existent.* (Sebuah kebijakan gagal bahkan jika itu berhasil dalam beberapa hal, jika tidak secara fundamental mencapai tujuan yang ditetapkan oleh para pendukung, dan oposisi besar atau dukungan hampir tidak ada)³⁷. McConnell memandang sebuah kegagalan kebijakan merupakan cerminan dari keberhasilan kebijakan.

Berbeda dengan Howlett dkk, McConnell melihat kebijakan dari 3 aspek yaitu proses, program dan politik. Pada awalnya McConnell fokus pada kajiannya mengenai kegagalan kebijakan pada Tahun 2010 tentang *Policy Success, Policy Failure and Grey Areas in Between*. Dalam penelitiannya tersebut, Connel membuat sebuah spektrum mulai dari keberhasilan kebijakan sampai kegagalan kebijakan. Namun di Tahun 2015, McConnell kembali melakukan kajian mengenai kegagalan kebijakan, yang kali ini lebih fokus mengenai kegagalan kebijakan yaitu *What is Policy Failure? A Primer to help navigate the maze*. Dalam kajiannya tersebut, McConnell menemukan bahwa kegagalan kebijakan ternyata juga memiliki sebuah spektrum, bukan hanya kegagalan mutlak namun ada tingkat derajat kegagalan kebijakan. Berikut derajat kegagalan kebijakan menurut McConnell.

³⁷ Ibid.

Tabel 2.3

Derajat Kegagalan Kebijakan McConnell

Kriteria	Kegagalan yang bisa ditoleransi (Tolerable failure)	Kegagalan konflik (Conflicted failure)	Kegagalan langsung (Outright failure)
Kebijakan sebagai suatu proses			
Menjaga tujuan dan instrumen kebijakan	Tujuan dan instrumen kebijakan dipertahankan, meskipun kegagalan kecil untuk mencapai tujuan	Tujuan dan instrumen yang disukai terbukti kontroversial dan sulit untuk mempertahankan beberapa revisi yang diperlukan	Pemerintah tidak dapat menghasilkan sasaran dan instrumen kebijakan yang diinginkan.
Mengamankan legitimasi	Beberapa tantangan untuk legitimasi tetapi sedikit atau tidak ada signifikansi yang bertahan lama	Masalah sulit dan diperdebatkan seputar legitimasi kebijakan dengan beberapa potensi untuk mencemari kebijakan dalam jangka panjang	Proses kebijakan tidak sah
Membangun koalisi berkelanjutan	Koalisi tetap utuh, meskipun ada beberapa tanda ketidaksepakatan	Koalisi utuh, meskipun tanda-tanda pertikaian yang kuat dan beberapa potensi fragmentasi	Tidak ada pembangunan koalisi berkelanjutan
Menarik dukungan untuk proses	Oposisi terhadap proses adalah level rendah dan kalah oleh dukungan	Oposisi terhadap proses dan dukungan seimbang	Penentangan terhadap proses secara universal dan/atau dukungan hampir tidak ada
Kebijakan sebagai program			
Implementasi sesuai dengan tujuan	Tujuan implementasi secara luas tercapai, meskipun ada sedikit kegagalan dan penyimpangan	Hasil yang beragam, dengan beberapa keberhasilan, tetapi disertai dengan kegagalan yang tak terduga dan kontroversial	Meskipun ada kemajuan kecil menuju penerapan sebagaimana di maksud, program diliputi oleh kegagalan kronis, terbukti sangat kontroversial dan sangat sulit untuk dipertahankan
Mencapai hasil yang diinginkan	Hasil dicapai secara luas, meskipun ada sedikit kekurangan	Beberapa keberhasilan, tetapi pencapaian parsial dari hasil yang di maksudkan diimbangi	Beberapa hasil kecil dicapai sebagaimana di maksud, tetapi kewalahan oleh

