

DISERTASI

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN PEREMPUAN
DAN ANAK DI DINAS PEMBERDAYAAN PEREMPUAN
DAN PERLINDUNGAN ANAK DI KOTA MAKASSAR**

***IMPLEMENTATION OF WOMEN AND CHILDREN
PROTECTION POLICIES IN THE WOMEN'S
EMPOWERMENT AND PROTECTION OF CHILDREN
AGENCY IN MAKASSAR CITY***

**Oleh:
Saenab
Nim: E013181003**



**PROGRAM DOKTORAL ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
MAKASSAR
2021**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN
PEREMPUAN DAN ANAK DI DINAS PEMBERDAYAAN
PEREMPUAN DAN PERLINDUNGAN ANAK DI KOTA
MAKASSAR**

**Disertasi
Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor**

**Program Studi
Administrasi Publik**

Disusun dan diajukan oleh :

SAENAB

Kepada

**PROGRAM DOKTORAL ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
MAKASSAR
2021**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK DI DINAS PEMEBRDAYAAN PEREMPUAN DAN PERLINDUNGAN ANAK KOTA MAKASSAR

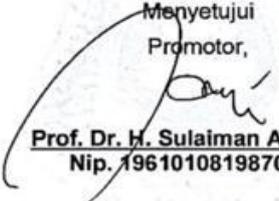
Disusun dan diajukan oleh

SAENAB

E013181003

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Pada tanggal 26 Juli 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

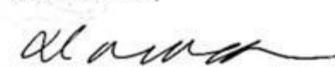
Menyetujui
Promotor,


Prof. Dr. H. Sulaiman Asang, MS.
Nip. 196101081987021001

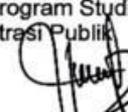
Co. Promotor,


Prof. Dr. Hamsinah, M.Si.
Nip. 19551103198702201

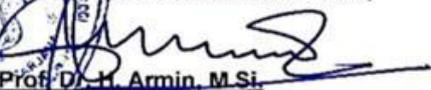
Co. Promotor,


Dr. Muhammad Rusdi, M.Si.
Nip. 197003011990031001

Ketua Program Studi
Administrasi Publik


Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.
Nip. 196012311986011005

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,


Prof. Dr. H. Armin, M.Si.
Nip. 196511091991031008



PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

NAMA : SAENAB
NIM : E013181003
PROGRAM STUDI : Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Agustus 2020
Yang Membuat Pernyataan



SAENAB
NIM. E013181003

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, penulis ucapkan rasa syukur kehadiran ALLAH SWT, zat yang Maha Agung, Maha Pengasih, dan Bijaksana atas segala limpahan Rahmat dan Karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan disertasi dengan judul “(Implementasi Kebijakan Perlindungan Perempuan Dan Anak di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar)” ini tepat waktu sesuai yang telah direncanakan.

Disertasi ini disusun guna memenuhi salah satu syarat dalam penyelesaian studi Doktor pada Program Studi Administrasi Publik, Program Pascasarjana Fisip Universitas Hasanuddin Makassar. Tidak Lupa Salam dan Salawat atas junjungan Nabi Besar Muhammad SAW , Sauri Teladan umat manusia hingga akhir zaman, Nabi Terakhir, yang tiada lagi nabi setelahnya. Disertasi ini berisi hasil penelitian Implementasi Kebijakan Perlindungan Perempuan dan Anak Di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar.

Penulis menyadari masih banyak kekurangan pada disertasi ini, akan tetapi penulis telah berusaha dengan semaksimal mungkin dalam menyelesaikan disertasi ini. Sekiranya ada masukan dan kritikan dari pembaca maka penulis akan menerimanya dengan senang hati. Banyak tantangan yang penulis hadapi dalam pembuatan disertasi ini. Namun,

berkat bantuan dari berbagai pihak, maka disertasi ini dapat selesai tepat pada waktunya. Oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis dengan tulus mengucapkan terima kasih yang sebanyak-banyaknya kepada Bapak Prof. Dr. Sulaiman Asang, MS. selaku Promotor, Ibu Prof. Dr. Hamsinah. M.Si selaku Copromotor 1 (satu), Bapak Dr. Muhammad Rusdi, M.Si. selaku Copromotor 2 (dua) yang telah banyak memberikan bimbingan, arahan, dan dukungan kepada penulis dalam menyelesaikan Disertasi ini.

Dalam menyelesaikan penyusunan Disertasi ini banyak pihak yang telah membantu dan memberi dukungan dan motivasi, Oleh karena itu melalui kesempatan ini, penulis menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya dan mengucapkan terima kasih yang sedalam dalamnya secara khusus kepada Ayahanda Abd Karim Sanrang dan Ibunda Mulyati yang senantiasa memberikan dukungan baik moral maupun material serta senantiasa mengalungkan doa dari dahulu hingga saat ini yang tiada hentinya. Juga kepada :

1. Ibu Prof. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A selaku Rektor Unhas beserta para pembantu Rektor Universitas Hasanuddin dan staf.
2. Bapak Prof. Dr. Armin M.S., Selaku dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dan staf.
3. Bapak Almarhum Prof. Dr. Rakhmat, MS., Selaku Ketua Program Studi Administrasi Publik.

4. Bapak Dr. Nurdin Nara, M.Si Selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Hasanuddin.
5. Ibu Dr Syaribulan, M.Si., Ibu Prof .Dr. Rabina Yunus, M.Si dan Bapak Dr. Nurdin Nara, M.Si., Selaku Tim penguji yang telah menyempatkan waktu untuk menyimak, memberi arahan, saran, dan kritikan terhadap penyusunan Disertasi ini.
6. Para dosen pengajar Program Studi Ilmu Administrasi Publik FISIP Universitas Hasanuddin atas bimbingan, arahan, didikan dan motivasi yang diberikan selama kurang lebih 1 (satu) tahun perkuliahan
7. Para Staf Sekretariat pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Poitik Universitas Hasanuddin, Pak Ismail, Pak Irman, dan Ibu Ira.
8. Hj. Tenri A. Palallo, S.Sos, M.Si. selaku Kepala Kantor Dinas PPPA Kota Makassar.
9. Seluruh Pegawai Kantor DPPPA Kota Makassar, khususnya ibu Dian dan Kabid Perlindungan Perempuan Hj. Hapidah Djalante, SIP yang telah banyak membantu dalam proses wawancara.
10. Kawan-kawan S3 Administrasi Publik tanpa terkecuali untuk persahabatan, kebersamaan, dan semangat yang telah diberikan serta menorehkan kenangan dan kesan yang tak terlupakan bagi penulis.
11. Kepada Ahmad Edy Nasir, suami dari penulis yang selalu siap mengantar pulang-pergi Dinas Pemberdayaan Perempuan dan

Perlindungan anak Kota Makassar tanpa mengeluh, selalu mendukung hingga akhir penelitian.

12. Serta semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah memberikan dukungan dan bantuan kepada penulis. Penulis berharap semoga disertasi ini bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam pengembangan implementasi kebijakan.

Akhir kata, penulis mengucapkan permohonan maaf atas segala kekurangan dan kekhilafan. Terima Kasih, Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh..

Makassar, Juli 2021

SAENAB

ABSTRAK

SAENAB. Implementasi Kebijakan Perlindungan Perempuan dan Anak Di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar. (di bimbing oleh Sulaiman Asang, Hamsinah dan Muhammad Rusdi)

Penelitian ini bertujuan untuk (1) Mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan Perlindungan Perempuan dan Anak di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar, (2.) Mendeskripsikan dan menganalisis faktor determinan Implementasi Kebijakan Perlindungan Perempuan dan Anak di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar, serta (3.) Mendeskripsikan dan menganalisis model Implementasi Kebijakan Perlindungan Perempuan dan Anak di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar.

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif bersifat deskriptif melalui studi kasus. Pengumpulan data dilakukan dari bulan Februari sampai Agustus 2020 melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Analisis data menggunakan reduksi data, penyajian data, verifikasi, dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian ini menemukan (1) Implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak di Kota Makassar belum mampu meningkatkan pelayanan perlindungan dan pemenuhan hak perempuan dan anak. Hal ini disebabkan oleh anggaran yang masih terbatas, pengendalian masalah terhambat pada partisipasi dan dukungan teknis yang masih minim, dan tingkat pendidikan, ekonomi masyarakat yang rendah sangat berpengaruh pada keberhasilan implementasi. (2) Dimensi determinan yang menghambat pencapaian tujuan kebijakan yakni variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang meliputi terjadinya gap antara kebijakan dengan Kondisi sosial ekonomi dan teknologi masyarakat dan Lemahnya komitmen DPPPA dalam melakukan koordinasi dengan shelter warga serta lemahnya kemampuan merumuskan program yang inovatif dan partisipatif. (3) Model implementasi kebijakan yang telah diterapkan di DPPPA Kota Makassar masih menitikberatkan pada proses penanganan yang membuat implementasi kebijakan perlindungan ini belum mampu menekan angka kekerasan yang terjadi di Kota Makassar. Disarankan agar implementasi kebijakan mengutamakan aspek pemenuhan khususnya pada keterjangkauan dan perubahan pada kelompok sasaran, aspek dampak pada capaian tujuan serta dampak lain yang ditimbulkan dan efisiensi anggaran melalui partisipasi dan pelibatan pihak swasta.

Kata Kunci : Implementasi, Kebijakan Perlindungan, Kekerasa

ABSTRACT

SAENAB. Implementation of Policies for the Protection of Women and Children in the Office of Women's Empowerment and Child Protection in Makassar City. (supervised by Sulaiman Asang, Hamsinah and Muhammad Rusdi)

This study aims to (1) describe and analyze the implementation of women and children protection policies at the Makassar City Women's Empowerment and Child Protection Office, (2.) to describe and analyze the determinants of the implementation of women and children protection policies at the Makassar City Women's Empowerment and Child Protection Office. , and (3.) to describe and analyze the model of the implementation of policies for the protection of women and children in the Office of Women's Empowerment and Child Protection in Makassar City. This research method uses a descriptive qualitative approach through case studies. Data collection was carried out from February to August 2020 through observation, interviews, and documentation. Data analysis uses data reduction, data presentation, verification, and drawing conclusions.

