

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

Untuk mengetahui pengertian tentang kebijakan publik , berdasarkan pendapat para tokoh dapat dilihat sebagai berikut : menurut Dye dalam Parsons (2006) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah study tentang apa yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa pemerintah mengambil kebijakan tersebut, dan apa akibat dari kebijakan tersebut, menurut R.S. Parker dalam Wahab (2008:51) menyebutkan kebijakan publik itu adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian asas tertentu, atau tindakan yang di laksanakan oleh pemerintah pada suatu waktu tertentu dalam kaitannya dengan suatu subyek atau sebagai respon terhadap suatu keadaan yang krisis. David Eston dalam Nugroho (2006:23) mendefinisikannya sebagai *the impact of government activity*. James Lester dan Robert Steward masih dalam sumber yang sama mendefinisikannya sebagai *a process or a series or pattern of governmental activities or decisions or imagined* .

Secara sederhana seperti yang dijelaskan dalam Nugroho (2006:31) mengenai bentuk kebijakan publik di kelompokkan menjadi tiga , yaitu:

- a. Kebijakan publik yang bersifat *makro* atau umum , atau mendasar, yaitu kelima peraturan meliputi :
 - 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
 - 2) Undang-undang /peraturan pemerintah pengganti undang-undang
 - 3) Peraturan pemerintah

- 4) Peraturan presiden
- 5) Peraturan daerah
- b. Kebijakan publik yang bersifat *meso* atau menengah, atau penjelas pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk surat keputusan bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur dan Bupati atau Walikota.
- c. Kebijakan public yang bersifat *mikro* adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. bentuk kebijakannya adalah peraturan yang di keluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati, dan Wali kota.

Menurut Gordon, Lewis, dan Young dalam Wahab (2008:12-16) merumuskan tipologi kebijakan publik dengan mengklasifikasikan tujuh (7) variasi kegiatan dalam konteks analisis kebijakan dan sekaligus menggambarkan ruang lingkungannya konteks analisis kebijakan yang di maksud adalah sebagai berikut:

- a. Studi-studi muatan kebijakan (*studies of policy content*);
Dalam studi muatan kebijakan, analisis bermaksud untuk menyajikan gambaran dan penjelasan mengenai asal muasal serta perkembangan kebijakan-kebijakan tertentu.
- b. Studi-studi tentang proses kebijakan (*studies of policy process*);
Pada studi ini yang menjadi sorotan perhatian utama ialah tahap-tahap yang harus dilalui oleh isu kebijakan sebelum menjadi agenda pemerintah dan usaha-usaha yang dilakukan untuk menilai pengaruh sebagai factor terhadap perkembangan isu.
- c. Studi-studi mengenai output – output kebijakan (*studies of policy output*);
Studi-studi semacam ini pada umumnya bermaksud untuk menjelaskan kenapa tingkat pengeluaran biaya atau penyediaan jasa oleh pemerintahan antara daerah satu dengan daerah lain berbeda-beda.
- d. Studi-studi evaluasi (*evaluation studies*);
Studi-studi evaluasi adalah menandai batas-batas antara analisis mengenai kebijakan dan analisis untuk (pembuatan) kebijakan.
- e. Studi yang di sebut informasi untuk pembuatan kebijakan (*information of policy making*);

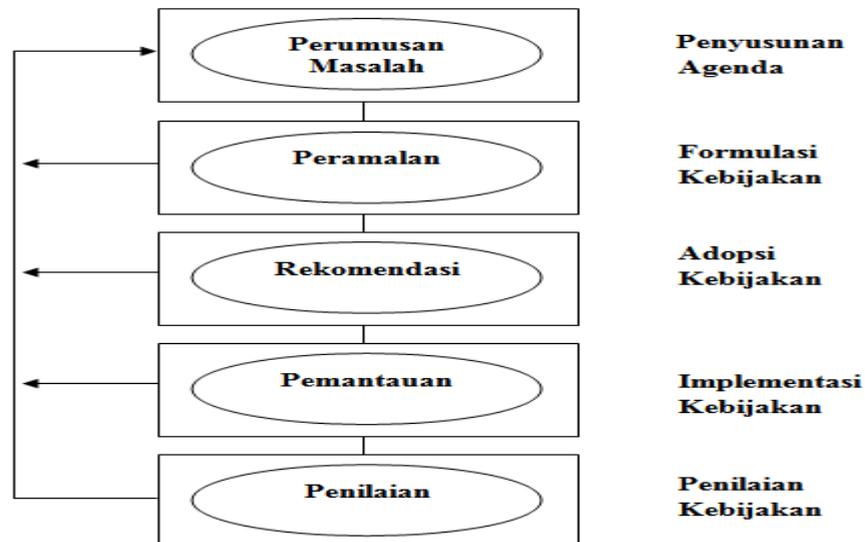
Dalam arti ini , data dihimpun dan disusun sedemikian rupa guna membantu para pembuat kebijakan agar dapat mengambil keputusan-keputusan yang tepat .

- f. Proses kepenasehatan (*advocacy process*);
Pada hakikatnya merupakan bentuk lain dari analisis untuk sifat dari sistem-sistem pembuatan kebijakan yang ada.
- g. Nasehat kebijakan (*policy advocacy*).

1. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Tahap-tahap atau proses pembuatan kebijakan dapat divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Berikut gambar dari tahapan dalam proses pembuatan kebijakan publik:

Gambar 2.1
Tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan



Sumber: (Dunn, 2003: 25)

1. Perumusan Masalah

Perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan

kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari defenisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui *penyusunan agenda* (agenda setting). Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.

2. Peramalan

Peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Ini dilakukan dalam tahap *formulasi kebijakan*. Peramalan dapat menguji masa depan yang plausible, potensial dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengendalikan kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan politik (dukungan dan oposisi) dari berbagai pilihan.

3. Rekomendasi

Rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa mendatang telah diestimasikan melalui peramalan. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap *adopsi kebijakan*. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan

kriteria dalam membuat pilihan, dan menentukan pertanggungjawaban administrative bagi implementasi kebijakan.

4. Pemantauan

Pemantauan (monitoring) menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya. Ini membantu pengambil kebijakan dalam tahap *implementasi kebijakan*. Banyak badan secara teratur memantau hasil dan dampak kebijakan dengan menggunakan berbagai indikator kebijakan di bidang kesehatan, pendidikan, perumahan, kesejahteraan, kriminalitas, dan ilmu dan teknologi. Pemantauan membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, mengidentifikasi hambatan dan rintangan implementasi, dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahapan kebijakan.

5. Evaluasi

Evaluasi membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan benar-benar dihasilkan. Jadi ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan; tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah (Dunn, 2003: 25-29).

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang didaerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, pemeliharaan hubungan yang sesuai antara pusat dan daerah serta antar Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan pada hakekatnya ditunjukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan dalam mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih adil dan makmur.

Sarundajang mengemukakan bahwa tujuan pemberian otonomi setidak-tidaknya akan meliputi 4 aspek sebagai berikut:

1. Dari segi politik adalah untuk mengikut sertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, dalam rangka membangun proses demokratisasi dilapisan bawah.
2. Dari segi manajemen pemerintahan; adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
3. Dari segi kemasyarakatan; adalah untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan (empowerment) masyarakat.
4. Dari segi ekonomi pembangunan; adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat .

Menurut Nugroho, dalam masyarakat terdapat tiga tugas pokok yang diperlukan agar masyarakat hidup, tumbuh, dan berkembang yaitu *tugas pelayanan, tugas pembangunan, dan tugas pemberdayaan*. Ketiga tugas ini dilaksanakan oleh organisasi-organisasi yang memang dilahirkan untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut. Tugas pelayanan publik adalah tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa membeda-bedakan dan diberikan secara cuma-cuma atau dengan biaya sedemikian rupa sehingga kelompok paling tidak mampu pun mampu menjangkaunya . tugas ini diemban oleh Negara yang dilaksanakan melalui kekuasaan eksekutif (pemerintahan).

Dengan berdasarkan pemilahan ini dapat disimpulkan bahwa tugas pokok dari pemerintahan adalah memberikan pelayanan, dalam arti pelayanan umum atau pelayanan publik. Dalam kaitannya dengan hal tersebut menjadi relevan untuk mengevaluasi dan menilai seberapa jauh pemerintah sudah melakukan tugas

pelayanan publik sebagai mana misi yang diembannya. Penilaian terhadap sejauh mana pemerintah telah menyelenggarakan pelayanannya hanya bisa dilakukan jika terdapat alat ukur atau indikator yang sesuai dengan tugas yang diberikan atau misi yang diemban. Alat ukur atau indikator ini diantaranya dikenal sebagai standar pelayanan minimal. Menurut Nugroho, pada prinsipnya terdapat banyak jenis pelayanan yang diberikan pemerintah, khususnya yang diletakkan dalam kontes kebijakan publik yang dapat berbentuk distributif, redistributif, dan regulatif. Namun secara generik, pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dibagi menjadi 3(tiga), yaitu : (1) pelayanan primer, yaitu pelayanan yang paling mendasar, (2) pelayanan sekunder, yaitu pelayanan pendukung namun bersifat kelompok spesifik, dan (3) pelayanan tersier, yaitu pelayanan yang berhubungan secara tidak langsung kepada publik.

Pelayanan primer atau pelayanan yang paling mendasar pada hakikatnya merupakan pelayanan minimum. Menurut Nugroho , secara sederhana terdapat empat jenis pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah, yaitu: (1) pelayanan kewargaan, (2) pelayanan kesehatan,(3) pelayanan pendidikan, dan (4) pelayanan ekonomi. Menurut Nugroho, tugas pemberian pelayanan minimal adalah tugas pokok yang diemban oleh pemerintah dan menjadi tolak ukur terhadap kinerja pemerintahan. Dengan demikian, manajemen pelayanan minimal juga merupakan indikator pokok pula. Manajemen pelayanan minimal dapat diselenggarakan sebagai berikut:

1. Meletakkan pelayanan minimal sebagai komitmen politik dari pemerintah,
2. Membuat evaluasi kebutuhan pelayanan kebutuhan minimal,

3. Menyusun rancangan strategis pelayanan umum, termasuk standar pelayanan minimal,
4. Melaksanakan pelayanan minimal dalam konteks sektor dan wilayah (area),
5. Melakukan pendampingan dalam pelaksanaan pemberian pelayanan minimal,
6. Melakukan di atas pelaksanaan pelayanan minimal.

