

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Konsep Kebijakan Publik**

Kebijakan Publik dapat didefinisikan sebagai sebuah kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh pihak berwenang dalam hal ini pemerintah yang boleh jadi melibatkan *stakeholder* lain yang menyangkut tentang public yang secara kasar proses pembuatannya selalu diawali dari perumusan sampai dengan evaluasi.

##### **2.1.1 Pengertian Kebijakan**

Menurut Kamus Besar Indonesia, Kebijakan adalah (1) Kepandaian; Kemahiran; Kebijaksanaan; (2) Rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan Cita-Cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran; garis haluan.

Menurut Carl J Federick dalam Agustino (2016:7) Menyatakan bahwa :

“Kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.

Menurut Eulau dan Prewitt dalam Agustino (2016:16) menyatakan bahwa:

“Kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (repetitiveness) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut”

Menurut Richard Rose dalam Winarno (2012:20) Menyebutkan Bahwa:

“Serangkaian kegiatan yang sedikit banyak hubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri”.

Kebijakan pemerintah mempunyai pengertian baku yaitu suatu keputusan yang dibuat secara sistematis oleh pemerintah dengan maksud dan tujuan tertentu yang menyangkut kepentingan umum. Sesuai dengan sistem Administrasi Negara Republik Indonesia kebijakan dapat terbagi menjadi 2 (dua) yaitu :

1. Kebijakan internal (manajerial), yaitu kebijakan yang mempunyai kekuatan mengikat aparatur dalam organisasi pemerintah sendiri.
2. Kebijakan eksternal (publik), suatu kebijakan yang mengikat masyarakat umum.

Penyusunan kebijaksanaan/kebijakan mengacu pada hal-hal berikut :

1. Berpedoman pada kebijakan yang lebih tinggi.
2. Konsistensi dengan kebijakan yang lain yang berlaku.
3. Berorientasi ke masa depan.
4. Berpedoman kepada kepentingan umum.
5. Jelas dan tepat serta transparan.
6. Dirumuskan secara tertulis.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, penulis menyimpulkan bahwa kebijakan merupakan suatu program yang dibuat oleh suatu

lembaga pemerintahan yang berisikan mengenai tindakan-tindakan yang harus dilaksanakan dalam rangka untuk memecahkan masalah.

### 2.1.2 Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan hasil kegiatan intensif antara para aktor pembuat kebijakan berdasarkan pada fenomena yang harus dicarikan solusinya. Seperti kebijakan yang dibuat oleh badan-badan pemerintah dan para aktor politik yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah public merupakan sesuatu yang krusial untuk dipelajari dengan alasan. Pertama untuk melihat sejauh mana isi kebijakan publik khususnya kelompok sasaran. Kedua, mengidentifikasi apa dampak dari suatu kebijakan publik bagi individu, komunitas, dan masyarakat serta pemerintah. Selanjutnya banyak pendapat para ahli yang mengidentifikasi mengenai kebijakan public.

Menurut Jenkins dalam Agustino (2016:17) menyatakan bahwa :

“Kebijakan Publik sebagai ‘serangkaian keputusan yang saling berhubungan”.

Menurut Eyston dalam Winarmo (2012:20) menyatakan bahwa :

“kebijakan publik adalah hubungan yang berlangsung diantara unit satuan pemerintahan dengan lingkungannya”.

Sedangkan Menurut James E. Anderson dalam Subarsono (2022:2) menyatakan bahwa :

“kebijakan public adalah kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah”.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa kebijakan public adalah kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masyarakat dimana dalam penyusunannya harus saling keterkaitan antar Struktur Pemerintahannya

### 2.1.3 Proses Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan politik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti itu adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan berbeda.

Tahap-tahap kebijakan menurut (Winarno 2012:35) sebagai berikut:

1. Tahap Penyusunan Agenda Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.
2. Tahap Formulasi Kebijakan Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada.
3. Tahap Adopsi Kebijakan Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislative, consensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.
4. Tahap Implementasi Kebijakan Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecah masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit

administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.