The results of this study found (1) The implementation of women and children's protection policies in Makassar City has not been able to improve services for the protection and fulfillment of women's and children's rights. This is due to the still limited budget, problem control is hampered by minimal participation and technical support, and the low level of education, the community's economy is very influential on the success of implementation. (2) The dimensions of the determinants that hinder the achievement of policy objectives are variables outside the policy that affect the implementation process which includes the gap between the policy and the socio-economic and technological conditions of the community and the weak commitment of DPPPA in coordinating with shelter residents and the weak ability to formulate innovative and participatory programs . (3) The policy implementation model that has been implemented in the Makassar City DPPPA still focuses on the handling process which makes the implementation of this protection policy unable to reduce the number of violence that occurs in Makassar City. It is recommended that the implementation of the policy prioritizes aspects of fulfillment, especially on affordability and changes to the target group, aspects of the impact on the achievement of goals and other impacts caused and budget efficiency through the participation and involvement of the private sector.

Keywords: Implementation, Protection Policy, Violence

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	
HALAMAN JUDUL	
LEMBAR PENGESAHAN	
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR	xiv
I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	22
C. Tujuan Penelitian	22
D. Manfaat Penelitian	23
II. TINJAUAN PUSTAKA	
A. Paradigma Administrasi Publik	25
1. <i>Old Public Administration</i>	27
2. <i>New Public Management</i>	31
3. <i>New Public Service</i>	34
B. Konsep Kebijakan Publik	37
1. Tahap-Tahap Kebijakan Publik	39
2. Kerangka Kerja Kebijakan Publik	41
3. Jenis Kebijakan Publik	42
C. Implementasi Kebijakan Publik	46
1. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik	50
2. Faktor-Faktor Penghambat Implementasi	92
D. Tujuan, Sasaran, Strategi Dan Kebijakan Dinas PPPA Kota Makassar	95
1. Tujuan dan Sasaran	95
2. Strategi dan Kebijakan	96
3. Dasar Hukum Kebijakan Perlindungan Perempuan dan Anak	98
E. Penelitian Terdahulu	99
F. Kerangka Pikir	116
III. METODE PENELITIAN	122
A. Pendekatan dan Jenis Penelitian	122
B. Fokus Penelitian	123
C. Lokasi Penelitian	128
D. Waktu dan Jadwal Penelitian	129

E. Sumber Data	130
F. Teknik Pengumpulan Data	130
G. Analisis Data	131
H. Informan Penelitian	133
I. Pengecekan Keabsahan Data	134
IV. GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN	
A. Kota Makassar	137
1. Keadaan Geografi	136
2. Keadaan Penduduk	140
B. Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	141
1. Tugas Pokok Dan Karakteristik DPPPA	142
2. Visi dan Misi DPPPA	142
3. Susunan Organisasi dan Personalia	143
V. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Hasil Penelitian	148
1. Implementasi Kebijakan Perlindungan Perempuan dan Anak Di DPPPA Kota Makassar	148
a. Kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi	149
b. Mudah tidaknya masalah dikendalikan	162
c. Variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi	169
2. Dimensi Determinan yang menghambat implementasi kebijakan	179
a. Terjadinya Gap Antara Kebijakan dengan Kondisi Sosial Ekonomi dan Teknologi Masyarakat	179
b. Lemahnya Komitmen dan Kurang inovatifnya Pejabat Pelaksana	184
3. Model Implementasi Kebijakan	188
B. Pembahasan Hasil Penelitian	192
1. Implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak di DPPPA Kota Makassar	193
a. Kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi	197
b. Mudah tidaknya masalah dikendalikan	205
c. Variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi	209
2. Dimensi Determinan yang menghambat implementasi kebijakan	214
a. Terjadinya Gap Antara Kebijakan Dengan Kondisi Sosial Ekonomi Dan Teknologi Masyarakat	214
b. Lemahnya Komitmen dan Kurang inovatifnya Pejabat Pelaksana	217

3. Model Implementasi Kebijakan	218
4. Rekomendasi Model Implementasi Kebijakan	223
5. Keterbatasan Penelitian	237
VI. PENUTUP	
A. Kesimpulan	239
B. Saran	242
DAFTAR PUSTAKA	241
LAMPIRAN	249

DAFTAR TABEL

Nomor		Halaman
1.	Data kekerasan Perempuan dan Anak Kota Makassar	20
2.	Pergeseran Paradigma Administrasi Negara	36
3.	Matriks Persamaan dan Perbedaan Penelitian Terdahulu dan Rencana Penelitian ini	110
4.	Rincian Tahapan dan Jadwal Penelitian	129
5.	Kecamatan dan Kelurahan Kota Makassar	138
6.	Luas Wilayah perkecamatan Kota Makassar	140
7.	Data Jumlah Pegawai Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar berdasarkan Status Kepegawaian	146
8.	Anggaran Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Tahun 2016 – 2018	150
9.	Anggaran yang bersumber dari APBD	152
10.	Program Perlindungan Perempuan dan Anak	157
11.	Target Kinerja Dinas PPPA Tahun 2017-2019	158
12.	Kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak dari tahun 2015-2019	163
13.	Kasus berdasarkan sumbernya	173
14.	Anggaran Dinas pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak tahun 2016 – 2018	200
15.	Anggaran khusus untuk perlindungan perempuan dan anak	201
16.	Warga Makassar yang aktif menggunakan media sosial	207

DAFTAR GAMBAR

Nomor		Halaman
1.	Data Angka Kekerasan Terhadap Perempuan di Indonesia	8
2.	Grafik persentase kekerasan 2017	18
3.	<i>Dimensions of Policy Affecting Implementation</i>	54
4.	<i>Approach to Implementation Problems</i>	65
5.	Implementasi sebagai sebuah Proses Administrasi dan politik	75
6.	Kerangka Analisis Implementasi	81
7.	Model Jaringan	84
8.	Three Dimensionals Fit	86
9.	<i>A Model of The Policy Implementation Process</i>	91
10.	Kerangka Pikir	121
11.	Model Interaktif Analisis Penelitian Kualitatif, (Miles and Huberman, 1992)	132
12.	Susunan Organisasi DPPPA Kota Makassar	144
13.	Data Kekerasan Berdasarkan Tempat Kejadian Tahun 2021	182
14.	Model empirik (<i>existing model</i>) pelaksanaan perlindungan perempuan dan anak di Kota Makassar	192
15.	Grafik Kecenderungan Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak Tahun 2015-2020	206
16.	Model Empirik (<i>existing model</i>) pelaksanaan perlindungan perempuan dan anak di Kota Makassar	225
17.	Model Rekomendasi (<i>recommended model</i>)	228

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Berbagai kebijakan perlindungan terhadap perempuan dan anak telah dirumuskan oleh pemerintah Indonesia. Kebijakan ini meliputi kebijakan secara nasional melalui Undang – undang (UU) maupun secara lokal melalui peraturan daerah (Perda). Kebijakan ini dibuat untuk memastikan meningkatnya layanan perlindungan dan terpenuhinya hak perempuan dan anak di Indonesia.

Kehadiran berbagai kebijakan untuk menangani masalah kekerasan serta dampak negatif jangka panjang bagi masa depan perempuan dan anak. Ditinjau dari perspektif individual maupun sosial, kekerasan terhadap perempuan dan anak dapat mengakibatkan efek ganda (*multiplier effect*). Bukan hanya psikologis dan kesehatan individu saja, tetapi juga akan berdampak pada kualitas kesehatan masyarakat pada umumnya. Sutrisminah (2012) dalam penelitiannya yang berjudul Dampak kekerasan Istri Dalam Rumah Tangga Terhadap Kesehatan reproduksi menemukan Bahwa kekerasan terhadap perempuan/ istri sebagai korban mempunyai dampak yang meluas antara lain fisik, mental, yaitu stres, trauma, rasa percaya diri dan harga diri yang menurun, mengalami depresi, juga keinginan untuk bunuh diri. Dampaknya bagi anak korban kekerasan adalah anak akan mengalami depresi, berpotensi untuk hidup dengan kekerasan, perilaku kejam pada anak-anak akan lebih

tinggi. Dengan dampak demikian, tentu pemenuhan hak perempuan dan anak akan sulit diwujudkan. Sehingga dibutuhkan kebijakan publik yang mampu menangani masalah ini secara komprehensif.

Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan, sasaran dan cara dalam mencapai tujuan dan sasaran tersebut (Wibawa, 1994). Hubungan antara satu dengan lain dari ketiga komponen tersebut dapat disebut sebagai implementasi. Kemudian dalam proses kebijakan publik, implementasi merupakan suatu tahap yang harus senantiasa ada dan tidak dapat dipisahkan dari keseluruhan proses kebijakan sebagai suatu sistem. Begitu pun dalam hal kebijakan perlindungan perempuan dan anak, setidaknya telah memiliki ketiga komponen ini.

Upaya untuk merumuskan kebijakan dalam memberikan perlindungan terhadap hak-hak perempuan dan anak guna melindungi kaum perempuan dan anak-anak dari kekerasan domestik sudah dilakukan sejak dahulu, dan perjuangan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan akhirnya berhasil dengan disahkannya UU No. 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak, UU No. 23 Tahun 2004 Kekerasan Dalam Rumah Tangga atau sering disebut dengan UU KDRT, dan UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan terhadap Saksi dan Saksi Korban. Ketiga produk UU tersebut jelas berdasarkan pasal-pasal pada prinsip-prinsip HAM. Perlunya jaminan perlindungan terhadap perempuan dan anak ini. Perlunya jaminan perlindungan muncul

seiring dengan adanya kesadaran untuk memberikan perlindungan khusus karena banyaknya persoalan yang dihadapi kamu perempuan dan anak seperti kekerasan fisik dan psikis, diskriminasi, ketertinggalan dalam berbagai bidang, dan sebagainya sehingga dalam berbagai kajian kelompok ini digolongkan kedalam kelompok yang vulnerable, Perlakuan khusus yang diberikan juga dijamin dalam konstitusi, yakni dalam Pasal 28H ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan:” Hak untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Perlindungan juga diberikan dengan pertimbangan bahwa itu adalah merupakan hak dari subjek hukum baik perempuan maupun anak-anak.