Berkaitan dengan pelayanan dan penyelenggaraan birokrasi pemerintah adalah apa yang dikenal dengan *good governance*, (pemerintahan yang baik), istilah *good governance* tidak hanya berkonotasi pengelolaan birokrasi pemerintahan saja, tetapi lebih luas dari itu, bisa mencakup seluruh pengelolaan organisasi swasta maupun yang berkaitan dengan pelayanan umum. Istilah *good governance* lebih tepat diterjemahkan sebagai tata kelola, lebih relevan dalam penelitian ini adalah tata kelola dalam hal pembangunan kota layak anak dengan baik dan penuh dengan kebaikan bagi anak. Konsep tata kelola yang baik semula banyak diusung oleh lembaga-lembaga bantuan internasional dalam rangka upaya mengefektifkan dan menyukseskan program-program bantuan dinegara-negara dunia ke tiga, yang banyak mengalami kegagalan. Kegagalan tersebut disebabkan oleh buruknya system penyelenggaraan pemerintahan dinegara-negara dunia ke tiga tersebut yang ditandai dengan maraknya praktek korupsi, eksploitasi anak dan pelanggaran HAM, konsep tata kelola yang baik (*good governance*) dimaksudkan sebagai perbaikan dan perluasan terhadap sebuah konsep pemerintahan yang selama ini dipandang tidak memadai.

Pra-Syarat Kebijakan meliputi:

- a. kehendak politik, mencakup:

- 1). Adanya komitmen kuat dan tekad keras pihak-pihak yang secara langsung mempunyai kewenangan yang bertanggung jawab dalam penanggulangan;
- 2). Agenda pembangunan(daerah) menempatkan upaya dan program penanggulangan masalah pada prioritas utama
- 3). kemauan untuk secara jujur dan terbuka mengakui kelemahan dan kegagalan program penanggulangan kemiskinan dimasa lalu, dan bertekad untuk memperbaikinya, baik pada waktu sekarang atau dimasa mendatang

b. iklim yang mendukung, mencakup;

- 1). ada kesadaran kolektif untuk menempatkan kemiskinan sebagai musuh bersama yang harus diperangi, kemudian diikuti dengan langkah-langkah kampanye sosial melalui berbagai saluran informasi untuk lebih meningkatkan kepedulian, kepekaan, dan partisipasi masyarakat.
- 2). ada peraturan dan kebijakan daerah (perda) yang mendukung penanggulangan kemiskinan, misalnya yang berkaitan dengan usaha kecil, akses terhadap kredit, pedagang kaki lima, penghapusan pungutan terhadap hasil-hasil pertanian, dan sebagainya.

c. tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Meningkatnya kemiskinan bersifat multi dimensi, maka penanggulangan tidak cukup hanya dengan mengandalkan pendekatan ekonomi, melainkan memerlukan pula kebijakan dan program dibidang sosial, politik, hukum dan kelembagaan. Dengan kata lain diperlukan adanya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dari lembaga-lembaga pemerintahan, terutama birokrasi pemerintahan, legislatif , lembaga hukum dan pelayanan umum lainnya .Secara lebih spesifik , hal ini antara lain ditandai dengan adanya keterbukaan , pertanggungjawaban publik , penanganan

hukum , penghapusan birokrasi yang menyulitkan , pemberantasan korupsi , dan koordinasi lintas pelaku yang baik

Turkewitz , melalui studi empirisnya di beberapa Negara menyimpulkan adanya hubungan yang kuat antara karakter suatu rezim pemerintahan dengan capaian berbagai indikator pembangunan .Kesimpulan dari studi diantaranya adalah

- a. Makin efektif suatu pemerintahan , makin rendah tingkat kematian bayi;
- b. Makin rendah tingkat korupsi di birokrasi pemerintahan, makin tinggi tingkat pendapatan per kapita

Sebagai konsekuensi dari melekatnya fungsi pelayanan publik, maka administrasi Negara dituntut untuk menerima tanggung jawab positif dalam hal menciptakan dan mendistribusikan tingkat pendapatan maupun kekayaan serta menyediakan program kesejahteraan rakyat. Apabila tanggung jawab positif tersebut sudah dapat dilakukan, maka eksistensi pemerintah akan tumbuh menjadi suatu pemerintah yang besar dan kuat, baik itu dalam ruang lingkup fungsi maupun jumlah personil yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya

Perkembangan peranan dan fungsi administrasi Negara membawa dampak terjadinya setidaknya dua masalah penting yaitu , *pertama*, dengan makin pesatnya penambahan jumlah personal penyelenggaraan fungsi pelayanan publik, maka di asumsikan akan terjadi peningkatan jumlah kota sebagai akibat penekanan rezim pemerintahan. Hubungan asumsi seperti itu mungkin tercermin dari kecendrungan semakin tingginya penyelewengan dan tindakan yang merugikan rakyat dalam mencapai atau mewujudkan kesejahteraan rakyat. *kedua* ,

adalah masalah yang lebih krusial yaitu kemungkinan terjadinya pemusatan kekuasaan pada administrasi Negara. tersebut lebih terbuka dengan di berikannya sesuatu ”kebebasan” untuk bertindak atas inisiatif sendiri (*freiesermessen;pouvoir discretionare*) guna menyelesaikan permasalahan yang sedang dihadapi dan perlu segera di selesaikan.

B. Implementasi Kebijakan Publik

1 Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Studi kebijakan publik terdiri dari dua bagian besar yaitu analisis kebijakan publik dan proses kebijakan publik. Salah satu bagian dari proses kebijakan publik adalah implementasi kebijakan publik. Bagian analisis kebijakan publik biasanya mengkaji hubungan antara suatu kebijakan dengan masalah, isi dari kebijakan, mengkaji apa yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pembuat kebijakan, serta konsekuensi yang akan tercipta (Output) dari suatu kebijakan. Analisis kebijakan pada dasarnya merupakan bentuk perekayasaan dan perbaikan terhadap suatu kebijakan (Parson, 2008: 19-31).

Pada bagian proses kebijakan publik, kebijakan publik dipandang sebagai sebuah proses. Artinya, kebijakan publik akan dilihat berdasarkan tingkatan praktisnya, yaitu bagaimana kebijakan dibuat, dimplementasikan dan pada akhirnya kebijakan harus melakukan perubahan-perubahan tertentu. Banyak pakar yang menawarkan bentuk dari proses kebijakan ini, tetapi dari sebagian banyak tawaran itu Jones menyimpulkan bahwa pada dasarnya semua bentuk proses itu dapat dikelompokkan menjadi empat tahap, yaitu:

1. Tahap bagaimana masalah-masalah yang ada bisa masuk ke ruang publik
2. Tahap bagaimana pemerintah melakukan tindakan-tindakan konkret menyikapi masalah tersebut.

3. Tahap dimana tindakan-tindakan pemerintah itu masuk ke masalah di lapangan.
4. Dan kemudian tahap dimana kebijakan kembali ke pemerintah agar ditinjau kembali dan diadakan perubahan-perubahan yang dianggap mungkin (Putra, 2003:26-32).

Penggunaan istilah implementasi pertama sekali digunakan oleh Harold Lawswell (1956). Sebagai ilmuwan yang pertama sekali mengembangkan studi tentang kebijakan publik, Laswell menggagas suatu pendekatan yang ia sebut sebagai pendekatan proses (*policy process approach*). Menurutnya, agar ilmuwan memperoleh pemahaman yang baik tentang apa sesungguhnya kebijakan publik, maka kebijakan publik harus diurai menjadi beberapa bagian sebagai tahapantahapan, yaitu: *agenda-setting*, formulasi, legitimasi, implementasi, evaluasi, reformulasi dan terminasi. Dari siklus tersebut terlihat secara jelas bahwa implementasi hanyalah bagian atau salah satu tahap dari proses besar bagaimana suatu kebijakan publik dirumuskan (Purwanto, 2012:17).

Istilah implementasi oleh Laswell digunakan hanya untuk menunjukkan bahwa implementasi merupakan salah satu tahapan dalam proses besar kebijakan publik, Laswell belum memberi penekanan secara khusus tentang arti pentingnya implementasi. Tetapi dalam perkembangannya kemudian istilah implementasi kemudian menjadi suatu konsep yang mulai dikenal dalam disiplin ilmu politik, ilmu administrasi publik dan lebih khusus lagi dalam ilmu kebijakan publik yang mulai dikembangkan. Dalam perkembangan studi implementasi kebijakan publik selanjutnya Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky (1973) merupakan dua ilmuwan pertama yang secara eksplisit menggunakan konsep implemetasi untuk menjelaskan fenomena kegagalan suatu kebijakan dalam mencapai sasarannya.

Hal inilah yang menjadikan kedua ahli ini layak diberikan kredit besar sebagai pioneer dalam pengembangan studi implementasi kebijakan publik. Menurut mereka, imlementasi dimaknai dengan beberapa kata kunci sebagai berikut: untuk menjalankan kebijakan (*to carry out*), untuk memenuhi janji-janji sebagaimana dinyatakan dalam dokumen kebijakan (*to fulfill*), untuk menghasilkan output sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (*to produce*), untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan dalam tujuan kebijakan (*to complete*) (Purwanto, 2012:17-20).

Setelah dirintis oleh dua sarjana ini, konsep implementasi kemudian mulai dikenal luas dan mulai di dalam oleh para ilmuwan kebijakan publik. Mazmanian dan Sabatier (Nugroho, 2006:119) mengemukakan bahwa implementtasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Mazmanian dan Sabatier mengemukakan:

“implementation is the carrying out of basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executives oders or court decision. Ideally that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and, in a variety of ways, “structures” the implementation process.”

Berdasarkan pengertian tersebut implementasi dapat diartikan sebagai pelaksanaan keputusan dasar yang biasanya dituangkan dalam bentuk undangundang, keputusan pemerintah/eksekutif ataupun keputusan badan peradilan. Biasanya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang dihadapi, tuntutan dalam berbagai bentuk yang ingin dicapai serta struktur dari proses implementasi.

Menurut Robert Nakamura dan Frank S mallwood (1980), hal-hal yangBerhubungan dengan implementasi kebijakan adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menerjemahkan ke dalam keputusankeputusan yang bersifat khusus. Sementara itu, Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan – keputusan kebijakan (Winarno, 2004:102).

2 Tahapan Dalam Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi pada hakikatnya juga upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah sebuah program dilaksanakan. Implementasi kebijakan tidak hanya melibatkan instansi yang bertanggungjawab untuk pelaksanaan kebijakan tersebut, namun juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial. Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yakni:

1. tahapan pengesahan peraturan perundangan
2. pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana
3. kesediaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan
4. dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki atau tidak
5. dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana
6. upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan

Berikut ini merupakan tahapan-tahapan operasional implementasi sebuah kebijakan:

1. Tahapan intepretasi.

Tahapan ini merupakan tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang bersifat abstrak dan sangat umum ke dalam kebijakan atau tindakan yang lebih bersifat manajerial dan operasional. Dalam Nugroho (2006) disebutkan bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langka yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Kebijakan abstrak biasanya tertuang dalam bentuk peraturan perundangan yang dibuat oleh lembaga eksekutif dan legislatif, bisa berbentuk perda ataupun undang-undang. Kebijakan manajerial biasanya tertuang dalam bentuk keputusan eksekutif yang bisa berupa peraturan presiden maupun keputusan kepala daerah, sedangkan kebijakan operasional berupa keputusan pejabat pemerintahan bisa berupa keputusan/peraturan menteri ataupun keputusan kepala dinas terkait. Kegiatan dalam tahap ini tidak hanya berupa proses penjabaran dari kebijakan abstrak ke petunjuk pelaksanaan/teknis namun juga berupa proses komunikasi dan sosialisasi kebijakan tersebut baik yang berbentuk abstrak maupun operasional kepada para pemangku kepentingan.