5. Tahap Evaluasi Kebijakan Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat.

Menurut Carl V. Patton dan David S. Sawicki dalam

Nugroho (2015:115) mengembangkan proses kebijakan sebagai

urutan dari :

- a. Mendefinisikan masalah
- b. Mengevaluasi alternatif kebijakan
- c. menyeleksi kebijakan yang lebih disukai
- d. mengimplementasikan kebijakan yang lebih disukai

#### **2.1.4 Kerangka kerja kebijakan publik**

Menurut Subarsono (2022:7) akan ditentukan oleh beberapa variabel sebagai berikut :

1. Tujuan yang akan dicapai. Ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, semakin mudah untuk dicapai
2. Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. Suatu kebijakn yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibandingkan dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu niali.
3. Sumberdaya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumberdaya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.
4. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas para aktor yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut akan ditentukan dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan ontegritas moralnya.
5. Lingkungan yang mencakup lingkungan Sosial, ekonomi, politik dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan

dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, politik tempat kebijakan tersebut diimplementasi

6. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja dari suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top-down approach* atau *bottom-up approach*, otoriter atau demokrat.

## 2.2 Implementasi Kebijakan

### 2.2.1 Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi Kebijakan merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya Implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut.

Menurut Ripley dan Franklin dalam Budi winarmo (2012:148)

Menyebutkan bahwa :

“Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*) atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*)”.

Menurut Walter Williams dalam Solichin (2015 : 128)

Menyebutkan bahwa :

“*Implementation capacity* dari Organisasi/actor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) demikian rupa, sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan tercapai”

Sedangkan Van Metter & Van Horn dalam Agustino (2016 : 128)

Menyebutkan bahwa :

“Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Dari beberapa pendapat yang tertuang diatas dapat diketahui bahwa Implementasi Kebijakan berkaitan dengan tiga hal yaitu : (i) adanya tujuan atau sasaran, (ii) adanya aktivitas atau, dan (iii) adanya hasil. Namun ini saja belum cukup karena Implementasi adalah suatu aktivitas atau kegiatan sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hal yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

## **2.2.2 Model Implementasi Kebijakan**

### **a. Model Van Meter dan Van Horn**

Ada enam variabel menurut Van Metter dan Van Horn yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik (dalam Agustino 2016:128) :

#### **a. Ukuran dan tujuan kebijakan**

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya-jika ukuran dari kebijakan memang realistis dengan sosio kultur yang mengada di tingkat pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan utopis) untuk dilaksanakan di tingkat warga, maka akan sulit

merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

b. Sumber daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses Implementasi.

c. 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 (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya.

d. Sikap atau kecenderungan (disposition)

para pelaksana Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik.

e. Komunikasi antar-organisasi dan aktivitas pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan.

Semakin baik koordinasi dan komunikasi diantara pihakpihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi.

f. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah , sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publiik yang telah ditetapkan. Lingkungan yang dimaksud termasuk lingkungan ekonomi, sosial dan politik. Dan lingkungan yang tidak kondusif dapat menjadi biangkeladi sebab kegagalan itu, kinerja upaya implementasi untuk Kebijakan. mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

## 2. Model George C. Edward III

Model Implementasi Kebijakan ketiga yang berperspektif *top down* dikembangkan oleh George C. Edward III menanamkan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Menurut George C. Edward II dalam Agustino (2016:136), terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan

implementasi suatu kebijakan, yaitu : (i) komunikasi; (ii) sumberdaya; (iii) disposisi; (iv) struktur birokrasi.

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut George C. Edward III yaitu :

1. Komunikasi, yakni keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan supaya implementator atau pelaksana mengetahui apa yang harus dilaksanakan, dimana menjadi tujuan dan saran kebijakan yang harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran, sehingga akan mengurangi distorsi dari implementasi. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variable komunikasi tersebut diatas, yaitu:

a. Transmisi, yaitu penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu hasil implementasi atau pelaksanaan yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam proses transmisi ini yaitu adanya salah pengertian, hal ini terjadi karena komunikasi, pelaksanaan tersebut telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga hal yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.

b. Kejelasan informasi, dimana komunikasi atau informasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan. Kejelasan informasi kebijakan tidak selalu menghalangi pelaksanaan kebijakan atau program, dimana pada

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

c. Konsistensi informasi yang disampaikan, yaitu perintah ataupun informasi yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah jelas dan konsisten untuk dapat diterapkan dan dijalankan. Apabila perintah yang diberikan seringkali berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan .

2. Sumberdaya, selain isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, namun apabila pelaksana kekurangan sumberdaya untuk mendukung pelaksanaan kebijakan maka dapat berjalan secara kurang efektif. Sumber dayakebijakan ini dapat meliputi sumber daya manusia, misalnya kompetensi pelaksana dan sumber daya anggaran atau finansial kebijakan.

Terdapat empat indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variable Sumberdaya tersebut diatas, yaitu :

a. Staf, sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang seiring terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebagikan oleh karena staf yang

tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya.

b. Informasi dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.

c. Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik.

d. Fasilitas, merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya dan tanpa adanya fasilitas pendukung maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi, aspek ini merupakan watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator yang terdiri atas aspek komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Jika implementator menjalankan disposisi yang baik maka pelaksanaan suatu kebijakan akan

berjalan sesuai apa yang diharapkan dan tujuan dari pembuat kebijakan. Namun apabila sebaliknya, maka proses kebijakan juga akan dapat berjalan tidak efektif.

Terdapat dua indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variable Disposisi tersebut diatas, yaitu :

- a. Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Oleh karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.
- b. Insentif, merupakan salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

4. Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah Standard Operating Procedure (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Terdapat dua indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variable Struktur Birokrasi tersebut diatas, yaitu :

- a. Standard Operational Procedure (SOP). Salah satu struktur paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur dasar kerja (standard operational procedure). Dengan menggunakan SOP para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia, selain itu SOP juga menyeragami tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan-peraturan.
- b. Fragmentasi merupakan pembagian tanggungjawab sebuah bidang kebijakan diantara unit-unit organisasi. Konsekuensi paling buruk dari fragmentasi birokrasi adalah usaha untuk menghambat koordinasi para birokrat karena alasan-alasan

prioritas dari badan-badan yang berbeda mendorong birokrat untuk menghindari koordinasi dengan badan-badan lain. Padahal penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi. Fragmentasi menyebabkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan dua konsekuensi pokok yang merugikan bagi implementasi kebijakan. Pertama, tidak ada orang yang akan mengakhiri implementasi kebijakan dengan melaksanakan fungsi-fungsi tertentu karena tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan terpecah-pecah. Kedua, pandangan-pandangan yang sempit dari badan-badan pelaksana mungkin juga akan menghambat perubahan. Bila suatu badan memiliki fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan tersebut akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan.

### **3. Model Grindle**

Model Merilee S Grindle dalam Nugroho (2015:634) ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementasi dari kebijakan tersebut.

Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut:

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- c. Derajat perubahan yang diinginkan
- d. Kedudukan pembuat kebijakan
- e. (Siapa) pelaksana program.
- f. Sumber daya yang dikerahkan.

Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

- a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa.
- c. Kepatuhan dan daya tanggap.

Namun demikian, jika kita mencermati model Grindle, kita dapat memahami bahwa keunikan model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

#### **4. Model Hogwood dan Gunn**

Menurut Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat sebagai berikut:

- a. Jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah
- b. Apakah untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang memadai, termasuk sumber daya waktu.
- c. Apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada. akan diimplementasikan didasari
- d. Apakah kebijakan yang hubungankausal yang handal.
- e. Seberapa banyak hubungan yang terjadi. Apakah hubungan saling kebergantungan kecil.
- f. Pemahaman yang mendalam dan kesepkatan terhadap
- g. Tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar

Sebenarnya, model Hogwood dan Gunn mendasarkan pada konsep manajemen strategis yang mengarah pada praktik manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidahkaidah pokok. Kelemahan-kelemahannya konsep ini tidak secara tegas menunjukkan mana yang bersifat politis, strategis, dan teknis atau operasional.