Indonesia sebagai negara hukum menempatkan hak asasi manusia sebagai unsur utama yang wajib dilindungi, ditegakkan dan dipenuhi oleh negara. Istilah hak asasi perempuan dan anak muncul seiring dengan kesadaran perlunya perhatian khusus dan perlindungan khusus bagi kamu perempuan dan anak. Hal ini disebabkan oleh banyaknya permasalahan dan persoalan yang dialami kamu perempuan dan anak seperti kekerasan fisik dan psikis, diskriminasi di berbagai bidang kehidupan, kemiskinan, ketertinggalan di berbagai bidang dan lain-lain sehingga dalam beberapa kajian dan pengaturan, perempuan dimasukkan dalam kelompok yang vulnerable, bersama-sama dengan kelompok anak, kelompok minoritas dan kelompok rentan lainnya.

Perempuan dan anak adalah kelompok yang perlu mendapatkan perlindungan, karena sistem sosial budaya dan kondisi fisik mereka. Perempuan mempunyai posisi yang khas di dalam setiap masyarakat dan negara-negara di dunia. Banyak kontribusi yang diberikan oleh perempuan di hampir seluruh lingkup kehidupan sehari-hari seperti mengurus rumah tangga, mengurus anak, bekerja dan sebagainya. Namun seringkali mereka menjadi warga negara kelas 2 (dua) dan terabaikan. Mereka seakan-akan menderita dalam keadaan dan menjadi kelompok dalam posisi yang sering kali tidak menguntungkan dalam menghadapi berbagai hambatan dan tantangan. Karena itu perlu penguatan kemampuan dan persamaan hak berdasarkan pada sensitivitas gender di tengah-tengah masyarakat masalah menjadi masalah utama mereka. Intensifikasi permasalahan perempuan dan gerakan pendukung hak-hak perempuan di seluruh dunia telah direalisasikan melalui berbagai macam Konvensi yang telah dikeluarkan oleh Perserikatan bangsa-bangsa Beberapa perlindungan yang diakui secara internasional tersebut telah membantu mengartikulasikan ideologi dari para kamu pejuang hak perempuan.

Perlindungan mengandung makna, yaitu suatu tindakan perlindungan atau tindakan melindungi terhadap hak-hak dari pihak-pihak tertentu yang ditujukan untuk pihak tertentu dengan menggunakan cara-cara tertentu. Secara konseptual, perlindungan yang diberikan merupakan implementasi atas prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat

dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila. Artinya bahwa sebagai negara hukum (*the rule of law*) negara memiliki kewajiban (*state obligation*) untuk mempromosikan (*to promote*), melindungi (*to protect*), menjamin (*to guarantee*), memenuhi (*to fulfill*), dan memastikan (*to ensure*) akan hak yang dimiliki oleh manusia baik sebagai warga negara maupun bukan warga negara (orang asing). Yang dimaksud dengan *to promote* (mempromosikan) adalah bahwa negara wajib melalui alat-alat perlengkapannya baik di tingkat pusat maupun daerah untuk mempromosikan/mensosialisasikan pentingnya perlindungan dan berbagai peraturan perundang-undangan terkait HAM untuk meningkatkan tingkat kesadaran masyarakat akan HAM.

Kelompok yang membutuhkan perlindungan lainnya yakni anak-anak. Ada berbagai definisi anak yang dijabarkan dalam hukum nasional maupun internasional. Menurut *The Minimum Age Convention* Nomor 138 Tahun 1973, pengertian tentang anak adalah seseorang yang berusia 15 tahun ke bawah. Selanjutnya dalam *Convention on The Right Of the Child* Tahun 1989 yang menyebutkan:

For the purposes of the present Convention, a child means every human being below the age of 18 years unless, under the law applicable to the child, majority is attained earlier.

Dengan demikian disebutkan bahwa anak adalah mereka yang berusia 18 tahun ke bawah. Sementara itu, UNICEF mendefinisikan anak sebagai penduduk yang berusia antara 0 sampai dengan 18 tahun.

Sedangkan dalam hukum nasional definisi anak dapat ditemukan dalam beberapa peraturan perundang-undangan antara lain:

Undang-undang RI Nomor 4 tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, menyebutkan bahwa anak adalah mereka yang belum berusia 21 tahun dan belum menikah.¹³ Sedangkan undang-undang Perkawinan menetapkan batas usia 16 tahun untuk anak perempuan, dan 18 tahun untuk anak laki (dalam konteks dapat melangsungkan perkawinan). Selanjutnya arti anak menurut Pasal 1 angka 1 UU No.23 Tahun 2002 adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.

Menurut undang-undang No 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak, hak anak adalah bagian dari hak asasi manusia yang wajib dijamin, dilindungi dan dipenuhi oleh orangtua, masyarakat, pemerintah dan negara, sebagaimana halnya dengan perempuan. Perempuan dan anak inilah yang rentan menjadi korban kekerasan, akibat sistem budaya maupun kondisi dari perempuan dan anak itu sendiri.

Ada berbagai pengertian tentang "korban". Menurut Deklarasi PBB dalam *The Declaration of Basic Principles of justice for victim of crime and Abuse of Power 1985* dikatakan *Korban (victims) means person who, individually or collectively, have suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, through acts or omission of criminal laws operative within Member states, including those laws proscribing criminal*

abuse of power through acts or omissions that do not yet constitute violations of national criminal laws but of internationally recognized norms relating to human rights. Dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2004, tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga menyebutkan bahwa korban adalah orang yang mengalami kekerasan atau ancaman kekerasan dalam lingkup rumah tangga. Selanjutnya di dalam Pasal 1 angka 2 undang-undang Nomor 13 Tahun 2006, tentang Perlindungan saksi dan korban dikatakan bahwa korban adalah seseorang yang mengalami penderitaan fisik, mental, atau kerugian ekonomi yang diakibatkan oleh suatu tindak pidana. Sedangkan yang dimaksud dengan Kekerasan terhadap perempuan adalah setiap perbuatan yang berkaitan atau mungkin berakibat kesengsaraan atau penderitaan perempuan, secara fisik, seksual, psikologis, ancaman perbuatan tertentu, pemaksaan dan merampas kebebasan baik yang terjadi di lingkungan masyarakat maupun di lingkungan rumah tangga.¹⁵ Sedangkan dalam UU No.23 Tahun 2004 menyebutkan Kekerasan dalam Rumah Tangga adalah setiap perbuatan terhadap seseorang terutama perempuan, yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, psikologis, dan penelantaran rumah tangga termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum dalam lingkup rumah tangga.

Secara kelembagaan, perlindungan perempuan dan anak dikuatkan dengan pembentukan Kementerian Pemberdayaan Perempuan

dan Perlindungan Anak (Kementerian PP dan PA) melalui undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dan Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara. Namun dengan adanya kebijakan dan kelembagaan, belum menjamin perlindungan perempuan dan anak bisa berjalan dengan baik. Hal ini karena salah satu kunci keberhasilan sebuah kebijakan terletak pada implementasi dari kebijakan itu sendiri. Adapun belum optimalnya kebijakan ini dapat dianalisis berdasarkan data berikut:



Sumber data : komnas perempuan, diolah litbang Kompas 2021

Gambar 1 Data angka kasus kekerasan terhadap Perempuan di Indonesia

Data angka kekerasan dalam 5 tahun terakhir terus mengalami kenaikan. Hanya mengalami penurunan dari tahun 2015 ke 2016, namun terus meningkat kembali hingga tahun 2019. Data ini menunjukkan bahwa ada masalah dalam pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan di Indonesia. Terkait dengan anak, Lembaga nirlaba save children (2020) mengungkapkan bahwa beberapa layanan untuk Anak di Indonesia

seperti pelayanan kesehatan, pendudukan hingga perlindungan anak tidak optimal khususnya pada masa pandemi. Dapat dikatakan bahwa masih banyak kendala yang dihadapi dalam mencapai pemenuhan hak perempuan dan anak di Indonesia.

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah rangkaian kegiatan yang dilaksanakan untuk mengantarkan kebijakan kepada setiap lapisan masyarakat sehingga kebijakan tersebut mampu membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan perangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumberdaya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumberdaya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara langsung ke masyarakat. (Gaffar Afan, 2009).

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979), menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa memahami apa yang seharusnya 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 mengintruksikannya maupun untuk menimbulkan pengaruh nyata pada masyarakat.

Pernyataan ini menegaskan bahwa ketika kebijakan telah melalui proses perumusan dan tujuan kebijakan telah ditentukan maka pembuat kebijakan sudah harus melakukan kegiatan untuk mengantarkan kebijakan yang telah dirumuskan agar dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat dan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dapat terwujud. Untuk itu Mazmanian & Sabatier (1979) mengembangkan model kerangka analisis implementasi yaitu: 1. Proses implementasi tidak hanya dipengaruhi oleh faktor-faktor yang ada di dalam lembaga-lembaga pelaksana saja, namun justru banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor di luar lembaga implementasi, yang diidentifikasi ke dalam 3 variabel besar : 1). Variabel mudah tidaknya permasalahan (yang diintervensi melalui kebijakan tersebut) dikendalikan (*Tractability Variable*); 2). Variabel Daya Dukung undang-undang atau peraturan untuk menstrukturkan proses implementasi (*statutory variable*); 3). variabel-variabel yang di luar peraturan/kebijakan yang (*Non Statutory Variables*).

Perumusan, penyusunan, hingga pelaksanaan kebijakan publik merupakan tanggung jawab instansi pemerintah, baik daerah maupun pusat. Pemerintah dituntut untuk dapat menghasilkan kebijakan yang tidak bertentangan dengan perumusan, penyusunan, hingga pelaksanaan kebijakan publik merupakan tanggung jawab instansi pemerintah, baik

daerah maupun pusat. Pemerintah dituntut untuk dapat menghasilkan kebijakan yang tidak bertentangan dengan penyusunan, hingga pelaksanaan kebijakan publik merupakan tanggungjawab instansi pemerintah, baik daerah maupun pusat. Pemerintah dituntut untuk dapat menghasilkan kebijakan yang tidak bertentangan atau tumpang tindih dengan aturan lain sehingga menjadi rancu. Namun, pada kenyataannya dalam ranking yang dikeluarkan oleh Worldwide Governance Indicators, kualitas kebijakan Indonesia termasuk rendah untuk Kawasan Asia Tenggara, yaitu 51.9, di bawah Filipina (55.8), Thailand (59.6), ataupun Malaysia (74.5). Hal ini menandakan bahwa kebijakan yang dihasilkan perlu pembenahan dalam prosesnya, salah satunya dalam hal implementasi kebijakan.

