

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PREPOSISI

2.1 Tinjauan Pustaka

1.1.1 Pengertian Pemerintah

Pemerintahan seperti yang diketahui dalam arti luas segala bentuk kegiatan atau aktivitas penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh organ-organ negara yang mempunyai otoritas atau kewenangan untuk menjalankan kekuasaan dalam rangka mencapai tujuan, sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah sebuah aktivitas atau kegiatan yang dilakukan oleh fungsi eksekutif hal ini bisa dilakukan oleh seorang Presiden atau wakil presiden, menteri-menteri hingga para birokrat di kalangan bawah menurut Chatim (2006:46)

Sedangkan yang dimaksud dengan sistem pemerintahan adalah suatu tatanan atau susunan pemerintahan yang berupa suatu struktur yang terdiri dari organ-organ pemegang kekuasaan di dalam negara dan saling membutuhkan hubungan fungsional dinantara organ-organ negara tersebut baik secara vertikal maupun secara horizontal untuk mencapai suatu tujuan yang ingin di capai.

Sementara itu negara dapat pula diartikan sebagai suatu organisasi manusia atau kumpulan-kumpulan manusia, yang berada di bawah suatu pemerintahan yang

sama. Pemerintahan ini sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat untuk mencapai tujuan negara antara lain untuk kesejahteraan, pertahanan, keamanan, tata tertib, kesehatan dan lain sebagainya. Kansil (2000:91)

Secara etimologi, maka pengertian pemerintahan dapat dilihat sebagai berikut:

1. pemerintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh (2 pihak yaitu yang memerintah yang di perintah.
2. Pemerintah yang berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah
3. Pemerintahan berarti sebuah perbuatan, cara atau urusan dari badan yang memerintah tersebut.

Menurut budiarjo (2003:21) pemerintah adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berdasarkan dasar negara, rakyat atau penduduk dan wilayah suatu negara yang memiliki tujuan untuk mewujudkan negara berdasar konsep dasar negara tersebut. Sedangkan tujuan utama di bentuk suatu pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban dalam masyarakat sehingga dapat menjalankan kehidupan secara wajar, dan pemerintah moderen pada dasarnya adalah pelayanan masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi kemajuan bersama. Rasyid (2006: 14-16).

Secara strukturnya pemerintahan di Indonesia di bagi atas pemerintah pusat yang sering disebut pemerintah daerah. Pemerintah yang di pimpin oleh seorang

Presiden Republik Indonesia sebagai pemegang kekuasaan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, sedangkan pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.

Menurut Ndraha (2000: 78) ada 2 macam fungsi pemerintahan yaitu sebagai berikut:

1. Fungsi Primer

Fungsi primer yaitu fungsi yang terus menerus berjalan dan berhubungan positif dengan keberdayaan yang di perintah, yang artinya semakin berdaya yang di perintah semakin menngkat fungsi primer pemerintah. Pemerintah berfungsi primer sebagai provider jasa publik yang tidak di privatisasikan termasuk jasa hankam, layanan sipil dan layanan birokrasi.

2. Fungsi Sekunder

Fungsi sekunder yang berarti suatu hubungan negatif dengan tingkat keberdayaan yang di perintah. Artinya semakin berdaya yang di perintah semakin kurang fungsi sekunder pemerintah. Pemerintah berfungsi sekunder berarti sebagai provider kebutuhan dan tuntutan yang di perintah akan barang dan jasa yang mereka mampu penuhi sendiri karena masih lemah dan tidak berdaya termasuk penyediaan dan pembangunan sarana prasarana.

2.1.2 Kebijakan Publik

Istilah kebijakan Publik itu sendiri berasal dari Bahasa Inggris yang terdiri dari dua suku kata, yaitu “*Public*” dan “*Policy*”. Kata “*public*” yang memiliki makna sebagai “umum, masyarakat banyak”, sedangkan makna kata “*policy*” memiliki arti sebagai sebuah “Kebijakan” Agustino (2006) selain itu Munculnya *public policy* dalam administrasi negara karena disebabkan karena banyaknya teknisi administrasi yang juga menduduki jabatan politik serta terus bertambahnya tuntutan masyarakat untuk mendapatkan kebijakan-kebijakan yang lebih baik. Thoha (2008:101-102).

Penjelasan mengenai “*Public policy*” pun di kemukakan oleh Keban (2004:55) yang mengatakan bahwa:

“*public policy* dapat dilihat sebagai konsep filosofis, sebagai suatu proses, sebagai suatu produk, dan juga sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan itu merupakan sebagai serangkaian prinsip, atau juga sebagai sebuah kondisi yang diinginkan. Sebagai suatu produk kebijakan sering dianggap sebagai serangkaian sebuah kesimpulan atau rekomendasi dan sebagai suatu proses kebijakan di pandang sebagai suatu proses dimana melalui cara tersebut organisasi dapat mengetahui apa yang sebenarnya di harapkan darinya, yaitu seperti program dan mekanisme dalam mencapai produknya dan sebagai suatu kerangka kerja sebuah kebijakan merupakan suatu pada proses tawar menawar atau negosiasi untuk merumuskan isu-isu serta metode implementasinya”.

