

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Administrasi Publik**

Administrasi Negara menurut T. Keenan (2008:3), adalah proses dimana sumber daya dan personal publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Penulis buku juga menyebutkan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu yang ditujukan untuk mengatur *public affairs* dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan. Sebagai suatu disiplin ilmu, administrasi publik bertujuan untuk memecahkan beberapa masalah publik melalui perbaikan atau penyempurnaan terutama dibidang organisasi, sumberdaya manusia dan keuangan.

Menurut Soesilo Zauhar (1992: 27), “Ilmu Pemerintahan itu sama dengan Ilmu Administrasi Negara, karena pada hakekatnya Administrasi Negara adalah Amerikanisasi Ilmu Pemerintahan yang berasal dari Eropa”. Menurut Dwight Waldo dalam Zauhar (1992: 28) dijelaskan bahwa ada dua definisi Administrasi Negara, pertama, Administrasi Negara itu tidak lain adalah pengelolaan terhadap sumber daya manusia dan non manusia untuk mencapai tujuan pemerintah. Definisi kedua menggambarkan Administrasi Negara selain sebagai bidang kajian intelektual atau suatu disiplin, juga menggambarkan Administrasi Negara sebagai aktivitas

pengelolaan terhadap masalah kenegaraan, secara eksplisit juga bisa dikatakan sebagai seni.

Menurut Nigro Bersaudara dalam Inu Kencana (2006: 24) mengemukakan bahwa:

1. Administrasi publik adalah suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintah
2. Administrasi publik meliputi ketiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislative, dan yudikatif serta hubungan diantara mereka.
3. Administrasi publik mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah dan karenanya merupakan sebagian dari proses-proses politik
4. Administrasi publik dalam beberapa hal berbeda penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.

Berdasarkan beberapa definisi atau pengertian yang dijelaskan para pakar Administrasi Publik, dapat ditarik benang merah bahwa Administrasi Publik adalah kegiatan yang dilaksanakan sekelompok orang atau pemerintah yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan Negara, termasuk yang terdapat dalam masyarakat serta untuk memenuhi kebutuhan masyarakat melalui kebijakan publik atau program yang tepat.

## **B. Kebijakan Publik**

### **1. Kebijakan Publik**

Budi Winarno dalam bukunya “Teori dan Proses Kebijakan Publik”, ia mempergunakan istilah kebijakan. Kebijakan digunakan untuk menunjuk perilaku seorang actor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah actor dalam atau suatu bidang kegiatan tertentu (Budi Winarno, 2002:14).

Berkaitan dengan pengertian Kebijakan tersebut, Carl Frederich dalam Budi Winarno (2002:16) memberikan pengertian sebagai berikut:

Kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tujuan tertentu.

Wahab (2008:42) mengatakan bahwa terdapat perbedaan antara kebijakan dan keputusan tepatnya :kebijakan ruang lingkupnya jauh lebih besar daripada keputusan. Kebijakan pada umumnya terdiri dari serangkaian beberapa keputusan yang saling terkait. William R. Dill dalam Islamy (2003:22) mengatakan bahwa keputusan adalah “a choice among alternative”.

Thomas R. Dye dalam Islamy (2001:18) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah “Whatever government choose to do or not to do”. Dye juga memaknai

kebijakan publik sebagai suatu upaya untuk mengetahui beberapa hal yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa mereka melakukannya, dan apa yang menyebabkan mereka melakukan hal tersebut secara berbeda beda. Dye juga mengatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan, maka tindakan tersebut memiliki tujuan. Kebijakan publik tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan hanya merupakan keinginan pemerintah atau pejabat saja. Disamping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan publik. Hal ini disebabkan karena sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besar dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

George C. Edwards dan Ira Sharkansky dalam Islamy (2002:18) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah “what government say and do, or not to do”. Selanjutnya George C. Edwards dan Ira Sharkansky menjelaskan bahwa kebijakan publik dapat diterapkan secara jelas dalam perundang undangan atau dalam bentuk pidato pejabat pemerintah ataupun berupa program dan tindakan yang dilakukan pemerintah dalam Hosio (2006:16).