Salah satu implementasi kebijakan yang menjadi perhatian khusus pemerintah pusat yakni terkait perlindungan perempuan dan anak. Pengimplementasian dari kebijakan ini berdasarkan Perpres Nomor 59 tahun 2015 menjadi tanggung jawab Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Untuk tingkat daerah, kebijakan perlindungan perempuan dan anak ini ditindak lanjuti berdasarkan undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 dengan pembentukan Dinas khusus menangani terkait perlindungan perempuan dan anak.

Landasan regulasi yang mengatakan bahwa salah satu urusan pemerintahan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan

Anak terdapat dalam lampiran UU No 23 tahun 2014 tersebut terkait dengan pembagian urusan pemerintahan antara pusat, provinsi dan kabupaten dalam urusan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak dalam sub urusan kualitas hidup perempuan, yang menjadi urusan pemerintah daerah: a) Pelembagaan Pengarusutamaan Gender (PUG) pada lembaga pemerintah tingkat daerah kabupaten/Kota, b) pemberdayaan perempuan bidang politik, hukum, sosial dan ekonomi pada organisasi kemasyarakatan tingkat kabupaten/Kota, c) penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan pemberdayaan perempuan tingkat kabupaten/Kota.

UU nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah memberikan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten atau Kota wajib mengembangkan enam urusan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak berdasarkan potensi daerah masing-masing Keenam urusan yang dimaksud adalah Urusan Peningkatan: (1) Kualitas Hidup Perempuan, (2) Perlindungan Perempuan, (3) Kualitas Keluarga, (4) Sistem Data Gender dan Anak, (5) Pemenuhan Hak Anak (PHA), dan (6) Perlindungan Khusus Anak

Pelaksanaan dari kebijakan ini masih menghadapi berbagai kendala. Penelitian sebelumnya oleh Yohanes (2016), mendapatkan hasil bahwa penyusunan rencana sudah sesuai dengan kaidah-kaidah yang ada, tetapi masih kurang dalam hal Koordinasi dan sifat partisipatori. Implementasi rencana perlindungan perempuan dan anak korban

kekerasan di P2TPA RDU secara umum sudah berjalan dengan baik. faktor-faktor yang memengaruhi implementasi perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di P2TPA RDU DIY yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi sudah berjalan dengan baik walaupun belum optimal.

Adanya kebijakan perlindungan perempuan dan anak harusnya telah mampu menekan angka kekerasan terhadap perempuan dan anak. Namun dalam realitasnya tetap saja angka kekerasan dari tahun ke tahun masih cukup tinggi. Hal ini didukung oleh penelitian sebelumnya oleh Shelma Janu Mahartiwi dan Ari Subowo (2018) yang menunjukkan bahwa adanya dinas dan unit pelaksana teknis, kasus kekerasan terhadap perempuan dapat diketahui dengan banyaknya pengaduan yang masuk, namun dalam pelaksanaan kebijakan masih terhambat oleh kurangnya komitmen dan komunikasi antar anggota, kurangnya ketersediaan sumber daya baik manusia, keuangan maupun fasilitas kerja dan kurangnya penyelenggaraan sosialisasi terhadap masyarakat sehingga sebagian besar masyarakat belum mengetahui adanya kebijakan tersebut. Sehingga membuat implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan dalam fasilitasi perlindungan perempuan dari tindakan kekerasan belum memberikan dampak yang signifikan bagi masyarakat Kota Semarang mengingat kekerasan yang terjadi masih tinggi dan meningkat setiap tahunnya.

Hal ini menjadi perhatian untuk beberapa Kabupaten/Kota di Indonesia yang masih menghadapi berbagai permasalahan perempuan dan anak. Salah satu yang masih menjadi permasalahan yakni Kota Makassar. Untuk menangani masalah tersebut, pemerintah Kota Makassar telah membentuk Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DPPPA) Kota Makassar yang dibentuk berdasarkan Peraturan wali Kota Makassar Nomor 91 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Makassar (Lembaran Daerah Kota Makassar Tahun 2016 Nomor 8).

Adapun arah kebijakan pemerintah Kota Makassar terkait kebijakan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Makassar nomor 4 tahun 2017 tentang perubahan atas peraturan daerah Kota Makassar nomor 5 tahun 2014 tentang rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) Kota Makassar 2014 - 2019. Adapun penjabaran RPJMD ini secara teknis dan spesifik tertuang dalam Perubahan Rencana Strategis Dinas Perempuan Dan Perlindungan Anak tahun 2014–2019 yang disahkan melalui keputusan wali Kota Makassar Nomor 1361/050/kep/X/2017.

Dalam mencapai target kinerja sasaran strategis telah dilaksanakan sejumlah program kegiatan antara lain: (1) Fasilitas

Pengembangan Pusat Pelayanan Terpadu Pengembangan Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A), (2) Fasilitas gugus tugas trafficking, (3) Fasilitas upaya perlindungan perempuan dan anak terhadap tindak kekerasan, (4) Penyediaan dan Pengelolaan Shelter (Rumah Aman), (5) Peningkatan kapasitas pendamping KTP/A, (6) Sosialisasi P2TP2A di Kecamatan, (7) Focus Group Discussion (FGD) kekerasan HIV AIDS, (8) Pemenuhan hak dan perlindungan kelompok disabilitas bagi perempuan dan anak korban kekerasan, (10) Pelatihan pengelolaan shelter warga, (11) Sosialisasi shelter warga, (12) Fasilitasi shelter warga, (13) Perumusan dan penyusunan kebijakan terhadap perlindungan perempuan dan anak, (14) Workshop pencegahan kekerasan dan perkawinan anak.

Kota Makassar walaupun telah membuat kebijakan terkait perlindungan perempuan dan anak serta membentuk kelembagaannya, namun tingkat kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Makassar masih cukup tinggi. Berdasarkan data DPPPA Kota Makassar ditemukan bahwa kasus yang diterima dalam kurun waktu dari Januari hingga Desember 2019, tercatat 1.351 kasus kekerasan yang terjadi pada perempuan dan anak. Terhadap anak 187 kasus merupakan kekerasan fisik, 29 kasus Penelantaran anak, 57 kasus kekerasan secara psikis, kekerasan seksual sebanyak 127 kasus, 12 kasus menyangkut trafficking, serta 266 kasus anak yang berhadapan dengan hukum. Adapun data

lainnya untuk kekerasan terhadap perempuan sebanyak 673 pengaduan kasus.

Melalui data tersebut bisa dikatakan bahwa masih ada beberapa kendala dalam melakukan implementasi kebijakan perlindungan yang harus diselesaikan oleh pemerintah Kota Makassar. Adapun yang menjadi tantangan berdasarkan Renstra Perubahan Rencana Strategis Tahun 2014–2019 Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar yakni: (1) Masih kurangnya pemahaman dan komitmen para pengambil kebijakan di Kota Makassar tentang pentingnya reintegrasi perspektif gender semua bidang dan tahapan pembangunan. (2) Kelembagaan pengarusutamaan gender di Kota Makassar belum berjalan secara efektif dalam mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam pembangunan. (3) Angka kemiskinan perempuan di Kota Makassar masih cukup tinggi sehingga menjadikan hambatan dalam mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender di Kota Makassar. (4) Pengungkapan kasus-kasus Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) yang terjadi di Kota Makassar terhambat oleh faktor psikologis keluarga sehingga sulit untuk mengungkap kejahatan yang terjadi dalam keluarga. (5) Penggunaan media sosial dan aplikasi online oleh anak-anak di Kota Makassar semakin meningkat seiring dengan kemudahan akses untuk memiliki smartphone menjadi tantangan dalam upaya perlindungan anak dari pornografi, pelecehan seksual dan penipuan. (6) Hambatan regulasi dan kelembagaan perlindungan anak di Kota Makassar menyebabkan

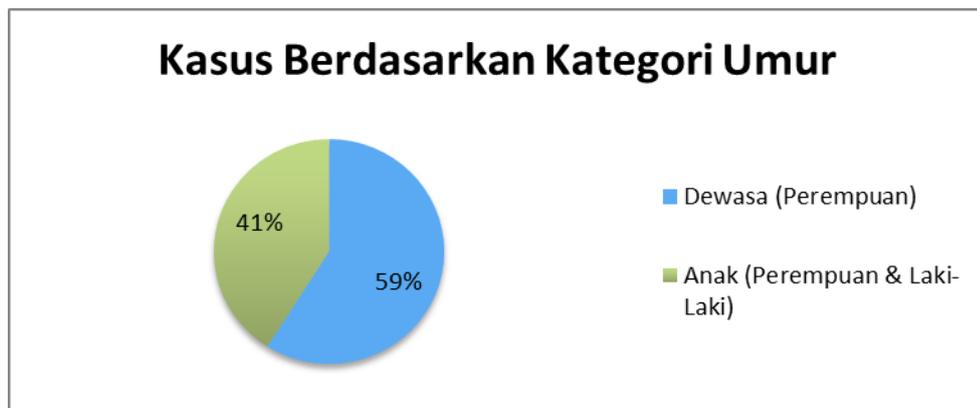
pencegahan, penanganan, dan rehabilitasi kasus-kasus anak belum berjalan secara efektif. (7) Adanya kewajiban pemerintah untuk menjamin semua anak harus memiliki kartu identitas, mendapat akses pelayanan pendidikan, dan menjamin kelangsungan hidup bayi menjadi tantangan dalam rangka pemenuhan hak anak.

Kendala ini sebenarnya harusnya bisa ditangani dengan baik. Sebab pemerintah Kota Makassar telah membentuk Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DPPPA) Kota Makassar. Dapat dianalisis dari beberapa kendala yang tertuang dalam Restra Perubahan Rencana Strategis Tahun 2014 - 2019 tersebut bahwa pemerintah Kota Makassar terkendala dalam hal pengimplementasian kebijakan. Hal ini dapat dilihat dari belum optimalnya pelaksanaan penanganan masalah tersebut. Sehingga yang harus menjadi perhatian dari kebijakan perlindungan perempuan dan anak di Kota Makassar ini yakni terkait implementasi dari kebijakan itu sendiri.

Untuk lebih meningkatkan kualitas perlindungan dan keterampilan perempuan, maka langkah-langkah strategis ke depan yang akan diambil oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak adalah lebih mengoptimalkan peran P2TP2A dan pegawai dalam lingkup Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak serta membangun integritas dan jejaring dengan para pihak, lebih, mendorong sejumlah kebijakan yang lebih berpihak, menyiapkan pelatihan-pelatihan yang

bermanfaat bagi kelompok perempuan dan anak, serta adanya dukungan pendanaan yang memadai.