		oleh hasil yang tidak diinginkan, menghasilkan kontroversi yang substansial	kegagalan kontroversial dan profil tinggi untuk menghasilkan hasil
Menguntungkan kelompok sasaran	Beberapa kekurangan dan mungkin beberapa kasus anomali, tetapi kelompok sasaran yang dituju secara luas mendapat manfaat	Manfaat parsial terwujud, tetapi tidak seluas atau sedalam yang di maksudkan karena kegagalan substansial	Tunjangan kecil disertai dan dibayangi oleh kerusakan pada kelompok yang di maksudkan untuk mendapat manfaat. Juga cenderung menghasilkan cerita profil tinggi tentang ketidakadilan dan penderitaan
Kriteria memuaskan sangat dihargai di ranah kebijakan	Tidak cukup hasil yang diinginkan, tetapi meskipun ada kekurangan, cukup dekat untuk mengajukan klaim yang kuat untuk memenuhi kriteria	Pencapaian tujuan sebagian, tetapi disertai dengan kegagalan untuk mencapai, dengan kemungkinan contoh profil tinggi	Beberapa keberhasilan kecil, tetapi terganggu oleh perhatian media yang tidak diinginkan
Menarik dukungan untuk program	Oposisi terhadap tujuan program, nilai-nilai dan cara untuk mencapainya lebih kuat dari yang diantisipasi, tetapi mudah dikalahkan oleh dukungan	Oposisi terhadap tujuan program, nilai-nilai dan sarana untuk mencapainya seimbang dengan dukungan yang sama	Oposisi terhadap tujuan program, nilai-nilai dan sarana untuk mencapainya, melebihi tingkat dukungan yang kecil
Kebijakan sebagai politik			
Memperkuat prospek / reputasi pemilihan	Menguntungkan bagi prospek pemilihan meskipun kecil	Kebijakan mendapatkan dukungan dan oposisi yang kuat, reputasi pemilu dalam ukuran yang cukup setara	Terlepas dari tanda-tanda kecil manfaat, kebijakan, memperburuk reputasi pemilihan
Mengurangi urusan pemerintah	Meskipun ada beberapa masalah dalam manajemen agenda, kapasitas untuk memerintah tidak terganggu	Kebijakan membuktikan kontroversial dan mengambil lebih banyak waktu dan sumber daya politik dalam pembelaannya daripada yang diharapkan	Pemerintah berjuang untuk menekan masalah yang sulit secara politis
Promosi lintasan yang diinginkan pemerintah	Beberapa penyempurnaan dibutuhkan tetapi lintasan luas tidak terhalang	Arahan pemerintah sangat luas sejalan dengan tujuan, tetapi	Seluruh pengadilan pemerintah dalam

		tanda-tanda yang jelas bahwa kebijakan tersebut telah mendorong beberapa pemikiran ulang, terutama di belakang layar	bahaya dikompromikan
Memberikan manfaat politik bagi pemerintah	Dukungan lebih besar daripada oposisi	Oposisi dan dukungan seimbang	Oposisi lebih besar dan dukungan dalam jumlah kecil

Sumber: McConnell, 2015 (translate)

McConnell membuat sebuah “*maze of policy failure*” untuk menavigasi labirin tentang apa yang merupakan kegagalan kebijakan. McConnell memahami kegagalan di sini dalam artian “kegagalan untuk melakukan” jika definisi kebijakan yaitu apapun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan. Maka ada 3 jenis “melakukan” yang dimaksudkan oleh McConnell, yaitu proses, program dan politik. Pemerintah mungkin gagal dalam beberapa hal tetapi berhasil dalam hal lain.

Kebijakan sebagai proses diartikan oleh McConnell dalam hal proses untuk menghasilkan keputusan kebijakan. Selama proses pembuatan kebijakan, pemerintah mungkin gagal mencapai tujuan yang di maksudkan untuk memperoleh izin resmi untuk inisiatif kebijakan tertentu. Kegagalan proses dapat dibedah lebih lanjut dengan memahami aspek-aspek utama dari kegagalan tersebut, serta memberikan kriteria dan standar untuk penilaian. Oleh karena itu, kegagalan proses pembuatan kebijakan dapat terdiri dari pembuat kebijakan dengan tingkat yang berbeda-beda yang tidak dapat mengubah jenis kebijakan yang mereka harapkan, dianggap tidak sah (ilegal) dalam proses yang digunakan.