2. Tahapan pengorganisasian.

Kegiatan pertama tahap ini adalah penentuan pelaksana kebijakan (policy implementor) – yang setidaknya dapat diidentifikasi sebagai berikut: instansi pemerintah (baik pusat maupun daerah); sektor swasta; LSM maupun komponen masyarakat. Setelah pelaksana kebijakan ditetapkan; maka dilakukan penentuan prosedur tetap kebijakan yang berfungsi sebagai pedoman, petunjuk dan referensi bagi pelaksana dan sebagai pencegah terjadinya kesalahpahaman saat para pelaksana tersebut menghadapi masalah. Prosedur tetap tersebut terdiri atas prosedur operasi standar (SOP) atau standar pelayanan minimal (SPM). Langkah berikutnya adalah penentuan besaran anggaran biaya dan sumber pembiayaan. Sumber pembiayaan bisa diperoleh dari sektor pemerintah (APBN/APBD) maupun sektor lain (swasta atau masyarakat). Selain itu juga diperlukan penentuan peralatan dan fasilitas yang diperlukan, sebab peralatan tersebut akan berperan penting dalam menentukan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan kebijakan. Langkah selanjutnya – penetapan manajemen pelaksana kebijakan – diwujudkan dalam penentuan pola kepemimpinan dan koordinasi pelaksanaan, dalam hal ini penentuan focal point pelaksana kebijakan. Setelah itu, jadwal pelaksanaan implementasi kebijakan segera disusun untuk memperjelas hitungan waktu dan sebagai salah satu alat penentu efisiensi implementasi sebuah kebijakan.

3. Tahapan implikasi.

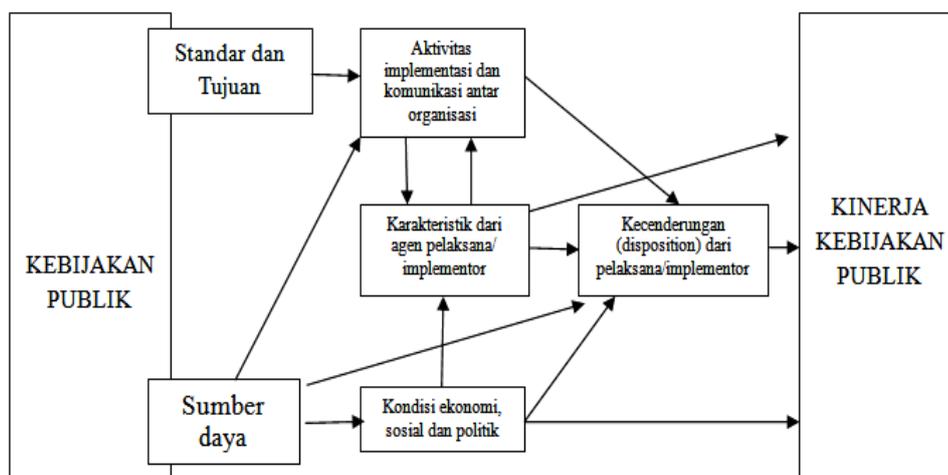
Tindakan dalam tahap ini adalah perwujudan masing-masing tahapan yang telah dilaksanakan sebelumnya.

3 Model Implementasi Kebijakan Publik

3.1 Model Donald Van Meter dan Carl Van Horn

Gambar 2.2

Model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn



Sumber : (Riant Nugroho, 2006:128)

Van Meter dan Van Horn menawarkan suatu model dasar yang mempunyai enam variabel yang membentuk ikatan (*linkage*) antara kebijakan dan pencapaian (*performance*). Meter dan Horn (1975) dalam Wibawa (1994:19) merumuskan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan berbagai factor yang mempengaruhi hasil atau kinerja suatu kebijakan. Model ini seperti yang diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn, tidak hanya menentukan hubungan antara variabel-variabel bebas dan variabel terikat mengenai kepentingan-kepentingan, tetapi juga menjelaskan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas. Selain itu dengan model ini indikator-indikator yang

memuaskan dapat dibentuk dan data yang tepat dapat dikumpulkan. Dengan menggunakan pendekatan masalah seperti ini, dalam pandangan Van Meter dan Van Horn, kita mempunyai harapan yang besar untuk menguraikan proses-proses dengan cara melihat bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dilaksanakan dibandingkan hanya sekedar menghubungkan variabel bebas dan variabel terikat dalam suatu cara yang semena-mena. Variabel-variabel tersebut dijelaskan Van Meter dan Van Horn sebagai berikut:

1. Standar dan tujuan kebijakan

Suatu kebijakan tentu telah menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dilaksanakan oleh para pelaksana kebijakan. Kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut. Karena dijadikan sebagai kriteria penilaian, maka standar dan sasaran dirumuskan secara spesifik dan kongkret (Wibawa, 1994:20). Menurut Van Meter dan Van Horn, identifikasi indikator-indikator pencapaian merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator pencapaian ini menilai sejauhmana ukuran dasar dan tujuan kebijakan telah terealisasi. Ukuran-ukuran dasar (standar kebijakan) dan tujuan berguna di dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh. Dalam melakukan studi implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan. Dalam menentukan ukuran-ukuran dasar dari

sasaran-sasaran, kita dapat menggunakan pernyataan-pernyataan dari para pembuat keputusan sebagaimana direfleksikan dalam banyak dokumen seperti regulasi- regulasi dan garis-garis pedoman program yang menyatakan kriteria untuk evaluasi pencapaian kebijakan. Akan tetapi, dalam beberapa hal ukuran-ukuran dasar dan sasaran-sasaran kebijakan harus dideduksikan oleh peneliti perorangan dan pilihan ukuran-ukuran pencapaian bergantung pada tujuan-tujuan yang didukung oleh penelitian (Winarno, 2004:110-112).

2. Sumber daya

Di samping standar dan tujuan kebijakan, yang perlu mendapatkan perhatian dalam proses implementasi kebijakan adalah sumber daya yang tersedia. Kebijakan menuntut tersedianya sumber daya, baik berupa dana maupun perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif. Sumber-sumber layak mendapat perhatian karena sangat menunjang dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Dalam praktek implementasi kebijakan, kita seringkali mendengar para pejabat maupun pelaksana mengatakan bahwa kita tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai program-program yang telah direncanakan. Dengan demikian, besar kecilnya dana akan menjadi salah satu faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan (Winarno, 2004:112).

3. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi

Kejelasan standar dan sasaran tidak menjamin implementasi yang efektif apabila tidak dibarengi dengan adanya komunikasi antar

organisasi dan aktivitas pengukuhan. Semua pelaksana harus memahami apa yang diidealkan oleh kebijakan yang implementasinya menjadi tanggungjawab mereka. Hanya saja komunikasi adalah proses yang rumit, yang sangat potensial untuk terjadi penyimpangan. Hal ini menyangkut persoalan kewenangan dan kepemimpinan. Organisasi atasan (superior) mestinya mampu mengkondisikan organisasi bawahan atau pelaksana untuk memiliki idealita sebagaimana yang dikehendaki oleh kebijakan (Wibawa, 2004: 20). Implementasi akan berjalan efektif bila standar dan tujuan dipahami oleh individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian kebijakan. Dengan demikian, tujuan dan standar yang jelas, komunikasi yang tepat dengan pelaksana, konsistensi dan keseragaman tujuan dan standar yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi sangat perlu diperhatikan. Komunikasi di dalam dan antara organisasi-organisasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit. Dalam meneruskan pesan-pesan ke bawah dalam suatu organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lainnya, para komunikator dapat menyimpannya atau menyebarkanluaskannya, baik secara sengaja atau tidak sengaja. Lebih dari itu, jika sumber-sumber informasi ataupun sumber yang sama memberikan interpretasi yang tidak konsisten terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan atau bahkan bertentangan, maka para pelaksana kebijakan akan mendapatkan kesulitan yang lebih besar untuk melaksanakan maksud-maksud dari kebijakan. Oleh karena itu, menurut Van Meter dan Van Horn

prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan yang dinyatakan dan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan tersebut.

Menurut Van Meter dan Van Horn, implementasi yang berhasil sering kali membutuhkan mekanisme-mekanisme dan prosedur-prosedur lembaga. Hal ini akan membantu atasan mendorong bawahan (pelaksana) untuk bertindak dalam suatu cara yang konsisten dengan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan. Para pejabat dalam organisasi mempunyai pengaruh dan kekuasaan personil dikarenakan posisi hierarkhis mereka. Pengaruh dan kekuasaan itu antara lain dalam hal, rekrutmen dan seleksi, jenjang karir bawahan, kontrol atas alokasi anggaran, mempengaruhi perilaku bawahan serta mempunyai kewenangan dalam menanggapi pencapaian kebijakan. Hubungan-hubungan antar organisasi maupun antar pemerintah dalam kegiatan pelaksanaan terlihat dalam dua tipe. *Pertama*, nasihat dan bantuan teknis yang dapat diberikan. Pejabat-pejabat tingkat tinggi dapat membantu para bawahan menginterpretasikan peraturan-peraturan dan garis-garis pedoman pemerintah, menstrukturkan tanggapan-tanggapan terhadap inisiatif-inisiatif dan memperoleh sumber-sumber fisik dan teknis yang diperlukan yang berguna dalam melaksanakan kebijakan. Kedua, atasan dapat menyandarkan pada berbagai sanksi, baik positif maupun negatif. Menurut Van Meter dan Van Horn, kita dapat menyelidiki aspek pelaksanaan ini dengan menunjuk kepada

perbedaan antara kekuasaan normatif, renumeratif, dan kekuasaan koersif (Winarno, 2004:112-114).

4. Karakteristik dari agen pelaksana/ implementor

Menurut Ripley (1973) struktur dari agen pelaksana, yang meliputi karakteristik, norma dan pola hubungan yang potensial maupun aktual sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi (Wibawa, 1994:20-21). Van Meter dan Van Horn menyatakan bahwa karakteristik dari badan pelaksana dilihat dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik, norma dan pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan. Komponen dari model ini terdiri dari ciri-ciri struktur formal dari organisasi dan atribut-atribut yang tidak formal dari personil mereka. Disamping itu, perhatian juga perlu ditujukan kepada ikatan-ikatan badan pelaksana dengan pemeran-pemeran serta dalam sistem penyampaian kebijakan (Winarno, 2004: 116). Menurut Van Meter dan Van Horn organisasi pelaksana memiliki enam variabel yang harus diperhatikan, yaitu: (1) kompetensi dan jumlah staf, (2) rentang dan derajat pengendalian, (3) dukungan politik yang dimiliki, (4) kekuatan organisasi, (5) derajat keterbukaan dan kebebasan komunikasi, dan (6) keterkaitan dengan pembuat kebijakan (Wibawa, 1994:21).

5. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik

Kondisi-kondisi ekonomi, sosial, dan politik merupakan variabel selanjutnya yang diidentifikasi oleh Van Meter dan Van Horn. Sebagaimana dapat diambil inferensi logis dari bagan sistem kebijakan di depan, kondisi sosial, ekonomi dan politik juga berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan. Ini merupakan implikasi dari perspektif sistemik. Beberapa item pertanyaan yang berkaitan dengan variabel ini diantaranya adalah:

1. Apakah sumber daya ekonomi yang dimiliki organisasi pelaksana cukup memadai untuk mengejar efektivitas yang tinggi?
2. Bagaimana keadaan sosial-ekonomi dari masyarakat yang akan dipengaruhi kebijakan?
3. Apa opini publik yang dominan, dan bagaimana pendapat publik terhadap kebijakan?
4. Apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan?
5. Adakah kekuatan penentang?
6. Sejauh mana kelompok kepentingan dan swasta mendukung atau menentang kebijakan (Wibawa, 1994: 21)

6. Kecenderungan (*disposition*) dari pelaksana/implementor

Kesemua variabel tadi membentuk sikap pelaksana terhadap kebijakan yang mereka implementasikan, untuk pada akhirnya menentukan seberapa tinggi kinerja kebijakannya. Kognisi, netralitas dan obyektivitas para individu pelaksana sangat berpengaruh bentuk respons mereka terhadap semua variabel tersebut. Wujud respons

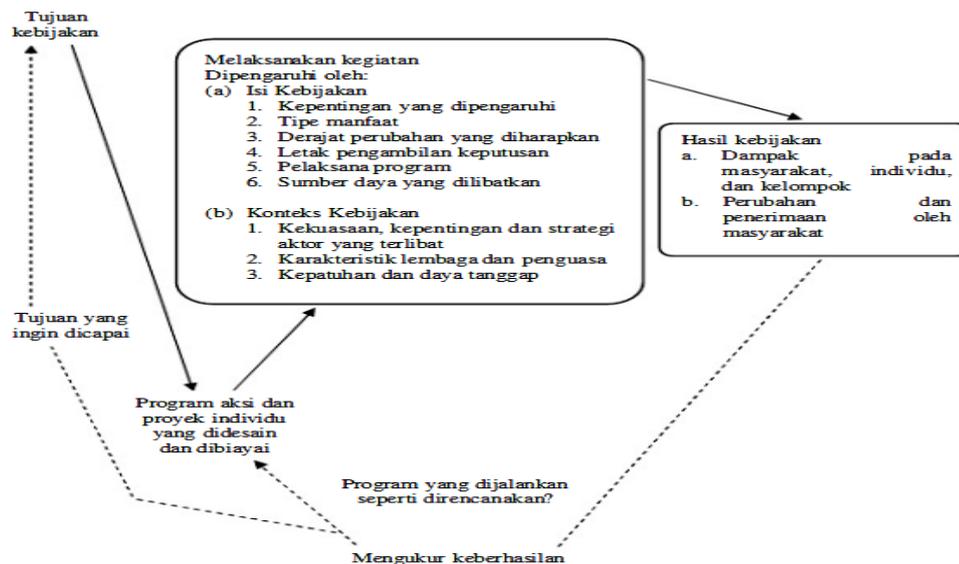
individu pelaksana menjadi penyebab dari berhasil dan gagalnya implementasi. Jika pelaksana tidak memahami tujuan kebijakan, lebih-lebih apabila sistem nilai yang mempengaruhi sikapnya berbeda dengan sistem nilai pembuat kebijakan maka implementasi tidak akan efektif. Hal yang sama juga terjadi bila “loyalitas” pelaksana kepada organisasi rendah (Wibawa, 1994: 21-22).

3.2 Model Grindle

Implementasi kebijakan menurut Grindle (1980), ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasar Grindle adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual biaya telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilakukan, tetapi ini tidak berjalan mulus, tergantung pada *implementability* dari program itu, yang dapat dilihat pada isi dan konteks kebijakannya. Isi kebijakan mencakup: (1) kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan, (2) tipe atau jenis manfaat yang akan dihasilkan, (3) derajat perubahan yang diinginkan, (4) kedudukan pembuat kebijakan, (5) siapa pelaksana program?, dan (6) sumber daya yang dilibatkan. Demikian dengan konteks kebijakan juga mempengaruhi proses implementasi. Yang dimaksud oleh Grindle dengan konteks kebijakan adalah: (1) kekuasaan kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, (2) karakteristik lembaga dan penguasa, dan (3) kepatuhan serta daya tanggap pelaksana. Intensitas keterlibatan para perencana, politisi, pengusaha, kelompok sasaran dan para pelaksana program akan bercampur-baur mempengaruhi efektivitas implementasi. Hal ini searah dengan variabel kondisi sosial, ekonomi, dan politik yang dikemukakan

oleh Van Meter dan Van Horn, dimana juga berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan (Wibawa, 1994: 22-25).

Gambar 2.3
Model implementasi kebijakan menurut Grindle



Sumber: Samodra Wibawa, 1994: 23

3.3 Model Sebatier dan Mazmanian

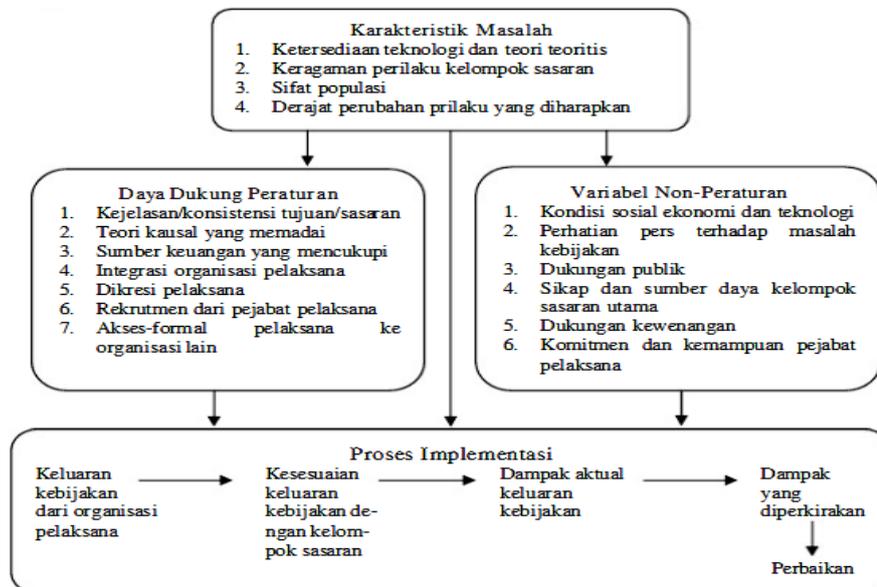
Menurut Mazmanian dan Sebatier (1983), ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni:

1. karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*)
2. karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*);
3. variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*) (Subarsono, 2009:94).

Variabel-variabel tersebut terlihat pada Gambar 2.4. Kerangka ini terkesan menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila pelaksanaannya mematuhi peraturan yang ada (Wibawa, 1994: 25). berpikir yang mereka tawarkan juga mengarah pada dua persoalan mendasar yaitu, kebijakan dan lingkungan kebijakan. Hanya saja pemikiran Sabatier dan Mazmanian ini terkesan

menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila pelaksanaannya mematuhi peraturan yang ada (Wibawa, 1994:25).

Gambar 2.4
Model implementasi menurut Sebatier dan Mazmanian



Sumber: Samodra Wibawa, 1994: 26

3.3. Model George Edward III

Menurut Edwards, studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mempengaruhi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan. Dalam kajian implementasi kebijakan, Edwards mulai dengan mengajukan dua buah

pertanyaan, yaitu: prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil? Kedua, hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal? Menurut Edwards, terdapat empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor atau variabel tersebut adalah komunikasi, sumber-sumber kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku dan struktur birokrasi (Winarno, 2004:125-126).

a. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran (Subarsono, 2009:90).

Aspek lain dari komunikasi menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan adalah persoalan konsistensi. Keputusan-keputusan yang bertentangan akan membingungkan dan menghalangi staf administrasi dan menghambat kemampuan mereka untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan secara efektif. Sementara itu, ada banyak hal yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak konsisten dan menimbulkan dampak-dampak buruk bagi implementasi kebijakan. Beberapa hal yang dimaksud menyangkut transmisi, konsistensi, dan kejelasan.

Faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah *transmisi*. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Hal ini tidak selalu merupakan proses yang langsung sebagaimana tampaknya. Banyak sekali ditemukan keputusan-keputusan tersebut diabaikan atau jika tidak demikian, seringkali terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan. Adapun hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi yakni, pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan; informasi melewati berlapis-lapis hierarki birokrasi sehingga mempengaruhi tingkat efektivitas komunikasi kebijakan yang dijalankan; faktor penghambat terakhir adalah prespektif selektif dan ketidakmauan para pelaksana kebijakan untuk mengetahui prasyarat-prasyarat suatu kebijakan. Faktor kedua yang dikemukakan oleh Edwards III adalah *kejelasan*. Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Seringkali instruksi-instruksi yang diteruskan kepada pelaksana-pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal. Namun demikian, ketidakjelasan pesan komunikasi kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi. Pada

tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Sesuatu yang sering dihambat oleh instruksi-instruksi yang sangat spesifik menyangkut implementasi kebijakan.

Faktor ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah konsistensi. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Tindakan yang sangat longgar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan (Winarno, 2004:126-129).

b. Sumber-sumber

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi ini pun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber-sumber dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumber-sumber yang penting meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan publik.

c. Kecenderungan-kecenderungan

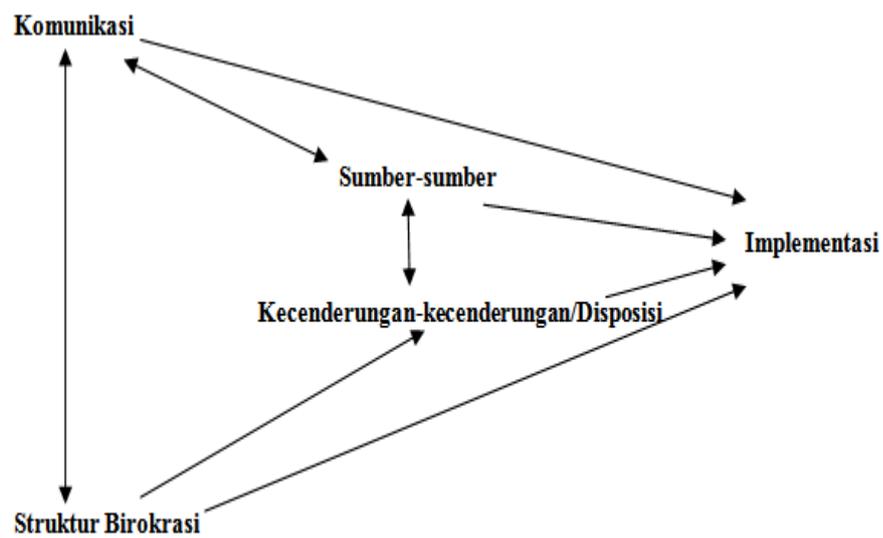
Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif,

jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka akan melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan akan semakin sulit.

d. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka pemecahan masalah-masalah social dalam kehidupan modern. Menurut Edwards, ada dua karakteristik utama dari birokrasi yaitu prosedur prosedur kerja atau sering disebut *standard operating procedures* (SOP) dan fragmentasi. Yang pertama, berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari pada pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi yang kompleks dan tersebar. Yang kedua, berasal terutama dari tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintah. Di Indonesia sering terjadi inefektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerja sama di antara lembaga-lembaga negara dan/atau pemerintahan (Winarno, 2004:132-154).

