

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA. KERANGKA PEMIKIRAN, DAN PREPOSISI

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Kebijakan

Kebijakan pada dasarnya Secara prinsip, merujuk pada suatu program yang bertujuan untuk mencapai tujuan tertentu, nilai-nilai yang ditetapkan, dan tindakan yang terarah. Definisi kebijakan bersifat kompleks dan bervariasi, tidak hanya terbatas pada satu disiplin ilmu saja, tetapi harus didasarkan pada berbagai disiplin ilmu lain seperti ilmu politik, ekonomi, sosiologi, psikologi, antropologi, dan lain-lain. Hal ini berkaitan dengan fokus kebijakan pada proses tindakan individu dalam pembuatan peraturan. Oleh karena itu, kebijakan tidak akan efektif jika hanya didasarkan pada satu aspek saja.

Kebijakan dibuat untuk menciptakan kondisi dan keadaan yang lebih baik. Kondisi dan keadaan ini adalah syarat kesejahteraan. kesejahteraan disini difokuskan pada kebutuhan masyarakat terpenuhi. Kebutuhan masyarakat akan sarana dan prasarana, pelayanan publik yang efektif, efisien dan ekonomis, pembangunan dan lain sebagainya. Sejalan dengan Marshall bahwa “kebijakan adalah kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan tindakan yang memiliki dampak langsung terhadap kesejahteraan warga negara, melalui pelayanan sosial atau bantuan keuangan” (Marshall, 2003:21)

Berdasarkan uraian diatas kebijakan merupakan hasil atau karya yang dibu

oleh individu, kelompok, atau pemerintah dengan tujuan untuk memecahkan masalah yang telah ditetapkan sebelumnya. Kebijakan tidak hanya berhubungan dengan administrasi semata, tetapi juga mencakup perilaku dan harapan. Kebijakan memilikisasaran dan tujuan baik secara eksternal maupun internal. Kebijakan ini menghasilkanhasil akhir, dan muncul melalui proses tertentu. Dalam pembuatan atau pelaksanaan kebijakan, terdapat hubungan antara organisasi pemerintah dan organisasi kemasyarakatan lainnya. Yang paling penting dalam sebuah kebijakan adalah formulasi dan interpretasi kebijakan tersebut bersifat subyektif (seharusnya).

Definisi lain mengenai kebijakan yang diungkapkan oleh Carl Friedrich dalam bukunya *Man His Government* yang mengemukakan kebijakan adalah:

“ Kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”. (Friedrich, 1963:79).

Berdasarkan uraian di atas bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh seorang individu, kelompok atau pemerintah dalam menghadapi sebuah masalah dalam ruang lingkup suatu lingkungan. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan. Serta ada atau tidaknya Tindakan, kebijakan muncul dari sebuah proses dan mempunyai hasil akhir. Kebijakan ini digunakan sebagai alat untuk menyelesaikan masalah-masalah sehingga dapat mencapai tujuan yang sudah ditetapkan. Sehingga dalam menghadapi masalah, perlu melihat hambatan-hambatan yang akan dihadapi sehingga dapat menyelesaikannya dan tercapai tujuan yang telah ditentukan.

Kebijakan berbeda dengan keputusan, Hal dasar yang membedakan antara

kebijakan publik dengan kebijakan lainnya adalah dilihat dari sisi pembuat kebijakannya, apabila kebijakan publik seseorang yang berwenang dalam membuat kebijakannya berasal dari Lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah, sedangkan kebijakan lain yang berwenang dalam membuat kebijakannya adalah pihak lain diluar lingkup pemerintahan, namun hal tersebut belum cukup membedakan antara kebijakan publik dengan kebijakan lainnya. Ada hal lain yang harus ditekankan juga seperti isi dari kebijakan itu sendiri, sehingga dapat membedakan antara kebijakan publik dengan kebijakan lainnya.

Hal ini sejalan dengan pendapat Budi Winarno bahwa :

“Preposisi yang menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah harus mendapat perhatian sebaik-baiknya agar kita bisa membedakan kebijakan publik dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain seperti misalnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak swasta. Kebijakan tersebut akan dipengaruhi oleh aktor-aktor dan faktor-faktor bukan pemerintah, seperti misalnya kelompok-kelompok penekan (pressure 16 group), maupun kelompok-kelompok kepentingan (interest group). (Winarno, 2012:22-23)”.

Berdasarkan kutipan diatas, pemerintah sebagai pembuat kebijakan seharusnya dapat memberikan pengertian tentang pengembangan kebijakan. Dikatakan tidak hanya pemerintah yang dapat mengeluarkan kebijakan tetapi juga pihak lain atau pihak swasta dapat mengeluarkan kebijakan, selain itu juga kebijakan yang akan dikeluarkan akan dipengaruhi oleh para pelaku dari kelompok kepentingan dan kelompok penekanyang bukan dari pemerintah dan dapat mengakibatkan sehingga pemerintah perlu memeberikan perhatian agar dapat membedakan atara kebijakan public yang dikeluarkan oleh pemerintah dengan bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak swasta. kebijakan

kebijakan publik memiliki kebijakan.

Kebijakan publik tersebut diartikan sebagai tindakan yang dilakukan lembaga-lembaga pemerintah dalam membuat suatu kebijakan melalui suatu tahapan dan proses dalam kebijakan. Hal tersebut dipertegas oleh Charles O. Jones bahwa “kebijakan publik sebagai hubungan di antara unit pemerintah tertentu dengan lingkungannya” (Jones, 1991). Seiring dengan definisi-definisi kebijakan publik tersebut bahwa dari sekian banyaknya definisi mengenai kebijakan publik, kita tidak bisa menentukan satu dari definisi kebijakan publik yang dianggap paling benar atau sempurna, namun demikian definisi-definisi kebijakan publik tersebut sudah dapat memberikan penjelasan mengenai kebijakan publik itu sendiri. Riant Nugroho mengatakan bahwa kebijakan publik dalam arti luas meliputi dua kelompok yaitu :

“Kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundangan dan peraturan-peraturan yang tidak tertulis, namun disepakati, yaitu yang disebut dengan konvensi-konvensi. Kebijakan publik yang kedua adalah yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dengan yudikatif. Kebijakan ketiga adalah kebijakan yang dibuat oleh eksekutif saja. (Nugroho, 2003:57-61)”

Definisi di atas memberikan makna lain dari kebijakan publik yaitu dilihat dari jenis dan pembuat kebijakan publik. Jenis kebijakan publik tersebut meliputi kebijakan tertulis dan kebijakan tidak tertulis, sedangkan pembuat kebijakan publik tersebut meliputi badan legislatif dan eksekutif. Kebijakan tertulis merupakan suatu kebijakanyang di kodifikasikan atau dibukukan, seperti undang-undang. Kebijakan tidak tertulis merupakan kebijakan yang tidak dikodifikasikan hanya sebatas perintah dari pihak yang berwenang (pemerintah). Badan legislatif maupun badan eksekutif mempunyai wewenang dalam

membuat suatu kebijakan, namun badan legislatif tetap yang mempunyai wewenang lebih banyak dalam membuat suatu kebijakan karena melihat kepada fungsi dari badan legislatif yaitu sebagai pembuat kebijakan.