Meskipun tujuan dan maksud dari pemerintah mengenai sebuah kebijakan sulit di pahami dan di jelaskan apalagi tidak terlalu mudah untuk dilihat akan tetapi ide dari

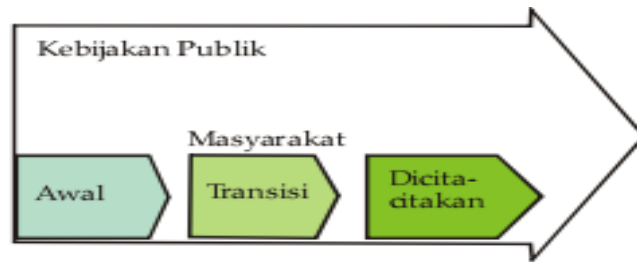
sebuah kebijakan dapat dilihat dari maksud perilaku yang mempunyai maksud penting dari bagian definisi kebijakan. Bagaimapapun juga sebuah kebijakan harus tetap menunjukkan apa yang sebenarnya dilakukan dari pada apa yang di usulkan dalam beberapa kegiatan pada sebuah masalah. James Anderson (1984:3) di dalam Agustino (2006:6) meberikan sebuah pengertian dalam sebuah kebijakan publik, yaitu sebagai berikut:

“serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dengan pelaksanaannya oleh seorang aktor atau sekelompok aktor/orang yang berhubungan dengan sesuatu permasalahan atau suatu hal yang di perhatikan”.

Sementara itu menurut Said Zaenal Abidin (2004: 23) Kebijakan publik tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas serta berada pada suatu strata strategis. Oleh karena itu kebijakan publik juga berfungsi sebagai pedoman umum untuk sebuah kebijakan dan keputusan khusus yang berada di bawahnya.

Kebijakan publik yang telah di buat oleh pemerintah yang bertujuan untuk mengatur sebuah kehidupan Bersama guna mencapai visi-misi yang telah disepakati, seperti yang di gambarkan pada Gambar 2.1 berikut ini:

Gambar 2.1
Kebijakan Publik menurut Said Z. Abidin 2004:23



Sumber: (Said Zainal Abidin 2004:23)

Jika dilihat dari gambar di atas dapat dikatakan bahwasannya kebijakan publik sebagai sebuah manajemen pencapaian tujuan yang dapat diukur. Karena menurut Nugroho (2004:52), kebijakan public bukan berarti yang mudah di buat, mudah dilaksanakan serta yang dikendalikan karena kebijakan publik yang menyakut politik. Sementara itu menurut Dunn (2003) menyebutkan ada 3 elemen kebijakan yang sangat penting diantaranya adalah pelaku atau aktor kebijakan, kebijakan publik itu sendiri serta lingkungan kebijakan. Faktor lingkungan kebijakan ini antara lain seperti ekonomi, sumber daya, iklim tofografi, demografi, budaya, karakteristik sosial masyarakat dan yang lainnya.

Ada tiga hal yang paling pokok yang perlu di perhatikan dalama analisis kebijakan publik, yaitu:

- a. fokus utamanya Maksudnya adalah penjelasan mengenai kebijakan itu sendiri, bukan anjuran kebijakan yang “pantas”.
- b. sebab dan konsekuensi dari kebijakan publik itu harus di teliti dengan menggunakan metodologi yang ilmiah, dan
- c. analisis yang dilakukan dalam rangka pengembangan teori-teori yang umum yang dapat diandalkan mengenai kebijakan publik dan

pembentukannya sehingga dapat di terapkan baik itu di Lembaga-lembaga ataupun bidang-bidang kebijakan yang berbeda.

Tidak hanya itu, menurut Cook dan Hunsaker (2001:42) menyatakan dalam sebuah kebijakan sangat penting komunikasi yang memiliki tujuan karena untuk meningkatkan koordinasi, berbagai informasi dan pemuas kebutuhan sosial. Dengan demikian komunikasi dapat juga menjadi pendukung pencapaian tujuan organisasi yang paling penting jika komunikasi yang dilakukan dapat berjalan dengan baik yaitu berjalan dengan efektif dan efisien.

Sementara itu Dunn (1999:15) mengemukakan empat ciri-ciri atau kategori pokok tentang masalah kebijakan. beberapa kategori permasalahan publik dapat di kategorikan menjadi beberapa kategori seperti yang terdapat pada bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik sebagai berikut:

1. Dinamika masalah kebijakan. Cara pandang setiap orang akan berbeda akan tetapi cara pandang orang mengenai masalah akan menentukan solusi yang ditawarkan guna memecahkan masalah tersebut.
2. Saling ketergantungan, Ackoff (1974:34) menyatakan bahwa masalah-masalah kebijakan bukan merupakan suatu kesatuan yang berdiri-sendiri, melainkan juga bagian seluruh sistem yang bermasalah.
3. Sifat buatan. Masalah-masalah kebijakan di pahami, di pertahankan, dan di ubah secara sosial.

