

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Kebijakan Publik

1. Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan instrument pemerintahan yang tidak hanya menyangkut tentang aparatur Negara, tetapi juga terkait dengan *governance* yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik. Kebijakan merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara tidak langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam, finansial, dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara.

Ada banyak definisi mengenai kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli. Hal ini seperti yang telah dikemukakan Agustino (2008:6-7) bahwa para ahli mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut:

Robert Eyestone (1971) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya. Namun sayangnya definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami. Hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya dapat meliputi hampir semua elemen dalam konteks negara.

Heinz Eulau dan Kennet Prewitt (1973) memperjelasnya dengan mendefinisikan kebijakan publik sebagai keputusan tetap yang dicirikan dengan konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Richard Rose (1969) berupaya mendefinisikan kebijakan publik sebagai sebuah rangkaian panjang dari banyak atau sedikit kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang berkepentingan sebagai keputusan yang berlainan. Jadi kebijakan publik merupakan pola kegiatan dan bukan hanya suatu kegiatan dalam pola regulasi.

Definisi lain mengenai kebijakan publik dikemukakan oleh Carl Friedrich (1969) yang mengatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Menurut Young dan Quinn (2002) dalam Suharto (2008:44) ada beberapa konsep kebijakan publik yang dapat dikemukakan, yakni sebagai berikut :

1. Kebijakan publik sebagai tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik dalam hal ini merupakan tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.

2. Kebijakan publik sebagai sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik ini berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkret yang berkembang di masyarakat.
3. Kebijakan publik sebagai seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik bukanlah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan atau tindakan strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
4. Kebijakan publik sebagai sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial.
5. Kebijakan publik sebagai justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik ini biasanya berisi sebuah pernyataan terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan. Perumusan keputusan ini dibuat oleh badan pemerintah maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintahan.

Dari beberapa definisi yang telah dikemukakan oleh para ahli, dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan suatu rangkaian proses pengambilan keputusan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah yang memiliki konsekuensi bagi kepentingannya dan memiliki hambatan-hambatan, yakni untuk kepentingan masyarakat.

2. Karakteristik Kebijakan Publik

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian proses pengambilan keputusan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah yang memiliki konsekuensi bagi kepentingannya dan memiliki hambatan-hambatan serta kemungkinan-kemungkinan agar mencapai tujuan yang diharapkan. Melihat dari definisi kebijakan publik, dapat dikatakan bahwa kebijakan publik memiliki karakteristik tersendiri.

Menurut Agustino (2008:8) karakteristik kebijakan publik dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Pada umumnya perhatian kebijakan publik ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak. Jadi, kebijakan publik ini memiliki tujuan yang telah terarah sebelumnya.
2. Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dari keputusan yang terpisah-pisah.
3. Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan mengenai apa maksud yang dikerjakan atau apa yang akan dikerjakan.
4. Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan. Sedangkan secara negatif kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan

sesuatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun, padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan.

5. Kebijakan publik didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Sedangkan menurut Nugroho (2011:98-100) karakteristik dari kebijakan publik didasari pernyataan bahwa kebijakan publik merupakan segala sesuatu yang dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah. Berangkat dari pernyataan ini, maka karakteristik kebijakan publik dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Kebijakan publik berkenaan dengan setiap aturan main dalam kehidupan bersama, baik yang berkenaan dengan hubungan antar warga negara maupun antara warga dengan pemerintah.
2. Kebijakan publik merangkum proses tentang bagaimana pekerjaan tersebut dirumuskan, ditetapkan, dan dinilai hasilnya.
3. Kebijakan publik merupakan suatu keputusan.
4. Pemerintah menjadi pemegang hak atas kebijakan publik.
5. Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, dan bukan mengatur kehidupan orang tertentu atau golongan.
6. Dikatakan kebijakan publik apabila manfaat yang diperoleh masyarakat yang bukan pengguna langsung produk yang dihasilkan jauh lebih besar dari pengguna langsungnya.

Berdasarkan dua pendapat diatas mengenai karakteristik kebijakan publik, dapat diambil kesimpulan bahwa sesuatu dapat dikatakan sebagai kebijakan publik apabila memiliki karakteristik yang telah dijabarkan diatas. Karakteristik kebijakan publik ini berkaitan erat dengan tindakan aturan main yang memiliki maksud dan tujuan tertentu dalam kehidupan bersama, penilaian proses dari perumusan hingga evaluasi, suatu keputusan dengan pemerintah yang memegang hak atas kebijakan publik tersebut, masyarakat merasakan manfaat dari kebijakan yang telah ditetapkan. Selain itu juga kebijakan publik dapat bersifat negatif dan positif dan dilandasi hukum sebagai peraturan yang mengikat.

3. Aktor-Aktor dalam Kebijakan Publik

Menurut Madani (2011:36-37) yang dinamakan aktor kebijakan adalah mereka yang selalu dan harus terlihat dalam setiap proses analisis kebijakan publik, baik berfungsi sebagai perumus maupun kelompok penekan yang senantiasa aktif dan proaktif di dalam melakukan interaksi dan interelasi dalam konteks analisis kebijakan publik. Sementara itu, dalam konteksnya yang lebih luas, Anderson (1984) dalam Madani (2011:37) menyatakan bahwa aktor kebijakan meliputi aktor internal birokrasi dan aktor eksternal, yang terdiri dari aktor-aktor individu maupun kelompok yang turut serta dalam setiap perbincangan dan perdebatan tentang kebijakan publik. Jadi, dapat dikatakan bahwa aktor-aktor kebijakan publik selalu terkait dengan pelaku dan penentu suatu kebijakan yang berinteraksi dan melakukan interelasi dalam tahapan proses kebijakan publik.

Menurut pandangan Winarno (2002) dalam Madani (2011:41) kelompok yang terlibat dalam proses kebijakan publik adalah kelompok formal dan kelompok non

formal seperti badan-badan administrasi pemerintah yang meliputi eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Sementara itu, kelompok non formal dapat terdiri dari kelompok kepentingan seperti buruh dan kelompok perusahaan, kelompok partai politik dan warga negara individual. Jika ditinjau lebih jauh maka dapat ditarik kesimpulan bahwa aktor kebijakan yang seringkali terlibat dalam proses perundingan dan pengambilan kebijakan internal birokrasi dapat berupa:

1. Orang-orang yang memiliki kekuasaan tertentu. Kelompok orang inilah yang dinamakan kelompok formal dan terdiri dari lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.
2. Orang-orang yang tergolong dalam partisipan atau aktor yang tidak resmi atau yang dinamakan sebagai kelompok kepentingan yakni orang-orang yang seringkali terlibat diluar kelompok tersebut baik secara langsung mendukung ataupun menolak hasil kebijakan yang ada.