Kebijakan sebagai program diartikan oleh McConnell sebagai hasil kebijakan. Program-program tersebut dirancang untuk memenuhi tujuan dan didukung oleh asumsi tentang tingkat intervensi pemerintah yang tepat dalam masyarakat, dapat berkisar dari instrumen kebijakan, insentif dan penalti, serta regulasi perilaku. Kegagalan program dapat ditandai dengan berbagai tingkat kegagalan implementasi sebagaimana yang di maksud yaitu mencapai hasil atau tujuan yang diinginkan, menguntungkan kelompok sasaran, memenuhi kriteria yang sangat dihargai dalam ranah kebijakan (misalnya efisiensi dalam penganggaran publik) dan menarik oposisi, sedikit atau tidak ada dukungan baik untuk tujuan kebijakan atau sarana untuk mencapainya.

Kebijakan sebagai politik diartikan sebagai politik yang pemerintah lakukan. Karena, di tengah berbagai konflik di masyarakat mengenai pembuatan, pembentukan dan yang menjadikan kebijakan publik, mereka memainkan peran yang kuat dalam membentuk debat, mengelola konflik, menghadirkan proses bisnis yang mengatur dan menetapkan visi. Kebijakan publik dapat membentuk dan dibentuk oleh politik dan karirisme pejabat publik hingga pengejaran ideologi. Oleh karena itu, pemerintah dapat gagal untuk mencapai hasil politik yang diinginkan, dengan dampak termasuk kerusakan reputasi, agenda di luar kendali, kerusakan pada nilai-nilai tata kelola inti dan oposisi terhadap manfaat politik kecil yang mungkin tersisa.

Dari berbagai aspek di atas dan telah diidentifikasi secara spesifik masing-masing kriterianya, McConnell membuat derajat kegagalan, bahwa sebagian kegagalan dapat bertahan dan yang lain tidak, sementara kegagalan di beberapa

bidang sebenarnya konsekuensi dari kesuksesan dipihak lain. Berdasarkan hasil analisis dari masing-masing kriteria akan menghasilkan derajat kegagalan yang dikelompokkan oleh McConnell dalam 3 tingkatan, yaitu:

1. Kegagalan yang Dapat Ditoleransi (*Tolerable Failure*): Kegagalan dapat ditoleransi ketika tidak secara fundamental menghalangi pencapaian tujuan yang ingin dicapai oleh para pendukung, dan oposisi kecil dan / atau kritik hampir tidak ada. Pada dasarnya, kegagalan yang dapat ditoleransi adalah fitur marjinal - 'yang terbaik kedua' yang realistis secara politis - hasil sukses yang dominan dan tangguh.
2. Kegagalan Konflik (*Conflicted Failure*): Kegagalan untuk mencapai tujuan cukup berimbang dengan pencapaian tujuan, dengan kritik yang kuat dan pertahanan yang kuat dalam ukuran yang kira-kira sama. Pada intinya, kegagalan yang diakibatkan konflik tersebut diatasi oleh kontroversi berkala yang tidak pernah cukup sebagai pukulan fatal bagi kebijakan tersebut, tetapi tidak cukup untuk secara serius merusak para pembela HAM.
3. Kegagalan Langsung (*Outright Failure*): Suatu kebijakan gagal, bahkan jika itu berhasil dalam beberapa hal minimal, jika tidak secara fundamental mencapai tujuan yang ditetapkan oleh para pendukung untuk dicapai, dan oposisi besar dan / atau dukungan hampir tidak ada. Pada intinya, kegagalan lebih besar daripada kesuksesan dan kebijakan adalah kewajiban politik.

Merujuk dari berbagai pembahasan teori di atas, peneliti memutuskan untuk menggunakan teori Kegagalan Kebijakan Allan McConnell. Karena, berdasarkan fenomena penelitian permasalahan yang terjadi cukup kompleks mulai dari pembuatan dan revisi kebijakan hingga saat ini. Teori kegagalan implementasi Morgan juga melihat permasalahan sebagai suatu yang kompleks hingga menghasilkan metafora kegagalan implementasi kebijakan, hanya saja teori Morgan tidak cocok digunakan karena hanya melihat kegagalan kebijakan pada proses implementasi saja. Dan kegagalan kebijakan Howlett dkk mengidentifikasi kegagalan kebijakan terlalu luas pada setiap aspek sedangkan fenomena yang peneliti temukan tidak pada semua aspek kebijakan.