Sepanjang tahun 2017 P2TP2A menangani kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak sebanyak 331 kasus. Berikut grafik persentase kasus berdasarkan kategori umur.



Gambar 2. Grafik Persentase Kasus Kekerasan 2017 (Sumber Data P2TP2A DPPPA Kota Makassar 2017).

Dari 331 kasus yang ditangani oleh P2TP2A sepanjang tahun 2017 sebanyak 59% (194 kasus) kategori umur dewasa dan 41% (137 kasus). Pencapaian ini dapat terjadi disebabkan beberapa faktor pendukung antara lain: Saat ini penanganan korban kekerasan perempuan dan anak dilakukan secara terpadu dalam P2TP2A, serta mengoptimalkan peran shelter warga dan pelayanan TRC P2TP2A 24 jam dalam melaksanakan pelayanan cepat dan aman bagi perempuan dan anak yang mengalami kekerasan.

Selain itu juga, dengan adanya sosialisasi P2TP2A kepada masyarakat baik lewat media cetak dan elektronik, maupun lewat

pertemuan langsung dengan masyarakat, serta kerjasama yang berkoordinasi dengan baik antara tim P2TP2A. Sejumlah kegiatan yang dilaksanakan oleh DPPPA Kota Makassar juga ikut berkontribusi dalam pencapaian target dari indikator kinerja ini.

Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kota Makassar yang dibentuk berdasarkan peraturan waliKota Makassar Nomor 30 tahun 2015 adalah pusat layanan terpadu dan reintegrasi bagi perempuan dan anak korban tindak kekerasan meliputi pengaduan, pendampingan, rujukan kasus yang memerlukan penanganan medis, konseling psikologis, bantuan hukum, pengulangan dan reintegrasi.

Adapun anggota dari Tim P2TP2A Kota Makassar merupakan perwakilan dari berbagai instansi yakni: (1) Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, (2) Dinas Sosial, (3) Dinas Kesehatan Dinas Pendidikan, (4) Dinas Tenaga Kerja (5) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, (6) Bappeda, (7) Bagian Hukum dan HAM, (8) Kementerian Agama, (9) Pengadilan Agama, (10) Kejaksaan Negeri, (11) Balai Masyarakat, (12) Unit PPA Polrestabes, (13) Unit PPA Polres Pelabuhan, (14) Perguruan Tinggi, (15) Lembaga Penyedia Layanan, (16) Organisasi Non Pemerintah

Selain itu program ini juga berkontribusi dalam pencapaian penghargaan provinsi tahun 2017 dimana Kota Makassar sebagai kemajuan terbaik dalam pelayanan perlindungan perempuan dan anak.

Serta Makassar sebagai kota inovator pembentukan Tim Reaksi Cepat (TRC), P2TP2A dan Shelter Warga dalam pelayanan perlindungan perempuan dan anak.

Adanya P2TP2A Kota Makassar ini harusnya telah mampu menekan angka kekerasan terhadap perempuan dan anak. Namun dalam realisasinya tetap saja angka kekerasan masih cukup tinggi. Hal ini menandakan bahwa ada kendala dalam hal implementasi kebijakan terkait perlindungan perempuan dan anak di Kota Makassar. Berdasarkan data kekerasan terhadap perempuan dan anak selama 5 tahun terakhir yakni sebagai berikut :

Tabel 1. Data kekerasan Perempuan dan Anak Kota Makassar

Tahun	Kasus
2015	1.025
2016	1.172
2017	1.406
2018	1.300
2019	1.351
2020	1.301

Sumber: (P2TP2A) Kota Makassar

Dari tahun 2015 sampai tahun 2017 jumlah kasus kekerasan yang terjadi di Kota Makassar tiap tahunnya mengalami peningkatan angka, di tahun 2018 sempat mengalami penurunan jumlah kasus dari 1.406 kasus menjadi 1.300 kasus. Kemudian mengalami kenaikan angka kasus kembali ditahun 2019 sebanyak 1.351 kasus dan mengalami penurunan ke angka 1.301 kasus di tahun 2020

Masih tingginya kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak, menunjukkan masih adanya kendala yang dihadapi pemerintah Kota

Makassar dalam proses implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak.

Umumnya penelitian-penelitian sebelumnya tentang perlindungan kekerasan hanya mengambil kasus dari salah satu korban kekerasan yaitu khusus pada kekerasan pada perempuan dan lainnya khusus pada kekerasan pada anak. Untuk penelitian ini penulis menggabungkan keduanya, kekerasan khususnya dalam rumah tangga yang menjadi korban bukan hanya perempuan tetapi anak juga ikut menjadi korban baik secara fisik maupun psikologis. Selanjutnya penelitian terdahulu berfokus pada proses penanganan kasus-kasus kekerasan yang terjadi tanpa mengibaratkan pada proses pencegahan oleh karena itu penulis mengibaratkan pada dua proses penanganan dan pencegahan karena untuk meminimalisir terjadinya kekerasan khususnya dalam rumah tangga, serta untuk mencegah terjadinya kasus kekerasan yang berulang. Karena kebanyakan kasus kekerasan yang terjadi merupakan pengulangan kasus yang sama dan menimpa korban yang sama. Masalah yang paling penting selain dari proses pencegahan dan penanganan adalah menganalisis penyebab dari terjadinya kekerasan agar proses pencegahan dan penanganan nantinya dapat sesuai dengan tujuan implementasi kebijakan.

Karena itu, pentingnya implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak menjadi hal yang menarik untuk diteliti di Kota Makassar, karena berbagai kebijakan yang lahir belum mampu

memberikan solusi terhadap perlindungan perempuan dan anak di Kota Makassar. Olehnya itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian disertasi terkait: ***Implementasi Kebijakan Perlindungan Perempuan dan Anak di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar.***

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana Implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak di Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Kota Makassar?
2. Bagaimana dimensi determinan yang menghambat implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak di Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Kota Makassar?
3. Bagaimana model Implementasi kebijakan perlindungan kekerasan perempuan dan anak di Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Kota Makassar?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak di Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Kota Makassar
2. Mendeskripsikan dan menganalisis dimensi determinan yang menghambat implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan

anak di Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Kota Makassar

3. Menemukan model rekomendasi (*recommended model*) implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak di Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Kota Makassar

D. MANFAAT PENELITIAN

Secara akademik kajian ini dimaksudkan untuk meninjau implementasi kebijakan Perlindungan Perempuan dan Anak pada organisasi sektor publik, khususnya pada daerah otonom Kabupaten dan Kota dalam mengatur dan mengurus urusan pemberdayaan dan isu-isu gender yang telah dilimpahkan oleh pemerintah pusat. Melalui penggunaan metode analisis kualitatif, harapan utama dari hasil kajian ini adalah memberi pengayaan dalam pengembangan kajian ilmu administrasi publik, khususnya menyangkut isu-isu mutakhir mengenai kebijakan perlindungan perempuan dan anak di pemerintahan daerah.

Manfaat pragmatis, secara umum hasil-hasil kajian ini dapat memberi kontribusi pemikiran dan bahan pertimbangan bagi Kota Makassar dalam mengatur dan mengurus urusan Perlindungan Perempuan dan Anak yang menjadi wewenangnya. Secara khusus, hasil-hasil kajian ini menjadi masukan bagi DPRD, pemerintah daerah, dan stakeholders yang terkait dalam pengembangan penyelenggaraan kebijakan yang berpihak kepada seluruh masyarakat, baik pada tingkatan kebijakan, tingkatan manajerial (organisasi), maupun pada tingkatan

operasional birokrasi pemerintahan Kota Makassar. Manfaat lain dari hasil penelitian ini adalah dapat menjadi referensi tambahan atau rujukan bagi peneliti-peneliti lain, terutama bagi peneliti yang tertarik meneliti topik tentang implementasi kebijakan pada sektor publik terutama dalam penyelenggaraan implementasi pemerintahan daerah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK

Ilmu pengetahuan atau teori merupakan temuan dari hasil pemikiran manusia. Dari dasar itulah sangat wajar apabila suatu teori mengalami perubahan atau penyempurnaan. Teori muncul dari analisa yang dilakukan pada fenomena-fenomena yang telah berlangsung atau analisa yang dilakukan untuk menjawab kejadian yang telah berlangsung.

Perkembangan atau perubahan suatu teori biasanya disebabkan karena ilmu atau teori yang ada dianggap sudah tidak relevan dan tidak bisa menjawab permasalahan yang muncul di masyarakat pada waktu tertentu. Perkembangan itu biasa disebut sebagai paradigma. American Heritage Dictionary merumuskan paradigma sebagai serangkaian asumsi, konsep, nilai-nilai dan praktek-praktek yang diyakini oleh suatu komunitas dan menjadi cara pandang suatu realitas (*A set of assumptions, concepts, and values, and practices that constitutes a way of viewing reality for the community that shares them*). Sedangkan menurut Thomas Khun (1962) dalam bukunya yang berjudul *"The Structure of Scientific Revolution"* memaknai Paradigma adalah suatu cara pandang , nilai-nilai metode-metode prinsip dasar, atau cara memecahkan sesuatu masalah, yang dianut oleh suatu masyarakat ilmiah pada masa tertentu.

Menurut Thomas Kuhn, krisis akan timbul apabila suatu permasalahan yang dihadapi masyarakat tidak dapat dijelaskan atau tidak dapat dipecahkan secara memuaskan dengan menggunakan pendekatan suatu paradigma. Krisis ini akan mendorong suatu “*scientific revolution*” dikalangan masyarakat ilmuwan untuk melakukan penilaian atau pemikiran kembali paradigma yang ada dan mencoba menemukan paradigma baru yang dapat memberikan penjelasan dan alternatif pemecahan yang dihadapi secara lebih memuaskan. Administrasi Publik termasuk salah satu ilmu sosial yang relatif fleksibel dalam perkembangannya.

Literatur of Graduate school of Asia and Pasific Studies University of Waseda, tokyo-japan 2008 menyebutkan:

“Public administrative culture is changing to be more flexible, innovative, problem solving, entrepreneurial, and enterprising as opposed to rule-bound, process-oriented, and focused on inputs rather than results.”