Kebijakan publik di Indonesia terbentuk dalam suatu Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah dan lain sebagainya. Riant Nugroho mengatakan bahwa kebijakan publik yang terbaik adalah kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing, dan bukan semakin menjerumuskan ke dalam pola ketergantungan (Nugroho, 2003:50), dengan demikian masyarakat merupakan tolak ukur keberhasilan suatu kebijakan publik.

2.1.2 Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna. Menurut (Usman, 2002) dalam pendapatnya mengenai implementasi atau pelaksanaan sebagai berikut :

“Implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan. Pengertian implementasi yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh. berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan” (Usman, 2002:70).

Implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Implementasi merupakan

suatu proses pelaksanaan terhadap program-program tertentu yang telah dirumuskan serta ditetapkan dalam suatu aturan untuk mencapai suatu hasil (*outcome*) yang telah ditetapkan dalam aturan tersebut (Agustino, 2008). Proses tersebut berjalan secara dinamis mengikuti perkembangan kondisi dan situasi yang terjadi. Hal ini sejalan dengan pendapat Leo Agustino sebagai berikut:

“Implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan terhadap program-program tertentu yang telah dirumuskan serta ditetapkan dalam suatu aturan untuk mencapai suatu hasil (*outcome*) yang telah ditetapkan dalam aturan tersebut” (Agustino, 2008:138).

Berdasarkan pengertian tersebut, proses pelaksanaan kebijakan dilaksanakan oleh berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja secara bersama-sama sebagai upaya dalam mencapai tujuan yang ditetapkan. Aktor disini beragam, bisa diartikan sebagai Lembaga Negara maupun pemerintah yang berwenang membuat perundang-undangan seperti badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang meliputi MPR, DPR, Presiden, Gubernur, Walikota dan lain sebagainya ataupun badan non pemerintahan. Hal ini sejalan dengan pendapat Donald S. Van Meter dan Carl E Van Horn dalam bukunya yang berjudul *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework* yaitu:

“Policy implementation encompasses those action by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision. This includes both one-time efforts to transform decisions into operational term, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandates by policy decisions” (Meter, 1975:447).

Menurut pendapat Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn bahwa suatu proses implementasi merupakan sebuah abstraksi implementasi kebijakan yang pada dasarnya sengaja dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah

ditetapkan melalui berbagai keputusan yang dilakukan aktor kebijakan dan akhirnya memberikan kontribusi yang besar terhadap perubahan kondisi masyarakat yang lebih baik. implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Pengertian implementasi di atas Van Meter dan Vanhorn mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi yang disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*, yaitu:

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan.
2. Sumber-sumber kebijakan.
3. Karakteristik badan-badan pelaksana.
4. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik.
5. Sikap para pelaksana.
6. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.

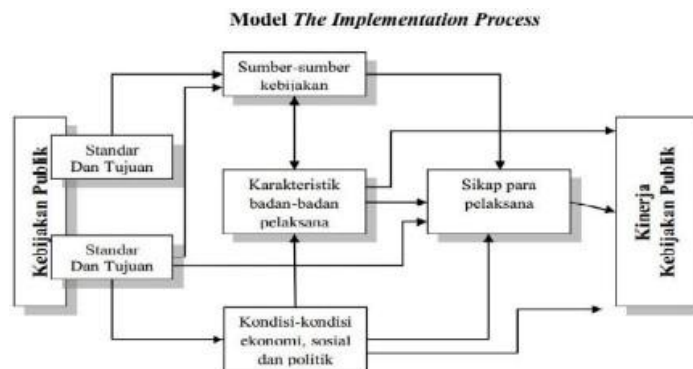
(Meter, 1975:462).

Berdasarkan beberapa uraian diatas bahwa implementasi dapat berjalan dengan baik apabila memperhatikan ukuran-ukuran dari tujuan kebijakan itu sendiri, dan para pelaksana pun mempunyai pengaruh dalam menentukan keberhasilan suatu kebijakan dan setiap organisasi yang terkait harus selalu

menjaga komunikasi pada kegiatan- kegiatan waktu pelaksanaan.

faktor-faktor keberhasilan dalam implementasi kebijakan di atas, dapat dijelaskan bahwa implementasi kebijakan, pertama standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan kebijakan hilang, maka akan terjadi konflik diantara para agen pelaksana implementasi. Kedua, implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya lainnya. Ketiga, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas dalam implementasi perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antara instansi bagi keberhasilan suatu kebijakan. Keempat, karakteristik agen pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya akan mempengaruhi implementasi suatu kebijakan. Kelima, kondisi sosial, ekonomi dan politik variabel ini mencakup struktur sumber daya ekonomi, lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan dapat memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan yaitu mendukung atau menolak. Keenam, disposisi implementor ini mencakup tiga hal yaitu respon implementor terhadap kebijakan yang akan dipengaruhi keinginannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yakni pemahaman terhadap kebijakan dan intensitas disposisi implementor yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Gambar 2.1
Model *The Implementation Process*



(Sumber : Donald Van Metter dan Carl Van Horn dalam Agustino, 2014:144)

Proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Kebijakan Publik Model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Berdasarkan penjelasan tentang model implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn yang memiliki banyak hubungan variabel, dinilai tidak cocok untuk diterapkan dalam pelaksanaan apa yang menjadi bahan penelitian oleh peneliti. Model selanjutnya adalah model Mazmanian dan Sabatier (Mazmanian, Daniel H, 1983) disebut model kerangka analisis implementasi. Mereka mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel:

1. Mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.

2. Kemampuan kebijakan untuk merestruktur proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksanaan dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar dan variable di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan public, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.
3. 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.