2.2.3 Pengelolaan Rumah Kos

Pengelolaan Rumah Kos di Kota Padang diatur dalam Peraturan Daerah No 9 Tahun 2016. Pengelolaan rumah kos adalah setiap kegiatan yang dilaksanakan untuk mewujudkan rumah kos yang aman dan nyaman. Adapun tujuan dari Perda Kota Padang No 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos adalah:

1. Mewujudkan rumah kos sebagai tempat tinggal yang nyaman dan aman untuk ditempati.
2. Memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan usaha rumah kos
3. Mewujudkan tertib administrasi kependudukan.
4. Menciptakan ketertiban dan keamanan di tengah-tengah masyarakat dari tindakan penyalahgunaan rumah kos.
5. Menunjang pembangunan yang berkelanjutan di Bidang Ekonomi, Sosial dan Budaya.
6. Memaksimalkan pendapatan asli daerah.

Secara umum, ruang lingkup yang diatur dalam Perda ini adalah:

1. Hak dan kewajiban pengelola rumah kos: pada bagian ini pemerintah mengatur apa saja hak dan kewajiban bagi pengelola dan penyewa.
2. Tata cara dan persyaratan yang harus dipenuhi oleh pengelola rumah kos: pada bagian ini diatur hal-hal yang harus dipenuhi pengelola rumah kos dalam pengelolaan rumah kos dari awal kegiatan hingga kegiatan berjalan, hal ini terkait dengan Izin Usaha Rumah Kos dan Tanda Daftar Usaha (TDU) Rumah Kos.
3. Peran serta masyarakat, pengawasan dan pembinaan: pada bagian ini diatur hal hal yang dapat dilakukan masyarakat sekitar dalam melakukan pengawasan dan pembinaan rumah kos agar tidak disalah gunakan.
4. Sanksi: pada bagian ini diatur berupa sanksi yang dapat diberikan bagi pengelola maupun penyewa apabila terjadi tindakan yang dianggap melanggar perda tersebut.



2.3 Skema Pemikiran



Sumber: Olahan Peneliti

2.4 Definisi Konsep

Secara teoritis, konsep dan teori adalah abstraksi tentang objek dan kejadian yang digunakan oleh peneliti untuk menggambarkan fenomena sosial yang menarik perhatiannya. Konsep berperan sebagai alat untuk mengidentifikasi fenomena yang akan diteliti sedangkan teori adalah jalur logika atau penalaran yang digunakan peneliti menerangkan hubungan antar fenomena yang ia kaji.³⁸

Konsep perlu didefinisikan secara tepat untuk mendapat batasan yang jelas tentang konsep yang sedang diteliti. Oleh karena itu, peneliti mengemukakan definisi konsep, yaitu :

1. Kebijakan Publik

Kebijakan Publik adalah suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu dan praktik-praktik tertentu.³⁹ Kebijakan publik merupakan salah satu dimensi administrasi publik yang berkenaan dengan keputusan tentang apa yang harus dikerjakan. Dimensi kebijakan dianalogikan dengan pekerjaan otak yang selalu memutuskan apa yang hendak dikerjakan oleh sistem organ tubuh atau dimensi struktur organisasi melalui suatu energi atau sistem penggerak dan kendali atau dimensi manajemen.⁴⁰

2. Kegagalan Kebijakan Publik

³⁸ Masri singarimbun dan S. Efendi. 1987, metode penelitian survai. Jakarta: LP3ES. hlm 95

³⁹ Riant Nugroho, 2011. Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2011, hlm 93

⁴⁰ Yeremis. T. Keban. 2008. Enam Dimensi Strategis Administasi Publik: Konsep, Teori dan Isu, Gava Media: Yogyakarta hlm 57

Sebuah kebijakan gagal bahkan jika itu berhasil dalam beberapa hal, jika tidak secara fundamental mencapai tujuan yang ditetapkan oleh para pendukung, dan oposisi besar atau dukungan hampir tidak ada.⁴¹