4. Subjektivitas. Pada kondisi eksternal yang dapat menimbulkan sesuatu permasalahan secara di definisikan, diklarifikasikan, dijelaskan, dan di evaluasi dengan secara selektif.

2.1.3 Implementasi kebijakan Publik

Konsep mula implementasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *“to implement”*. Sedangkan dalam kamus besar Webster (Wahab 2006: 64), *“to implement”* atau yang di sebut dengan “mengimplementasikan” yang berarti *“to provide the means for carrying out”* atau yang bermakna “menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu” dan *“to give practical effect to”* yang artinya “untuk menimbulkan sebuah dampak/akibat terhadap sesuatu”.

Sementara itu Agustino (2006:24) menyatakan dari berbagai variabel yang ada ada variabel yang sangat penting dalam proses implemtasi yaitu bagian komunikasi. Karena komunikasi dapat mempengaruhi keberhasilan dan tingkat tercapainya tujuan dari implementasi kebijakan publik . jika implementasi dapat terlaksana dengan efektif serta komunkasi dapat di jalankan dengan baik.

Implementasi kebijakan itu sendiri merupakan sebuah aktivitas setelah formulasi kebijakan. Seperti yang dikatakan oleh Dunn (1981:60) dalam Sukaesih (2016:103) menyebutkan bahwa:

“Policy implementation includes the execution and steering of law action over time. Policy implementation is essentially a practical activity, as distinguished from policy formulation, which is essentially theoretical”.

Sementara itu masih dalam (Wahab 2006: 64) menurut Van Matter dan Van Horn mendefinisikan bahwa, implementasi adalah Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh seorang individu atau pejabat atau sekelompok atau kelompok atau swasta yang di arahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam sebuah keputusan kebijakan.

Menurut Widodo (2010:87) mengatakan hakikat utama implementasi kebijakan adalah:

“memahami hal-hal yang seharusnya terjadi setelah suatu program telah dinyatakan berlaku atau sedang dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup semua usaha-usaha untuk mengadministrasikannya serta menimbulkan dampak yang nyata pada masyarakat”

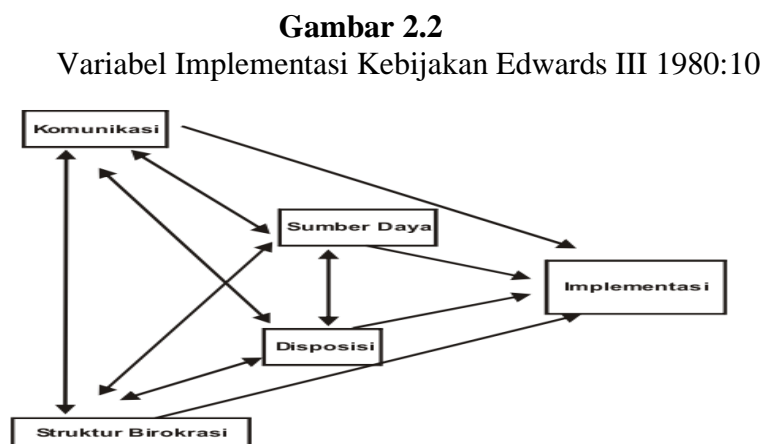
Menurut George Charles Edwards III Dalam sebuah bukunya yang berjudul *Implementing Public Policy* yang diterbitkan pada tahun 1980, Edward III mengatakan bahwa implementasi adalah sebagai:

“..... The state policy making between the establishment of a policy (such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of

a regulatory rule) and the consequences of the policy for the people whom it effect”

Yang mana maksudnya menurut Edwards III implementasi diartikan sebagai tahapan-tahapan dalam proses kebijaksanaan, yang berada diantara tahapan penyusunan kebijakan dan hasil atau konsekuensi yang dapat di timbulkan oleh sebuah kebijakan (*output, outcome*). Dimana aktivitas implementasi yang menurutnya terdiri atas sebuah perencanaan, kemudian pendanaan, lalu pengorganisasian, kemudian pengangkatan, serta negosiasi dan bahkan pemecatan karyawan dan lain-lain.

Dalam model yang dikembangkan oleh Edward III, mengemukakan bahwasannya ada empat faktor kritis yang sangat mempengaruhi keberhasilan ataupun ke gagalannya dalam sebuah implementasi, ke empat variable tersebut adalah seperti yang di Gambar 2.2 di bawah ini:



Sumber: Edward III (1980:10)

Dari gambar di atas dapat dilihat bahwa keempat variabel tersebut diantaranya Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi atau sebuah sikap pelaksana dan yang terakhir Struktur birokrasinya. Dari keseluruhan variabel-variabel tersebut saling berhubungan serta tentu saling mempengaruhi satu sama lain dalam menentukan keberhasilan ataupun kegagalan dalam melaksanakan sebuah Implementasi kebijakan.