Penjabaran mengenai aktor-aktor kebijakan dijelaskan lebih detail oleh Nugroho (2011:649). Menurutnya dalam pelaksanaan kebijakan ada empat pilihan aktor kebijakan, yakni:

1. Pemerintah

Pemerintah berperan dalam kebijakan-kebijakan yang masuk dalam kategori *directed* atau berkenaan dengan eksistensi bangsa negara, seperti keamanan, pertahanan, penegakan keadilan, dan sebagainya.

2. Pemerintah sebagai pelaku utama, masyarakat sebagai pelaku pendamping

Kebijakan yang terkait dalam kategori ini adalah kebijakan-kebijakan yang bersifat *government driven policy*. Contohnya saja pelayanan KTP dan Kartu Keluarga yang melibatkan jaringan kerja non pemerintah di tingkat masyarakat.

3. Masyarakat sebagai pelaku utama, pemerintah sebagai pelaku pendamping

Kebijakan yang terkait dalam kategori ini adalah kebijakan-kebijakan yang *societal driven policy*. Contohnya adalah kegiatan pelayanan publik yang dilakukan oleh masyarakat, yang mendapat subsidi dari pemerintah seperti panti-panti sosial, yayasan kesenian, hingga sekolah-sekolah non pemerintah.

4. Masyarakat sendiri, yang dapat disebut *people* atau *privat driven policy*

Contohnya adalah kebijakan pengembangan ekonomi yang dilaksanakan oleh masyarakat melalui berbagai kegiatan bisnis.

Melihat beberapa penjabaran mengenai aktor-aktor kebijakan, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa aktor-aktor yang berperan dalam pembuatan kebijakan adalah pemerintah yakni legislatif, eksekutif maupun yudikatif, dan kelompok kepentingan yakni swasta, kelompok partai politik, LSM serta warga negara individual.

B. Tinjauan Tentang Implementasi Kebijakan Publik

1. Definisi Implementasi Kebijakan

Studi Implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Namun, dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu yang kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Van Meter dan Van Horn (1975) dalam Wahab (2004:65) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (2004:65) memberikan pendapatnya mengenai implementasi kebijakan, yakni:

“ Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang hendak dicapai, dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya.”

Selain itu, Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (1990) juga mengungkapkan bahwa:

“ Untuk memperoleh pemahaman yang baik mengenai implementasi kebijaka, kita jangan hanya menyoroti perilaku dari lembaga-lembaga administrasi atau badan-badan yang bertanggung jawab atas suatu program berikut pelaksanaannya terhadap kelompok sasaran, tetapi juga perlu memperhatikan secara cermat berbagai jaringan kekuatan politik, ekonomi, sosial yang langsung atau tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku dari berbagai pihak yang terlibat dalam program dan yang pada akhirnya membawa dampak terhadap program tersebut.”

Selanjutnya, Eugene Bardach (1991) dalam Agustino (2008:138) berpendapat mengenai implementasi kebijakan, yakni sebagai berikut:

“ Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk yang mereka anggap klien.”

Jenkins (1978) dalam Parsons (2001:463) juga memberikan pendapatnya mengenai implementasi kebijakan, yakni sebagai berikut:

“ Studi implementasi adalah studi perubahan:bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Ia juga merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik; bagaimana organisasi diluar dan didalam sistem politik menjalankan urusan mereka satu sama

lain; apa motivasi-motivasi mereka bertindak seperti itu, dan apa motivasi lain yang mungkin membuat mereka bertindak secara berbeda.”

Dari beberapa pendapat para ahli yang telah dikemukakan mengenai implementasi kebijakan, dapat dilihat bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal. Pertama, implementasi kebijakan memiliki tujuan atau sasaran kegiatan. Kedua, dalam implementasi kebijakan terdapat aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan. Ketiga, implementasi kebijakan memiliki hasil kegiatan.

Jadi, sesuai dengan uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses dalam kebijakan, dimana pelaksanaan kebijakan melakukan aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

2. Prasyarat Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Kebijakan publik dimaksudkan untuk mempengaruhi sikap masing-masing individu dengan beberapa cara, membujuk masyarakat agar mematuhi aturan-aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Oleh sebab itu, suatu implementasi dapat dikatakan berhasil apabila memenuhi kriteria-kriteria atau prasyarat-prasyarat tertentu.

Menurut Bridgman dan Davis (2004) dalam Suharto (2008:37) ada beberapa prasyarat yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, yakni:

1. Didasari oleh teori dan kaidah-kaidah ilmiah mengenai bagaimana program atau peraturan beroperasi.

2. Memiliki langkah-langkah yang tidak terlalu banyak dan kompleks. Hal ini dikarenakan semakin banyak dan kompleks langkah-langkah sebuah kebijakan, semakin besar kesulitan yang dihadapi kebijakan itu akibat banyaknya kesalahpahaman dan pertentangan yang timbul.
3. Memiliki prosedur dan akuntabilitas yang jelas. Hal ini dikarenakan implementasi akan gagal apabila tanggung jawab pelaksanaan dipukul oleh terlalu banyak pemain atau lembaga pelaksana.
4. Pihak yang bertanggung jawab memberikan pelayanan harus terlibat dalam perumusan kebijakan.
5. Melibatkan monitoring dan evaluasi yang teratur. Pengawasan dan evaluasi ini sangat diperlukan agar implementasi kebijakan berjalan efektif.
6. Para pembuat kebijakan harus memberi perhatian yang sungguh-sungguh terhadap implementasi seperti halnya dalam membuat perumusan kebijakan

Sedangkan menurut Agustino (2008:157-160) implementasi dikatakan dapat berhasil apabila kebijakan itu terpenuhi. Oleh sebab itu, menurutnya ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi pemenuhan kebijakan. Faktor-faktor tersebut antara lain:

1. Respeknya anggota masyarakat pada otoritas dan keputusan pemerintah
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan
3. Adanya sanksi hukum

4. Adanya kepentingan publik
5. Adanya kepentingan pribadi
6. Masalah waktu

Dari beberapa pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa implementasi dikatakan berhasil apabila kebijakan yang telah ditentukan oleh pemerintah dapat dipenuhi pelaksanaannya. Keberhasilan implementasi itu sendiri ditentukan oleh beberapa prasyarat yang telah dijabarkan, serta faktor-faktor yang mendukung agar kebijakan dapat terimplementasi.