Menurut penjelasan di atas, sebuah kebijakan dapat berhasil jika kita memiliki pemahaman yang jelas tentang isi kebijakan tersebut. Dalam pelaksanaannya, kebijakan tersebut harus berjalan dengan lancar, dengan "jelas" di sini berarti dengan tujuan dan sasaran yang jelas, serta pemahaman yang baik dari pelaksana kebijakan dalam menjalankannya. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa tahap implementasi kebijakan merupakan bagian yang sangat penting dalam proses kebijakan secara keseluruhan. Kebijakan dapat efektif jika implementasinya dilakukan secara optimal. Tachjan, dalam bukunya yang berjudul Implementasi Kebijakan publik bahwa :

“Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini terletak diantara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika top-down maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat kongkrit atau makro” (Tachjan, 2006:25).

Menurut pernyataan tersebut, bahwa implementasi merupakan proses pelaksanaan yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan atau proses pelaksanaan kebijakan setelah kebijakan selesai dirumuskan. Implementasi merupakan tahap paling penting karena pada tahap ini kebijakan dapat dinilai berhasil atau tidak.

Definisi implementasi sangat kompleks. Berbagai pakar ilmu pengetahuan mempunyai pandangan masing-masing terhadap definisi implementasi, mulai dari pandangan yang sederhana sampai pandangan yang luas. Sejalan dengan pendapat tersebut Mazmanian, D.A dan Paul A. Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* mengemukakan Implementasi sebagai berikut :

“Implementation of the basic policy decision, usually in the form of laws, but can also form commandments or the decision important executive or judicial bodies or decision. Typically, this decision identifies the problem you want addressed, explicitly mention the purpose or objectives to be achieved, and various ways to structure or organize the implementation process” (Mazmanian 1983:61).

Pernyataan tersebut menyatakan bahwa keputusan yang dilakukan oleh aktor kebijakan dirumuskan dalam suatu undang-undang atau keputusankeputusan yang dibuat oleh yang berwenang seperti oleh badan eksekutif, peradilan atau yudikatif untuk menemukan solusi atas permasalahan yang terjadi atau dapat diartikan sebagai kemampuan mengidentifikasi variabel-

variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Implementasi sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan apa yang dapat diperoleh dari suatu program/kebijakan. Berdasarkan pada beberapa pengertian di atas, maka Implementasi berkaitan dengan proses, hasil, aktivitas dan tindakan untuk memberikan kontribusi yang besar terhadap kondisi dan situasi yang lebih baik. Proses merupakan suatu jenjang waktu dari pelaksanaan terhadap program-program yang telah dirumuskan dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Berjalan tidaknya suatu implementasi tergantung dari prosesnya. Hasil merupakan suatu yang didapatkan setelah suatu program dilaksanakan. Aktivitas berkaitan kegiatan yang dilakukan oleh aparatur dalam melaksanakan program-program. Tindakan merupakan perilaku dari aktor yang melaksanakan implementasi dalam hal ini adalah aparatur pemerintahan untuk mencapai tujuan dan sasaran.

Implementasi kebijakan merupakan suatu kunci paling penting dalam proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang. Cara tersebut ditransformasikan melalui program-program kebijakan. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Riant Nugroho mengatakan bahwa :

“Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut” (Nugroho, 2003:158).

Berdasarkan pengertian tersebut bahwa dalam proses mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan yaitu, langsung mengimplemntasikan dari bentuk program-program atau mengimplementasikan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusankeputusan politik ke dalam prosedur- prosedur rutin lewat jalur birokrasi, melainkan lebih dari menyangkut masalah konflik, keputusan dan dampak yang akan timbul jika suatu kebijakan diimplementasikan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Kebijakan dapat berjalan dengan efektif apabila implementasi kebijakan dilaksanakan dengan maksimal. Pengertian implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono dalam bukunya KebijakanPublik Berbasis Dynamic Policy Analisis sebagai berikut:

“Implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel dilapangan dan berhasil untuk menghasilkan output dan outcomes seperti yang telah direncanakan. Output adalah keluaran kebijakan yang diharapkan dapat muncul sebagai keluaran langsung dari kebijakan. Output biasanya dapat dilihat dalam waktu yang singkat pasca implementasi kebijakan. Outcome adalah dampak dari kebijakan, yang diharapkan dapat timbul setelah keluarnya output atau waktu yang lama pasca implementasi kebijakan” (Indiahono, 2009:143).

Implementasi kebijakan merupakan suatu tahapan paling penting dalam suatu kebijakan publik, karena berhasil tidaknya suatu kebijakan terletak bagaimana aktor- aktor kebijakan publik melaksanakan atau mengimplementasikan kebijakan, apakah aktor kebijakan publik mengimplementasikan suatu kebijakan dengan optimal atau tidak dapat dilihat

dari hasilnya. Berdasarkan pada definisi-definisi di atas bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan kebijakan-kebijakan untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Pada tahap implementasi kebijakan kita dapat mengetahui berhasil tidaknya suatu kebijakan dilihat dari hasil yang diperoleh dalam jangka waktu tertentu.

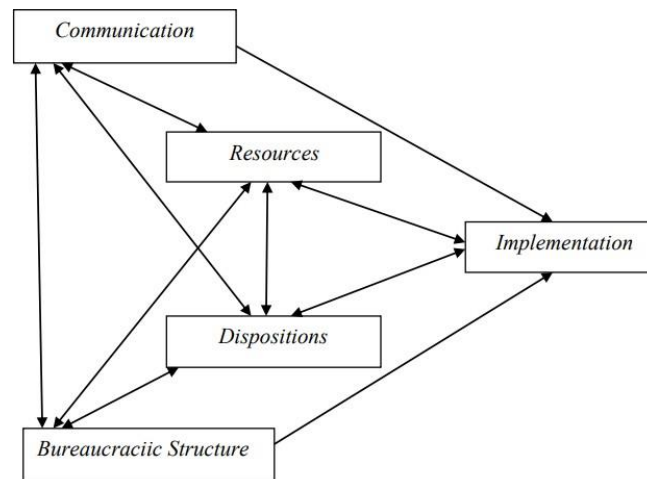
Model implementasi kebijakan dari berbagai para ahli pada dasarnya adalah untuk memberikan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. George C. Edwards III mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu Implementasi kebijakan, yaitu:

1. *Communication*
2. *Resources*
3. *Dispositions*
4. *Bureaucratic Structure*

(Edward III, 1980).