3. Pengelolaan Rumah Kos

Definisi pengelolaan rumah kos berdasarkan Perda Kota Padang No.9 Tahun 2016 adalah setiap kegiatan yang dilaksanakan untuk mewujudkan rumah kos yang aman dan nyaman.⁴²

2.5 Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan aspek penelitian yang memberikan informasi kepada kita tentang cara bagaimana cara mengukur variabel. Definisi operasional ini semacam petunjuk untuk mengukur suatu variabel dan dapat membantu penelitian dengan menggunakan variabel yang sama.

Dalam penelitian Kegagalan Kebijakan Pengelolaan Rumah Kos di Kota Padang, peneliti menggunakan Teori Kegagalan Kebijakan Allan McConnell. Definisi operasional dari teori yang peneliti gunakan yaitu :

⁴¹ McConnel Allan. 2015. op.cit

⁴² Peraturan Daerah Kota Padang No.9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos

Tabel 2.4

Definisi Operasional Derajat Kegagalan Kebijakan Publik Mc.Connell

No	Indikator	Kriteria	Cara Mengukur	Derajat Kegagalan
1	Kebijakan sebagai proses	Menjaga tujuan dan instrumen kebijakan	Terlihat dari perubahan tujuan dan instrumen kebijakan dari Perda Kota Padang No 23 Tahun 2012 dan Perda Kota Padang No 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos.	<p>Tolerable Failure: Tujuan dan instrumen kebijakan dipertahankan meskipun kegagalan kecil mencapai tujuan.</p> <p>Conflicted Failure: Tujuan dan Instrumen kebijakan sulit untuk dipertahankan dan diperlukan beberapa revisi.</p> <p>Outright Failure: Pemerintah tidak dapat menghasilkan sasaran dan tujuan instrumen kebijakan yang diinginkan</p>
		Mengamankan legitimasi	Proses legitimasi Perda Kota Padang No 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos sesuai dengan prosedur atau tidak dan lama legitimasi dilakukan.	<p>Tolerable Failure: Beberapa tantangan untuk legitimasi tetapi sedikit atau tidak ada signifikansi yang bertahan lama</p> <p>Conflicted Failure: Masalah sulit dan diperdebatkan seputar legitimasi kebijakan dengan beberapa potensi untuk mencemari</p>

				kebijakan dalam jangka panjang Outright Failure: proses kebijakan tidak sah
		Membangun koalisi berkelanjutan	Kerja sama yang dibangun saat Perda Kota Padang No 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos dirumuskan dan setelah kebijakan dirumuskan	Tolerable Failure: Koalisi tetap utuh, meskipun ada beberapa tanda ketidaksepakatan Conflicted Failure: koalisi utuh, meskipun tanda-tanda pertikaian yang kuat dan beberapa potensi fragmentasi Outright Failure: tidak ada pembangunan koalisi berkelanjutan
		Menarik dukungan untuk proses	Dukungan dari kelompok sasaran terhadap proses perumusan Perda Kota Padang No 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos	Tolerable Failure: oposisi terhadap proses adalah level rendah dan kalah oleh dukungan Conflicted Failure: oposisi terhadap proses dan dukungan seimbang Outright Failure: penetangan terhadap proses secara universal dan/atau dukungan hampir tidak ada
2	Kebijakan sebagai program	Implementasi sesuai dengan tujuan	Kesesuaian tujuan Perda Kota Padang No 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos	Tolerable Failure: tujuan implementasi secara luas tercapai meskipun ada sedikit

		dengan proses implementasi kebijakan yang terjadi	kegagalan atau penyimpangan Conflicted Failure: hasil yang beragam dengan beberapa keberhasilan dan disertai dengan kegagalan yang tak terduga Outright Failure: meskipun ada kemajuan kecil menuju program, tetapi disertai dengan kegagalan yang fatal.
	Mencapai hasil yang diinginkan	Kesesuaian hasil yang diinginkan (output) Perda Kota Padang No 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos dengan yang terjadi	Tolerable Failure: hasil dicapai secara luas, meskipun ada sedikit kekurangan Conflicted Failure: beberapa keberhasilan, tetapi pencapaian parsial dari hasil yang di maksud imbang Outright Failure: program diliputi oleh kegagalan kronis dan sulit dipertahankan
	Menguntungkan kelompok sasaran	Manfaat yang dirasakan kelompok sasaran dengan adanya Perda Kota Padang No 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos	Tolerable Failure: beberapa kekurangan dan mungkin beberapa kasus anomali, tetapi kelompok sasaran yang dituju secara luas mendapat manfaat.