3. Pendekatan-Pendekatan Implementasi Kebijakan

Dalam perkembangan studi implementasi kebijakan dikenal dua pendekatan untuk memahami implementasi kebijakan, yakni pendekatan *top down* dan *bottom up*.

Pada Generasi kedua tepatnya tahun 1980-an pendekatan *top down* muncul. Menurut Nugroho (2011:626) pendekatan *top down* lebih berfokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan secara politik. Penjelasan ini diperjelas melalui pernyataan Agustino (2008:140) yang mengungkapkan bahwa dalam pendekatan *top down* implementasi yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, serta bertitik tolak pada perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administrator atau birokrat-birokrat pada level bawahnya.

Jadi, pendekatan *top down* dapat diartikan sebagai suatu pendekatan yang menitikberatkan pada sejauh mana tindakan para pelaksana yang sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah ditentukan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat. Sedangkan pendekatan *bottom up* memandang implementasi kebijakan tidak dirumuskan oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat. Menurut Agustino (2008:156) pendekatan *bottom up* berpangkal dari keputusan-keputusan yang ditetapkan di level warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami. Jadi, dapat dikatakan bahwa pendekatan *bottom up* merupakan pendekatan implementasi kebijakan dimana formulasi kebijakan itu berada di tingkat warga, sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumberdaya yang tersedia di daerahnya dan sistem sosio kultur yang ada dalam masyarakat, sehingga kebijakan tersebut tidak kontraproduktif yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri.

Dari paparan penjelasan mengenai pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan, maka penelitian yang dilakukan ini mengambil pendekatan *top down*. Hal ini karena perumusan kebijakan dalam penelitian tersentralisir dan ditetapkan oleh pusat.

4. Model Implementasi Kebijakan

Dalam implementasi kebijakan ada beberapa model yang dapat digunakan. Model menurut Bullock dan Stallybrass, dalam Wahab (1990) merupakan suatu pengejawatahan dari sesuatu yang lain, yang dirancang untuk tujuan tertentu. Sedangkan menurut Thomas R. Dye dalam Wahab (1990) model merupakan salah

satu upaya menyederhanakan kenyataan politik. Dari beberapa model yang telah dijabarkan, maka dapat disimpulkan bahwa model implementasi kebijakan merupakan upaya yang dilakukan untuk menyederhanakan suatu kebijakan. Implementasi kebijakan memiliki beberapa model yang dapat digunakan, antara lain sebagai berikut:

4.1.Implementasi Kebijakan Publik Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn

Implementasi kebijakan publik model Donald Van Metter dan Carl Van Horn dalam Nugroho (2011:627) mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang memengaruhi kebijakan publik adalah variabel berikut:

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
2. Karakteristik agen pelaksana/implementor
3. Kondisi ekonomi, sosial dan politik
4. Kecenderungan pelaksana/implementor

Variabel-variabel tersebut dijelaskan kembali oleh Agustino (2008:142) dengan lebih terperinci dan ada sedikit perbedaan. Menurut Agustino dalam implementasi kebijakan terdapat enam variabel yang dapat memengaruhi kinerja kebijakan publik. Variabel tersebut antara lain:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang berada di level pelaksana kebijakan.

2. Sumberdaya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Sumberdaya yang paling penting adalah manusia, namun sumberdaya lain juga harus diperhitungkan seperti sumberdaya finansial dan sumberdaya waktu.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksanaannya.

4. Sikap/Kecenderungan para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak memengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik.

5. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab kegagalan kinerja implementasi kebijakan.

4.2.Implementasi Kebijakan Publik Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier

Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) dalam Nugroho (2011:629) mengemukakan bahwa implementasi merupakan upaya melaksanakan keputusan kebijakan, Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam tiga variabel, yakni:

1. Variabel *independent*, yakni mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan apa yang ingin dikehendaki.
2. Variabel *intervening*, yakni variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, dan variabel diluar kebijakan yang memengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator sosio ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.
3. Variabel *dependen*, yakni tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk

disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

4.3.Implementasi Kebijakan Publik Model George C. Edward III

George Edward III (1980) dalam Nugroho (2011:636) menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Pendekatan dalam model ini difokuskan pada empat variabel yakni:

1. Komunikasi

Menurut Nugroho (2011:636) komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan kebijakan dikomunikasikan pada organisasi atau publik, ketersediaan sumberdaya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. Agustino (2008:150) menambahkan bahwa terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur variabel komunikasi, yakni transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

2. *Resources*/Sumberdaya

Menurut Nugroho (2011:636) *resources* berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk carry out kebijakan secara efektif. Indikator-indikator yang mendukung sumberdaya menurut Agustino (2012;151-152) adalah staf, informasi, wewenang, dan fasilitas.

3. Disposisi

Disposisi atau sikap pelaksana merupakan faktor penting dalam pelaksanaan kebijakan. Jika pelaksanaan kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya. Dua hal yang perlu dicermati menurut Agustino (2012:152-153) adalah pengangkatan birokrat dan insentif.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi merupakan hal yang penting dalam implementasi. Agustino (2012:153) mengungkapkan kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia maka hal ini menyebabkan sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan.

Tabel 1.1 Aplikasi Konseptual Model Edward III Perspektif Implementasi Kebijakan

Aspek	Ruang Lingkup
Komunikasi	a. Siapakah implementor dan kelompok sasaran dari program/kebijakan? b. Bagaimana Sosialisasi program/kebijakan efektif dijalankan? - Metode yang digunakan - Intensitas Komunikasi
Sumber Daya	a. Kemampuan Implementor - Tingkat pendidikan - Tingkat pemahaman terhadap tujuan dan sasaran serta aplikasi detail program - Kemampuan menyampaikan program dan mengarahkan b. Ketersediaan Dana - Dana yang dialokasikan

	- Prediksi kekuatan dana dan besaran biaya untuk implementasi program/kebijakan
Disposisi	Karakter Pelaksana a. Tingkat komitmen dan kejujuran dapat diukur dengan tingkat konsistensi antara pelaksanaan kegiatan dengan standar yang telah ditetapkan. Semakin sesuai dengan standar semakin tinggi komitmennya. b. Tingkat demokratis dapat dengan intensitas pelaksana melakukan proses sharing dengan kelompok sasaran, mencari solusi dan masalah yang dihadapi dan melakukan diskresi yang berbeda dengan standar guna mencapai tujuan dan sasaran program.
Struktur Birokrasi	a. Ketersediaan SOP yang mudah dipahami b. Struktur organisasi, rentang kendali antara pucuk pimpinan dan bawahan dalam struktur organisasi pelaksana. Semakin jauh berarti semakin rumit, birokratis dan lambat untuk merespon perkembangan program.