Gambar 2.5
Model implementasi menurut George Edward III



Sumber: (Budi Winarno, 2004: 155)

Untuk dapat memperjelas keterkaitan antara sebuah kebijakan dengan Implementasi, berikut ini digambarkan siklus skematik dari kebijakan publik. Menurut Cleaves, implementasi kebijakan dianggap sebagai *a process of moving to word a policy obyektive by mean administrative and political steps* atau suatu proses tindakan administrasi dan politik. Oleh karena itu, Grindle menambahkan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya bukan hanya sekedar berkaitan dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu juga berkaitan dengan masalah konflik dan keputusan dari siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, dalam bentuk undang-undang atau dapat pula dalam bentuk keputusan-keputusan

atau perintah-perintah yang sudah secara lebih tegas mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi dan menyebutkan secara jelas tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Menurut Jones, dalam membahas implementasi kebijakan terdapat dua faktor yang terlibat, yaitu *pertama*, berapa orang diluar birokrat yang mungkin terlibat dalam aktifitas implementasi kebijakan, dan *kedua*, birokrat itu sendiri yang terlibat dalam aktifitas fungsional.

Bahkan Mazmanian dan Sabastier menambahkan bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan publik adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Berdasarkan deskripsi diatas, maka secara garis besar fungsi implementasi kebijakan publik adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik dapat dicapai atau diwujudkan sebagai hasil akhir (*outcome*) kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah.

Mengacu pada berbagai pendapat para ahli yang telah disampaikan di atas maka dalam penelitian ini penulis akan mengadopsi pendapat dari Grindle, George C.Edward III, Van Meter dan Van Horn dalam melakukan kajian terhadap masalah implementasi kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak di Kabupaten Lampung Selatan. Dalam penelitian ini penulis berasumsi bahwa penyebab tidak efektifnya implementasi kebijakan pengembanga Kabupaten/Kota Layak Anak adalah variable karakteristik isi kebijakan , komunikasi dan koordinasi. Kejelasan isi atau tujuan kebijakan sangat berarti karena isi kebijakan akan semakin mudah diimplementasikan oleh implementator karena mudah dipahami dan diterjemahkan dalam tindakan nyata. Sedangkan komunikasi sangat

berperan dan berpengaruh terhadap sebuah implementasi kebijakan, karena dengan komunikasi yang efektif maka tujuan kebijakan akan dapat dicapai secara maksimal. Isi kebijakan yang jelas dan komunikasi yang efektif juga harus dibarengi dengan koordinasi yang baik dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan sehingga apa yang menjadi tujuan dari kebijakan itu dapat direalisasikan dengan baik dan benar

C. Kebijakan Pengembangan Kabupaten / Kota Layak Anak

1. Perlindungan Anak

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 mendefinisikan anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Pemenuhan Hak anak dalam Kabupaten/kota Layak anak mengacu pada 5 kluster hak anak, yaitu:

1. Hak Sipil dan kebebasan
2. Lingkungan keluarga dan pengasuhan alternative
3. Kesehatan dan kesejahteraan
4. Pendidikan, Pemanfaatan waktu luang dan kegiatan budaya
5. Perlindungan khusus

Adapun hak anak menurut Undang-Undang No 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak adalah sebagai berikut:

Anak mempunyai hak untuk:

1. Bermain
2. Berkreasi
3. Berpartisipasi
4. Berhubungan dengan orang tua bila terpisahkan
5. Bebas beragama
6. Bebas berkumpul
7. Bebas berserikat
8. Hidup dengan orang tua
9. Kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang

Untuk mendapatkan

10. Nama
11. Identitas
12. Kewarganegaraan
13. Pendidikan
14. Informasi
15. Standar kesehatan paling tinggi
16. Standar hidup yang layak

Untuk mendapatkan perlindungan

17. Pribadi
18. Dari tindakan/penangkapan sewenang-wenang
19. Dari perampasan kebebasan
20. Dari perlakuan kejam, hukuman dan perlakuan tidak manusiawi
21. Dari siksaan fisik dan non fisik
22. Dari penculikan, penjualan dan perdagangan atau trafficking
23. Dari eksploitasi seksual dan kegunaan seksual
24. Dari eksploitasi/penyalahgunaan obat-obatan
25. Dari eksploitasi sebagai pekerja anak
26. Dari eksploitasi sebagai kelompok minoritas/kelompok adat terkecil
27. Dari pandangan atau keadaan yang menurut sifatnya belum layak untuk dilihat anak
28. Khusus untuk situasi genting / darurat
29. Khusus sebagai pengungsi
30. Khusus jika mengalami konflik hukum
31. Khusus dalam konflik bersenjata atau konflik sosial

Konferensi hak anak berdasarkan materi hukumnya mengatur mengenai hak-hak anak dan mekanisme implementasi hak anak oleh Negara pihak yang meratifikasi KHA. Materi hukum mengenai hak-hak anak dalam KHA tersebut dapat dikelompokkan dalam 4(empat) kategori hak-hak anak ,yaitu:

1. Hak terhadap kelangsungan hidup (*survival rights*), yaitu hak-hak anak dalam KHA yang meliputi hak untuk melestarikan dan mempertahankan hidup (the right of life)
2. Hak terhadap perlindungan (*protections rights*) yaitu hak-hak anak dalam KHA yang meliputi hak perlindungan dari diskriminasi , tindak kekerasan dan keterlantaran bagi anak yang tidak mempunyai keluarga dan anak-anak pengungsi.
3. Hak untuk tumbuh kembang (*development rights*), yaitu hak-hak anak dalam KHA yang meliputi hak untuk mencapai standar hidup yang layak bagi perkembangan fisik, mental, moral dan sosial anak

4. Hak anak berpartisipasi (participation rights), yaitu hak-hak anak dalam KHA yang meliputi hak anak untuk menyelamatkan pendapat dalam segala hal yang mempengaruhi anak.

Gosida (1985:19-21), mendefinisikan tentang perlindungan anak adalah suatu usaha yang mengadakan kondisi di mana setiap anak dapat melaksanakan hak dan kewajibannya. masih dalam sumber yang sama di sebutkan persyaratan pelaksanaan perlindungan anak . persyaratan tersebut yang harus di penuhi adalah sebagai berikut :

1. Para partisipan dalam terjadinya dan terlaksananya perlindungan anak harus mempunyai pengertian-pengertian yang tepat berkaitan dengan masalah perlindungan anak, agar dapat bersikap dan bertindak secara tepat dalam menghadapi dan mengatasi pelaksanaan perlindungan anak.
2. Perlindungan anak harus di lakukan bersama *antara setiap warga Negara*, anggota masyarakat secara individual maupun kolektif dan pemerintah dengan kepentingan bersama, kepentingan nasional, mencapai aspirasi bangsa Indonesia.
3. Kerja sama dan koordinasi diperlukan dalam memperlancar kegiatan perlindungan anak yang rasional, bertanggung jawab dan bermanfaat antar para partisan yang bersangkutan.
4. Dalam rangka membuat kebijakan dan rencana kerja yang dapat di laksanakan perlu di usahakan inventarisasi faktor-faktor yang menghambat dan mendukung kegiatan perlindungan anak.
5. Dalam membuat ketentuan-ketentuan yang menyinggung dan mengatur perlindungan anak dalam berbagai peraturan perundang-undangan kita harus mengutamakan perspektif yang di atur, bukan yang mengatur .
6. Perlindungan anak harus mencerminkan dan mewujudkan dalam berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bermasyarakat. Dalam rangka melaksanakan perlindungan anak setiap anggota masyarakat bekerja sama dengan pemerintah, harus ikut serta menciptakan situasi dan kondisi yang memungkinkan di perkembangkannya perlindungan

anak secara langsung atau tidak langsung dalam berbagai bidang kehidupan.

7. Dalam pelaksanaan kegiatan perlindungan anak pihak anak harus di berikan kemampuan dan kesempatan untuk ikut serta melindungi diri sendiri dan kelak kemudian hari dapat menjadi orang tua yang berpartisipasi positif dan aktif dalam kegiatan perlindungan anak yang merupakan hak dan kewajiban setiap anggota masyarakat.
8. Perlindungan anak yang baik harus mempunyai dasar-dasar filosofis, dan yuridis. Dasar tersebut merupakan pedoman pengkajian, evaluasi apakah ketentuan-ketentuan yang di buat dan pelaksanaan yang di rencanakan benar-benar rasional positif, dapat dipertanggungjawabkan dan bermanfaat bagi yang bersangkutan.
9. Pelaksanaan kegiatan perlindungan anak tidak boleh menimbulkan rasa tidak dilindungi pada yang bersangkutan, oleh karena adanya penimbunan penderitaan, partisipasi tertentu, perlindungan anak harus bersifat preventif.
10. Perlindungan anak harus di dasarkan antara lain atas pengembangan hak dan kewajiban asasinya. {erlindungan anak di bidang kesehatan , pendidikan, dan pembentukan kepribadian adalah di dasarkan pada hak asasi umum.

Demikianlah beberapa persyaratan yang harus di usahakan untuk di penuhi apabila kita ingin mengusahakan perlindungan anak yang efektif, positif, bertanggung jawab, dan bermanfaat perlindungan terhadap anak di lakukan mengingat generasi penerus yang akan membangun bangsa dan menentukan kemajuan suatu bangsa adalah anak-anak, sehingga perlu di selenggarakan dalam berbagai bidang kehidupan.

2. Tinjauan Sejarah Kabupaten/Kota Layak Anak

Kabupaten/Kota Layak Anak merupakan pelaksanaan dari kesepakatan Internasional mengenai perlunya dunia yang layak bagi anak yang dilandasi

Konvensi PBB Hak Anak tahun 1989. Berpedoman pada kesepakatan internasional ini dan sebagai wujud dari pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014, Negara berkomitmen mengupayakan terwujudnya Indonesia layak anak melalui pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak disemua kabupaten/kota di seluruh Indonesia sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/ Kota Layak Anak.