## **5. Model Mazmanian dan Sabatier**

Daniel Mannanian dan Paul A. Sabatier dalam Agustino (2016:146) mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Model Mamianian dan Sabatier disebut model Kerangka Analisis Implementasi (*A Framework for*

*Implementation Analysis*). Duet Mazmanian dan Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel.

a. Variabel independen, yaitu mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis keragaman objek dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.

b. Variabel intervening, yaitu 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 aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan ketebukaan kepada pihak luar; dan variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis konsistuen, dukungan pejabat yang lebih tinggi dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

c. Variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan-pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

### **2.2.3 Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana sebagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan Negara secara sempurna yaitu sebagai berikut:

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atas kendala yang

serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin bersifat fisik, politis dan sebagainya.

2. Untuk melaksanakan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan
5. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
6. Komunikasi dan Koordinasi yang sempurna
7. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut

#### **2.2.4 Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan**

Keberhasilan dan kegagalan Implementasi kebijakan public tergantung sejauh mana aktor kebijakan memahami dan menerapkan analisis mereka. Karena, pada dasarnya tidak ada satupun kebijakan yang dapat dikatakan berhasil seratus persen akan tetapi ada beberapa faktor yang perlu dibahas terkait hambatan Implementasi kebijakan public dan peluang-peluang keberhasilannya adalah :

1. Isi kebijakan

Kegagalan Implementasi public disebabkan samarnya isi dari kebijakan, yaitu:

- a. Tujuan yang cukup terperinci

- b. Sarana prasarana dan penempatan prioritas yang tidak efektif
  - c. Program kebijakan yang terlalu umum atau sama sekali tidak ada
2. Kurangnya Informasi

Kekurangan informasi mengakibatkan adanya gambaran yang kurang lengkap atau kurang tepat, baik mengenai pelaksanaan, isi kebijakan yang akan dilaksanakan dari hasil-hasil kebijakan. Struktur komunikasi antara organisasi pelaksana dan objek kebijakan. Objek kebijakan (kelompok sasaran) tidak cukup mengetahui kemungkinan-kemungkinan yang diberikan oleh pemerintah atau tentang kewajiban-kewajiban yang harus mereka patuhi.

3. Kurang Dukungan

Dukungan yang kurang sebelumnya atau sesudah adanya Implementasi kebijakan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan. Hal ini disebabkan oleh adanya beberapa penolakan, ketidaksetujuan, atau indikasi perlawanan dari beberapa pihak baik itu parlemen legislative selaku aktor pembuatan kebijakan, atau masyarakat sebagai objek kebijakan yang umum.

4. Adanya pembagian potensi

Pembagian potensi diantara faktor-faktor yang terlibat dalam pelaksanaan, struktur dan organisasi pelaksana (pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang sesuai dengan pembagian tugas, atau ditandai oleh pembatasan-pembatasan yang kurang jelas).

## **2.3 Konsep Kota Layak Anak**

### **2.3.1 Kota Layak Anak**

Kota Layak Anak merupakan istilah yang diperkenalkan pertama kali oleh Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan tahun 2006 melalui Kebijakan Kota Layak Anak.

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 dan perlindungan anak.

Kota layak anak atau kota ramah anak adalah suatu gagasan yang menunjukkan jika lingkungan kota yang terbaik adalah lingkungan yang memiliki komunitas yang kuat secara fisik dan tegas; komunitas yang mempunyai aturan yang jelas; yang memberi kesempatan pada anak; dan memiliki fasilitas pendidikan yang memberi kesempatan anak untuk mempelajari dan menyelidiki lingkungan dan dunia mereka.

Kota Layak Anak (KLA) adalah kota yang menjamin setiap hak anak sebagai warga Negara (Rencana Aksi Kabupaten Ramah Anak (SiKaRA) tahun 2017). Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) adalah model pengintegrasian hak-hak anak dalam pembangunan Kabupaten/Kota yang dikembangkan dalam nuansa ramah pada beberapa kepentingan.