Berdasarkan pengertian keputusan, kebijakan, dan kebijakan publik menurut para ahli yang telah dijabarkan sebelumnya, maka dapat dibuat suatu kesimpulan sebagai berikut:

- a. Keputusan adalah suatu pilihan terhadap berbagai macam pilihan alternatif.
- b. Kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan beberapa hambatan dan kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Kebijakan tersebut berupa serangkaian keputusan yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang actor atau sekelompok stakeholder.
- c. Kebijakan publik adalah sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pejabat publik untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah dan hal tersebut ditujukan sekaligus berpengaruh terhadap sejumlah besar orang. Kebijakan publik berupa undang-undang dalam bentuk pidato pejabat publik ataupun berupa beberapa program dan tindakan yang dilakukan maupun yang tidak dilakukan pejabat publik.

Berdasarkan uraian di atas, maka definisi kebijakan publik yang akan digunakan untuk kepentingan penelitian ini merupakan sintesis dari beberapa ahli, yaitu serangkaian keputusan yang memberikan arah atau koridor bertindak bagi yang berwenang, yaitu pemerintah untuk memecahkan masalah publik, dalam hal ini adalah masalah Kota Layak Anak, khususnya menyangkut pemenuhan beberapa indikator untuk mewujudkan Kota Layak Anak.

Secara sederhana Nugroho (2006:31), bentuk kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi tiga bentuk, yaitu:

- a. Kebijakan yang bersifat makro/umum atau mendasar misalnya di Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Daerah atau peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan daerah.
- b. Kebijakan yang bersifat menengah atau penjelasan pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk peraturan menteri, surat edaran menteri, peraturan gubernur, peraturan bupati/walikota, surat keputusan bersama antar menteri, gubernur, bupati/walikota.
- c. Kebijakan yang bersifat mikro yaitu kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasinya dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik dibawah Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota.

Menurut James E. Anderson dalam Sutopo dan Sugiyanto (2001:5), kebijakan publik dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Substantive policies and procedural policies. Substantive policies adalah kebijakan yang dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh pemerintah. Procedural policies adalah suatu kebijakan yang dilihat dari

pihak-pihak mana saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik, serta bagaimana suatu kebijakan publik diimplementasikan.

- b. *Distributive, redistributive, and self regulatory policies.* *Distributive policies* adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan atau keuntungan bagi individu, kelompok, swasta atau masyarakat tertentu. *Redistributive* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, kepemilikan, atau hak-hak diantara kelas-kelas dan kelompok-kelompok penduduk, *self regulatory policies* adalah pembatasan atau pelarangan perbuatan tindakan bagi seseorang atau sekelompok orang.
- c. *Material policies* adalah kebijakan yang mengatur pengalokasian atau penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi para penerimanya, atau mengenakan beban-beban bagi mereka yang mengalokasikan sumber-sumber material tersebut.
- d. *Public goods and private goods policies.* *Public Goods Policies* adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang dan pelayanan-pelayanan untuk kepentingan orang banyak. *Private Goods Policies* merupakan kebijakan tentang penyediaan barang atau pelayanan untuk kepentingan perorangan yang tersedia di pasar bebas, dengan imbalan biaya tertentu.

Setiap kebijakan tidak lepas dari peran berbagai aktor, dalam kebijakan dapat berarti individu-individu atau kelompok-kelompok, dimana para pelaku ini terlibat dalam kondisi tertentu sebagai suatu sub system kebijakan. Menurut Howlett dan Ramesh (1995), aktor-aktor dalam kebijakan terdiri atas lima kategori, yaitu sebagai berikut:

- a. Aparatur yang dipilih (*elected official*) yaitu berupa eksekutif dan legislative
- b. Aparatur yang ditunjuk (*appointed official*), sebagai asisten birokrat, biasanya menjadi kunci dasar dan figure sentral dalam proses kebijakan atau subsistem kebijakan.
- c. Kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*), pemerintah dan politikus seringkali membutuhkan informasi yang disajikan oleh kelompok-kelompok kepentingan guna efektivitas pembuatan kebijakan.
- d. Organisasi-organisasi penelitian (*research organization*) berupa akademisi dari universitas, kelompok para ahli atau konsultan kebijakan, dan
- e. Media Massa (*mass media*), sebagai jaringan hubungan krusial di antara Negara dan masyarakat sebagai media sosialisasi dan komunikasi melaporkan permasalahan yang dikombinasikan antara peran reporter dengan peran analis aktif sebagai advokasi solusi.