Menurut Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak adalah Kabupaten/ Kota yang mempunyai sistem pembangunan berbasis hak anak melalui pengintegrasian komitmen dan sumber daya pemerintah, masyarakat dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam kebijakan, program dan kegiatan untuk menjamin terpenuhinya hak anak.

Kebijakan Kabupaten / Kota Layak Anak sangat diperlukan mengingat kondisi obyektif anak-anak Indonesia baik secara historis, filosofis, sosiologis, maupun antropologis berada dalam kondisi yang mengkhawatirkan, hal ini terjadi karena perkembangan teknologi informasi, adanya agenda-agenda politik global maupun karena munculnya fenomena kehidupan baru seperti krisis pangan, krisis energy, perubahan iklim yang membawa anak-anak pada posisi yang semakin rentan.

Adapun analisis situasi dari kebijakan kabupaten / kota layak anak dapat ditinjau dari beberapa aspek, yaitu :

1. Aspek Filosofis

Sila kedua dari Pancasila sebagai Dasar Negara Republik Indonesia yaitu” kemanusiaan yang adil dan beradab “dan sila kelima “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” secara filosofis telah mengamanatkan kepada kita untuk mempertimbangkan secara sungguh-sungguh aspek kemanusiaan , keadilan dan keberadaban dalam melaksanakan bagi seluruh rakyat Indonesia. Makna kata “bagi seluruh rakyat Indonesia” mengandung prinsip-prinsip non-diskriminasi, pemerataan, dan tidak ada dominasi monopoli kepentingan dalam pembangunan dan kehidupan sosial khususnya bagi anak .

Tanggung jawab pemerintahan kabupaten /kota didasarkan pada ketentuan:

- a. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa”Tujuan Negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia , memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa,dan ikut melaksanakan ketertiban dunia . . .”;
- b. Bab x A Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 28 B ayat (2) yang berbunyi “setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh,dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”.

2.Aspek Sosiologi

Fenomena sosial yang ada memperlihatkan kondisi yang tidak kondusif bagi tumbuh kembang anak, terutama dalam kehidupan berkeluarga,teman sebaya,masyarakat,media masa dan politik. Pada kehidupan keluarga terjadi pelunturan nilai-nilai kekeluargaan; merenggangnya hubungan antara anak dan orang tua;anak dengan anak; dan antar keluarga atau tetangga. Hal ini

menyebabkan perlindungan anak belum terpenuhi sikap permisif terhadap nilai-nilai sosial yang selama dianut mulai ditinggalkan .

Pada kenyataan hubungan sosial sebaya telah menyebabkan kekawatiran orang tua terhadap anak, ketika mereka berada diluar lingkup keluarga beberapa kasus yang di temukan menunjukkan bahwa banyak teman sebaya melakukan tindakan diluar kepatutan seperti keterlibatan dalam kasus narkoba, seks bebas, tindakan amoral dan asosial lainnya. Pada kehidupan masyarakat, nilai-nilai kebersamaan dan kegotong royongan, serta kesetia kawan sudah menjadi sesuatu yang langka gejala ini, terlihat dari ketidakpedulian dalam kehidupan lingkungan sekitar, sehingga hal ini menyebabkan kepedulian terhadap kesejahteraan dan perlindungan anak kurang optimal

Media massa dengan perwatakan dan penayangan kekerasan dan eksploitasi terhadap anak menjadi hal yang biasa , tidak hanya di kota-kota besar tetapi juga di pelosok .hal ini menambah sederet persoalan yang juga mengganggu tumbuh kembang anak .Pada kehidupan politik, anak belum menjadi isu utama. Partai politik sebagai agen perubahan belum mengakomodir kepentingan anak dalam programnya. Sehingga isu kesejahteraan dan perlindungan anak kurang mendapat perhatian .

3.Aspek Antropologis

Memudarnya nilai-nilai kebersamaan, paguyuban, dan kekerabatan, merupakan salah satu faktor yang membuat menurunnya nilai-nilai selama ini memberikan rasa nyaman bagi anak dalam masyarakat. Gejala ini tergambar dari tanggung jawab masyarakat yang hanya lebih memfokuskan pada

keluarga inti, sehingga berbagai hal yang terjadi pada kerabat atau payuguban kurang mendapat perhatian pada masing-masing keluarga. Pranata sosial tidak mampu mengakomodir kepentingan masyarakat nya, hal ini berdampak pada semakin tidak optimalnya perlindungan anak.

Berkurangnya penghargaan terhadap nilai-nilai menyebabkan masyarakat menjadi tidak toleran dan lebih individual sehingga akan muncul kecemburuan sosial dengan persaingan yang tidak sehat. Lebih lanjut warga menjadi semakin permisif dengan berbagai hal yang menyangkut nilai –nilai yang selama ini tidak layak bagi anak. Kerentangan sosial juga berawal semakin permisifnya atau semakin longgarnya nilai-nilai agama, adat istiadat, budaya dan tata krama sosial dari para orang tua dan masyarakat terhadap berbagai kebiasaan yang selama ini tidak layak dihadapi dan dilakukan oleh anak. Pengaruh lingkungan sosial yang permisif sangat mempengaruhi kesejahteraan dan perlindungan anak. Akibatnya ,warga masyarakat dalam berinteraksi dengan sesama lebih didasarkan kepada kepentingan dan bukan tumbuh sebagai yang selama ini hidup dalam sebuah masyarakat yang komunal

Relasi sosial didasarkan pada solidaritas mekanik, dia ada karena adanya kepentingan dari warga yang berelasi. Oleh karena itu dengan merenggang nya nilai-nilai kebersamaan menyebabkan masing-masing warga lebih terfokus pada kehidupan masing–masing, tidak saling mengetahui atau sesungguhnya yang terjadi pada warga lain.

4. Sarana dan prasarana

Pertumbuhan jumlah penduduk yang tinggi di perkotaan menuntut adanya perencanaan pengembangan kabupaten /kota yang lebih cermat , baik secara fisik .Kenyataan yang ada ,secara fisik lahan di perkotaan sangat terbatas , sementara pemenuhan, akan sarana dan prasarana yang layak merupakan hal yang menjadi kebutuhan penduduk kabupaten/kota .Fakta menunjukkan kualitas pelayanan publik kepada anak di kabupaten /kota masih terbatas, khususnya bila ditinjau dari sisi sarana dan prasarana dasar, antara lain:

- a. Beralih fungsinya ruang terbuka hijau menjadi ruang terbangun yang tidak berorientasi pada kepentingan anak ;
- b. Tidak seimbangnya sarana dan prasarana kabupaten/kota untuk kepentingan anak bila dibandingkan dengan jumlah penduduk dan
- c. Pembangunan sarana dan prasarana kabupaten /kota untuk kepentingan anak tidak merata, akibat dari perencanaan yang belum peduli anak dan perkembangan wilayah pemukiman baru yang tidak terkendali
- d. Sarana dan prasarana yang tersedia perawatannya, kualitasnya semakin menurun

Anak, sebagai salah satu bagian dari masyarakat kabupaten/kota, sering mengalami dampak dari penurunan daya dukung sarana dan prasarana kabupaten/kota, beberapa hal yang saat ini terlihat antara lain:

- a. Minimnya sarana pendidikan, kesehatan, bermain, ruang terbuka hijau, transportasi yang murah, aman dan nyaman bagi anak;
- b. Terbatasnya aksesibilitas anak terhadap sarana tersebut ; dan
- c. Polusi dan tingkat kebisingan kota yang berpengaruh terhadap kesehatan dan perkembangan jiwa anak.

5. Anak dan pembangunan lingkungannya

Orang dewasa pada umumnya berpendapat bahwa pembangunan yang cocok bagi dirinya, maka cocok pula bagi anak-anak, sehingga anak dipandang tidak

penting untuk didengarkan pendapat dan aspirasinya dalam merencanakan dan menentukan arah pembangunan. Sesungguhnya melalui wadah partisipasi anak, anak dapat diajak bekerjasama dalam mengatasi persoalan-persoalan yang berhubungan dengan (pembangunan) lingkungannya (Adams & Ingham,1998:51). Pemerintah dapat berkomunikasi dengan mereka karena mereka mempunyai persepsi, pandangan dan pengalaman mengenai lingkungan kota tempat mereka tinggal sehingga pemerintah dapat menemukan kebutuhan atau aspirasi mereka.

Anak dapat membantu pemerintah dalam mendapatkan data mengenai lingkungan tempat tinggal, lingkungan masyarakat, lingkungan sekolah, tempat bermain, alat transportasi dan pelayanan kesehatan. Mereka memperoleh pengalaman yang tak ternilai dari pelibatan mereka. Melalui kegiatan pelibatan ini mereka menjadi berfikir mengenai persoalan lingkungannya, dan dapat mengidentifikasi persoalan yang ada untuk didiskusikan dan dipecahkan bersama. Mereka juga dapat memberikan kontribusi dalam proses perencanaan dan pengembangan kota yang mereka harapkan.

Michael E. Porter menjelaskan bahwa keunggulan kompetitif dari setiap Negara ditentukan oleh seberapa mampu Negara tersebut mampu menciptakan lingkungan yang menumbuhkan daya saing dari setiap aktor didalamnya. Dalam konteks persaingan global , maka tugas sektor publik adalah membangun lingkungan yang memungkinkan setiap pelaku pembangunan mampu mengembangkan diri menjadi pelaku-pelaku yang kompetitif lingkungan ini hanya dapat diciptakan secara efektif oleh adanya

kebijakan publik. Karena itu, kebijakan publik terbaik adalah kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing dan bukan semakin menjerumuskan kedalam pola ketergantungan.

Menurut Smith di Negara-negara dunia ketiga implementasi kebijakan publik justru merupakan batu sandungan terberat dan serius bagi efektivitas pelaksanaan kebijakan pembangunan di bidang sosial dan ekonomi. Salah satu hambatannya menurut Solichin adalah birokrasi pemerintahan belum merupakan kesatuan yang efektif, efisien, dan berorientasi kepada tujuan. Oleh karena itu, untuk memperoleh pemahaman tentang implementasi kebijakan publik, seharusnya tidak hanya menyoroti perilaku dari lembaga administrasi publik atau benda-benda public yang bertanggung jawab atas sesuatu program dan pelaksanaannya, namun juga perlu mencermati berbagai jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan social yang langsung atau tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku yang terlibat dalam suatu program dari keluarnya suatu kebijakan publik.

Indonesia telah meratifikasi konvensi hak anak sejak 5 september 1990, hal ini merupakan komitmen Indonesia dalam menghormati dan memenuhi hak anak. Komitmen ini tertuang dalam undang-undang dasar 1945 pasal 28 B (2), dan operasionalnya pada undang-undang Nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak untuk mentransportasikan hak anak ke dalam proses pembangunan, pemerintah mengembangkan kebijakan Kota Layak Anak. Gagasan Kota layak Anak (KLA) diawali dengan penelitian mengenai

Children Perception Of The Environment. hasil penelitian menunjukkan bahwa lingkungan kota yang terbaik untuk anak adalah yang mempunyai komunitas yang kuat secara fisik dan social, komuniti yang mempunyai aturan yang jelas dan tegas, yang memberi kesempatan pada anak, dan fasilitas pendidikan yang memberi kesempatan anak untuk mempelajari dan menyelidiki lingkungan dan dunia mereka.