Model implementasi menurut Edwards III di atas jelas bahwa terdapat empat faktor yang mempengaruhi implementasi, yaitu *Communication*, *Resources*, *Dispositions*, dan *Bureacratic Structure*. Masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lainnya, kemudian secara bersama-sama mempengaruhi terhadap implementasi, melainkan secara tidak langsung mempengaruhi masing- masing dari faktor lainnya. Berikut model gambar implementasi kebijakan oleh Edwards III :

Gambar 2.2
Model implementasi menurut Edward III



(Sumber : Edward III (1980;148))

Berdasarkan kepada gambar di atas bahwa proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari komunikasi, sumber daya yang tersedia, disposisi dan pelaksanaan implementasi kebijakan.

Pertama, yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan, adalah Communication (komunikasi), proses Implementasi kebijakan dalam model *Direct and Indirect Impact of Implementation* yang pertama adalah *Communication* (Komunikasi) yang dimana menurut Edwards III *Communication* yaitu :

“The first requiremn for effective policy impementations is that those who areimplement a decision must know what they are supposed to do. Policy decisionsand implementation order must be followed. Naturally, these

communications need to be accurate and they must be accurately perceived by implementers. Many obstacles lie in the path of transmission of implementation communication” (Edward III, 1980:53).

Faktor pertama yang memengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah komunikasi. Menurut Edward III, komunikasi memiliki peran yang sangat penting dalam mencapai tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi tersebut dapat terjadi ketika para pembuat keputusan telah memahami apa yang perlu mereka lakukan. Menurut George C. Edwards III dalam bukunya *"Implementing Public Policy"*, ada tiga dimensi komunikasi, yaitu transmisi (penyampaian informasi), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*). Pengetahuan tentang tugas yang harus dilakukan hanya dapat tercapai jika komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus disampaikan kepada staf yang tepat. Selain itu, komunikasi kebijakan harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau transmisi informasi) diperlukan agar pembuat keputusan dan pelaksana kebijakan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Kedua, proses implementasi kebijakan dalam model *Direct and Indirect Impact of Implementation* adalah *Resources* (sumber daya) menurut Edwards George C III yaitu yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya (*Resources*). *Resources*, bukan hanya menyangkut sumber daya manusia sematamelainkan juga mencakup kemampuan sumber daya lainnya yang mendukung kebijakan tersebut dan faktor dana (Edwards III, 1980:10). Berdasarkan penjelasan tersebut maka Sumber daya merupakan hal

yang penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan dengan baik. Kualitas manusia dapat ditingkatkan melalui pendidikan dan pengalaman, salah satu tujuan program pengembangan sumberdaya manusia adalah membantu memastikan bahwa organisasi mempunyai tenaga ahli dan berpengetahuan sesuai dengan keperluan untuk mencapai tujuan kemampuan kerja seseorang antara lain ditentukan oleh kualitas pekerjaan yang dapat digambarkan melalui tingkat serta kualifikasi pendidikan, sehingga pendidikan dan latihan sanggup untuk mengembangkan kemampuan pekerjaan, bukan hanya mengenai pekerjaan seketika, melainkan untuk keperluan dimasa yang akan datang.

Sejalan dengan hal tersebut, maka dikemukakan George C. Edward III (santoso,2010:191) yang menyatakan bahwa “agar implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif maka dibutuhkan pelaksana yang memiliki keahlian sesuai dengan yang diperlukan. Faktor sumberdaya bukan hanya mencakup peningkatan sumber daya kemampuan sumberdaya manusia, melainkan harus mencakup sumberdaya material lainnya untuk mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut, sehingga sumber daya yang memadai dan memenuhi kualifikasi akan menghasilkan pelaksanaan kebijakan yang tepat dan efektif.

Pernyataan di atas berhubungan erat dengan peningkatan kesadaran masyarakat melalui peningkatan sumber daya manusia. Ketika sumber daya manusia menjadi lebih berkualitas dalam hal pengetahuan dan kemampuan pelaksanaan kebijakan (komunikator), hal ini akan berdampak positif terhadap peningkatan kesadaran masyarakat. Kesadaran masyarakat dimulai dari pengetahuan yang dimiliki oleh komunikator. Melalui pembinaan

sumber daya manusia yang baik, sikap individu akan terbentuk, dan akhirnya dapat mengubah perilaku masyarakat sebagai objek.

Hal-hal tersebut merupakan proses terbentuknya kesadaran komunikasi yaitu masyarakat yang menjadi objek kebijakan. Sehingga Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana sumberdaya dapat berjalan dengan baik dan rapi, yaitu staf, informasi, wewenang dan fasilitas. Ketiga, variabel yang mempengaruhi tingkat keberhasilan suatu kebijakan adalah disposisi. Menurut Edwards III :

“Dispositions, sebagai kegunaan dikalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan, jika penerapan dilaksanakan secara efektif. Pelaksana bukan hanya harus tahu apa yang harus dikerjakan, tetapi harus memiliki kemampuan untuk menerapkan kebijakan itu” (Edward III, 1980:11).

Mengacu kepada pernyataan tersebut disposisi merupakan sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai implementasi suatu kebijakan. Disposisi atau sikap para pelaksana diartikan sebagai keinginan dikalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan, sikap para pelaksana sangat penting dalam mewujudkan efektivitas organisasi dan sikap komponen penting dalam jiwa manusia yang secara kuat dalam mempengaruhi segala keputusan yang diambilnya (Jalaludin, 2009). Khusus dalam hal ini implementasi kebijakan Edward III (2008: 16) menyatakan sebagai berikut :

“Sikap dari implementor merupakan faktor yang penting dalam studi implementasi kebijakan publik. Kalau implementasi standar berjalan efektif, implementor bukan hanya mengetahui kebijakan itu, tetapi para implementor juga harus berkeinginan untuk melaksanakan kebijakan tersebut, kebanyakan implementor dapat menjalankan keleluasaan yang tinggi dalam kebijakan tersebut disamping dikarenakan adanya kompleksitas kebijakan juga tergantung pada sikap mereka terhadap kebijakannya, adapun sikap-sikap tersebut dipengaruhi oleh pandangan-pandangan mereka

terhadap kebijakan dan bagaimana mereka melihat kebijakan mempengaruhi organisasi kepentingan mereka pribadi.”(Edward III, 1980:16)

Untuk memastikan efektivitas implementasi suatu kebijakan, para pelaksana kebijakan, perlu memiliki pengetahuan tentang apa yang harus dilakukan dan juga memiliki keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakannya. Hal ini penting agar implementasi kebijakan tidak hanya menjadi rutinitas biasa dalam praktiknya.