Administrasi publik merupakan ilmu pengetahuan yang dinamis dan telah mengalami perubahan dan pembaharuan dari waktu ke waktu sesuai dengan tantangan yang dihadapi. Paradigma yang muncul merupakan sudut pandang ahli tentang peranan dan tantangan Administrasi Publik dalam menjawab masalah yang muncul. Walaupun selalu muncul perdebatan dalam sebuah paradigma akan tetapi secara umum para ahli menilai ada tiga perkembangan paradigma administrasi publik. Dalam beberapa literatur Administrasi Publik dari dalam maupun luar negeri secara umum terdapat empat paradigma yang berkembang dalam

administrasi publik yaitu: *Old Public Administration (OPA)*, *New Public Management (NPM)*, *New Public Services (NPS)*.

1. **Old Public Administration**

Paradigma administrasi publik dimulai dengan *Old Public Administration* atau administrasi publik lama. Paradigma Administrasi Negara Lama dikenal juga dengan sebutan Administrasi Negara Tradisional atau Klasik. Paradigma ini merupakan paradigma yang berkembang pada awal kelahiran ilmu administrasi negara. Tokoh paradigma ini adalah antara lain adalah pelopor berdirinya ilmu administrasi negara Woodrow Wilson dengan karyanya "*The Study of Administration*" (1887) serta F.W. Taylor dengan bukunya "*Principles of Scientific Management*" (1910).

Dalam bukunya "*The Study of Administration*", Wilson berpendapat bahwa masalah utama yang dihadapi pemerintah eksekutif adalah rendahnya kapasitas administrasi. Untuk mengembangkan birokrasi pemerintah yang efektif dan efisien, diperlukan pembaharuan administrasi pemerintahan dengan jalan meningkatkan profesionalisme manajemen administrasi negara. Untuk itu, diperlukan ilmu yang diarahkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan mencetak aparatur publik yang profesional dan non-partisan. Karena itu, tema dominan dari pemikiran Wilson adalah aparat atau birokrasi yang netral dari politik. Administrasi negara harus didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen ilmiah dan terpisah dari hiruk pikuk kepentingan politik. Inilah yang dikenal sebagai

konsep dikotomi politik dan administrasi. Administrasi negara merupakan pelaksanaan hukum publik secara detail dan terperinci, karena itu menjadi bidangnya birokrat teknis. Sedang politik menjadi bidangnya politisi.

ide-ide yang berkembang pada tahun 1900-an memperkuat paradigma dikotomi politik dan administrasi, seperti karya Frank Goodnow "*Politic and Administration*" (1914). Karya fenomenal lainnya adalah tulisan Frederick W. Taylor "Principles of Scientific Management" (1910). Taylor adalah pakar manajemen ilmiah yang mengembangkan pendekatan baru dalam manajemen pabrik di sektor swasta, *Time and Motion Study*. Metode ini menyebutkan ada cara terbaik untuk melaksanakan tugas tertentu. Manajemen ilmiah dimaksudkan untuk meningkatkan output dengan menemukan metode produksi yang paling cepat, efisien, dan paling tidak melelahkan. Jika ada cara terbaik untuk meningkatkan produktivitas di sektor industri, tentunya ada juga cara sama untuk organisasi publik. Wilson berpendapat pada hakikatnya bidang administrasi adalah bidang bisnis, sehingga metode yang berhasil di dunia bisnis dapat juga diterapkan untuk manajemen sektor publik.

Termasuk dalam kelompok pelopor teori klasik adalah Frederik W. Taylor meskipun latar belakang pendidikan dan pekerjaannya adalah di bidang teknik, ia dikenal sebagai "bapak manajemen ilmiah". Pemikirannya yang cemerlang mampu mengembangkan suatu cara terbaik untuk metode kerja yang baru, menciptakan standar kerja, menemukan orang yang tepat untuk suatu jenis pekerjaan tertentu melalui

proses seleksi dan menyediakan peralatan dan perlengkapan kerja yang terbaik bagi pekerja. Pelopor teori klasik lainnya adalah Henry Fayol dan Gulick dan Urwick dengan konsep POSDCORB yang merupakan gambaran kegiatan utama dari para eksekutif di dalam organisasi yang meliputi *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting,* dan *budgeting* yang melahirkan beberapa konsekuensi terhadap teori administrasi, seperti dikotomi antara politik dan administrasi sebagai bagian yang sentral dari proses administrasi.

Menurut beberapa literature, Max Weber adalah tokoh administrasi negara klasik yang mengemukakan teorinya mengenai birokrasi, namun terdapat perbedaan pandangan dalam hal ini. Terdapat kritik terhadap konsep Max Weber, pertama dalam hubungan antara masyarakat dan negara, implementasi birokrasi ditandai dengan intensitas Undang-Undang dan kompleksitas peraturan, kedua, struktur birokrasi dalam hubungannya dengan masyarakat seringkali dikritik sebagai penyebab menjamurnya meja-meja pelayanan sekaligus menjadi penyebab jatuhnya birokrasi dari rakyat. Peningkatan intensitas dianggap memiliki resiko dimana pada akhirnya akan menyebabkan intervensi negara yang akan menyentuh semua aspek kehidupan masyarakat dan pada akhirnya menyebabkan biaya penyelenggaraan birokrasi menjadi sangat mahal.

Teori administrasi publik klasik berkembang dimulai pada abad 19 dikenal dengan istilah paradigma pertama atau paradigma dikotomi antara Politik dengan Administrasi dari tahun 1900-1926 Paradigma ini

mempermasalahkan mengenai dimana seharusnya administrasi negara itu berada, dengan tokohnya Frank J. Goodnow dan Lenand D. White yang mengatakan bahwa administrasi negara seharusnya berpusat pada birokrasi pemerintahan. Namun menimbulkan persoalan diantara kalangan akademisi dan praktisi mengenai dikotomi politik-administrasi dijelaskan bahwa administrasi negara merupakan sub bidang ilmu politik.

Administrasi negara mulai mendapat legitimasi akademis pada tahun 1920-an dengan adanya ulasan dari Leonald White dengan bukunya *Introduction to the Study Public Administration* yang antara lain berisi; politik seharusnya tidak mengganggu administrasi.

Pada tahun 1927-1937 muncul prinsip untuk paradigma kedua yang mengembangkan prinsip-prinsip administrasi negara, bahwa terdapat perkembangan baru dalam administrasi negara dan mencapai puncak reputasinya. Sekitar tahun 1930-an administrasi negara banyak mendapat masukan dari bidang lain seperti industri dan pemerintahan. Bahwa administrasi negara dapat menempati semua tatanan kehidupan. Tokoh pemikiran pada periode ini antara lain Mary Parker Follet, Henry Fayol, Frederick W. Taylor (*Principle of Scientific Management*), Max Weber yang memfokuskan pada pengaruh manajemen terhadap administrasi negara.

Pada tahun 1937 merupakan puncak akhir paradigma kedua dengan tokoh Luther H. Gulick dan Lyndall Urwick dalam tulisannya *Paper on the Science of Administration* yang terkenal dengan konsep

POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*). POSDCORB adalah suatu istilah yang mencakup tanggung jawab eksekutif atas suatu perencanaan, pengorganisir, pengarahan, penyusunan staf, Koordinasi, pelaporan, dan anggaran.

Dalam administrasi model klasik, tugas kunci dari pemerintahan adalah menyiapkan sejumlah pelayanan publik seperti membangun sekolah, rumah, saluran pembuangan serta menyediakan kesejahteraan bagi masyarakat luas seluruh hal ini diserahkan kepada aparat pemerintah dan politisi. Administrasi publik menunjukkan dominasinya sebagai pemain utama, namun adanya sumber pembiayaan dari hasil pungutan pajak masyarakat menjadikan penyelenggaraan administrasi publik menjadi tidak efisien dan menjadi salah satu kritik teori klasik administrasi publik.

2. *New Public Management*

Adanya kritik mengenai teori-teori administrasi klasik dan neoklasik menyebabkan adanya pembaharuan dalam penyelenggaraan administrasi publik sehingga menyebabkan adanya perubahan dalam penyelenggaraan administrasi publik yang kemudian memunculkan konsep baru dikenal dengan *New Public Management*. Konsep ini pada awalnya ingin mengemukakan pandangan baru yang bisa mencerahkan konsep ilmu administrasi. Khusus konsep *New Public Management* biasanya diperlakukan untuk kegiatan bisnis dan sektor privat. Inti dari konsep ini adalah untuk menginformasikan kinerja yang selama ini

dipergunakan dalam sektor privat dan bisnis ke sektor publik. Slogan terkenal yang digunakan adalah mengatur dan mengendalikan pemerintahan tidak jauh bedanya dengan mengatur dan mengendalikan bisnis (*run government like business*). Lebih lanjut konsep ini meninjau kembali peran administrator publik, peran dan sifat dari profesi administrasi (Thoha, 2005).

Selain kritik terhadap teori klasik, munculnya *New Public Management* (NPM) juga dipicu dengan adanya krisis negara kesejahteraan di New Zeland, Australia, Inggris, Amerika yang kemudian didukung adanya promosi dari IMF, Bank Dunia dan serikat kemakmuran dan kelompok konsultan manajemen. Di negara-negara ini perkembangan yang terjadi di bidang ekonomi, sosial, politik dan lingkungan administrasi secara bersama mendorong terjadinya perubahan radikal dalam sistem manajemen dan administrasi publik. Perubahan yang diinginkan adalah peningkatan cara pengelolaan pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat agar lebih efisien, efektif (Kurniawan, 2007).

Tema pokok NPM adalah menggunakan mekanisme pasar sebagai terminologi sektor publik dengan cara para pimpinan dituntut untuk; berinovasi untuk memperoleh hasil yang maksimal atau melakukan privatisasi terhadap fungsi pemerintah; pemimpin melakukan steering, membatasi pekerjaan atau fungsi mengendalikan, gaya kepemimpinan yang memberikan arah yang strategis; menitikberatkan pada mekanisme

pasar dalam mengarahkan program publik; menghilangkan monopoli pelayanan publik yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi dan pejabat pemerintah; dalam birokrasi publik diupayakan agar para pimpinan birokrasi meningkatkan produktivitas dan menemukan berbagai cara pelayanan publik berdasarkan perspektif ekonomi; pimpinan didorong untuk memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas publik kepada pelanggan, meningkatkan kinerja, melakukan restrukturisasi Lembaga birokrasi publik, merumuskan kembali misi organisasi, melakukan streamlining pada proses dan prosedur birokrasi dan melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan. Hal ini dimaksudkan untuk melakukan kompetisi dalam unit kerja pemerintahan baik secara internal maupun lintas sektor organisasi.