Howlett dan Ramesh (1995) menjelaskan bahwa eksekutif atau kabinet kebanyakan merupakan pemain kunci dalam sub-sistem implementasi kebijakan, dimana tugas pokoknya adalah memimpin Negara, di samping itu ada aktor lain yang

terlibat dan bekerja sama dengan eksekutif dalam membuat suatu kebijakan legislative. Selain mengadakan fungsi tersebut, legislatif juga mengontrol kebijakan pemerintah, memberikan masukan terhadap kebijakan yang dibuat sebagai wadah untuk hak bertanya terhadap suatu permasalahan dan mendiskusikannya dengan pemerintah, juga mengadakan perubahan atas suatu kebijakan.

Fungsi utama dari Negara adalah mewujudkan, menjalankan dan melaksanakan kebijaksanaan bagi seluruh masyarakat. Hal ini berkaitan dengan tujuan-tujuan paling penting kebijakan pemerintah pada umumnya, yaitu:

- a. Memelihara ketertiban umum
- b. Memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal
- c. Memadukan berbagai aktivitas.
- d. Menunjuk dan membagi benda material dan non material (Bambang Sunggono, 1994:12)

## **2. Implementasi Kebijakan Publik**

Studi Implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam prakteknya, implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan implementasi kebijakan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi dari berbagai kepentingan. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang

dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Proses implementasi bukanlah suatu proses yang mudah untuk dilaksanakan karena dalam implementasi kebijakan masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam formulasi kebijakan muncul di lapangan. Menurut Bardach (1991:3) dalam Augustino (2008:138), kerumitan proses implementasi dinyatakan sebagai berikut:

“... adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskan dalam kata-kata dan slogan yang kedengarannya enak di telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengar. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien.”

Sementara itu, Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya yang berjudul *Implementation and Public Policy* (1983:61) seperti yang dikutip dalam Augustino (2008:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut:

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

Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier juga menjelaskan makna implementasi seperti dalam Wahab (2008:56) adalah sebagai berikut:

“Memahami apa yang sebenarnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah

disahkannya pedoman- pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian/kejadian.”

Menurut Chema dan Rondinelli dalam Tangkilisan (2005:219), “implementasi dalam pengertian luas adalah pelaksanaan suatu program kebijaksanaan dan dijelaskan bahwa suatu proses interaksi adalah diantara merancang dan menentukan suatu sasaran yang diinginkan”. Implementasi merupakan pelaksanaan atau penerapan suatu program yang dalam hal ini tidak hanya pembuat kebijakan saja yang melakukan program tersebut, tetapi juga dilakukan oleh individu-individu, pejabat, kelompok-kelompok, pemerintah, atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Model kebijakan dalam implementasi kebijakan merupakan bentuk dari kebijakan tersebut dan mempunyai karakteristik tersendiri. Model pendekatan implementasi kebijakan berikut salah satunya yang dirumuskan oleh Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation* (1975).

Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini menjelaskan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model ini juga menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, variable-variabel tersebut yaitu:

1. Ukuran dan tujuan kegiatan;
2. Sumber daya;
3. Ciri-ciri atau sifat instansi pelaksana;
4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksana;
5. Sikap para pelaksana; dan
6. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik

Secara rinci variabel-variabel implementasi kebijakan publik model Van Meter dan Van Horn dijelaskan sebagai berikut:

1. Ukuran dan tujuan kegiatan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan (Agustino, 2006). Van Meter dan Van Horn (dalam Sulaeman, 1998) mengemukakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustrated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari

terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana (*implementators*). Arah disposisi para pelaksana (*implementators*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang “*crucial*”. Implementators mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1975:46).