“*Bureaucratic Structure*, mempunyai dampak terhadap penerapan kebijakan dalam arti bahwa penerapan kebijakan tidak akan berhasil jika terdapat kelemahan dalam struktur. Dalam hal ini ada 2 karakteristik birokrasi yang umum, penggunaan sikap dan prosedur yang rutin, serta transformasi dalam pertanggungjawaban di antara unit organisasi.” (Edwards III, 1980:11).

Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa walaupun sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, dan para pelaksana kebijakan memilikipemahaman dan motivasi untuk melaksanakannya, kebijakan tersebut tidak akan terlaksana atau terealisasi jika terdapat kelemahan atau hambatan dalam struktur atau birokrasi yang tidak berfungsi dengan optimal. Kebijakan yang kompleks membutuhkan kerjasama dari semua pihak, namun jika struktur birokrasi tidak mendukung pelaksanaan kebijakan, maka faktor-faktor lainnya tidak akan berjalan dengan baik.

Model implementasi kebijakan oleh Edwards III bisa dianalogikan sebagai sebuah sistem yang saling terkait, sehingga jika ada aspek yang tidak berfungsi dengan baik, maka keseluruhan sistem juga akan terpengaruh. Komunikasi kebijakan memiliki berbagai dimensi, seperti transformasi atau penyampaian informasi mengenai kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi. Semakin baik

koordinasi komunikasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi, maka kemungkinan terjadinya kesalahan akan sangat kecil, dan sebaliknya. Komunikasi adalah proses penyampaian informasi, ide, dan gagasan dari satu pihak kepada pihak lain. komunikasi merupakan syarat utama dalam implementasi kebijakan untuk berjalan lebih efektif. Para pelaksana kebijakan harus dapat mengetahui apa yang seharusnya mereka lakukan. Keputusan-keputusan dan perintah-perintah harus dilanjutkan oleh para pelaksana dengan tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Terdapat tiga dimensi yang termasuk kedalam komunikasi terdiri dari transmision (penyampaian informasi), clarity (kejelasan), dan consistency (konsistensi). Berdasarkan pendapatnya bahwa dalam komunikasi harus terdapat tiga hal yang sangat penting yaitu terdiri dari transmision (penyampaian informasi), clarity (kejelasan), dan consistency (konsistensi). Transmision (penyampaian informasi) adalah penyampaian informasi kebijakan publik yang disampaikan oleh para pelaksana kebijakan kepada kelompok sasaran atau disebut dengan masyarakat. Pengabdian atau kesalahpahaman mengenai keputusan sering kaliterjadi, salah satu penyebab dalam menstransmisikan perintah-perintah dalam implementasi adalah penolakan implementor atau pelaksana kebijakan melakukan diskresi yang tidak bisa dihindarkan didalam aturan umum. *Clarity* (kejelasan) merupakan faktor kedua dari komunikasi yang merupakan tujuan yang telah ditentukan dan tidak menyimpang dariketentuan dalam pelaksanaannya harus jelas dan konsisten dan sesuai dengan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dan harus jelas. *Consistency* (konsisten) merupakan faktor ketiga yaitu unsur kejelasan dimana

perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akan mendorong pelaksanaan mengambil tindakan dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah.

Sumber daya merupakan suatu sarana dan prasarana maupun kemampuan aparatur yang mendukung berjalannya suatu kebijakan. Faktor-faktor dalam sumber daya yaitu *staff* (aparatur), *information* (informasi), *Authority* (wewenang), dan *Facilities* (fasilitas). *Staff* (aparatur) adalah pelaku kebijakan dan memiliki kewenangan yang diperlukan dalam suatu kebijakan agar dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. *Information* (informasi) adalah data yang diolah menjadi suatu bentuk lain yang lebih berguna yaitu pengetahuan atau keterangan yang ditujukan bagi penerima dalam pengambilan keputusan baik pada masa sekarang atau yang akan datang dalam melaksanakan dan mematuhi apa yang telah menjadi tugas dan kewajibannya. *Authority* (kewenangan) adalah kewenangan yang bersifat formal yang dikeluarkan dalam melaksanakan kebijakan. Sedangkan *facilities* (fasilitas) adalah sumber daya peralatan pendukung dalam melakukan tugas operasionalnya (sarana dan prasarana) hal terpenting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan. Disposisi adalah sikap para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh apa yang menjadi tujuan kebijakan untuk dapat diwujudkan. Terdapat dua faktor dalam sikap pelaksana yaitu *Effects Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (insentif). *Effect Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) adalah kecenderungan-kecenderungan pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan. Sedangkan

Incentives (pemberian insentif) adalah kecenderungan yang ada pelaksana melalui manipulasi insentif oleh pembuat kebijakan melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya akan membuat pelaksana melaksanakan perintahnya dengan baik. Kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya. Struktur birokrasi merupakan sumber-sumber dalam melaksanakan implementasi suatu kebijakan yang sudah mencukupi dan para pelaksananya mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya serta mempunyai keinginan untuk melakukannya akan tetapi implementasi kebijakan masih belum dapat dikatakan efektif karena ketidak efisienan struktur birokrasi yang ada. Hal-hal yang penting dalam struktur birokrasi yaitu *Standard Operating procedure* (SOP) dan *Fragmentation* (penyebaran tanggung jawab). *Standard Operating Procedures* (SOP) adalah mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan dan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan. Sedangkan *fragmentation* (fragmentasi) adalah penyebaran tanggung jawab atas suatu kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana kebijakan.

2.1.3 Perlindungan Anak

Seorang anak merujuk kepada individu yang belum mencapai usia 18 tahun, termasuk yang masih berada dalam kandungan. Perlindungan anak mencakup semua kegiatan yang bertujuan untuk menjamin dan menjaga anak-anak

serta hak-hak mereka agar mereka dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan martabat dan nilai-nilai kemanusiaan. Selain itu, perlindungan anak juga berarti melindungi mereka dari kekerasan dan diskriminasi. Kekerasan adalah setiap tindakan yang bertentangan dengan hukum, baik dengan atau tanpa penggunaan kekerasan fisik atau verbal yang membahayakan nyawa, tubuh, atau merampas kebebasan seseorang. Kekerasan terhadap anak merujuk kepada setiap tindakan terhadap anak yang mengakibatkan penderitaan fisik, mental, seksual, psikologis, termasuk penelantaran dan perlakuan buruk yang mengancam integritas tubuh serta menghina martabat anak.