Kepentingan yang dimaksud antara lain adanya kebebasan anak untuk mengemukakan pendapatnya baik secara pribadi maupun keterwakilan, kesempatan untuk berperan serta dalam kehidupan keluarga, masyarakat, bangsa dan negara, pelayanan dasar pendidikan dan kesehatan, dan penyediaan sarana dan prasarana yang berkualitas.

Dalam kebijakan tersebut digambarkan bahwa KLA merupakan upaya pemerintahan Kabupaten/Kota untuk mempercepat implementasi Konvensi Hak Anak (KHA) dari kerangka hukum ke dalam definisi, strategi, dan intervensi pembangunan seperti kebijakan, institusi, dan program yang layak anak.

### **2.3.2 Tujuan Kota Layak Anak**

- A. Tujuan Umum Kota Layak Anak Untuk membangun inisiatif pemerintah Kabupaten / Kota yang mengarah pada upaya transformasi Konvensi Hak Hak Anak ( Convention on the rights of Child ) dari kerangka hukum ke dalam definisi, strategi dan intervensi pembangunan , dalam bentuk Kebijakan, Kelembagaan, program dan kegiatan pembangunan yang ditujukan untuk pemenuhan hak hak anak pada suatu wilayah kabupaten/kota.
- B. Tujuan Khusus Kota Layak Anak Meningkatkan Komitmen pemerintah, masyarakat dan dunia usaha di Kabupaten/Kota dalam mewujudkan pembangunan yang responsif terhadap hak, kebutuhan dan kepentingan terbaik anak, mengintegrasikan potensi sumberdaya manusia, keuangan, sarana prasarana, metoda dan tehnologi yang ada pada pemerintah, masyarakat dan dunia usaha yang ada di kab/kot dalam memenuhi hak hak

anak, mengimplementasikan kebijakan kelangsungan hidup,tumbuh kembang, perlindungan dan partisipasi anak melalui 19 perumusan strategi dan perencanaan pembangunan kab/kot secara menyeluruh dan berkelanjutan sesuai dengan indikator KLA dan memperkuat peran dan kapasitas pemerintah kabupaten Kab/Kota dalam mewujudkan pembangunan di bidang kelangsungan hidup,tumbuh kembang, perlindungan dan partisipasi anak.

### **2.3.3 Pengembangan Kota Layak Anak**

Pengembangan Kota Layak Anak membutuhkan beberapa tahapan untuk diwujudkan dengan memperhatikan konsep pembangunan yang telah diatur dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak. Konsep KLA ini menjadi dasar pengembangan KLA yang memiliki tujuan untuk membangun inisiatif pemerintah kabupaten/kota yang mengarah pada transformasi hak anak ke dalam kebijakan, program dan kegiatan untuk menjamin terpenuhi hak anak di kabupaten/kota.

Kota Layak Anak menerapkan strategi pemenuhan hak anak yang berarti melakukan pengintegrasian hak-hak anak ke dalam:

- a. Setiap proses penyusunan: kebijakan, program dan kegiatan.
- b. Setiap tahapan pembangunan: perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi.

- c. Setiap tingkatan wilayah: nasional, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, hingga desa/kelurahan.

Strategi yang dilakukan untuk mewujudkan Kota Layak Anak antara lain sebagai berikut:

1. Pengarusutamaan pemenuhan hak anak (PUHA). Yaitu upaya mengintegrasikan pemenuhan hak dasar anak dalam penyusunan perundangan-undangan, kebijakan, program dan kegiatan mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi dengan prinsip untuk memberikan yang terbaik bagi kepentingan anak.
2. Penguatan kelembagaan, Yaitu upaya untuk memperkuat kelembagaan PP dan PA, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan Dunia Usaha di semua wilayah administrasi pemerintahan agar proaktif dalam upaya memenuhi hak anak yang dilakukan melalui advokasi, sosialisasi dan fasilitasi di bidang ketenagaan, anggaran, sarana prasarana, metode dan teknologi.
3. Perluasan jangkauan, Yaitu membangun wilayah percontohan kabupaten, kecamatan, kelurahan dan desa/kelurahan serta kawasan layak anak di sentra pertumbuhan ekonomi kemudian mereplikasikan ke dalam kawasan penyangga dan wilayah perbatasan serta pulau terluar.
4. Membangun jaringan. Yaitu membangun kerjasama dan komitmen operasionalisasi kebijakan Kota Layak Anak dengan lembaga-lembaga yang bekerja di bidang perencanaan dan pengembangan

kota, tata ruang, gugus tugas yang relevan dan substansial dalam membangun Kota Layak Anak