## 2. Sumber-sumber Kebijakan

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Derthicks (dalam Van Mater dan Van Horn, 1974) bahwa: “*New town study suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program*”.

Van Mater dan Van Horn (dalam Widodo 1974) menegaskan bahwa:

”Sumber daya kebijakan (*policy resources*) tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya

ini terdiri atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan(*implementasi*) suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan.”

### 3. Ciri-ciri atau Sifat Intansi Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

Menurut Edward III, 2 (buah) karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah prosedur-prosedur kerja standar (SOP = *Standard Operating Procedures*) dan fragmentasi.

- a. *Standard Operating Procedures* (SOP). SOP dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tipikal di masa lalu mungkin mengambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi atau program baru. SOP sangat mungkin

menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar probabilitas SOP menghambat implementasi (Edward III, 1980).

- b. Fragmentasi. Fragmentasi berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi Negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan di antara beberapa unit organisasi. *“fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units.”* (Edward III, 1980). Semakin banyak aktor-aktor dan badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan keputusan-keputusan mereka, semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi. Edward menyatakan bahwa secara umum, semakin koordinasi dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk berhasil (Edward III, 1980).

#### 4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksana

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van Mater (dalam Widodo 1974) apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*implementors*). Yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi.

Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan menjadi sulit untuk bisa dicapai. Dengan kejelasan tersebut, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui beberapa hal yang diharapkan darinya dan tahu beberapa hal yang harus dilakukan. Dalam suatu organisasi publik, pemerintah daerah misalnya, komunikasi sering merupakan proses yang sulit dan kompleks. Proses pentransferan berita kebawah di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, dan ke komunikator lain, sering mengalami gangguan (*distortion*) baik yang disengaja maupun tidak. Jika sumber komunikasi berbeda memberikan interpretasi yang tidak sama (*inconsistent*) terhadap suatu standar dan tujuan, atau sumber informasi sama memberikan interpretasi yang penuh dengan pertentangan (*conflicting*), maka pada

suatu saat pelaksana kebijakan akan menemukan suatu kejadian yang lebih sulit untuk melaksanakan suatu kebijakan secara intensif.

Dengan demikian, prospek implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (*accuracy and consistency*) (Van Mater dan Varn Horn, dalam Widodo 1974). Disamping itu, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil, demikian sebaliknya.

##### 5. Sikap Para Pelaksana

Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2006:149):

”sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan”.

Sikap mereka itu dipengaruhi oleh pandangannya terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Van Mater dan Van Horn (1974) menjelaskan disposisi bahwa implementasi kebijakan diawali dengan

penyaringan (*befiltered*) lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana (*implementors*) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pertama, pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, kedua, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah hal yang sangat penting karena, bagaimanapun juga implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustrated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implementators*) terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang “*crucial*”. Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1974).

Sebaliknya, penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan diantara mereka yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut, adalah merupakan suatu potensi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan (Kaufman dalam Van Mater dan Van Horn, 1974). Pada

akhirnya, intensitas disposisi para pelaksana (*implementors*) dapat mempengaruhi pelaksana (*performance*) kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini, akan bisa menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan.

#### 6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, Politik

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

#### **C. Teori Pelayanan Publik (New Public Service)**

Denhardt dan Denhardt dalam bukunya yang berjudul "*The New Public Service, Serving Not Steering*"(2003:28) membagi paradigma administrasi Negara menjadi tiga paradigma, yaitu Old Public Administration, New Public Management, New Public Service. Paradigma OPA merupakan gagasan dasar dari beberapa paradigma klasik dalam administrasi Negara yang dikemukakan oleh Henry Fayol, sedangkan gagasan mengenai NPM dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler, dan yang terbaru adalah NPS yang mencoba menawarkan ide bahwa kepentingan public dilandasi oleh hak asasi masyarakat, partisipasi, dan demokrasi.