Sumber: Indiahono (2009,34)

4.4. Implementasi Kebijakan Publik Model Merilee S. Grindle

Content of policy menurut Grindle (1980) dalam Agustino (2012:154-155) adalah sebagai berikut:

1. *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang memengaruhi)

Interest Affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang memengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauhmana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.

2. *Type of Benefits* (tipe manfaat)

Menurut poin ini dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

3. *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)

Menurut *Extent of change envision* setiap kebijakan mempunyai target yang ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus memiliki skala yang jelas.

4. *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada pengambilan keputusan harus dijelaskan letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

5. *Program Implementer* (pelaksana program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau suatu program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan.

6. *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan)

Pelaksana suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

Context of policy menurut Grindle (1980) dalam Agustino (2012:156) adalah sebagai berikut:

1. *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat)

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan.

2. *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut memengaruhi suatu kebijakan.

3. *Compliance an Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

Pada poin ini ingin dijelaskan sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Dalam penelitian ini model implementasi yang digunakan adalah model George C. Edward III. Model ini digunakan karena dianggap sesuai dengan permasalahan penelitian. Menurut Edward III dalam Agustino (2012:149) terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan , yaitu : 1. Komunikasi 2. Sumberdaya 3. Disposisi 4. Struktur birokrasi. Teori ini

dianggap sesuai oleh peneliti dimana peneliti ingin mengetahui apakah pelaksanaan dari Program Pelarangan Prostitusi dan Tuna Susila di Bandar Lampung telah tercapai melalui implementasi di lapangan.

5. Hal-hal yang menghambat pelaksanaan kebijakan

Dalam implementasi kebijakan juga terdapat hambatan-hambatan yang dapat menggagalkan implementasi dari kebijakan tersebut. Faktor-faktor yang menjadi penghambat ini biasanya disebut sebagai jebakan implementasi. Suharto (2008:39)

Menurut Agustino (2012:160-161) ada beberapa faktor yang dapat menghambat kebijakan, yakni sebagai berikut:

1. Adanya kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai yang ada.

Apabila suatu kebijakan dianggap bertentangan dengan sistem nilai suatu masyarakat tertentu, dapat dikatakan bahwa kebijakan tersebut akan sangat sukar untuk dapat diimplementasikan.

2. Tidak adanya kepastian hukum

Ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan aturan undang-undang yang terkait dengan kebijakan dapat menjadi salah satu faktor penghambat kebijakan sukar dilaksanakan, hal ini dikarenakan ketidakjelasan atau ketidakpastian hukum akan membuat masyarakat sulit untuk mematuhi kebijakan yang telah dibuat.

3. Adanya keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi

Kepatuhan atau ketidakpatuhan dari seseorang terhadap kebijakan publik dapat terlihat dalam keterlibatannya di suatu organisasi. Jika orang-orang terlibat dalam suatu organisasi yang memiliki tujuan sama dengan kebijakan yang ditetapkan pemerintah, maka orang-orang tersebut akan melakukan ketetapan pemerintah dengan tulus, namun apabila kebijakan pemerintah bertolak belakang dengan tujuan organisasi orang tersebut, maka sebagus apapun kebijakan yang telah dibuat pemerintah akan sulit dilaksanakan.

4. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum

Masyarakat ada yang patuh pada semua jenis kebijakan, namun ada juga yang tidak patuh pada jenis kebijakan yang lain.

Selain itu, Suharto (2008:39) mengungkapkan ada beberapa faktor yang dapat menghambat proses implementasi, yakni:

1. Spesifikasi yang tidak lengkap
2. Lembaga yang tidak tepat
3. Konflik tujuan
4. Kegagalan insentif
5. Konflik petunjuk
6. Kurang kompetensi
7. Sumberdaya tidak memadai
8. Kegagalan komunikasi

Melihat dari pemaparan tersebut, maka dapat diambil kesimpulan bahwa setiap kebijakan tidak pernah terlepas dari hambatan-hambatan. Berbagai hambatan telah dikemukakan, oleh sebab itu diperlukan sikap yang bijak dari para pelaksana kebijakan.

C. Tinjauan Tentang Prostitusi dan Tuna Susila

1. Pengertian Prostitusi dan Wanita Tuna Susila

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1998), "*Prostitusi*" mengandung makna suatu kesepakatan antara lelaki dan perempuan untuk melakukan hubungan seksual dalam hal mana pihak lelaki membayar dengan sejumlah uang sebagai kompensasi pemenuhan kebutuhan biologis yang diberikan pihak perempuan, biasanya dilakukan di lokalisasi, hotel dan tempat lainnza sesuai kesepakatan.

Secara etimologis kata prostitusi berasal dari bahasa Inggris, yaitu "*Prostitute /prostitution*" yang berarti tempat pelacuran, perempuan jalang, atau hidup sebagai perempuan jalang. Sedangkan dalam realita saat ini, menurut kaca mata orang awam prostitusi diartikan sebagai suatu perbuatan menjual diri dengan memberi kenikmatan seksual pada kaum laki-laki. Koentjoro (2004)

Menurut Bonger dalam Mudjijono (2005) prostitusi adalah gejala sosial ketika wanita menyediakan tempat dan dirinya untuk perbuatan seksual sebagai mata pencahariannya. Commenge dalam Soedjono (1977) prostitusi adalah suatu perbuatan di mana seorang wanita memperdagangkan atau menjual tubuhnya, untuk memperoleh pembayaran dari laki-laki yang datang membayarnya dan

wanita tersebut merasa tidak ada mata pencaharian lain dalam hidupnya kecuali yang diperoleh dari hasil melakukan hubungan seksual dengan banyak orang.

Beberapa pengertian lainnya dari prostitusi (Simanjuntak, 1981)

- a. *Paulus Moedikdo Moeljono*, prostitusi adalah penyerahan badan wanita dengan menerima bayaran kepada orang banyak guna pemuasan nafsu seksual orang itu.
- b. *Budisoesetyo*, prostitusi adalah pekerjaan yang bersifat menyerahkan diri kepada umum untuk perbuatan seksual dengan mendapatkan upah.
- c. *Warouw*, prostitusi adalah mempergunakan badan sendiri sebagai alat pemuas seksual untuk orang lain dengan mencapai keuntungan.

Sedangkan pengertian Wanita Tuna Susila (WTS) Menurut Koentjoro (2004) adalah profesi seorang perempuan yang menjual jasa dirinya untuk memuaskan kebutuhan seksual pelanggan. Biasanya pelayanan ini dalam bentuk menyewakan tubuhnya.