Adapun maksud-maksud dari setiap variabel tersebut adalah sebagai berikut:

a. Komunikasi

Komunikasi seperti yang kita tahu bahwasannya komunikasi sebuah Langkah pertama dalam melaksanakan sesuatu hal termasuk sebuah implementasi akan berjalan dengan baik atau sebaliknya akan berjalan buruk, salah satu kelemahan dalam sebuah kebijakan publik di Indonesia ini adalah masalah tentang Implementasi. Tentu salah satu faktor tersebut adalah dengan masih bermasalahnya Komunikasi yang lemah, kelemahan dari komunikasi ini tidak bisa hanya di salahkan pada proses implementasinya saja akan tetapi bisa juga bermasalah pada saat Formulasi. Berikut adalah tahapan komunikasi yang harus di capai.

1. Transmisi merupakan sebuah kebijakan yang akan di implementasikan harus disalurkan melalui para pejabat yang akan melaksanakannya. Sedangkan masalah transmisi ini juga sering terjadi Ketika pelaksana malah tidak menyetujui kebijakan (Disposisi) dengan mendistorsikan perintah kebijakan tersebut atau menutup komunikasi yang sangat di perlukan. Selain itu masalah transmisi juga sering terjadi Ketika dalam sebuah

pengimplementasian kebijakan harus melalui struktur birokrasi yang gemuk atau berlapis-lapis ataupun tidak tersedianya saluran komunikasi yang memadai (Sumber daya).

2. Kejelasan (*Clarity*), Kejelasan tujuan dan cara yang akan digunakan untuk sebuah kebijakan oleh para pemegang kuasa kebijakan merupakan sebuah hal yang mutlak sehingga dapat di Implementasikan sebagai mana yang sudah di tetapkan. Akan tetapi, hal tersebut tidak kan selalu terjadi di sebabkan beberapa alasan yang dapat menyebabkan sebuah kebijakan malah tidak dirumuskan dengan jelas.
3. Konsistensi, Untuk melaksanakan sebuah implementasi yang berhasil tidak hanya di butuhkan komunikasi yang jelas saja akan tetapi membutuhkan juga yang bersifat konsisten. Proses transmisi yang baik akan tetapi diikuti dengan sebuah perintah yang tidak konsisten akan berkaibat membingungkan para pelaksananya. Hal ini banyak yang menyebabkan kearah kebijakan itu sendiri menjadi tidak konsisten.

b. Disposisi

Disposisi adalah sebuah sikap dan komitmen dari unsur implementator terhadap sebuah kebijakan atau sebuah program yang wajib dilaksanakan karena setiap kebijakan ataupun program tentu membutuhkan pelaksana yang memiliki keinginan yang kuat dan memiliki komitmen yang tinggi agar mampu mencapai sebuah tujuan yang di harapkan dari kebijakan tersebut. Ada beberapa unsur utama yang dapat

mempengaruhi kemampuan serta kemauan para aparat dilapangan untuk melaksanakan sebuah kebijakan, unsur-unsur tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kognisi adalah ukuran seberapa jauh pemahaman para pelaksana terhadap kebijakan yang akan di implementasikannya. Karena pemahaman terhadap tujuan dari kebijakan itu sangat penting untuk para pelaksana agar tujuan dari sebuah kebijakan tercapai sesuai dengan harapan, karena apabila sistem nilai yang mampu mempengaruhi sikapnya akan berbeda dengan sistem nilai dari pembuat kebijakan, dengan demikian implementasi kebijakan tersebut tidak akan berjalan dengan efektif.
2. Arahan dan tanggapan pelaksanaan. Hal ini tentu meliputi beberapa hal. diantaranya penerimaan, ketidak berpihakan ataupun penolakan pelaksana dalam menyikapi sebuah kebijakan tersebut.
3. Intensitas respons atau tanggapan dari pelaksana dilapangan

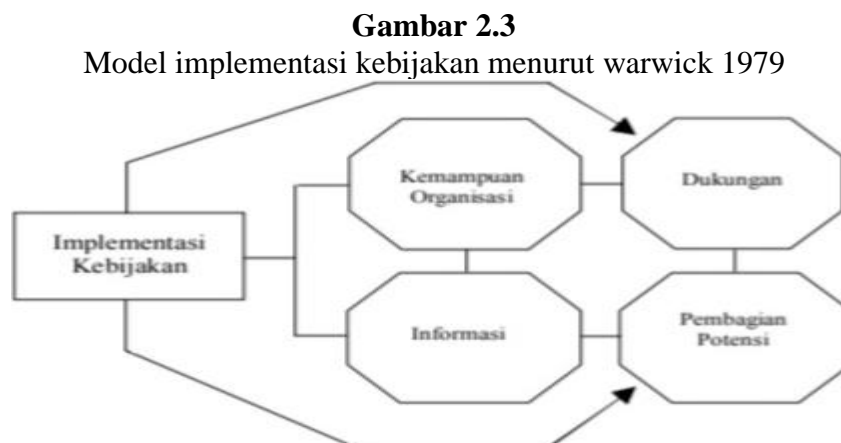
c. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi menurut Edwards III ini adalah bentuk mekanisme kerja yang dibentuk guna mengelola pelaksanaannya dalam sebuah kebijakan. Edward III sangat menekan dengan adanya SOP (*Standart Operating Procedure*) yang akan mengatur cara pekerjaan diantara para pelaksana, apalagi jika pelaksana program tersebut melibatkan banyak instansi.