Kota layak anak menurut UNICEF innocent Research Centre adalah kota yang menjamin hak setiap anak sebagai warga kota, berarti keputusannya mempengaruhi kotanya; berhak mengekspresikan pendapat mereka tentang kota yang mereka inginkan, dapat berperan serta dalam kehidupan keluarga, komuniti, dan sosial, menerima pelayanan dasar seperti kesehatan dan pendidikan, mendapatkan air minum segar dan mempunyai akses terhadap sanitasi yang baik, terlindungi dari eksploitasi, kekejaman dan perlakuan salah, aman berjalan di jalan, bertemu dan bermain dengan temannya, mempunyai ruang hijau untuk tanaman dan hewan, hidup di lingkungan yang bebas polusi, berperan serta dalam kegiatan budaya dan sosial, dan setiap warga secara seimbang dapat mengakses setiap pelayanan, tanpa memperhatikan suku- bangsa, agama, kekayaan, gender, dan kecacatan.

Beberapa kualifikasi diatas selayaknya harus dipenuhi sebagai upaya pemerintah Indonesia dalam melindungi hak-hak anak serta tercapainya misi *good governance*. Bila dikaitkan dengan pespektif syariah, maka pertanyaannya adalah apakah hakikat *good governance* dalam persepektif hukum Islam.

Dalam syariah dapat mengkonstruksi suatu pengertian *governance* menurut pandangan syariah dalam hal ini al-Qur'an menjelaskan:

“yaitu orang-orang yang jika kami teguhkan kedudukan mereka di muka bumi niscaya mereka mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, menyuruh berbuat ma'ruf dan mencegah dari perbuatan yang mungkar; dan kepada Allah-lah kembali segala urusan”.

Dengan menangkap *dalalah al-isyarat ar-ramziyyah* dari ayat diatas maka dapat dilihat bahwa *governance* dalam perspektif syariah adalah suatu penggunaan otoritas kekuasaan untuk mengelola pembangunan yang berorientasi pada penciptaan suasana kondusif bagi masyarakat. Hal ini sangat relevan bahwa pemerintah Indonesia khususnya pemerintah daerah berkewajiban penuh untuk mengelola dan melindungi anak-anak dengan upaya pembangunan kota layak anak hal ini dalam rangka sebagai tuntutan teks ayat al-Qur'an sebagaimana diatas. Dalam ayat tersebut terdapat tiga aspek *governance*, yaitu: (a) *spiritual governance*, (b) *economic governance*, (c) *political governance* . untuk mewujudkan *good governance* dalam tiga aspek tersebut diperlukan nilai yang mana nilai tersebut dapat diturunkan beberapa asas tata kelola pemerintahan yang baik. dengan memperhatikan ayat al-Qur'an dapat ditemukan nilai dasar yang dapat dijabarkan menjadi asas tata kelola pemerintahan yang baik, yaitu syura, keadilan dan amanah.

Bahwa anak merupakan amanah dan karunia Allah SWT sebagai generasi penerus dalam keluarga bahkan bangsa dan Negara. Oleh sebab itu maka anak harus mendapatkan perhatian yang lebih serius dari seluruh aspek kehidupan. Dalam kehidupan manusia, anak merupakan individu yang belum

matang baik secara fisik,mental maupun sosial. Akibat dari belum matangnya individu anak maka sangat dibutuhkan perlindungan penuh. Dalam perlindungan hukum terhadap anak al-Qur'an menyatakan dalam ayatnya yang berbunyi :

“ Dan hendaklah takut kepada Allah orang-orang yang seandainya meninggalkan di belakang mereka anak-anak yang lemah,yang mereka khawatir terhadap (kesejahteraan) mereka. Oleh sebab itu hendaklah mereka bertakwa kepada Allah dan hendaklah mereka mengucapkan perkataan yang benar”.

Komitmen perlindungan anak dalam Islam tertera di berbagai literature, Menurut kitab suci Al-Qur'an . setiap anak Adam dipandang suci dan mulia dalam Islam, karena anak adalah generasi pemimpin agama dan bangsa berada di pundak anak-anak,oleh karena itu, pemenuhan dan perlindungan terhadap anak dengan implementasi pemenuhan kota layak anak merupakan suatu kewajiban pemerintah. Dalam Kovensi Hak Anak (KHA) di nyatakan bahwa yang di sebut anak adalah manusia atau seseorang yang berusia di bawah 18 tahun termasuk anak yang masih dalam kandungan Dalam mewujudkan pelaksanaan dari Kovensi Hank Anak tersebut maka pemerintah Indonesia berkewajiban penuh untuk melindungi HAM anak agar hak-hak anak tersebut tidak diganggu atau dikurangi oleh pihak manapun. Perlindungan terhadap anak, dengan demikian merupakan bagian dari pelaksanaan hak asasi manusia.

Perlindungan hukum terhadap anak merupakan senantiasa harus dijaga, karena dalam diri anak melekat harkat, martabat dan hak-hak sebagai manusia yang harus dijunjung tinggi.HAM anak merupakan bagian dari hak asasi manusia yang termuat dalam UUD 1945,UU No.23 tahun 2002 tentang

Perlindungan Anak dan konvensi perserikatan bangsa-bangsa tentang hak-hak anak. Seorang pakar tentang perlindungan anak Pater Newel, mengemukakan beberapa alasan subyektif dari sisi keberadaan anak sehingga anak membutuhkan perlindungan, yaitu :

- 1) Biaya untuk melakukan pemulihan akibat dari kegagalan dalam memberikan perlindungan anak sangat tinggi
- 2) Anak sangat berpengaruh langsung dan berjangka panjang atas perbuatan (action) ataupun tidak adanya/di lakukan perbuatan (unaction) dari pemerintah ataupun kelompok lainnya
- 3) Anak selalu mengalami pemisahan atau kesenjangan dalam pemberian layanan publik
- 4) Anak tidak mempunyai hak suara dan tidak mempunyai kekuatan loby untuk mempengaruhi agenda kebijakan pemerintahan.
- 5) Anak banyak keadaan tidak dapat mengakses dan penataan hak-hak anak
- 6) Anak lebih beresiko dalam eksploitasi dan penyalahgunaan

3. Strategi Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak

Dalam mengembangkan Kabupaten.Kota Layak Anak, pemerintah menggunakan strategi Pengarusutamaan Hak Anak. Pengarusutamaan hak anak adalah pengintegrasian hak anak kedalam kebijakan, program, kegiatan dan anggaran mulai dari tahap perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi.

Tahapan pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak terdiri dari:

a. Persiapan

- 1) Komitmen yaitu dukungan dari para pengambil keputusan di kabupaten / kota untuk menjadikan kabupaten / kotamua menjadi

Kabupaten/ Kota Layak Anak. Komitmen tersebut dapat yertuang dalam eraturan daerah, Peraturan Bupati/walikota, dll. Komitmen tersebut sangat penting dituangkan dalam bentuk tertulis untuk menjaga agar pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak bukan dilakukan hanya karena desakan atau keperluan sesaat saja.

- 2) Pembentukan Gugus Tugas Kabupaten/Kota Layak Anak. Gugus tugas Kabupaten/Kota Layak Anak adalah lembaga koordinatif yang beranggotakan wakil dari unsur eksekutif, legislatif dan yudikatif yang membidangi anak, perguruan tinggi, organisasi non pemerintahan, lembaga swadaya
- b. Perencanaan, terdiri dari: Penyusunan Rencana Aksi Daerah KLA. Rencana aksi daerah kabupaten/kota layak anak berfungsi sebagai acuan penting untuk mengembangkan KLA secara sistematis, terarah, dan tepat sasaran. Dalam penyusunan RAD KLA harus mempertimbangkan dan menyesuaikan
- c. Pelaksanaan, tugas Gugus Tugas KLA adalah memobilisasi semua sumber daya yang ada, baik yang ada di pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha secara terencana, meyeluruh dan berkelanjutan.
- d. Pemantauan, dilakukan untuk mengetahui perkembangan dan hambatan pelaksanaan pengembangan KLA secara berkala serta sesuai dengan rencana.
- e. Evaluasi, pelaksanaan evaluasi KLA mengacu pada Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 14 Tahun 2011 tentang Panduan Evaluasi KLA.

- f. Pelaporan, dilakukan oleh Bupati/Walikota kepada Gubernur dengan tembusan kepada Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, dan Menteri Dalam Negeri

Indikator Program Kabupaten/Kota Layak Anak adalah sebagai berikut:

I. Penguatan Kelembagaan

1. Indikator kebijakan pemenuhan hak anak
2. Indikator anggaran untuk pemenuhan hak anak
3. Indikator jumlah kebijakan yang mendapatkan masukan dari forum anak
4. Indikator tersedianya sumberdaya manusia yang terlatih Konvensi Hak Anak
5. Indikator tersedianya data anak terpilah
6. Indikator Keterlibatan lembaga masyarakat dalam pemenuhan hak anak
7. Indikator keterlibatan dunia usaha dalam pemenuhan hak anak

II. Klaster Hak Anak

II.1. Kluster Hak Sipil dan Kebebasan

8. Indikator Akta Kelahiran
9. Indikator Fasilitasi Informasi Layak Anak
10. Indikator Kelompok/Forum Anak

II.2. Kluster Lingkungan Keluarga dan Pengasuhan Alternatif

11. Indikator Penurunan Angka Pernikahan Usia Dini
12. Indikator Tersedianya Lembaga Konsultasi Keluarga Bagi Pengasuhan Anak
13. Indikator Tersedianya LKSA yang memenuhi persyaratan dan merupakan alternatif terakhir

II.3. Kluster Kesehatan dan Kesejahteraan

14. Indikator Angka Kematian Bayi
15. Indikator Penurunan Angka Gizi Buruk
16. Indikator Cakupan ASI Tinggi
17. Indikator Puskesmas Ramah Anak
18. Indikator Cakupan Imunisasi
19. Indikator Layanan Kesehatan Reproduksi
20. Indikator Jumlah Anak Keluarga Miskin yg Memperoleh Akses Peningkatan Kesejahteraan
21. Indikator Rumah Tangga Dengan Akses Air Bersih
22. Indikator Kawasan Tanpa Rokok

II.4. Kluster Pendidikan, Pemanfaatan Waktu Luang dan Kegiatan Budaya

23. Indikator Pendidikan anak Usia Dini
24. Indikator Wajib Belajar 12 Tahun
25. Indikator Sekolah Ramah Anak
26. Indikator Rute Aman ke / dari sekolah
27. Indikator Fasilitas Kegiatan Kreatif dan Rekreatif Ramah Anak

II.5. Kluster Perlindungan Khusus

28. Indikator Anak yg memerlukan Perlindungan Khusus dan Memperoleh Pelayanan
29. Indikator Anak Berhadapan dgn Hukum yg ditangani dengan Restorative Justice
30. Indikator Penanggulangan Bencana Dengan Memperhatikan Anak
31. Indikator Penarikan Pekerja Anak

Adapun kategori kabupaten / kota layak anak yang tertinggi sampai dengan yang terendah adalah sebagai berikut:

1. Kabupaten / kota layak anak
2. Kabupaten / kota layak anak tingkat Utama
3. Kabupaten / kota layak anak tingkat Nindya
4. Kabupaten / kota layak anak tingkat Madya
5. Kabupaten / kota layak anak tingkat Pratama

Dalam sebuah penelitian yang dilakukan oleh Rudi Subiyakto yang berjudul *Membangun Kota Layak Anak, Studi Kebijakan Publik Di Era Otonomi Daerah* yang dimuat dalam *Jurnal Sosio Religi* Volume 10 No 1, Februari 2012, yang dalam penelitiannya menyebutkan bahwa penelitiannya bertujuan untuk menjawab bagaimana menciptakan kebijakan kota layak anak ditengah otonomi daerah dan kendala – kendala dalam menciptakan kota layak anak. Berdasarkan kajian yang telah dilakukan oleh penulis, maka untuk menciptakan kabupaten/kota layak anak maka dalam hal penciptaan birokrasi kebijakan publik yang Ramah terhadap anak , kualifikasi yang harus dipenuhi.