Wanita Tuna Susila (Rakhmat Jalaludin : 2004) adalah seseorang yang menjual jasanya untuk melakukan hubungan seksual untuk uang. Wanita tuna susila (WTS) sebagai pelaku pelacuran menjadi musuh masyarakat, mereka kerap digunduli bila tertangkap aparat penegak ketertiban, Mereka juga digusur karena dianggap melecehkan kesucian agama dan mereka juga diseret ke pengadilan karena melanggar hukum.

Di kalangan masyarakat Indonesia, keberadaan wanita tuna susila dipandang negatif, dan mereka yang menyewakan atau menjual tubuhnya sering dianggap sebagai sampah masyarakat. Pandangan ini didasarkan pada anggapan bahwa kehadiran pelacuran bisa menyalurkan nafsu seksual pihak yang membutuhkannya (biasanya kaum laki-laki). Tanpa penyaluran itu, dikhawatirkan para pelanggannya justru akan menyerang dan memperkosa kaum perempuan baik-baik.

Dalam kehidupan manusia tidak selamanya berjalan dengan baik dan sesuai dengan apa yang diharapkan. Manusia dalam kehidupannya sering menemui kendala-kendala yang membuat manusia merasa kecewa dan tidak menemukan jalan keluar. Sehingga manusia memilih langkah yang kurang tepat dalam jalan hidupnya. Salah satu jalan pintas dalam perjalanan hidup seorang perempuan akibat cobaan hidup yang dirasakannya berat ialah, menjadikan perempuan tersebut terjun ke dalam dunia prostitusi.

Berdasarkan beberapa definisi mengenai prostitusi dan tuna susila tersebut maka dapat ditarik kesimpulan bahwa perbuatan prostitusi dan tuna susila adalah suatu gejala sosial dimana para wanita tuna susila menempatkan dan menawarkan dirinya untuk diperdagangkan kepada siapa saja yang ingin melakukan hubungan seksual (khususnya kaum laki-laki) demi mendapatkan uang atau keuntungan agar dapat memenuhi kebutuhan hidup mereka.

2. Penyebab Timbulnya Prostitusi dan Wanita Tuna Susila

Menurut Rakhmat Jalaluddin (2004 : 10) Banyaknya faktor yang melatarbelakangi terjerumusnya pekerja seks komersial antara lain adalah :

a. Faktor Ekonomi

Ekonomi adalah suatu ilmu pengetahuan mengenai penghasilan, produksi, distribusi, dan pemakaian barang kekayaan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Salah satu penyebab faktor ekonomi adalah sulit mencari pekerjaan. Pekerjaan adalah kegiatan yang dilakukan setiap hari yang merupakan sumber penghasilan. Ketiadaan kemampuan dasar untuk masuk dalam pasar kerja yang memerlukan persyaratan, menjadikan wanita tidak dapat memasukinya. Atas berbagai alasan dan sebab akhirnya pilihan pekerjaan inilah yang dapat dimasuki dan menjanjikan penghasilan yang besar tanpa syarat yang susah.

Berdasarkan survei Yayasan Kesejahteraan Anak Indonesia (YKAI) tahun 2003-2004 yang menjadi pemicu para pekerja seks komersial atau wanita tuna susila ialah iming-iming uang yang akhirnya menjerumuskan mereka ke dalam lembah yang kelam. Sulitnya mencari pekerjaan dan kebutuhan hidup yang mendesak kerap menjadikan wanita tuna susila merupakan pekerjaan yang termudah. Penyebab lain diantaranya tidak memiliki modal untuk kegiatan ekonomi, tidak memiliki keterampilan maupun pendidikan untuk mendapatkan pekerjaan yang lebih baik sehingga menjadi pekerja seks merupakan pilihan.

b. Gaya Hidup

Gaya hidup adalah cara seseorang dalam menjalani dan melakukan hal yang berhubungan dengan kehidupan sehari-hari. Pergeseran norma selalu terjadi dimana saja apalagi dalam tatanan masyarakat yang dinamis. Norma kehidupan, norma sosial, bahkan norma hukum seringkali diabaikan demi mencapai sesuatu tujuan.

Dikutip dari TV7.com seorang pengarang *best seller* “Jakarta Undercover” Moammar MK mengungkapkan bahwa pekerja seks komersial sebagian rela menjajakan tubuhnya demi memenuhi kebutuhan *lifestyle*. Menjadi pekerja seks dapat terjadi karena dorongan hebat untuk memiliki sesuatu. Jalan cepat yang selintas terlihat menjanjikan untuk memenuhi sesuatu yang diinginkan.

Gaya hidup yang cenderung mewah juga dengan mudah ditemui pada diri pekerja seks. Ada kebanggaan tersendiri ketika menjadi orang kaya, padahal uang tersebut diketahui diperoleh dari mencari nafkah sebagai PSK. Gaya hidup menyebabkan makin menyusutnya rasa malu dan makin jauhnya agama dari pribadi-pribadi yang terlibat dalam aktifitas prostitusi maupun masyarakat. Pergeseran sudut pandang tentang nilai-nilai budaya yang seharusnya dianut telah membuat gaya hidup mewah dipandang sebagai gaya hidup yang harus dimiliki.

c. Faktor Kekerasan

Kekerasan adalah segala bentuk tindakan kekerasan yang berakibat atau mungkin berakibat, menyakiti secara fisik, seksual, mental atau penderitaan

terhadap seseorang termasuk ancaman dan tindakan tersebut, pemaksaan atau perampasan semena-mena, kebebasan baik yang terjadi di lingkungan masyarakat maupun dalam kehidupan pribadi (Depkes RI dalam Ina Loebis, 2003 : 22-24). Dimana salah satu faktor kekerasan adalah:

1) Perkosaan

Perkosaan adalah suatu tindakan kriminal dimana si korban dipaksa untuk melakukan aktifitas seksual khususnya penetrasi alat kelamin diluar kemauannya sendiri. Perkosaan adalah adanya perilaku kekerasan yang berkaitan dengan hubungan seksual yang dilakukan dengan jalan melanggar hukum. (I Made Winaya : 2006)

Banyaknya kasus kekerasan terjadi terutama kekerasan seksual, justru dilakukan orang-orang terdekat. Padahal mereka semestinya memberikan perlindungan dan kasih sayang serta perhatian yang lebih dari pada orang lain seperti tetangga maupun teman. Seorang wanita korban kesewenangan kaum lelaki menjadi terjerumus sebagai pekerja seks komersial. Dimana seorang wanita yang pernah diperkosa oleh bapak kandung, paman atau guru sering terjerumus menjadi pekerja seks.