Berbeda dengan Edward III utarakan oleh Donald P. Warwick (1979:65) bahwasannya dalam tahap implementasi program terdapat dua kategori yang bisa

mempengaruhi berhasil atau tidaknya sebuah kebijakan. Yaitu, dari segi faktor pendorong (*facilitating condition*) dan faktor penghambat (*impeding condition*) itu sendiri.

implementasi menurut warwick mengatakan bahwasannya dalam sebuah implementasi kebijakan ada beberapa faktor atau indikator yang perlu diperhatikan. Diantaranya Kemampuan Organisasi, Informasi, Dukungan, Pembagian potensi. Seperti yang di gambarkan pada Gambar 2.3 berikut ini:



Sumber: warwick (1979)

Dari gambar 2.3 di atas jika dijelaskan dari ke empat model tersebut maka dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kemampuan Organisasi

Pada tahap ini, sebuah implementasi kebijakan dapat kita maksudkan sebagai tolak ukur kemampuan melaksanakan sebuah tugas implementasi yang seharusnya,

yaitu seperti yang telah di tugaskan dan di tetapkan kepada sebuah organisasi bersangkutan. Kemudian untuk mengukur kemampuan sebuah organisasi dalam melaksanakan sebuah implementasi dapat dilihat dari tiga unsur utama, diantaranya yaitu:

- a. Kemampuan teknis,
- b. Kemampuan untuk menjalin hubungan dengan organisasi atau instansi lain dalam artian perlu berkoordinasi dengan pihak pihak yang masih memiliki aitannya dengan implementasi kebijakan tersebut,
- c. Meningkatkan sistem pelayanan itu sendiri atau mengembangkan sebuah *Standard Operating Procedures* (SOP) guna di jadikan pedoman tata aliran kerja dalam pelaksanaan kebijakan.

2. Informasi

Akibat dari kurangnya informasi dari pada aktor /apparat kepada objek kebijakan atau struktur komunikasi yang terjalin antar sesame organisasi atau instansi pelaksana kebijakan yang masih bersangkutan tidak berjalan dengan begitu baik.

3. Dukungan

Kurangnya ketersediaan objek-objek dari kebijakan tersebut dan jika bertentangan atau tidak sesuai dengan pendapat mereka sendiri maka kepatuhan dalam mengimplementasikannya akan semakin tipis untuk di lakukan.

4. Pembagian potensi

Dalam pembagian kewenangan dan tanggung jawab seharusnya dapat di maksimalakn sesuai dengan pembagian tugas-tugas sejak awal seperti adanya

pembatasan pembatasan yang dinilai kurang jelas serta adanya desentralisasi pelaksanaan.

Kemudian seperti yang dikemukakan oleh Metter dan Horn (1975: 462-478) adalah *Policy resources, Policy standard and objectives, Interorganization communication and enforcement activites, Economic, social and conditions, The characteristic of the implementing agencies, The disposition of implementers*, seperti yang digambar pada gambar 2.4 berikut:

Gambar 2.4
Model Variabel Implementasi Kebijakan menurut Van Matter dan Van horn
1975: 462-478



Sumber : Van Matter dan Van Horn (1975: 462-478)

Jika melihat dari variabel yang di berikan oleh Matter dan Horn maka keberhasilan dalam sebuah implementasi kebijakan dapat di katakana bahwa, pertama implementasi membutuhkan sumber daya yang mumpuni baik itu jenis sumber daya manusia ataupun jenis sumber daya lainnya, kedua mengenai standar dan sasaran sebuah

kebijakan haruslah jelas sehingga dapat terukur dan bisa untuk di realisasikan, ke tiga yaitu mengenai komunikasi antar pejabat organisasi karena dalam penguatan implementasi harus di dukung oleh instansi lain yang berkenaan, sedangkan dalam segi ekonomi, sosial dan politik yang dapat mendukung keberhasilan implementasi, karena diukur sejauhmana para kelompok kepentingan dapat memberikan dukungan terhadap implementasi kebijakan. dan yang kelima karakteristik Implementor yang mencakup struktur organisasi, norma yang pegang atau pola hubungan yang dilakukan dalam sebuah birokrasi yang bisa mempengaruhi implementasi sebuah kebijakan tersebut, dan yang terakhir mengenai disposisi implementor yang meliputi tiga hal. Yaitu: Implementor terhadap kebijakan kedua mengenai kognisi sebagai pemahaman para pelaksana terhadap isi kebijakan dan yang terakhir intensitas disposisi implementor prefansi nilai yang dimiliki oleh pelaksana.