Dengan banyaknya definisi anak mulai dari internasional, Lembaga secara hukum di Indonesia berbeda dengan pengertian akan satu sama lain. Berikut ini terminologi anak yang di sebutkan dalam peraturan secara hukum internasional sebagai berikut:

a. Konvensi Hak Anak tahun 1989 di Perserikatan Bangsa-Bangsa Dalam penggunaan definisi yang paling umum di dunia internasional dan yang paling sering di gunakan untuk mendefinisikan seorang anak yaitu definisi menurut Konvensi hak anak tahun 1989 yang tertuang pada bagian 1 pasal 1 di sebutkan:

b. Konvensi ILO (Internasional Labour Organization)

Definisi anak menurut konvensi ILO ini tercantum pada pasal 2 yang berisi bahwa Anak adalah semua orang yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun. Dan konvensi ini telah di terapkan di Indonesia setahun sesudah ILO menyepakati hal tersebut. Pemerintah Indonesia mengadopsi konvensi ILO

tersebut yang di tuangkan dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2000 tentang Pengesahan Konvensi ILO nomor 182 mengenai pelarangan dan Tindakan segera penghapusan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk bagi anak.

Dalam peraturan perundang-undangan Indonesia banyak yang juga menyebutkan definisi mengenai anak, berikut beberapa Undang-undang yang mendefinisikan anak:

a. Dalam hukum perdata

Pada kitab Undang-Undang hukum perdata pada pasal 330 telah dipergunakan istilah anak akan melainkan istilah belum dewasa pada pasal 330 tersebut dijelaskan bahwasanya “belum dewasa adalah bagi mereka yang belum mencapai umur genap 21 (dua puluh satu) tahun dan lebih dahulu telah kawin”

b. Undang undang No 16 Tahun 2019 tentang perkawinan

Pada undang-undang terbaru tersebut tidak disebutkan secara spesifik seperti undang-undang sebelumnya yang mana dalam undang-undang no 16 tahun 2019 memberikan usia minimal 19 (sembilan belas) tahun sebagai batas usia perkawinan bagi pria dan wanita.

c. Undang-undang no 3 tahun 1997 tentang pengadilan anak

Pada undang-undang ini anak didefinisikan didalam bab 1 pasal 1 “anak adalah orang yang dalam perkara anak nakal telah mencapai umur 8 (delapan) tahun tetapi sebelum mencapai 18 (delapan belas) tahun dan belum pernah kawin”

d. Undang-Undang nomor 39 tahun 1999 tentang hak asasi manusia

Definisi anak dalam undang-undang ini tercantum di dalam bab 1 pasal 1 sebagai berikut: “anak adalah setiap manusia yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun dan belum menikah, termasuk anak yang masih dalam kandungan apabila hal tersebut adalah demi kepentingannya”

- e. Undang-undang no 35 tahun 2014 tentang perlindungan anak

Pada undang-undang ini anak di definisikan adalah seorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun termasuk anak yang masih dalam kandungan

- f. Undang-undang no 21 tahun 2007 tentang pemberantasan tindak pidana perdagangan orang

Pada undang-undang ini mendefinisikan yang tercantum didalam pasal 1 ayat 5 yang berbunyi “ anak adalah seseorang yang berumur 18 tahun termasuk yang masih dalam kandungan”

- g. Undang-undang nomor 44 tahun 2012 tentang pungutan dan sumbangan biaya satuan pendidikan dasar

Pada undang-undang ini mendefinisikan anak yang tercantum pada pasal 1 ayat 4 yang berbunyi “ anak adalah seseorang yang berumur 18 tahun”

- h. Undang-undang nomor 11 tahun 2012 tentang sistem peradilan pidana anak

Pada pasal 1 ayat 3,4, dan 5 disebutkan bahwa anak yang memiliki konflik dengan hukum adalah anak yang telah berumur 12 (dua belas) tahun akan tetapi belum berumur 18 (delapan belas) tahun yang diduga melakukan tindak pidana., anak yang menjadi korban tindak pidana adalah anak yang belum berumur 18 (delapanbelas) tahun yang mengalami penderitaan fisik, secara mental/atau kerugian ekonomi yang disebabkan oleh tindak pidana., anak

yang menjadi saksi tindak pidana adalah anak yang belum berumur 18 (delapan belas) tahun yang dapat memberikan kegunaan untuk kepentingan penyidikan pemeriksaan, dan penuntutan disidang pengadilan tentang suatu perkara pidana yang dilihat didengar dan atau dialaminya sendiri.

2.2 Kerangka Pemikiran

Upaya perlindungan anak di Kota Bandung, seperti di banyak kota di seluruh dunia, melibatkan berbagai pihak, termasuk pemerintah daerah, lembaga swadaya masyarakat, sekolah, keluarga, dan masyarakat umum. Perlindungan anak adalah tanggung jawab bersama untuk memastikan kesejahteraan dan keamanan anak-anak. beberapa upaya perlindungan anak di Kota Bandung oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak(DP3A), yang pertama ada penyediaan Pusat Pengaduan dan Layanan yaitu Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) Kota Bandung dengan Membentuk pusat pengaduan dan layanan khusus untuk anak-anak yang menjadi korban kekerasan, pelecehan, atau eksploitasi. Pusat ini harus menyediakan dukungan psikologis, medis, dan hukum. Selanjutnya melalui program-program pemenuhan hak anak taupun sosialisasi yang berbentuk penyuluhan kepada masyarakat terkait kebijakan perlindungan anak, adanya peraturan penyelenggaraan perlindungan diharapkan segala aktifitas dari pencegahan hingga penanganan memberika perlindungan kepada anak dapat optimal dan menyeluruh.