**Tabel 1: Diferensiasi OPA, NPM, dan NPS**

Sumber: Denhardt dan Denhardt (2003:28)

Aspek	OPA	NPM	NPS
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
Rasionalitas dan model perilaku manusia	Rasionalitas synoptic (administrative man)	Teknis dan rasionalitas ekonomi (economic man)	Rasionalitas strategis atau rasionalitas formal (politik, ekonomi dan organisasi)
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan public mewakili agregasi kepentingan individu	Kepentingan public adalah hasil dialog berbagai nilai
Responsivitas birokrasi public	Clients dan constituent	Customer	Citizens
Peran pemerintah	Rowing	Steering	Serving
Pencapaian tujuan	Badan pemerintah	Organisasi privat dan non profit	Koalisi antar organisasi public, nonprofit dan privat
Akuntabilitas	Hierarki administrative dengan jenjang yang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pelanggan	Multiaspek
Diskresi administrasi	Diskresi terbatas	Diskresi diberikan secara luas	Diskresi dibutuhkan namun dibatasi dan bertanggung jawab
Struktur organisasi	Birokratik yang ditandai dengan otoritas top-down	Desentralisasi organisasi dengan control utama berada pada para agen	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator	Gaji dan keuntungan proteksi	Semangat entrepreneur	Pelayanan public dengan keinginan melayani masyarakat

Teori NPS memandang bahwa birokrasi adalah alat rakyat dan harus tunduk kepada apapun suara rakyat ,sepanjang suara itu rasioanal dan legimate secara normative dan konstitusional. seorang pimpinan dalam birokrasi bukanlah semata – mata makhluk ekonomi seperti yang diungkapkan dalam teori NPM ,melainkan juga makhluk yang berdimensi social,politik dan menjalankan tugas sebagai pelayan public.

Ada 7 (tujuh) prinsip NPS (Denhardt & Denhardt, 2003) yang berbeda dari OPA dan NPM.

1. Melayani masyarakat sebagai warga negara, bukan pelanggan;
2. Memenuhi kepentingan publik;
3. Mengutamakan warganegara di atas kewirausahaan;
4. Berpikir strategis dan bertindak demokratis;
5. Menyadari kompleksitas akuntabilitas;
6. Melayani bukan mengarahkan;
7. Mengutamakan kepentingan masyarakat bukan produktivitas;

#### **D. Kota Layak Anak**

##### **1. Pengertian Kota Layak Anak**

Dalam buku pedoman Kota Layak Anak (2008) di jelaskan bahwa Kota Layak Anak merupakan istilah yang diperkenalkan pertama kali oleh Kementerian

Negara Pemberdayaan Perempuan tahun 2005 melalui Kebijakan Kota Layak Anak. Karena alasan untuk mengakomodasi pemerintahan kabupaten, belakangan istilah Kota Layak Anak menjadi Kabupaten/Kota Layak Anak dan kemudian disingkat menjadi KLA.

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. Indonesia menyatakan komitmen untuk menjamin setiap anak diberikan masa depan yang lebih baik dengan ratifikasi Konvensi Hak Anak. Sejak itu tercapailah kemajuan besar, sebagaimana tercantum dalam laporan Pemerintah Indonesia mengenai pelaksanaan Konvensi Hak Anak ke Komite Hak Anak, yang dilaksanakan di Kota Jenewa, lebih banyak anak bersekolah dibandingkan di masa sebelumnya, lebih banyak anak mulai terlibat aktif dalam keputusan menyangkut kehidupan mereka, dan sudah tersusun pula peraturan perundang-undangan penting yang melindungi anak.

Menurut Nirwono Joga (2007) Kota Layak Anak adalah suatu kota yang di dalamnya telah diramu semangat untuk memberikan jaminan perlindungan terhadap anak dan hak-haknya dalam proses pembangunan kota yang berkelanjutan. Kota yang menciptakan lingkungan yang kondusif bagi anak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat

kemanusiaan, mendapat perlindungan dari kekerasan (fisik dan nonfisik) serta diskriminasi.