Dalam melakukan upaya perbaikan birokrasi, pada tahun 1992, David Osborne dan Ted Gaebler menerbitkan buku *Reinventing Government* yang dilanjutkan dengan buku *Banishing Bureaucracy* pada tahun 1997. *Reinventing Government* merupakan salah satu aplikasi NPM yang pada hakikatnya adalah upaya untuk mentransformasikan jiwa dan kinerja wiraswasta (*entrepreneurship*) ke dalam birokrasi pemerintah. Jiwa *entrepreneurship* menekankan pada upaya peningkatan sumber daya baik ekonomi, sosial, budaya, politik yang dimiliki pemerintah untuk menjadi lebih produktif dan berproduksi tinggi. Kinerja ini kemudian dikenal dengan mewirusahaakan birokrasi pemerintah yang menurut Osborne ada sepuluh prinsip yang harus dilakukan; pemerintah bersifat katalis,

pemerintah milik masyarakat, pemerintah kompetitif, pemerintah berorientasi misi, pemerintah berorientasi pada hasil, pemerintah berorientasi pelanggan, pemerintah berwiraswasta, pemerintah partisipatif, pemerintah melakukan desentralisasi, pemerintah berorientasi pasar. Dengan melaksanakan sepuluh prinsip ini pemerintah dapat meningkatkan kinerjanya.

3. *New Public Service*

Setelah konsep dari Denhardt dan Denhardt mengenai *Old Public Administration* (teori klasik dan neoklasik) dan *New Public Management*, maka konsep yang ketiga adalah *New Public Service* (NPS).

Secara umum alur pikir NPS menentang paradigma-paradigma sebelumnya (OPA dan NPM). Dasar teoretis paradigma NPS ini dikembangkan dari teori tentang demokrasi, dengan lebih menghargai perbedaan, partisipasi dan hak asasi warga negara. Dalam NPS konsep kepentingan publik merupakan hasil dialog berbagai nilai yang ada di tengah masyarakat. Nilai-nilai seperti keadilan, transparansi dan akuntabilitas merupakan nilai-nilai yang dijunjung tinggi dalam pelayanan publik. Paradigma NPS berpandangan bahwa suporsitas (tanggung jawab) birokrasi lebih diarahkan kepada warga negara (*citizen's*) bukan clients, konstituen (*constituent*) dan bukan pula pelanggan (*customer*).

Pemerintah dituntut untuk memandang masyarakatnya sebagai warga negara yang membayar pajak. Dalam suatu negara yang menganut paham demokrasi, sebenarnya warga negara tidak hanya dipandang

sebagai customer yang perlu dilayani dengan standar tertentu saja, tetapi lebih dari itu, mereka adalah pemilik (*owner*) pemerintah yang memberikan pelayanan tersebut. Dalam pandangan *New Public Service*, administrator publik wajib melibatkan masyarakat (sejak proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi) dalam pemerintahan dan tugas-tugas pelayanan umum lainnya. Tujuannya adalah untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik, sesuai dengan nilai-nilai dasar demokrasi, serta mencegah potensi terjadinya korupsi birokrasi.

Ada tujuh prinsip NPS (Denhardt & Denhardt, 2003) yang berbeda dari NPM dan OPA yaitu: Pertama; Peran utama dari pelayanan publik adalah membantu masyarakat mengaplikasikan dan memenuhi kepentingan yang telah disepakati bersama, dari pada mencoba mengontrol atau mengendalikan masyarakat kearah yang baru. Kedua, administrasi publik harus menciptakan gagasan kolektif yang disetujui bersama tentang apa yang disebut sebagai kepentingan publik. Ketiga, kebijakan dan program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan responsif melalui upaya-upaya kolektif dalam proses kolaboratif. Keempat, kepentingan publik lebih merupakan hasil suatu dialog tentang nilai-nilai yang disetujui bersama dari pada agregasi kepentingan pribadi para individu. Kelima, para pelayan publik harus memberi perhatian tidak semata pada pasar, tetapi juga aspek hukum dan peraturan perundang-undangan nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar profesional dan kepentingan warga masyarakat.

Keenam, organisasi publik dan jaringan-jaringan yang terlibat akan lebih sukses dalam jangka panjang kalau mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan melalui kepemimpinan yang menghargai semua orang, dan Ketujuh kepentingan publik lebih dikembangkan oleh pelayan-pelayan publik dan warga masyarakat, dari pada oleh manager wirausaha yang bertindak seakan-akan uang milik mereka.

Tabel 2. Pergeseran Paradigma Administrasi Negara

Aspek	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog berbagai nilai
Responsivitas birokrasi publik	<i>Clients</i> dan <i>constituent</i>	<i>Customer</i>	<i>Citizen's</i>
Peran pemerintah	<i>Rowing</i>	<i>Steering</i>	<i>Serving</i>
Akuntabilitas	Hierarki administratif dengan jenjang yang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multiaspek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional
Struktur organisasi	Birokratik yang ditandai dengan otoritas <i>top-down</i>	Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama berada pada para agen	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal

Aspek	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator	Gaji dan keuntungan, proteksi	Semangat <i>entrepreneur</i>	Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat

Sumber: Denhardt dan Denhardt (2003: 28 - 29).

B. KONSEP KEBIJAKAN PUBLIK

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai “*the authoritative allocation of values for the whole society*” atau sebagai mengalokasikan nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai “*a projected program of goal, value, and practice*” atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.

Menurut Nugroho (2014), ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu: 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh. Menurut Woll sebagaimana dikutip

Tangkilisan (2003) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Thomas R Dye (2008) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ is whatever government choose to do or not to do”(apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).

David Easton (1968) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “*the autorative allocation of values for the whole society*”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk mengalokasikan nilai-nilai Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “*authorities in a political system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggung jawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta

untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

1. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn (2003) adalah sebagai berikut:

- a. Tahap penyusunan agenda para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.
- b. Tahap formulasi kebijakan Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat

kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing actor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

- c. Tahap adopsi kebijakan dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.
- d. Tahap implementasi kebijakan suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun

beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

- e. Tahap evaluasi kebijakan dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

2. Kerangka Kerja Kebijakan Publik

Menurut Suharno (2010) kerangka kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel dibawah ini, yaitu:

- a. Tujuan yang akan dicapai, hal ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka untuk tercapainya juga semakin mudah.
- b. Presensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.

- c. Sumber daya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.
- d. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas aktor kebijakan yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut ditentukan oleh tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya.
- e. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, maupun politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.
- f. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top/down approach* atau *bottom up approach*, otoriter atau demokratis (Suharno, 2010)

3. Jenis Kebijakan Publik

- a. Banyak pakar yang mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandang masing-masing James Anderson sebagaimana dikutip Suharno (2010) menyampaikan kategori kebijakan publik sebagai berikut:

- b. Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.
- c. Kebijakan distribusi versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistribusi. Kebijakan distribusi menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistribusi merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.
- d. Kebijakan material versus kebijakan simbolis, Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya penuh pada kelompok sasaran. Sedangkan, kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
- e. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*) Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan *privat goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

William N. Dunn (2000) membedakan tipe-tipe kebijakan menjadi lima bagian, yaitu:

- a. Masalah kebijakan (*policy public*) Adalah nilai, kebutuhan dan kesempatan yang belum terpecahkan, tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan publik. Pengetahuan apa yang hendak dipecahkan membutuhkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang mendahului adanya problem maupun informasi mengenai nilai yang pencapaiannya menuntut penyelesaian masalah.
- b. Alternative kebijakan (*policy alternatives*) Yaitu arah tindakan yang secara potensial tersedia yang dapat memberi sumbangan kepada pencapaian nilai dan pemecahan masalah kebijakan. Informasi mengenai kondisi yang menimbulkan masalah pada dasarnya juga mengandung identifikasi terhadap solusi dari permasalahannya.
- c. Tindakan kebijakan (*policy actions*) Adalah suatu gerakan atau serangkaian gerakan sesuai dengan alternatif kebijakan yang dipilih, yang dilakukan untuk mencapai tujuan bernilai.
- d. Hasil kebijakan (*policy outcomes*) Adalah akibat-akibat yang terjadi dari serangkaian tindakan kebijakan yang telah dilaksanakan. Hasil dari setiap tindakan tidak sepenuhnya stabil atau diketahui sebelum tindakan dilakukan, juga tidak semua dari hasil tersebut terjadi seperti yang diharapkan atau dapat diduga sebelumnya.
- e. Hasil guna kebijakan Adalah tingkat seberapa jauh hasil kebijakan memberikan sumbangan pada pencapaian nilai. Pada kenyataannya

jarang ada problem yang dapat dipecahkan secara tuntas, umumnya pemecahan terhadap suatu problem dapat menumbuhkan problem lain sehingga perlu pemecahan kembali atau perumusan kembali.

Menurut Charles O. Jones (1977) kebijakan terdiri dari komponen-komponen:

- a. *Goal* atau tujuan yang diinginkan.
- b. *Plans* atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan.
- c. Program, yaitu upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan.
- d. *Decision* atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
- e. Efek, yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder).

Jones memandang kebijakan publik sebagai suatu kelanjutan kegiatan pemerintah di masa lalu dengan hanya mengubahnya sedikit demi sedikit. Definisi ini dapat diklarifikasi sebagai *decision making*, yaitu ketika pemerintah membuat suatu keputusan untuk suatu tindakan tertentu. Klasifikasi ini juga dapat didefinisikan sebagai intervensi negara dengan rakyatnya ketika terdapat efek dari akibat suatu program yang dibuat oleh pemerintah yang diterapkan dalam masyarakat.

C. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Karya yang dianggap mengawali era studi implementasi adalah tulisan Pressman dan Wildavsky "*Implementation*" pada tahun 1973. Tulisan mereka membahas tentang implementasi program pembangunan ekonomi perkotaan di Aucland USA, dengan mewancarai aktor pelaksana dan mengkaji dokumen–dokumen tentang kebijakan untuk menemukan hal–hal yang tidak beres. Hasilnya adalah suatu pendekatan yang bersifat rasional perspektif dengan model sudut pandang *top-down*. Tumbuhnya model rasional perspektif sebagai tonggak awal studi implementasi adalah sangat wajar mengingat kebutuhan saat itu adalah untuk menjawab pertanyaan mengapa banyak kebijakan mengalami kegagalan saat diimplementasikan dan bagaimana menghasilkan suatu formula implementasi yang tingkat kegagalannya rendah.