Standar pelayanan minimal yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah Kota

Bandung merupakan suatu peraturan atau upaya yang dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan mengenai pelayanan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah khususnya Dinas Pemberdayaan Perlindungan Perempuan dan Anak (DP3A), mengingat bahwa Kota Bandung sebagai ibu kota Jawa Barat, dan memiliki jumlah penduduk usia muda antara 0 hingga 19 tahun sebanyak 759.415 jiwa pada tahun 2021. Dan faktanya menunjukkan bahwa di Kota Bandung sendiri, implementasi program perlindungan dan penanganan korban kekerasan terhadap anak belum terintegrasi dengan baik. Hal ini berarti masyarakat masih menghadapi kesulitan dalam mengadukan atau melaporkan kasus kekerasan terhadap anak. Hal ini terjadi karena di Kota Bandung terdapat tiga institusi yang menangani permasalahan kekerasan terhadap anak, yaitu Dinas Sosial dan UPTD PPA.

Sosialisasi yang belum menyeluruh tentang kebijakan perlindungan anak oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak mencerminkan kurangnya usaha dari instansi tersebut dalam menyebarkan informasi dan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang kebijakan perlindungan anak. Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak merupakan lembaga yang memiliki tanggung jawab khusus.

Mengacu pada permasalahan di atas peneliti menggunakan teori Edwards III untuk menganalisis permasalahan yang ada. Teori ini mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Menurut teori ini, untuk mencapai tujuan dan keberhasilan dalam implementasi kebijakan, keempat

indikator tersebut harus bekerjasecara sinergis.

Pertama adalah faktor *communication*, merupakan salah faktor keberhasilan dalam suatu pelaksanaan kebijakan, Ketika Dinas Pemberdayaan Perlindungan Perempuan dan Anak berjalan dengan baik maka salah satu indikasi keberhasilan dalam pengimplementasian kebijakan Peraturan Daerah kota Bandung berhasil, kejelasan *communication* antar aparaturnya maupun masyarakat sangatlah dituntut, supaya tidak ada kesenjangan dan kesalah pahaman yang tidak diinginkan, begitu juga dengan kekonsistenan dalam melakukan suatu komunikasi. Berdasarkan pendapatnya bahwa dalam komunikasi harus terdapat tiga hal yang sangat penting yaitu terdiri dari *transmission* (penyampaian informasi), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (konsistensi). *Transmission* (penyampaian informasi) adalah penyampaian informasi kebijakan publik yang disampaikan oleh para pelaksana kebijakan kepada kelompok sasaran atau disebut dengan masyarakat. Pengabdian atau kesalahpahaman mengenai keputusan sering kali terjadi, salah satu penyebab dalam menstransmisikan perintah-perintah dalam implementasi adalah penolakan implementor atau pelaksana kebijakan melakukan diskresi yang tidak bisa dihindarkan didalam aturan umum. *Clarity* (kejelasan) merupakan faktor kedua dari komunikasi yang merupakan tujuan yang telah ditentukan dan tidak menyimpang dari ketentuan dalam pelaksanaannya harus jelas dan konsisten dan sesuai dengan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dan harus jelas. *Consistency* (konsisten) merupakan faktor ketiga yaitu unsur kejelasan dimana perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akan mendorong pelaksanaan mengambil tindakan dalam menafsirkan dan

mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah.

Kedua adalah faktor *resources*, yang merupakan hal yang sangat penting dalam pelaksanaan kebijakan perlindungan anak oleh Dinas Pemberdayaan Perlindungan Perempuan dan Anak (DP3A) Kota Bandung mengenai Peraturan Daerah kota Bandung. Kurangnya *resources* dapat menyebabkan implementasi kebijakan ini tidak optimal. Namun, jika Dinas Pemberdayaan Perlindungan Perempuan dan Anak (DP3A) Kota Bandung memiliki cukup sumber daya yang memadai, maka pelaksanaan kebijakan Peraturan Daerah kota Bandung akan terlaksana sesuai dengantujuan yang diharapkan. Faktor-faktor dalam sumber daya menurut pendapat George

C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Poblic Policy* yaitu *staff* (aparatur), *information* (informasi), *Authotity* (wewenang), dan *Facilities* (fasilitas). (Edwards III, 1980:10-11). *Staff* (aparatur) adalah pelaku kebijakan dan memiliki kewenangan yangdiperlukan dalam suatu kebijakan agar dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telahdirencanakan. *Information* (informasi) adalah data yang diolah menjadi suatu bentuk lain yang lebih berguna yaitu pengetahuan atau keterangan yang ditujukan bagipenerima dalam pengambilan keputusan baik pada masa sekarang atau yang akan datang dalam melaksanakan dan mematuhi apa yang telah menjadi tugas dan kewajibannya. *Authority* (kewenangan) adalah kewenangan yang bersifat formal yang dikeluarkan dalam melaksanakan kebijakan. Sedangkan *facilities* (fasilitas) adalah sumber daya peralatan pendukung dalam melakukan tugas operasionalnya (sarana dan prasarana) hal terpenting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan.

Ketiga adalah faktor disposition, merupakan penunjang keberhasilan dalam melaksanakan kebijakan, ketika disposition aparatur Dinas Pemberdayaan Perlindungan Perempuan dan Anak (DP3A) Kota Bandung dalam menjalankan programnya melalui Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) memberikan disposisi yang baik dan sopan, maka faktor pertama yang sangat berpengaruh dalam menjalankan tugas adalah komunikasi yang positif. Selain itu, kepatuhan para aparatur sangat diharapkan untuk membangun kerjasama yang baik dalam mengimplementasikan kebijakan Peraturan Daerah kota Bandung. Menurut George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* terdapat dua faktor dalam Disposition (sikap pelaksana) yaitu *Effects Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (insentif). (Edwards III, 1980:11). *Effect Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) adalah kecenderungan-kecenderungan pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan. Sedangkan *Incentives* (pemberian insentif) adalah kecenderungan yang ada pelaksana melalui manipulasi incentives oleh pembuat kebijakan melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya akan membuat pelaksana melaksanakan perintahnya dengan baik. Kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.