2.1.4 Pengertian Anak

Banyak yang mendefinisikan anak secara umum akan tetapi mayoritas mendefinisikan anak berdasarkan pada usia atau umur seseorang. *World Health Organization* (WHO) mengartikan bahwasannya anak sejak mulai dalam kandungan ibu hingga berusia 19 (Sembilan belas) tahun.

Berbeda halnya dengan yang di kemukakan oleh *World Health Organization* (WHO), dalam Psikologi bukan usia yang menjadi tolak ukur untuk memutuskan

“anak” atau “bukan lagi anak” akan tetapi anak tahapan dari perkembangan otak dan mental manusia itu sendiri. Bukan tanpa alasan, psikologi menyatakan bahwa:

Walaupun secara usia biologis dan kronologis seseorang sudah masuk dewasa, akan tetapi pada perkembangan mental jauh lebih lambat di bandingkan dengan orang seusianya maka bisa saja seseorang tersebut diasosiasikan dengan istilah 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:

“Untuk tujuan konvensi ini, seorang anak berarti setiap manusia di bawah usia 18 tahun, kecuali apabila menurut hukum yang berlaku bagi anak tersebut ditentukan bahwa usia dewasa telah di capai lebih awal”.

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

Definisia 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 (delapan belas) 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.

2.1.5 Pernikahan di bawah umur

Banyak definisi yang membahas mengenai pengertian pernikahan di bawah umur mulai dari hukum yang bersifat Internasional dan nasional tidak terkecuali badan-badan yang ada di tubuh (di bawah naungan) perserikatan bangsa-bangsa misalnya *United Nations Children's Fund* atau yang sering kita kenal dengan *Unicef* mendefinisikan pernikahan di bawah umur adalah sebuah pernikahan yang dilakukan dengan resmi ataupun secara tidak resmi yang dilakukan ketika sebelum mencapai usia minimal 18 (delapan belas) tahun. Lain halnya dengan WHO Berbeda dengan Unicef, WHO (*world health organization*) mendefinisikan pernikahan dini atau *early married* adalah sebuah pernikahan yang dilakukan oleh sepasang atau salah satu pasangan yang masih berada dalam kategori anak-anak atau remaja yang usianya masih di bawah usia 19 (sembilan belas) tahun.

Indonesia sendiri dalam undang-undangnya yaitu dalam Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019 atas perubahan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan pada pasal 7 ayat 1 menyatakan bahwa pernikahan bisa di izinkan jika usia minimal 19 (sembilan belas) tahun untuk pria dan wanita, maka dapat di simpulan

bahwa jika kurang dari 19 (sembilan belas tahun) pernikahan tersebut bisa di katakan sebuah pernikahan di bawah umur.

Lain halnya dengan undang-undang nomor 16 tahun 2019, di dalam undang-undang nomor 35 tahun 2014 pasal 1 ayat 1 menegaskan bahwa anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk yang masih berada dalam kandungan, maka bisa di golongkan sebuah pernikahan yang dilakukan di bawah usia 18 tahun menurut undang-undang ini adalah sebuah pernikahan di bawah umur.

Akan tetapi menurut BKKBN pernikahan di bawah umur adalah sebuah pernikahan yang dilangsungkan pada usia di bawah usia produktif yaitu untuk wanita di bawah 20 tahun dan pria di bawah usia 25 tahun, selain itu BKKBN menyatakan bahwa pernikahan dinisangat rentan terhadap banyak masalah, diantaranya masalah kesehatan reproduksi seperti meningkatkan angka kesakitan saat melahirkan dan kematian saat melahirkan di usia muda, dan berpotensi melahirkan bayi prematur dan berat bayi tidak sesuai dengan bayi pada umunya (normal).

Terlepas dari itu semua bahwa secara umum sebuah pernikahan dibawah umur merupakan isntitusi agung untuk mengikat dua orang lawan jenis menjadi satu ikatan keluarga yang dilakukan oleh pasangan yang keduanya masih belum mencukupi secara hukum atau salah satu dari pasangan tersebut belum sesuai dengan hukum yang berlaku, bagaimana pun semua jenis produk hukum harus di tegakan di wilayah kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2.2 Kerangka Pemikiran

Dengan masih terjadinya pernikahan yang melibatkan anak di bawah umur di Kecamatan Cibeber tentu bertentangan dengan UU 35 tahun 2014 tentang Perlindungan anak dan UU no 16 tahun 2019 tentang Perkawinan maka peran instansi terkait sangat diharapkan untuk mencegah terjadinya pernikahan anak di bawah umur, akan tetapi dengan adanya aturan yang memberikan batasan usia perkawinan maka tugas pemerintah sangat dibutuhkan mulai dari lingkungan terkecil.