Menurut Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak, Kabupaten/Kota Layak Anak yang selanjutnya disingkat KLA adalah kabupaten/kota yang mempunyai sistem pembangunan berbasis hak anak melalui pengintegrasian komitmen dan sumberdaya pemerintah, masyarakat dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam kebijakan, program dan kegiatan untuk menjamin terpenuhinya hak anak. Upaya mewujudkan KLA tidak bisa dilakukan sendiri atau hanya oleh pemerintah saja. Kemitraan dengan berbagai pihak merupakan pilihan utama yang harus dilakukan. Kemitraan yang terbangun dapat saling berintegrasi dan bersinergi menjadi suatu kesatuan yang saling mengisi dan membutuhkan satu dengan yang lainnya.

Beberapa prinsip kunci yang menjadi dasar pembangunan Kota Layak Anak menurut Peraturan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 11 Tahun 2011 adalah:

- a. Tata pemerintahan yang baik, yaitu transparansi, akuntabilitas, partisipasi, keterbukaan informasi, dan supremasi hukum
- b. Non-diskriminasi: Kota Layak Anak adalah kabupaten/kota yang layak dan inklusif untuk semua anak. Kabupaten/kota yang memenuhi kebutuhan dan

memberikan perhatian khusus pada anak yang mengalami diskriminasi dalam mengakses hak-hak anak mereka dalam beberapa arah yang berbeda.

- c. Kepentingan terbaik untuk anak: Kota Layak Anak menjamin kepentingan terbaik untuk anak dan menjadikan anak sebagai pertimbangan utama dalam semua tindakan yang terkait dengan urusan anak.
- d. Setiap anak mempunyai hak hidup, kelangsungan hidup, dan berkembang maksimal: Kota Layak Anak berusaha memberikan jaminan untuk hidup dan kelangsungan hidup kepada anak untuk berkembang optimal dengan menciptakan kondisi-kondisi yang mendukung pada masa anak-anak, perkembangan dalam konteks Konvensi Hak Anak berarti perkembangan fisik, mental, spiritual, moral, dan perkembangan psikologi dan sosial anak.
- e. Mendengar dan menghormati pandangan anak: Anak-anak dilibatkan dan didengar pikiran dan pendapatnya di dalam Kota Layak Naka. Mereka aktif berperan serta sebagai warga kota dan pemegang hak untuk mempromosikan dan mendorong kebebasan mengekspresikan pendapat pada semua persoalan yang memengaruhi mereka.

Peran dari masing-masing harus sesuai dengan kemampuan dan keahlian yang dimiliki oleh setiap individu dan atau institusi. Menurut YKAI, peran dari pemerintah dan pihak terkait dalam upaya mewujudkan KLA meliputi ([ww.ykai.net](http://ww.ykai.net) accessed 20 May 2015)

- a. Pemerintah: Pemerintah bertanggung jawab dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan nasional dan memfasilitasi kebijakan KLA. Selain itu pemerintah juga melakukan koordinasi dalam pelaksanaan kebijakan KLA.
- b. Asosiasi Pemerintahan Kabupaten/Kota Seluruh Indonesia: APKSI/APBKI sebagai jaringan komunikasi antar kabupaten/kota mempunyai posisi strategis

untuk wadah bertukar pengalaman dan informasi antar antar anggota untuk memperkuat pelaksanaan KLA di masing-masing kabupaten/kota.