				<p>Conflicted Failure: manfaat parsial terwujud tetapi tidak seluas yang dimaksud karena kegagalan substansial</p> <p>Outright Failure: keuntungan kecil disertai dengan kerusakan pada kelompok yang dimaksudkan untuk mendapat manfaat</p>
		<p>Kriteria memuaskan sangat dihargai dalam ranah kebijakan</p>	<p>Pencapaian efisiensi penganggaran dalam pengelolaan rumah kos dan perhatian media terhadap kebijakan pengelolaan rumah kos</p>	<p>Tolerable Failure: tidak cukup hasil yang diinginkan, tetapi meskipun ada kekurangan cukup kuat untuk memenuhi kriteria</p> <p>Conflicted Failure: pencapaian tujuan sebagian, tetapi disertai dengan kegagalan untuk mencapai kriteria yang diinginkan</p> <p>Outright Failure: beberapa keberhasilan kecil tetapi terganggu oleh perhatian media yang tidak diinginkan</p>
		<p>Menarik dukungan untuk program</p>	<p>Dukungan kelompok sasaran atau masyarakat terhadap implementasi Perda Kota Padang No 9</p>	<p>Tolerable Failure: oposisi terhadap tujuan program, nilai-nilai dan cara untuk mencapainya</p>

			Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos	lebih kuat dari yang diantisipasi tetapi mudah dikalahkan oleh dukungan Conflicted Failure: oposisi terhadap tujuan program, nilai-nilai dan sarana untuk mencapainya seimbang dengan dukungan Outright Failure: oposisi terhadap tujuan program, nilai-nilai dan sarana untuk mencapainya melebihi tingkat dukungan yang kecil
3	Kebijakan sebagai politik	Memperkuat prospek / reputasi pemilihan	Dampak setelah dibuat dan diimplementasikan Perda Kota Padang No 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos terhadap citra/reputasi pemilihan Pemko Padang	Tolerable Failure: menguntungkan bagi prospek pemilihan meskipun kecil Conflicted Failure: kebijakan mendapatkan dukungan yang kuat dan oposisi yang kuat Outright Failure: terlepas dari manfaat kecil kebijakan, memperburuk reputasi pemilihan
		Mengurangi urusan pemerintah	Jumlah kasus yang terjadi setelah adanya Perda Kota Padang No 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos (meningkat atau menurun)	Tolerable Failure: meskipun ada beberapa masalah dalam manajemen agenda, kapasitas pemerintah tidak terganggu

			<p>Conflicted Failure: kebijakan kontroversial dan mengambil lebih banyak waktu dan sumber daya politik dalam pembelaannya</p> <p>Outright Failure: pemerintah berjuang untuk menekan masalah yang sulit secara politis</p>
	Promosi lintasan yang diinginkan pemerintah	Kenaikan karir politik inisiator Perda Kota Padang No 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos	<p>Tolerable Failure: beberapa penyempurnaan dibutuhkan tetapi lintasan luas tidak terhalang</p> <p>Conflicted Failure: arahan pemerintah sangat luas sejalan dengan tujuan</p> <p>Outright Failure: bahaya dikompromikan</p>
	Memberikan manfaat politik bagi pemerintah	Oposisi dan manfaat politik bagi pemerintah dalam hal ini Pemerintah Kota Padang	<p>Tolerable Failure: dukungan lebih besar daripada oposisi</p> <p>Conflicted Failure: opsi dan dukungan seimbang</p> <p>Outright Failure: oposisi lebih besar dan dukungan dalam jumlah kecil</p>

Sumber: Allan McConnell (2015), Olahan Peneliti.