5. Pelembagaan dan pembudayaan Kota Layak Anak, Yaitu upaya melembagakan dan membudayakan sikap dan perilaku ramah terhadap anak dari lingkungan keluarga inti dan keluarga besar (nucleous dan etened families) untuk menjamin adanya interaksi antar generasi yaitu anak, orang dewasa, orang tua dan manusia lanjut usia. Hal ini dimaksudkan agar nilai-nilai luhur budaya bangsa tidak hilang atau luntur.
6. Promosi, Komunikasi, Informasi dan Edukasi (PKIE). Yaitu upaya untuk memanfaatkan media dalam membangun komunikasi dan pemahaman bersama, penyebarluasan informasi dan memberikan edukasi pada masyarakat dalam melembagakan dan membudayakan Kota Layak Anak. Media tersebut diklasifikasikan ke dalam media dalam ruang, luar ruang, cetak, elektronik dan media elektronik berbasis jaringan web atau media sosial.
7. Sertifikasi dan apresiasi, Yaitu upaya memberikan sertifikat capaian dan penghargaan atas prestasi dalam mengembangkan Kota Layak Anak. Apresiasi Kota Layak Anak di kategorikan ke dalam kelompok yaitu pratama, madya, nindya, utama dan Kota Layak Anak.

Dalam implementasi Kabupaten/Kota Layak Anak terdapat beberapa indikator yang harus dipenuhi yang diatur melalui

Peraturan menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 12 tahun 2011 tentang Indikator KLA, sebagai berikut :

Indikator Penguatan Kelembagaan meliputi :

1. Perda Kota Layak Anak
2. Terlembaga Kota Layak Anak
3. Keterlibatan Masyarakat, dunia usaha dan media massa
  - a. Klaster 1 : Hak Sipil dan Kebebasan
    1. Persentase anak yang teregistrasi dan mendapatkan Kutipan Akta Kelahiran
    2. Tersedia fasilitas informasi layak anak
    3. Terlembaganya partisipasi anak
  - b. Klaster 2 : Hak Lingkungan Keluarga dan Pengasuhan Alternatif
    1. Persentase perkawinan anak
    2. Tersedianya lembaga konsultasi penyedia layanan pengasuhan anak bagi orang tua/keluarga
    3. Persentase lembaga pengasuhan alternatif terstandarisasi
    4. Tersedia infrastruktur (sarana dan prasarana) di ruang publik yang ramah anak
  - c. Klaster 3 : Hak Kesehatan dan Kesejahteraan Anak
    1. Persentase persalinan di fasilitas kesehatan
    2. Prevelensi status gizi balita

3. Persentase cakupan pemberian makan pada bayi dan anak usia di bawah 2 tahun
  4. Persentase fasilitas kesehatan dengan pelayanan ramah anak
  5. Persentase rumah tangga dengan akses air minum dan sanitasi yang layak
  6. Tersedia kawasan tanpa rokok
- d. Klaster 4 : Hak Pendidikan, Pemanfaatan Waktu Luang dan Kegiatan Budaya
1. Persentase pengembangan anak usia dini
  2. Persentase wajib belajar pendidikan 12 tahun
  3. Persentase sekolah ramah anak
  4. Tersedia fasilitas untuk kegiatan kreatif dan rekreatif yang ramah anak, di luar sekolah, yang dapat diakses semua anak
- e. Klaster 5 : Hak Perlindungan Khusus
1. Persentase anak yang memerlukan perlindungan khusus dan memperoleh pelayanan
  2. Persentase kasus angka berhadapan dengan hukum yang diselesaikan dengan pendekatan keadilan restoratif
  3. Adanya mekanisme penanggulangan bencana yang memperhatikan kepentingan anak
  4. Persentase anak yang dibebaskan dari bentuk-bentuk pekerjaan terburuk anak

### **2.3.4 Strategi Kota Layak Anak**

Kota Layak Anak merupakan strategi pengarusutamaan hak-hak anak (PUHA), yang berarti melakukan pengintegrasian hak-hak anak kedalam :

1. Setiap proses penyusunan : kebijakan, program dan kegiatan.
2. Setiap tahapan pembangunan : perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi.
3. Setiap tingkatan wilayah : nasional, propinsi, kabupaten/kota, kecamatan hingga desa/kelurahan.