Korban pemerkosaan menghadapi situasi sulit seperti tidak lagi merasa berharga di mata masyarakat, keluarga, suami, calon suami dapat terjerumus dalam dunia prostitusi. Artinya tempat pelacuran dijadikan sebagai tempat pelampiasan diri untuk membalas dendam pada laki-laki dan mencari penghargaan. Biasanya seorang anak korban kekerasan

menjadi anak yang perlahan menarik diri dari lingkungan sosialnya. Tetapi di sisi lain juga menimbulkan kegairahan yang berlebihan. Misalnya anak yang pernah diperkosa banyak yang menjadi pekerja seks komersial.

2) Dipaksa / Disuruh Suami

Dipaksa adalah perbuatan seperti tekanan, desakan yang mengharuskan mengerjakan sesuatu walaupun tidak mau. Istri adalah karunia Tuhan yang diperuntukkan bagi suaminya. Dalam kondisi yang wajar atau kondisi yang normal pada umumnya tidak ada seorang suami yang tega menjajakan istrinya untuk dikencani lelaki lain. Namun kehidupan manusia di dunia ini sangat beragam lagi berbeda-beda jalannya hidupnya, sehingga ditemui pula kondisi ketidakwajaran atau situasi yang berlangsung secara tidak normal salah satunya adalah suami yang tega menyuruh istrinya menjadi pelacur. Istri melacur karena disuruh suaminya, apapun juga situasi dan kondisi yang menyebabkan tindakan suami tersebut tidaklah dibenarkan, baik oleh moral ataupun oleh agama. Namun istri terpaksa melakukannya karena dituntut harus memenuhi kebutuhan hidup keluarga, mengingat suaminya adalah pengangguran.

d. Faktor Lingkungan

Lingkungan merupakan semua yang ada di lingkungan dan terlibat dalam interaksi individu pada waktu melaksanakan aktifitasnya. Lingkungan tersebut meliputi lingkungan fisik, lingkungan psikososial, lingkungan biologis dan lingkungan budaya. Lingkungan psikososial meliputi keluarga, kelompok,

komunitas masyarakat. Lingkungan dengan berbagai ciri khususnya memegang peranan besar terhadap munculnya corak dan gambaran kepribadian pada anak. Apalagi kalau tidak didukung oleh kemantapan dari kepribadian dasar yang terbentuk dalam keluarga, sehingga penyimpangan perilaku yang tidak baik dapat dihindari. Dimana salah satu faktor lingkungan adalah :

1) Seks Bebas

Pada dasarnya kebebasan berhubungan seks antara laki-laki dan wanita sudah ada sejak dahulu, bahkan lingkungan tempat tinggal tidak ada aturan yang melarang siapapun untuk berhubungan dengan pasangan yang diinginkannya. Lingkungan pergaulan adalah sesuatu kebutuhan dalam pengembangan diri untuk hidup bermasyarakat, sehingga diharapkan terpengaruh oleh hal-hal yang baik dalam pergaulan sehari-hari.

Mode pergaulan diantara laki-laki dengan perempuan yang semakin bebas tidak bisa lagi membedakan antara yang seharusnya boleh dikerjakan dengan yang dilarang. Di beberapa kalangan remaja ada yang beranggapan kebebasan hubungan badan antara laki-laki dan perempuan merupakan sesuatu yang wajar.

2) Turunan

Turunan adalah generasi penerus atau sesuatu yang turun-temurun. Tidak dapat disangkal bahwa keluarga merupakan tempat pertama bagi anak untuk belajar berinteraksi sosial. Melalui keluarga anak belajar berespons terhadap masyarakat dan beradaptasi di tengah kehidupan yang lebih besar

kelak. Lingkungan keluarga seringkali disebut sebagai lingkungan pendidikan informal yang mempengaruhi perkembangan orang yang ada didalamnya. Adakalanya melalui tindakan-tindakan, perintah-perintah yang diberikan secara langsung untuk menunjukkan apa yang seharusnya dilakukan. Orang tua atau saudara bersikap atau bertindak sebagai patokan, contoh, model agar ditiru.

Berdasarkan hal-hal diatas orang tua jelas berperan besar dalam perkembangan anak, jadi gambaran kepribadian dan perilaku banyak ditentukan oleh keadaan yang ada dan terjadi sebelumnya. Seorang anak yang setiap saat melihat ibunya melakukan pekerjaan itu, sehingga dengan tidak merasa bersalah itupula akhirnya ia mengikuti jejak ibunya. Ibu merupakan contoh bagi anak.

3) Broken Home

Keluarga adalah sumber kepribadian seseorang, didalam keluarga dapat ditemukan berbagai elemen dasar yang membentuk kepribadian seseorang. Lingkungan keluarga dan orang tua sangat berperan besar dalam perkembangan kepribadian anak. Orang tua menjadi faktor penting dalam menanamkan dasar kepribadian yang ikut menentukan corak dan gambaran kepribadian seseorang.

Lingkungan rumah khususnya orang tua menjadi sangat penting sebagai tempat tumbuh dan kembang lebih lanjut. Perilaku negatif dengan berbagai coraknya adalah akibat dari suasana dan perlakuan negatif yang

di alami dalam keluarga. Hubungan antara pribadi dalam keluarga yang meliputi hubungan antar orang tua, saudara menjadi faktor yang penting munculnya perilaku yang tidak baik. Dari paparan beberapa fakta kasus anak yang menjadi korban perceraian orang tuanya, menjadi anak-anak *brokenhome* yang cenderung berperilaku negatif seperti menjadi pecandu narkoba atau terjerumus seks bebas dan menjadi PSK.

Anak yang berasal dari keluarga *broken home* lebih memilih meninggalkan keluarga dan hidup sendiri sehingga untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, sering mengambil keputusan untuk berprofesi sebagai Pekerja Seks Komersial, dan banyak juga dari mereka yang nekat menjadi pekerja seks karena frustrasi setelah harapannya untuk mendapatkan kasih sayang dikeluarganya tidak terpenuhi

3. Dampak Prostitusi

Prostitusi merupakan masalah sosial yang berpengaruh terhadap perkembangan moral. Pelacuran itu selalu ada pada semua negara berbudaya sejak zaman purba sampai sekarang dan senantiasa menjadi masalah sosial atau menjadi objek urusan hukum. Selanjutnya dengan perkembangan teknologi, industri dan kebudayaan, turut berkembang pula pelacuran dalam berbagai tingkatan yang dilakukan secara terorganisir maupun individu.