- c. Pemerintah Kabupaten/Kota: pemerintah kabupaten/kota bertanggung jawab dalam membuat kebijakan dan menyusun perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi, pelaporan, dan memobilisasi potensi sumber daya untuk pengembangan KLA.
- d. Organisasi Non Pemerintah dan Organisasi Kemasyarakatan: Organisasi Non Pemerintah dan Organisasi Kemasyarakatan mempunyai peran penting dalam menggerakkan masyarakat untuk mendukung pelaksanaan KLA.
- e. Sector Swasta dan Dunia Usaha: Sektor swasta dan dunia usaha merupakan kelompok potensial dalam masyarakat yang memfasilitas dukungan pendanaan yang bersumber dari alokasi *Corporate Social Responsibility* untuk mendukung terwujudnya KLA.
- f. Lembaga Internasional: Lembaga internasional sebagai lembaga memfasilitasi dukungan sumber daya internasional dalam rangka mempercepat terwujudnya KLA.
- g. Komuniti (Masyarakat): Masyarakat bertanggung jawab mengefektifkan pelaksanaan, monitoring, dan evaluasi program KLA dengan memberikan masukan berupa informasi yang objektif dalam proses monitoring dan evaluasi.

- h. Keluarga: Keluarga merupakan wahana pertama dan utama memberikan pengasuhan, perawatan, bimbingan, dan pendidikan dalam pemenuhan hak dan perlindungan anak.
- i. Anak: Anak merupakan unsure utama dalam pengembangan KLA perlu diberi peran dan tanggung jawab sebagai agen perubahan.

Menurut Peraturan Kementrian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 11 Tahun 2011, pengembangan KLA bertujuan untuk membangun inisiatif pemerintahan kabupaten/kota yang mengarah pada upaya transformasi konsep hak anak ke dalam kebijakan, program, dan kegiatan untuk menjamin terpenuhinya hak anak di kabupaten/kota.

## **2. Indikator Kota Layak Anak**

Dalam pelaksanaan dan pembangunan KLA, perlu adanya indikator maupun standard KLA. Dijelaskan dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak Pasal 5 yaitu:

1. Setiap kabupaten/kota dapat dikategorikan sebagai KLA apabila telah memenuhi hak anak yang diukur dengan Indikator KLA.
2. Indikator KLA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. Penguatan kelembagaan; dan
  - b. Klaster hak anak;

Selanjutnya juga dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak dalam pasal 6 menjelaskan mengenai lebih rinci mengenai maksud dan tujuan dari pasal 5 ayat 2 huruf a di atas, yaitu:

- a. Adanya peraturan perundang-undangan dan kebijakan untuk pemenuhan hak anak;
- b. Persentase anggaran untuk pemenuhan hak anak, termasuk anggaran untuk penguatan kelembagaan;
- c. Jumlah peraturan perundang-undangan, kebijakan, program dan kegiatan yang mendapatkan masukan dari Forum Anak dan kelompok anak lainnya;
- d. Tersedia sumber daya manusia (SDM) terlatih dalam menerapkan KHA dan mampu menerapkannya ke dalam kebijakan, program dan kegiatan;
- e. Tersedia data anak terpilah menurut jenis kelamin, umur, dan kecamatan;
- f. Keterlibatan lembaga masyarakat dalam pemenuhan hak anak; dan
- g. Keterlibatan dunia usaha dalam pemenuhan hak anak.

Selanjutnya dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak merincikan lebih lanjut mengenai maksud dari pasal 5 ayat 2 huruf b yaitu:

- a. Hak sipil dan kebebasan;

- b. Lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif;
- c. Kesehatan dasar dan kesejahteraan;
- d. Pendidikan, pemanfaatan waktu luang, dan kegiatan budaya; dan
- e. Perlindungan khusus.

### **3. Kebijakan Perlindungan Anak**

Masalah perlindungan anak adalah sesuatu yang kompleks dan menimbulkan berbagai macam permasalahan yang tidak selalu dapat diatasi secara perseorangan, tetapi harus bersama-sama dan penyelesaiannya menjadi tanggungjawab bersama. Untuk mengetahui terjadinya perlindungan yang baik atau buruk, tepat atau tidak tepat, maka harus memperhatikan fenomena mana yang relevan, yang mempunyai peran penting dalam terjadinya kegiatan perlindungan anak. Arif gosita (1985:3) mengatakan bahwa perlindungan anak adalah suatu kegiatan bersama yang bertujuan mengusahakan pengamanan, pengadaan dan pemenuhan kesejahteraan dan jasmaniah anak itu dilindungi dan bertanggung jawab terhadap adanya dan pelaksanaan perlindungan tersebut. Menurut Undang-Undang Perlindungan Anak No. 23 Tahun 2003 dalam pasal 1 ayat (1) menyatakan:

“Perlindungan anak adalah serangkaian kegiatan untuk melindungi anak sejak dalam kandungan, agar anak dapat terjamin kelangsungan hidupnya, tumbuh dan berkembang serta terbebas dari perlakuan delinkuensi dan tindak kekerasan fisik, mental, rohani maupun sosial secara wajar sesuai dengan harkat dan martabatnya.”

Perlindungan anak merupakan suatu usaha yang mengadakan kondisi dimana setiap anak dapat melaksanakan hak dan kewajibannya secara seimbang dan manusiawi. Perlindungan anak juga merupakan perwujudan adanya keadilan dalam

suatu masyarakat. Dengan demikian perlindungan anak harus diusahakan dalam berbagai bidang kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

Undang-Undang No. 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak pada pasal 2 ayat (2) dan (3) menyatakan: “Anak berhak atas pemeliharaan dan perlindungan baik semasa dalam kandungan maupun sesudah dilahirkan. Anak berhak atas perlindungan-perlindungan terhadap pemenuhan dan perkembangan dengan wajar.”

Undang-undang di atas dengan jelas menyatakan perlu adanya perlindungan anak dalam rangka mengusahakan kesejahteraan anak dan perlakuan adil terhadap anak. Perlindungan anak merupakan tanggungjawab secara individu, kolektif, dan pemerintah demi tercipta dan tercapainya kepentingan bersama dan nasional. Dalam rangka membuat kebijakan mengenai perlindungan anak, perlu diusahakan inventarisasi beberapa faktor yang menghambat dan mendukung kegiatan perlindungan anak. Kepastian hukum sangat dibutuhkan dan untuk mencegah beberapa akibat negative yang tidak diinginkan.

#### **4. Pendidikan Anak Usia Dini**

Pendidikan akhlak pada anak memang harus ditanamkan pada masa kanak-kanak. agar akhlak tersebut melekat sampai anak menjadi dewasa. Di samping pendidikan akhlak yang diberikan pada masa anak prenatal (anak dalam kandungan), ada juga pendidikan akhlak yang diberikan pada anak usia dini (usia sekolah). Adapun yang dimaksud dengan usia dini adalah kelompok anak yang berada dalam

proses pertumbuhan dan perkembangan (koordinasi motorik halus dan kasar), intelegensi (daya pikir, daya cipta, kecerdasan emosi, dan kecerdasan spiritual), sosial emosional (sikap dan perilaku serta agama), bahasa dan komunikasi yang khusus sesuai dengan tingkat pertumbuhan dan perkembangan anak.

Berdasarkan Undang-Undang No.20 Tahun 2003, yang dimaksud dengan anak usia dini adalah kelompok manusia yang berusia 0-6 tahun. Pendidikan anak usia dini (PAUD) adalah suatu proses pembinaan tumbuh kembang anak usia lahir hingga enam tahun secara menyeluruh, yang mencakup aspek fisik dan non fisik dengan memberikan rangsangan bagi perkembangan jasmani, rohani (moral dan spiritual), motorik, akal pikir, emosional dan sosial yang tepat agar anak dapat tumbuh dan berkembang secara optimal. (Mansur, 2005:88-89). Tujuan dari pendidikan anak usia dini salah satunya adalah memberikan pengalaman dan kesempatan yang akan membantu penguasaan kemampuan pada semua bidang perkembangan untuk meningkatkan kesempatan berhasil ketika anak memasuki jenjang pendidikan formal selanjutnya. Pendidikan pada anak usia dini atau anak usia sekolah dilaksanakan dalam suatu lembaga pendidikan yang melaksanakan pembinaan pendidikan dan pengajaran dengan sengaja, teratur dan terencana, yaitu di sekolah.