### **2.3.5 Pendekatan Pengembangan Kota Layak Anak**

Merujuk pada pengalaman implementasi Kota Layak Anak, pengembangan KLA dan perluasan wilayah percontohan Kota Layak Anak dapat dilakukan melalui pendekatan-pendekatan sebagai berikut :

1. Bottom-up : dimulai dari keluarga, gerakan masyarakat, meluas ke RT/RW ke desa/kelurahan dalam mewujudkan “DESA/KELURAHAN LAYAK ANAK”, selanjutnya meluas ke kecamatan dalam mewujudkan “KECAMATAN LAYAK ANAK”, dan berujung pada kabupaten/kota dalam mewujudkan “KABUPATEN/KOTA LAYAK ANAK”.
2. Top-down : dimulai dengan fasilitas dari tingkat nasional, menuju ke propinsi dan berujung pada kabupaten/kota dalam wujud “KABUPATEN/KOTA LAYAK ANAK”.
3. Kombinasi antara bottom-up dan top-down: sedangkan perluasan

cakupan wilayah percontohan Kota Layak Anak dapat dilakukan melalui pendekatan, yaitu:

- Replikasi Internal
- Replikasi Eksternal

### **2.3.6 Komitmen Internasional**

Terdapat bidang pokok yang mendapatkan perhatian khusus dalam deklarasi World Fit for Children (WFC) yaitu Promosi hidup sehat, penyediaan pendidikan yang berkualitas, perlindungan terhadap perlakuan salah, eksploitasi dan kekerasan, dan penanggulangan HIV/AIDS. WFC juga menekankan beberapa prinsip yang mendasari gerakan global untuk menciptakan dunia yang layak bagi anak yaitu :

1. Mengutamakan kepentingan terbaik bagi anak;
2. Membasmi kemiskinan;
3. Tidak seorang anak pun boleh ditinggalkan dan/atau tertinggal;
4. Memberikan perhatian dan pengasuhan bagi semua anak;
5. Memberikan pendidikan bagi semua anak;
6. Melindungi anak dari segala bahaya dan eksploitasi;
7. Melindungi anak dari peperangan;
8. Memberantas HIV dan AIDS;
9. Mendengarkan anak dan pastikan anak berpartisipasi; dan
10. Melindungi bumi (sumber daya alam) untuk kepentingan anak.

Convention on the Right of the Child (CRC), yang telah diratifikasi melalui Keputusan Presiden No. 36 Tahun 1990 dengan menekankan hak-hak dasar anak, yaitu Hak atas kelangsungan hidup, Hak untuk tumbuh dan berkembang, Hak atas perlindungan dan Hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan masyarakat. Millenium Development Goals (MDGs) yang menekankan 8 tujuan, yaitu menghapus kemiskinan, memastikan pendidikan dasar untuk laki-laki dan perempuan, mengembangkan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan, menurunkan angka kematian anak, memperbaiki kesehatan ibu hamil, memerangi HIV/AIDS, menjamin kelangsungan lingkungan hidup dan membangun kemitraan global.