Profesi sebagai pelacur dijalani dengan rasa tidak berdaya untuk merambah kemungkinan hidup yang lebih baik. Dengan berbagai latar belakang yang berbeda, profesi sebagai pelacur mereka jalani tanpa menghiraukan akibat-akibat

yang ditimbulkannya. Akibat-akibat yang ditimbulkan oleh praktik pelacuran dapat menyebabkan berbagai permasalahan baik pada diri sendiri, keluarga, dan lingkungan sosialnya.

Permasalahan itu dapat berupa pengaruh pada dirinya, yaitu: (Koentjoro : 2004)

1. Merasa tersisih dari kehidupan sosial (dissosiasi). Seseorang menjadi pelacur pasti merasa tersisih dari pergaulan sosial karena profesi pelacur bukanlah pekerjaan yang halal.
2. Terjadinya perubahan dalam pandangan hidup. Mereka tidak lagi memiliki pandangan hidup dan masa depan yang baik.
3. Perubahan terhadap penilaian moralnya. Seorang pelacur tidak pernah berpikir mana yang baik dan mana yang buruk, yang penting bagi mereka adalah bagaimana caranya mendapatkan uang dan dapat hidup mewah.

Kepala Dinas Sosial Kota Bandar Lampung Akuan Efendi menegaskan di Kota Tapis Berseri ini sudah tidak ada lokalisasi prostitusi. Kalaupun masih ada, itu jelas ilegal karena sudah ada perda yang mengatur pelarangan tempat prostitusi di kota ini. Akuan mengatakan kalau masih adanya tempat prostitusi itu bukan karena perda larangan prostitusi tidak dijalankan. Melainkan karena memang penyakit masyarakat seperti sulit dihilangkan. Jadi, meski sudah dilarang, lokalisasi kembali tumbuh karena memang ada sebagian masyarakat yang membutuhkannya. (*Kompas*. Juni 2011)

Sekretaris Majelis Ulama Indonesia (MUI) Lampung Reflianto menegaskan, tempat-tempat yang menimbulkan kemaksiatan harus ditutup. Oleh karena itu, Refli mengimbau kepada masyarakat untuk membantu pemerintah memberangus tempat-tempat maksiat itu. ”Daripada akan menimbulkan malapetaka di kemudain hari, bukannya lebih baik dilarang dan dihilangkan dari sekarang,” ujarnya. (*Radar Lampung*, 12 April 2011)

Refli mengatakan, sesuai peran MUI, maka diminta atau tidak diminta pun akan terus mendorong pemerintah untuk segera menutup tempat-tempat maksiat tersebut. Termasuk tempat-tempat karaoke yang disalahgunakan, juga dilarang dan kalau bisa ditutup karena jelas dapat merusak moral dan akhlak masyarakat.

Beberapa dampak yang ditimbulkan oleh pelacuran adalah: (Koentjoro : 2004)

- 1) Menimbulkan dan menyebarluaskan penyakit kelamin dan kulit, seperti Syphilis dan Gonorrhoe (kencing nanah).
- 2) Merusak sendi-sendi kehidupan keluarga. Suami-suami yang tergoda oleh pelacur biasanya merupakan fungsinya sebagai kepala keluarga, sehingga keluarga menjadi berantakan.
- 3) Mendemoralisir atau memberikan pengaruh demoralisasi kepada lingkungan, khususnya anak -anak muda remaja pada masa puber dan adolesensi.
- 4) Berkorelasi dengan kriminalitas dan kecanduan bahan-bahan narkotika (ganja, morfin, heroin, dan lain-lain).

- 5) Merusak sendi-sendi moral, susila, hukum dan agama.
- 6) Adanya pengeksploitasian manusia oleh manusia lain.

D. Kerangka Pikir

Pada dasarnya, kebijakan publik dijalankan dengan maksud tertentu yakni, untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang berangkat dari masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Kebijakan publik kadangkala gagal dalam meraih maksud atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian, Implementasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang dijalankan telah meraih hasil yang diinginkan atau sebaliknya.

Studi Implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Namun, dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu yang kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Van Meter dan Van Horn (1975) dalam Wahab (2004:65) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (2004:65) memberikan pendapatnya mengenai implementasi kebijakan, yakni:

“ Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah-

perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang hendak dicapai, dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya.”

Selain itu, Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (1990) juga mengungkapkan bahwa:

“ Untuk memperoleh pemahaman yang baik mengenai implementasi kebijakan, kita jangan hanya menyoroti perilaku dari lembaga-lembaga administrasi atau badan-badan yang bertanggung jawab atas suatu program berikut pelaksanaannya terhadap kelompok sasaran, tetapi juga perlu memperhatikan secara cermat berbagai jaringan kekuatan politik, ekonomi, sosial yang langsung atau tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku dari berbagai pihak yang terlibat dalam program dan yang pada akhirnya membawa dampak terhadap program tersebut.”

Selanjutnya, Eugene Bardach (1991) dalam Agustino (2012:138) berpendapat mengenai implementasi kebijakan, yakni sebagai berikut:

“ Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk yang mereka anggap klien.”

Jenkins (1978) dalam Parsons (2001:463) juga memberikan pendapatnya mengenai implementasi kebijakan, yakni sebagai berikut:

“ Studi implementasi adalah studi perubahan: bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Ia juga merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik; bagaimana organisasi diluar dan didalam sistem politik menjalankan urusan mereka satu sama lain; apa motivasi-motivasi mereka bertindak seperti itu, dan apa motivasi lain yang mungkin membuat mereka bertindak secara berbeda.”

Dari beberapa pendapat para ahli yang telah dikemukakan mengenai implementasi kebijakan, dapat dilihat bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal. Pertama, implementasi kebijakan memiliki tujuan atau sasaran kegiatan. Kedua, dalam implementasi kebijakan terdapat aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan. Ketiga, implementasi kebijakan memiliki hasil kegiatan.

Jadi, sesuai dengan uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses dalam kebijakan, dimana pelaksanaan kebijakan melakukan aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Dalam penelitian ini model implementasi yang digunakan adalah model George C. Edward III. Model ini digunakan karena dianggap sesuai dengan permasalahan penelitian. Menurut Edward III dalam Agustino (2012:149) terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan , yaitu : 1. Komunikasi 2. Sumberdaya 3. Disposisi 4. Struktur birokrasi. Teori ini

dianggap sesuai oleh peneliti dimana peneliti ingin mengetahui apakah pelaksanaan dari Program Pelarangan Prostitusi dan Tuna Susila di Bandar Lampung telah tercapai melalui implementasi di lapangan.