Dengan masih adanya praktek pernikahan di bawah umur di Kecamatan Cibeber baik kedua orang yang menikah di bawah umur ataupun salah satu orang masih di kategorikan sebagai anak hal ini yang dipengaruhi oleh banyak hal sehingga pernikahan yang melibatkan anak masih terjadi baik yang dilakukan dengan terbuka ataupun yang dilakukan dengan tertutup.

Maka dengan demikian peneliti menggunakan teori warwick (1979:65). Dalam hal ini warwick mengatakan bahwasannya dalam sebuah implementasi kebijakan ada beberapa model yang perlu diperhatikan. Diantaranya Kemampuan Organisasi, Informasi, Dukungan, Pembagian potensi.

1. Kemampuan Organisasi

Kemampuan organisasi adalah tolak ukur Kantor Urusan Agama Kecamatan Cibeber dalam melaksanakan sebuah tugas implementasi yang seharusnya, yaitu seperti yang telah ditugaskan dan ditetapkan kepada Kantor Urusan Agama

Kecamatan Cibeber. Kemudian untuk mengukur kemampuan sebuah organisasi dalam melaksanakan sebuah implementasi dapat dilihat dari tiga unsur utama, diantaranya yaitu:

- a. Kemampuan teknis adalah kemampuan para pelaksana atau staf di Kantor Urusan Agama Kecamatan Cibeber dalam memberikan pemahaman mengenai dampak negatif terjadinya pernikahan anak. Dan kemampuan para staf dalam memberikan pendidikan ataupun sosialisasi dalam lingkungan masyarakat.
- b. Kemampuan adalah tolak ukur Kantor Urusan Agama Kecamatan Cibeber untuk menjalin hubungan dengan organisasi atau instansi lain dalam artian kemampuan dalam melakukan berkoordinasi dengan pihak pihak yang masih memiliki kaitannya dengan implementasi kebijakan tersebut.
- c. Meningkatkan sistem pelayanan adalah mengembangkan sebuah *Standard Operating Procedures* (SOP) guna di jadikan pedoman tata aliran Kantor Urusan Agama Kecamatan Cibeber bekerja dalam pelaksanaan kebijakan antara peraturan perundang-undangan dengan pelaksanaan dilapangan.

2. Informasi

Informasi adalah ketepatan atau kesalahan pemberian informasi dari pada aktor atau staf kepada objek kebijakan atau struktur komunikasi yang terjalin antar Kantor Urusan Agama Kecamatan Cibeber dengan organisasi atau instansi pelaksana kebijakan yang masih bersangkutan tidak berjalan dengan begitu baik.

- a. Transmisi, adalah cara penyampaian Informasi Kantor Urusan Agama Kecamatan Cibeber dengan masyarakat ataupun antara Kantor Urusan Agama Kecamatan Cibeber dengan instansi lainnya.
- b. Kejelasan, adalah pemberian informasi Kantor Urusan Agama Kecamatan Cibeber dengan masyarakat atau antar instansi lainnya dalam memberikan informasi yang berhubungan dengan Kantor Urusan Agama Kecamatan Cibeber dengan masyarakat dan instansi yang berkepentingan di dalamnya.

3. Dukungan

Dukungan adalah ketersediaan sumber daya di Kantor Urusan Agama Kecamatan Cibeber dan objek-objek dari kebijakan tersebut dan jika bertentangan atau tidak sesuai dengan tugas Kantor Urusan Agama Kecamatan Cibeber itu sendiri maka kepatuhan dalam mengimplementasikannya akan semakin tipis untuk di lakukan..

- a. Dukungan Publik, adalah sebuah respons dari masyarakat cibeber dalam penerapan kebijakan yang di jalankan oleh Kantor Urusan Agama Kecamatan Cibeber dan adanya timbal balik dari masyarakat dengan menjalankan suatu kebijakan atau memberikan masukan mengenai cara pelaksanaan kebijakan kepada Kantor Urusan Agama Kecamatan Cibeber.
- b. Dukungan dari pejabat, adalah langkah konsistensi pimpinan dan staf Kantor Urusan Agama Kecamatan Cibeber dalam menyikapi dan melaksanakan sebuah kebijakan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai institusi negara.

4. Pembagian potensi

Pembagian potensi adalah sebuah kepemilikan kewenangan dan tanggung jawab yang dimiliki Kantor Urusan Agama Kecamatan Cibeber yang di maksimalkan sesuai dengan pembagian tugas-tugas sejak awal kepada staf dilingkungan Kantor Urusan Agama Kecamatan Cibeber seperti adanya pembatasan pembatasan yang dinilai kurang jelas serta adanya desentralisasi pelaksanaan.