1. Anak mempengaruhi keputusan terhadap kota. Kebijakan publik memang sudah selayaknya memperhatikan semua golongan. Ketika hal ini menjadi bagian integral dari sebuah program kerja. Maka yang terjadi adalah pemerataan kesempatan pada semua aspek bidang kehidupan.anakpun demikian.ketika anak mendapatkan perhatian pemerintah lokal maka kehidupannya akan lebih baik. pemahaman dan kebijakan terhadap anak yang memadai akan menghantarkan kehidupan yang layak bagi kota dan tatanan masyarakat.
2. Mengapresiasi pendapat mereka tentang kota yang mereka inginkan, mendengar suara rakyat, termasuk di dalamnya anak merupakan salah satu aspek dalam kebijakan publik yang ramah terhadap anak. Kota bagi anak adalah tatanan masyarakat yang ramah terhadap mereka.salah satunya adalah adanya kawasan bebas asap rokok kawasan bebas asap rokok mulai banyak dirancang oleh pemerintah daerah. Salah satunya Jakarta. Dengan terciptanya kawasan bebas asap rokok anak menjadi lebih sehat dan terjauh dari berbagai penyakit yang akan mengganggu tumbuh kembangnya.

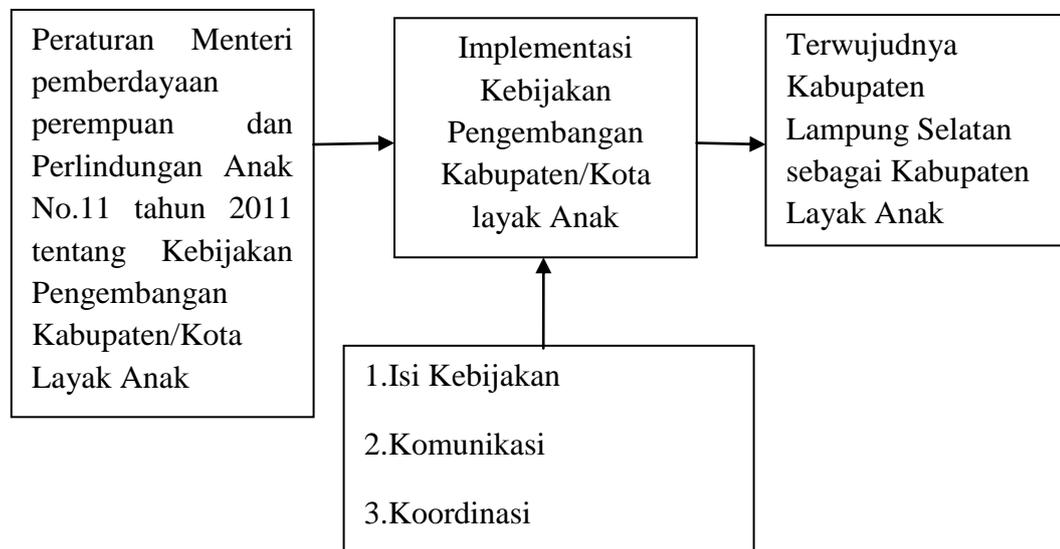
3. Demikian pula dengan adanya ruang terbuka hijau (RTH). Selain di pergunakan sebagai taman kota RTH juga dapat di jadikan sarana bermain bagi anak yang aman dan nyaman.semakin banyak ruang bermain dan berkreasi bagi anak berarti kebijakan publik mampu menjawab kebutuhan masyarakat dan dapat berperan serta dalam kehidupan keluarga , komuniti, dan sosial. Ketika pemerintah daerah mampu menciptakan birokrasi dan tatanan hukum yang memadai guna tumbuh kembang anak, maka kehidupan di dalam keluarga, komunitas, dan sosial akan terjadi dengan sendirinya. Kebijakan tersebut dapat berupa pemenuhan gizi bagi balita melalui posyandu atau dasawisma.
4. Menerima pelayanan dasar seperti kesehatan dan pendidikan.maka dari itu, pemerintah daerah sudah saatnya mengagendakan pendidikan dasar gratis bagi anak.pendidikan gratis akan mendorong orang tua menyekolahkan anak-anaknya. Pendidikan gratis pun perlu di dukung oleh kualitas sumber daya pengajar yang memadai. Tanpa hal yang demikian,pendidikan dasar gratis hanya akan menjadi program tanpa makna.demikian pula dengan jaminan kesehatan.ketersediaan puskesmas yang mudah di jangkau menjadi hal yang wajib disediakan pemerintah daerah bagi rakyatnya.
5. Mendapatkan air minum segar dan mempunyai akses terhadap sanitasi yang baik. Kualitas air akan menentukan kualitas hidup manusia. Pasalnya, air merupakan sumber kehidupan.maka ketersediaan air bersih menjadi agenda dasar pemerintah daerah bagi kehidupan masyarakatnya.sanitasi pun demikian .Jamban bagi setiap rumah tangga menjadi hal yang wajib ada.jika tidak, maka pemerintah daerah sudah saatnya mengusahakannya melalui program-program kesejahteraan keluarga
6. Terlindungi dari eksploitasi , kekejaman , dan perlakuan salah, maka pemerintah daerah sudah saatnya membuat peraturan perundangan yang mampu mengakomodir seluruh lapisan masyarakat memenjarakan dan menghukum pelaku tindak kekerasan terhadap anak merupakan cara yang cukup ampuh dalam melindungi masa depan anak.
7. Aman berjalan di jalan. Jalan menjadi salah satu kebutuhan dasar bagi kehidupan . Ketersediaan jalan yang memadai akan membantu mobilitas masyarakat.demikian pula dengan anak.ketersediaan jalan yang baik akan membuat anak betah tinggal di rumah.selain itu ,dengan jalan yang baik dan memadai anak-anak akan mudah bertemu dan bermain dengan temannya, sebuah hal yang menyenangkan bagi seorang anak.

8. Mempunyai ruang hijau untuk tanaman dan hewan; hidup di lingkungan yang bebas polusi. Sebagaimana telah di utarakan di depan, penyediaan RTH akan menjaga kelangsungan hajat hidup masyarakat termasuk di dalamnya, anak.
9. Berperan serta dalam kegiatan budaya dan social. Anak dapat dilibatkan dalam banyak hal, termasuk kegiatan budaya. Penyelenggara pemerintahan sudah saatnya membuat aturan atau regulasi yang memungkinkan anak dapat berperan serta dalam banyak hal dalam pembangunan daerah. kegiatan berskala kabupaten merupakan ajang temu anak dan berbagi pengalaman dalam kehidupan sesuai dengan kemampuan anak.
10. Dan setiap warga secara seimbang dapat mengakses setiap pelayanan, tanpa memperhatikan suku bangsa, agama, kekayaan, gender, dan kecacatan.

Adapun kendala yang dihadapi dalam menciptakan kabupaten/kota layak anak adalah kebijakan dan anggaran. Dimana sebagian besar kabupaten/kota belum memiliki kebijakan daerah terhadap anak dan alokasi anggaran pembangunan yang berpihak kepada anak masih sangat terbatas.

D. Kerangka Berpikir

Gambar 2.6
Alur Kerangka Berpikir Penelitian Implementasi Kebijakan Pengembangan
Kabupaten/Kota Layak Anak



Implementasi kebijakan adalah suatu proses tindakan administrasi dan politik, dimana implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, dalam bentuk undang-undang atau dapat pula dalam bentuk keputusan-keputusan atau perintah-perintah yang sudah secara lebih tegas mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi dan menyebutkan secara jelas tujuan dan sasaran yang ingin dicapai.

Kebijakan Kabupaten / Kota Layak Anak adalah pedoman penyelenggaraan pembangunan kabupaten / kota melalui pengintegrasian komitmen dan sumberdaya pemerintah, masyarakat dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan untuk memenuhi hak anak. Salah satu tujuan kebijakan Kabupaten / Kota Layak Anak adalah meningkatkan komitmen pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha di kabupaten /kota dalam upaya

mewujudkan pembangunan yang peduli terhadap anak, kebutuhan dan kepentingan terbaik bagi anak,

Penelitian ini akan berusaha mendeskripsikan proses implementasi yang berlangsung melalui pengkajian atas beberapa variabel yg berpengaruh terhadap kebijakan pengembangan kabupaten/kota layak anak yaitu: (1) Isi kebijakan, (2) Komunikasi, (3) Koordinasi. Pengambilan ketiga variabel kajian ini dilakukan dengan mengadopsi model-model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para pakar studi implementasi kebijakan dan disesuaikan dengan mempertimbangkan gejala-gejala dan fakta-fakta yang ada di masyarakat.

Variabel Isi kebijakan pengoperasionalannya akan dilihat dari penguatan kelembagaan, kluster hak sipil dan kebebasan, kluster lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif. Kluster kesehatan dasar dan kesejahteraan, kluster pendidikan, pemanfaatan waktu luang dan kegiatan seni budaya, kluster perlindungan khusus. Variabel komunikasi akan dilihat dari aspek sosialisasi dari kebijakan yang ada, pemahaman dari kebijakan tentang kabupaten/kota layak anak. Variabel koordinasi akan dilihat dari koordinasi antar satuan kerja perangkat daerah dan koordinasi antara satuan kerja perangkat daerah dengan institusi yang terkait.

Setelah dilakukan pengkajian berdasarkan model tersebut, diharapkan akan diketahui implementasi kebijakan pengembangan yang telah dilaksanakan serta

mengetahui faktor pendukung dan faktor penghambat demi terwujudnya tujuan dari implementasi kebijakan pengembangan kabupaten/kota layak anak tersebut.