### **2.3.7 Pihak yang Berperan Mewujudkan Kota Layak Anak**

1. Lembaga Legislatif: Nasional dan Daerah
2. Lembaga Yudikatif: Nasional dan Daerah
3. Lembaga Pemerintah:
  - Pusat/Nasional
  - Provinsi
  - Kabupaten/Kota
  - Kecamatan
  - Desa/Kelurahan
4. Lembaga Masyarakat Peduli/Pemerhati Anak
5. Dunia Usaha
6. Akademisi

## 7. Masyarakat

### 2.4 Hak- Hak Anak

Anak sebagai golongan rentan yang memerlukan perlindungan terhadap hak-haknya. Sebagaimana diketahui manusia adalah pendukung hak sejak lahir, dan diantara hak tersebut terdapat hak yang bersifat mutlak sehingga perlu dilindungi oleh setiap orang. Hak yang demikian itu tidak terkecuali juga dimiliki oleh anak, namun anak memiliki hak-hak khusus yang ditimbulkan oleh kebutuhan-kebutuhan khusus akibat keterbatasan kemampuan sebagai anak. Keterbatasan itu yang kemudian menyadarkan dunia bahwa perlindungan terhadap hak anak mutlak diperlukan untuk menciptakan masa depan kemanusiaan yang lebih baik.

Hak Anak adalah segala sesuatu yang harus di dapatkan oleh setiap orang yang telah ada sejak lahir bahkan sebelum lahir. Amandemen Undangundang Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 35 tahun 2014 dalam Bab III Hak dan Kewajiban Anak pasal 4 sampai 19 menjelaskan beberapa hak anak yang haru didapatkan oleh anak, diantaranya sebagai berikut:

- a. Hak untuk hidup, tumbuh kembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.
- b. Setiap anak berhak atas suatu nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan.

- c. Setiap anak berhak untuk beribadah menurut agamanya, berpikir dan berekspresi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya, dalam bimbingan orang tua.
- d. Setiap anak berhak mengetahui orang tuanya, dibesarkan dan diasuh oleh orang tuanya sendiri, setiap anak berhak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial sesuai dengan kebutuhan fisik, mental, spiritual dan sosial.
- e. Setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakatnya.
- f. Setiap anak berhak menyatakan dan didengar pendapatnya, menerima, mencari dan memberikan informasi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya demi pengembangan dirinya sesuai dengan nilai-nilai kesusilaan dan kepatutan.
- g. Setiap anak berhak untuk beristirahat dan memanfaatkan waktu luang, bergaul dengan anak sebaya, bermain, berekreasi, dan berkreasi sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya demi pengembangan diri.
- h. Setiap anak penyandang cacat berhak memperoleh rehabilitasi, bantuan sosial, dan pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial.
- i. Setiap anak selama dalam pengasuhan orang tua, wali, atau pihak lain mana pun yang bertanggung jawab atas pengasuhan, berhak mendapat perlindungan dari perlakuan diskriminasi, eksploitasi, baik ekonomi

maupun seksual, penelantaran, kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan, ketidakadilan, dan perlakuan salah lainnya.

- j. Setiap anak berhak diasuh oleh orang tuanya sendiri, kecuali jika ada alasan dan /atau aturan hukum yang sah menunjukkan bahwa pemisahan itu adalah demi kepentingan terbaik bagi anak dan merupakan pertimbangan terakhir.
- k. setiap anak berhak memperoleh perlindungan dari penyalagunaan dalam kegiatan politik, perlibatan dalam sengketa bersenjata, perlibatan dalam kerusuhan sosial, perlibatan dalam peristiwa yang mengandung unsur kekerasan dan perlibatan dalam peperangan.
- l. Setiap anak berhak memperoleh perlindungan dari sasaran penganiayaan, penyiksaan, atau penjatuhan hukuman yang tidak manusiawi.
- m. Setiap anak berhak untuk memperoleh kebebasan sesuai dengan hukum.
- n. Setiap anak yang dirampas kebebasannya berhak untuk : mendapatkan perlakuan secara manusiawi dan penempatannya dipisahkan dari orang dewasa, memperoleh bantuan hukum atau bantuan lainnya secara efektif dalam setiap tahapan upaya hukum yang berlaku, dan membela diri dan memperoleh keadilan di depan pengadilan anak yang objektif dan tidak memihak dalam sidang tertutup untuk umum.
- o. Setiap anak yang menjadi korban atau pelaku kekerasan seksual atau yang berhadapan dengan hukum berhak dirahasiakan.
- p. Setiap anak yang menjadi korban atau pelaku tindak pidana berhak mendapatkan bantuan hukum dan bantuan lainnya.