a. Staf yang cukup

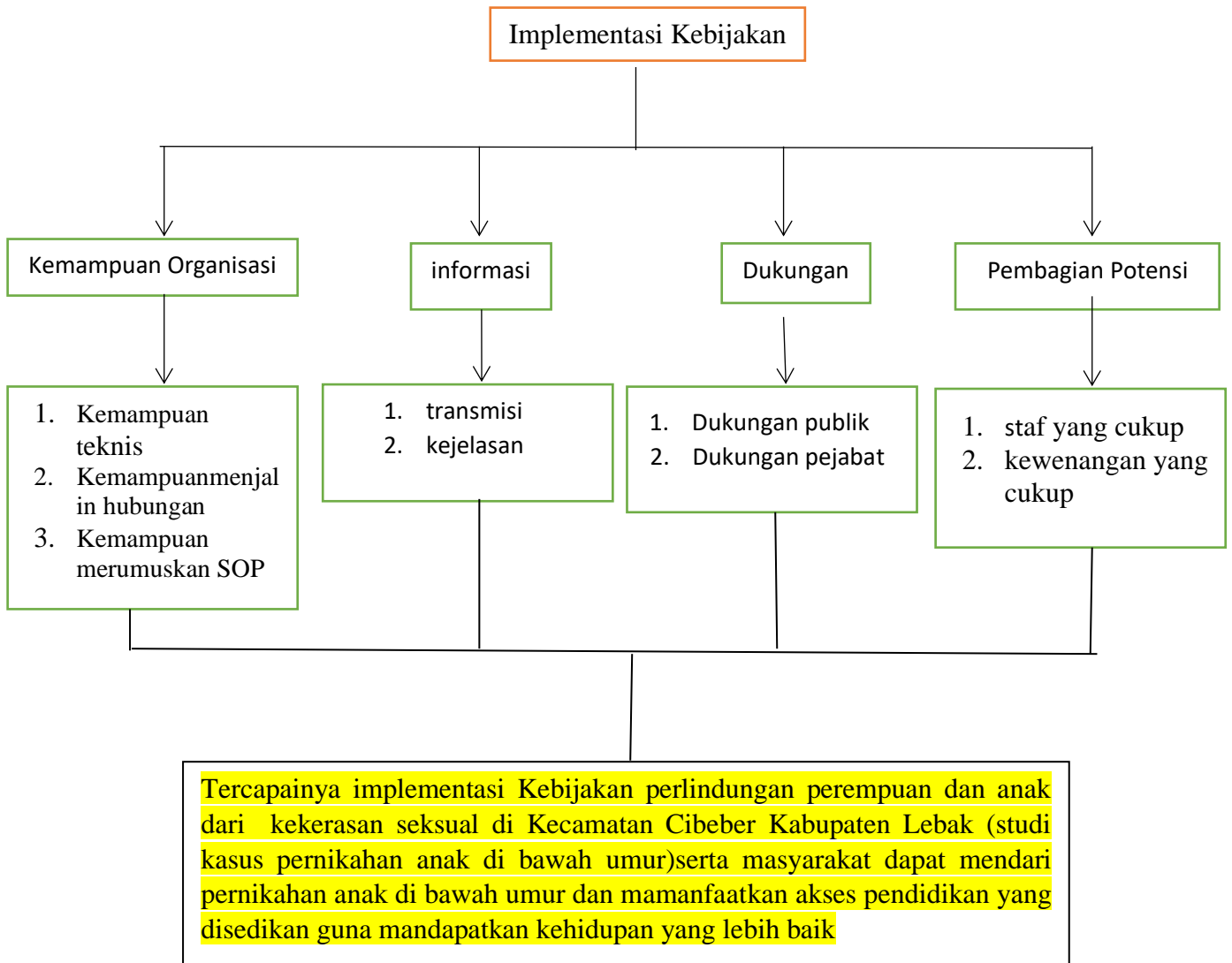
Staf yang cukup adalah Pembagian kerja antar yang sesuai dengan kualifikasi dan kemampuan para staf di Kantor Urusan Agama Kecamatan Cibeber yang dapat saling berfokus pada tugas dan fungsi di setiap bagiannya masing masing.

b. Kewenangan yang cukup

Kewenangan adalah pemberian langkah untuk mengambil suatu keputusan oleh Kantor Urusan Agama Kecamatan Cibeber yang tidak tertulis dalam pengambilan sebuah keputusan agar pelaksanaan kebijakan di Kecamatan Cibeber terus berjalan dengan sebagaimana mestinya.

Setelah melihat uraian di atas, maka jika semua model implementasi tersebut dapat dilaksanakan dengan baik dan sesuai dengan aturan maka bukan tidak mungkin tingkat pernikahan di bawah umur di kecamatan cibeber dapat diminimalisir dengan maksimal. Berikut ini adalah bagan 2.1 Model Implementasi menurut Warwick 1979:

Bagan2.1
Model implementasi kebijakan menurut warwick



Sumber: Hasil penelitian 2021

2.3 Preposisi

Implementasi kebijakan Perlindungan Perempuan dan anak dari kekerasan seksual di kecamatan Cibeber Kabupaten Lebak (studi kasus pernikahan anak di

bawah umur) meliputi model kemampuan organisasi, dukungan, informasi dan pembagian potensi.