Sampai detik ini, prostitusi belum dapat dihentikan, Pemerintah Kota pun seolah-olah melegalkan praktek yang telah mendarah daging di masyarakat Bandar Lampung ini. Padahal masyarakat sendiri sudah banyak mengetahui bentuk ancaman yang akan dihadapinya apabila prostitusi ini tetap berkembang, seperti ancaman terhadap *sex morality*, kehidupan rumah tangga, kesehatan, kesejahteraan kaum wanita, dan bahkan menjadi problem bagi pemerintah lokal.

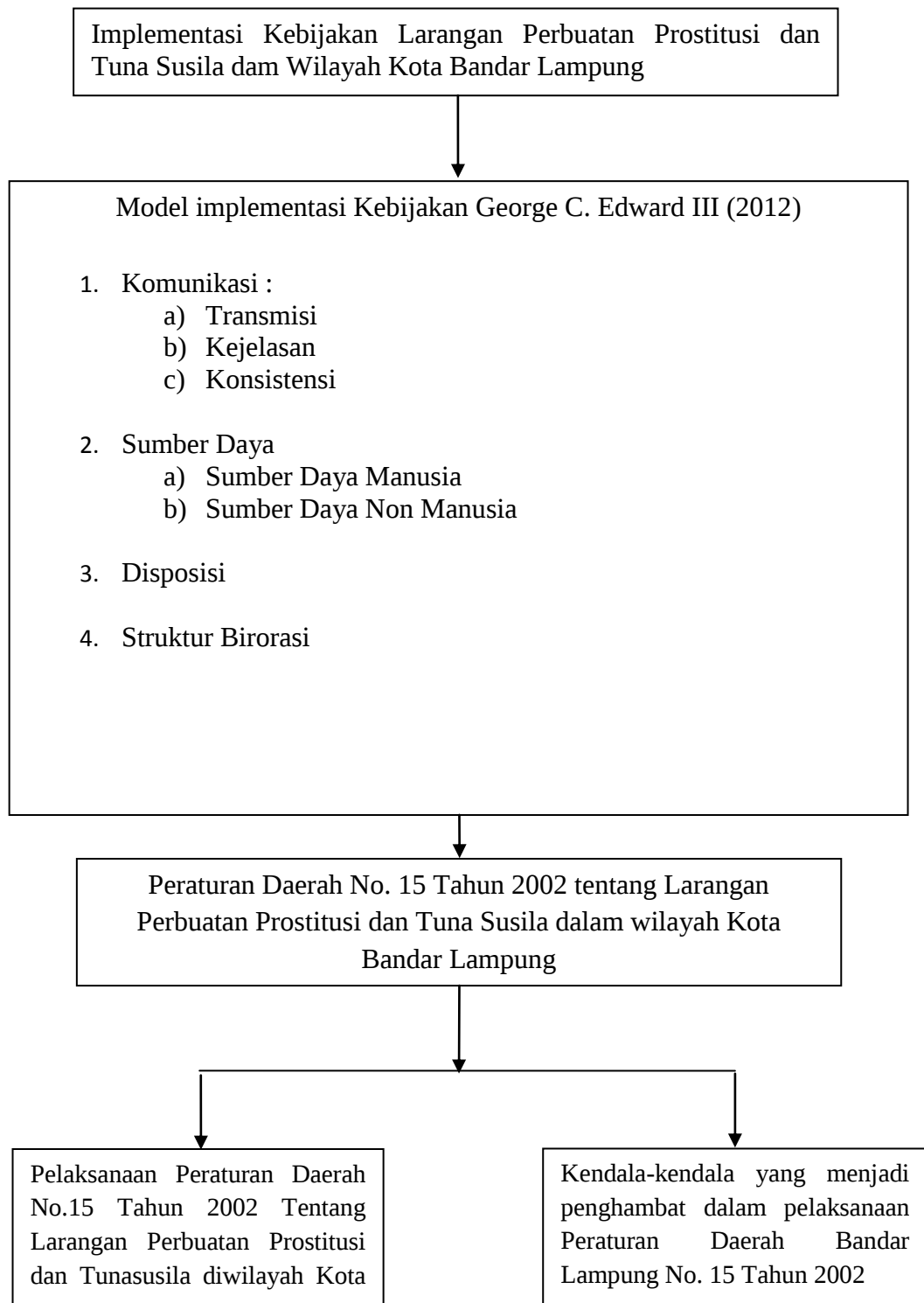
Kalaupun diadakan operasi bersama untuk merazia, belum dapat dikatakan efektif dan selama ini operasi belum menyentuh akar persoalan. Adapun kegiatan penertiban tidak mampu menyentuh atau memberikan sanksi berat kepada mucikari atau *organizer* tempat-tempat hiburan. Dengan demikian, kalau kita mengevaluasi kegiatan penertiban selama ini lebih bersifat tidak rutin dan sementara. Bagi pelaku hanya dikenakan sanksi sidang di tempat. Kalaupun ingin bebas bersyarat dapat membayar denda uang yang besarnya tidak lebih dari Rp150 ribu/orang.

Sesungguhnya, prostitusi merupakan perbuatan terlarang dan dianggap sebagai perbuatan hina oleh segenap anggota masyarakat, serta sudah jelas secara tertulis diharamkan oleh Norma sosial, Undang-undang maupun norma Agama. Meski dilarang sedemikian rupa, namun Bentuk prostitusi yang dianggap termasuk perbuatan zina ini masih saja ada bahkan terorganisir secara professional.

Bahkan fakta menunjukkan bahwa tempat-tempat yang menyediakan fasilitas perbuatan zina ini disediakan dan dilindungi oleh badan hukum. Konsumen penikmat fasilitas ini pun beragam dari orang miskin sampai orang kaya. Dari kelas taman sampai dengan hotel berbintang dijadikan tempat berkembangnya praktek prostitusi yang jelas-jelas merusak kesehatan moral bangsa.

Melihat banyaknya PSK/ wanita tuna susila yang berkeliaran, tentu masyarakat mengharapkan Pemkot Bandar Lampung bersama instansi terkait cepat tanggap dan segera mengambil tindakan secara periodik dengan terus mengadakan razia (penertiban) dan melokalisasi di tempat yang tersendiri dan meminimalisasi kegiatan prostitusi sebagai usaha menjauhi dampak masyarakat sekitar.

Berdasarkan uraian diatas maka kerangka pikir penelitian ini dapat digambarkan dalam bagan berikut :



Gambar 1. Bagan Kerangka Pikir