Kempat adalah faktor *bureauratice structure* sangat mempengaruhi tercapainya suatu tujuan Dinas Pemberdayaan Perlindungan Perempuan dan Anak

dalam Peraturan Daerah kota Bandung Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak oleh DP3A melalui UPTD PPA kota Bandung. Ketika bureaucratic lemah, kemungkinan besar pelaksanaan oleh aparaturnya Dinas Pemberdayaan Perlindungan Perempuan dan Anak Kota Bandung dalam mencapai tujuan tidak akan berjalan dengan baik. Namun sebaliknya, jika bureaucratic kuat, akan mendukung tercapainya tujuan tersebut. Hal-hal yang penting dalam struktur birokrasi yaitu *Standard Operating procedure (SOP)* dan *Fragmentation* (penyebaran tanggungjawab). *Standard Operating Procedures (SOP)* adalah mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan dan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan. Sedangkan fragmentation (fragmentasi) adalah penyebaran tanggung jawab atas suatu kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana kebijakan.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka definisi operasional dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi merupakan suatu proses, tindakan, hasil dan aktivitas dalam pelaksanaan program-program yang telah ditetapkan pemerintah untuk mencapai tujuan bersama. Implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Bandung No. 4 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak di Kota Bandung.
2. Kebijakan merupakan serangkaian konsep atas pelaksanaan program-program Perlindungan Anak untuk mencapai tujuan yang telah

dirumuskan.

3. Peraturan Daerah adalah suatu aturan yang bersifat mengikat karena mempunyai kekebalan hukum yang ditetapkan oleh DPRD bersama Kepala Daerah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Peraturan Daerah Kota Bandung No. 4 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak di Kota Bandung.

4. Implementasi Kebijakan adalah pelaksanaan kebijakan Peraturan Daerah Provinsi Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak di Kota Bandung. Untuk mengukur suatu keberhasilan implementasi kebijakan dilihat dalam indikator berikut:

1) Komunikasi adalah proses penyampaian informasi dari aparatur Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan. Komunikasi dalam penelitian ini meliputi:

a. Penyampaian Informasi adalah alur penyampaian informasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan terkait Perlindungan Anak.

b. Kejelasan adalah tujuan yang telah ditetapkan jelas adanya dan sesuai dengan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

c. Konsistensi adalah ketetapan tujuan sesuai dengan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan terkait Perlindungan Anak.

2) Sumber daya adalah sumber-sumber dalam pelaksanaan Kebijakan Perlindungan Anak Kota Bandung yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kewenangan dalam Penyelenggaraan Perlindungan Anak, Sumber daya dalam penelitian ini meliputi:

a. Staf adalah aparatur Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak

b. Informasi adalah informasi yang diperlukan aparatur guna ditunjukkan kepada penerima dalam pengambilan keputusan dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas dan kewajibannya sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Bandung No. 4 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

c. Kewenangan adalah kewenangan yang bersifat formal dalam menjalankan kebijakan Perlindungan Anak di Kota Bandung.

d. Sarana dan Prasarana adalah fasilitas pendukung dalam melaksanakan kebijakan Perlindungan Anak di Kota Bandung.

3) Disposisi adalah kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana kebijakan tentang Perlindungan Anak di Kota Bandung, untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh dalam pelaksanaan kebijakan perlindungan anak di Kota Bandung. Dispositions dalam penelitian ini meliputi:

a. Tingkat Kepatuhan adalah pengaruh yang ditimbulkan oleh pelaksana kebijakan dalam pelaksanaan kebijakan perlindungan anak di Kota Bandung.

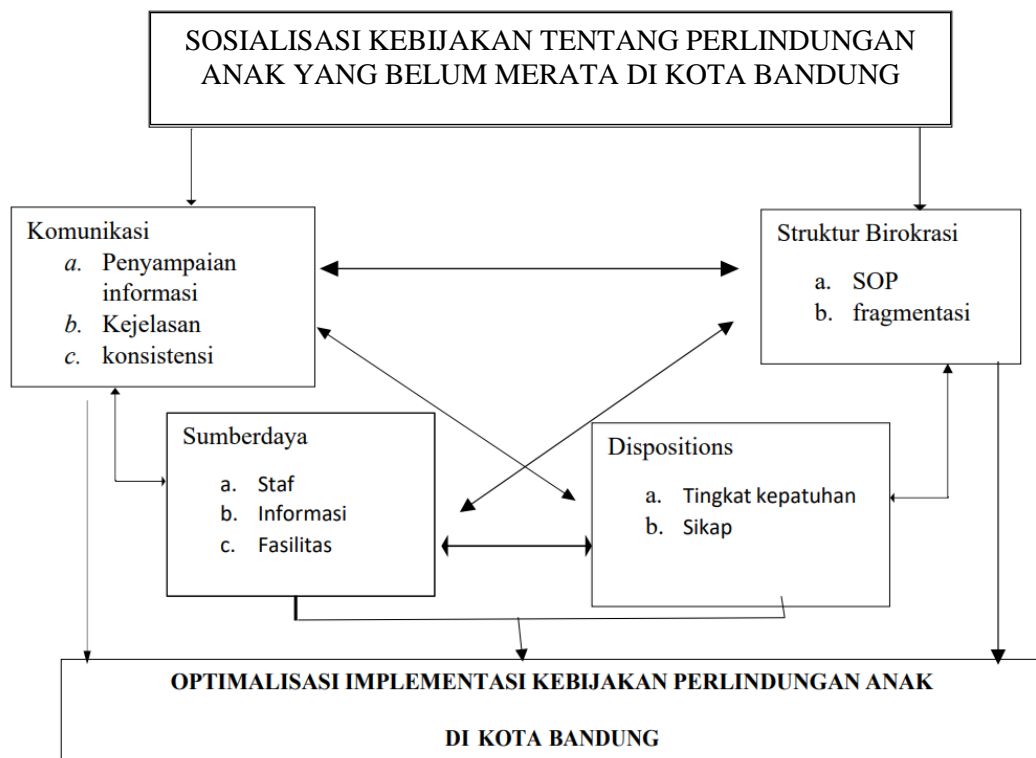
b. Sikap Aparatur adalah upah lebih yang diberikan kepada pelaksana kebijakan kebijakan dalam hal ini adalah pemerintah Kota Bandung.

4). Struktur birokrasi adalah struktur atau hierarki atau pembagian kewenangan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan Perlindungan Anak di Kota Bandung. Struktur Birokrasi dalam penelitian ini meliputi:

a. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab beberapa unit di dalam Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dalam penyelenggaraan kebijakan perlindungan anak di Kota Bandung.

b. Standard Operating Procedur (SOP) adalah prosedur pelaksanaan kebijakan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dalam penyelenggaraan kebijakan perlindungan anak.

Bagan 2. 1 Model Kerangka Pemikiran



(Sumber : Hasil Olahan Peneliti, 2023)

2.3 Preposisi

Berdasarkan uraian di atas, preposisi penelitian ini yaitu Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak di Kota Bandung Studi Kasus Tentang Perlindungan Khusus ditentukan oleh komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.