Model sudut pandang *top-down* yang rasional perspektif ini tak lama kemudian mendapatkan kritik secara terus menerus. Kritik pertama adalah bahwa pandangan ini masih terlalu menitikberatkan pada sudut pandang pembuat kebijakan. Bahwa dengan menyediakan prasyarat–prasyarat sukses sebuah implementasi yang telah dihitung dan dianalisis dengan cermat oleh pembuat kebijakan dan pelaksana tingkat atas (*high level bureaucrazy*), maka kebijakan dengan sendirinya akan lebih berhasil dalam implementasinya. Pendekatan ini melupakan peran pelaksana tingkat bawah yang pada kenyataannya justru lebih banyak berperan.

Kritik kedua adalah bahwa pendekatan perspektif untuk persoalan implementasi hanya akan dapat bersifat terbatas pada ruang dan waktu serta permasalahan yang serupa. Padahal sebagaimana diketahui variasi masalah kebijakan yang luas, serta ruang dan waktu pemerintahan yang berbeda, akan membawa perbedaan pula dalam cara memecahkan masalah tersebut. Oleh karena itu model *top-down* kemudian diikuti oleh model sudut pandang *bottom-up* dan model Sintesis.

Model *bottom-up* yang dipimpin oleh Michael Lysky melalui bukunya yang baru diterbitkan tahun 1980. pendekatan *bottom-up* ini terutama merupakan kritik atas pandangan model *top-down* pada sudut pandang ini juga lebih dipertegas bahwa proses politik bukan hanya tidak berhenti saat kebijakan sudah diputuskan, tapi juga tetap berlangsung pada level pelaksana tingkat bawah yang banyak menentukan tingkat keberhasilan implementasi. Dengan demikian perlu mempertimbangkan apa yang menjadi aspirasi, tujuan dan kebutuhan para pelaksana termasuk ketidaksesuaian yang mereka hadapi. Karena apa yang menjadi masalah dalam proses implementasi bisa tampak berbeda dari perspektif level yang berbeda. Atau dengan kata lain antisipasi yang sudah dilakukan pada masalah-masalah implementasi yang akan dan dapat terjadi dari *Top Level* perspektif, bisa berlainan saat implementasi *running up* di tingkat bawah.

Sudut pandang Model Sintesis muncul sekitar tahun 1985 dengan tokohnya yang populer Randall P. Ripley & Grace Franklin. Model Sintesis

ini memadukan kedua model sebelumnya (*Top-down* dan *Bottom up*) dengan tekanan utama yang bisa beragam, mulai pada jaringan interaksi antar aktor pelaksana sampai pada pendekatan sosiologis, dll, karenanya dalam beberapa literature juga disebut sebagai teori atau model *Hybrid*. Model sintesa/*hybrid* ini pada hakekatnya ingin menegaskan bahwa tidak ada model perspektif yang bisa diterapkan pada setiap masalah implementasi. Tiap kategori kebijakan memiliki kekhasan tersendiri, sehingga pendekatannya pun harus disesuaikan dengan kondisi tersebut. Model sintesa ini sangat beragam mulai dari yang hanya mengemukakan variable yang dianggap mempengaruhi implementasi. Kategori model sintesis ini sesungguhnya dilakukan hanya untuk mempermudah pengkatagorian berbagai pendekatan studi implementasi yang muncul belakangan.

Wayne Parsons (2007) memberikan gambaran yang lebih rinci tentang perkembangan studi implementasi, yang bukan baru dimulai saat model rasional *top-down* muncul, tapi bahkan jauh sebelumnya. Berikut ini garis besar perkembangan studi implementasi berikut tokoh dan karyanya yang ia paparkan:

1. 1940-an karya Sleznick tentang TVA, yakni ‘penemuan” tahap implementasi.
2. Analisis kegagalan : Derthick (1972): Pressman dan Wildavsky (1973), Bardach (1977) yang menganalisis mengapa kebijakan gagal dilaksanakan sehingga pula mencapai tujuannya.

3. Model rasional (*Top-down*) untuk mengidentifikasi factor-faktor yang menjadikan implementasi berhasil: Van Meter dan Van Horn (1975): Hood (1976), Gunn (1975), Sabatier & Mazmanian (1979).
4. Kritik Bottom-up terhadap model *top-down* dalam hal pentingnya factor lain dan interaksi organisasional: Lipsky (1971), Wetherley & Lipsky (1977), Elmore (1978, 1979), Hjern et al. (1978).
5. Teory *Hybrid/Sintesa*: Implementasi sebagai evolusi (Majone & Wildavsky, 1978): sebagai pembelajaran (Browne & Wildavsky, 1984): sebagai kontinum kebijakan tindakan (Lewis & Flynn, 1978, 1979: Barret & Fudge, 1981): sebagai analisis interorganisasional (Hjern, 1982, Hjern & Porter, 1981): implementasi dan tipe kebijakan (Ripley & Franklin 1982): sebagai bagian dari subsistem kebijakan (1986 an) dan sebagai manajemen sektor publik (Hughes, 1994) dalam (Parsons, 464– 465).

Berikut ini beberapa dari berbagai pendekatan atau model yang dikembangkan selama tahun 1970-an hingga pertengahan 1980-an dari yang bersifat *top-down* ke *bottom-up* hingga sistem antara keduanya. Hal yang perlu diingat bahwa beberapa nama yang tadinya dikenal sebagai penganut sudut pandang tertentu, seperti Wildavsky, Bardach, Paul Sabatier dan lain–lain, pada karya–karya selanjutnya mulai bergeser pada sudut pandang yang lebih bersifat sintesis, sebagai konsekuensi logis perkembangan studi yang mereka lakukan.

1. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

a. Pendekatan Rasional *Top-Down*.

Pendekatan ini pertama kali muncul pada awal 1970-an, ketika penelitian implementasi mulai menjadi studi yang lengkap. Pendekatan ini bersifat *top down*, yang ditentukan (politik) adalah alternatif terbaik dan kontrol administratif atas pelaksanaannya mutlak untuk hasilnya. Sebuah fitur mencolok dari pendekatan ini adalah bahwa pembuatan kebijakan dianggap sebagai proses rasional dan implementasinya mencapai tujuan ini dengan mengidentifikasi tindakan rasional untuk mencapai tujuan yang dipilih. Implementasi kebijakan adalah proses manajemen yang terpisah dari definisi kebijakan (pada dasarnya kebijakan). Oleh karena itu, implementasi merupakan proses interaktif antara penetapan tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan tersebut (Pressman dan Wildavsky 1973). Pendekatan ini juga mengasumsikan bahwa untuk kebijakan yang tidak mencapai dampak yang diinginkan, perlu dicari faktor-faktor kegagalan implementasi untuk membangun rantai kausalitas untuk memodifikasi kebijakan.

1) Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky: Kesenjangan Implementasi (1973)

Karya Pressman dan Wildavsky adalah model implementasi pertama yang muncul. Sebuah artikel berjudul Implementasi (1973) menyatakan bahwa tingkat keberhasilan suatu implementasi tergantung pada keterkaitan antara berbagai organisasi dan layanan di tingkat lokal

yang terlibat dalam implementasi tersebut. Oleh karena itu, kerjasama, Koordinasi, dan kontrol memegang peranan yang sangat penting. Jika tindakan bergantung pada tautan dalam rantai eksekusi, tingkat kerja sama antara bagian rantai yang diperlukan harus mendekati 100%, karena kurangnya kerja sama dalam rantai menyebabkan kegagalan eksekusi. Rumus Pressman dan Wildavsky menunjukkan bahwa masalah kinerja dan tingkat keberhasilan dapat dianalisis secara matematis.

Pengembangan kebijakan dapat bermanfaat ketika banyak pihak atau tingkatan yang berbeda tidak terlibat dalam pelaksanaan kebijakan. Karena itu, Anda dapat segera mengambil tindakan, dengan mempertimbangkan hubungan timbal balik yang penting. Tindakan perbaikan. Namun, sulit untuk menerapkan rumusan ini pada kebijakan yang melibatkan banyak pihak, terutama karena masing-masing pihak mengikuti jalan yang sama dan hubungan antar pihak dalam organisasi/departemen yang berbeda jarang berjalan mulus. Kejar tujuan Anda sendiri. Oleh karena itu, pendekatan teori permainan mungkin lebih berguna daripada teori probabilitas untuk analisis kinerja. Dengan kata lain, pendekatan kolaboratif antara pemangku kepentingan dapat direkomendasikan untuk mengatasi hambatan hubungan dalam rantai implementasi (Bowen1982).

Selanjutnya, mereka juga berpendapat bahwa pembuat kebijakan tidak boleh menjanjikan apa yang tidak dapat mereka berikan, karena implementasi kebijakan memerlukan komunikasi dan sistem kontrol dan

sumber daya dari atas ke bawah. Anda dapat melakukan tugas eksekusi. Jika sistem tidak memungkinkan untuk kondisi seperti itu, pembuat kebijakan harus membatasi komitmen pada tingkat yang dapat dicapai selama implementasi (Parsons 2001).

1) Donald Van Meter & Carl Van Horn: Perspektif Teoritis Proses Implementasi Kebijakan (1975)

Dalam tulisannya yang relatif singkat "*The Policy Implementation Process*" di dalam Jurnal *Administration and Society*, tahun 1975, Donald Van Meter dan Carl Van Horn mendefinisikan implementasi sebagai :

" ... policy implementation encompasses those action by publik and privat individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in the prior policy decisions. This includes both one-time efforts to transform decision into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions" (Van Meter & Van Horn; 1975).

Model yang ditawarkan oleh mereka bergerak dari pendekatan umum yang dikembangkan oleh pendahulunya, Pressman dan Wildavsky, menjadi sebuah model proses implementasi. Pendekatan-pendekatan sebelumnya meski dianggap sangat membantu memahami proses implementasi, namun sangat kurang dalam kerangka teoritik. Model yang mereka kembangkan bertumpu pada tiga pilar :

- a) Teori Organisasi, khususnya tentang perubahan organisasi, baik yang dipengaruhi oleh karya Max Weber, Amitai Etzioni.
- b) Studi-studi tentang dampak Kebijakan Publik, terutama kebijakan yang bersifat hukum.

- c) Berbagai studi tentang hubungan inter-organisasi, termasuk hasil studi Pressman & Wildavsky.

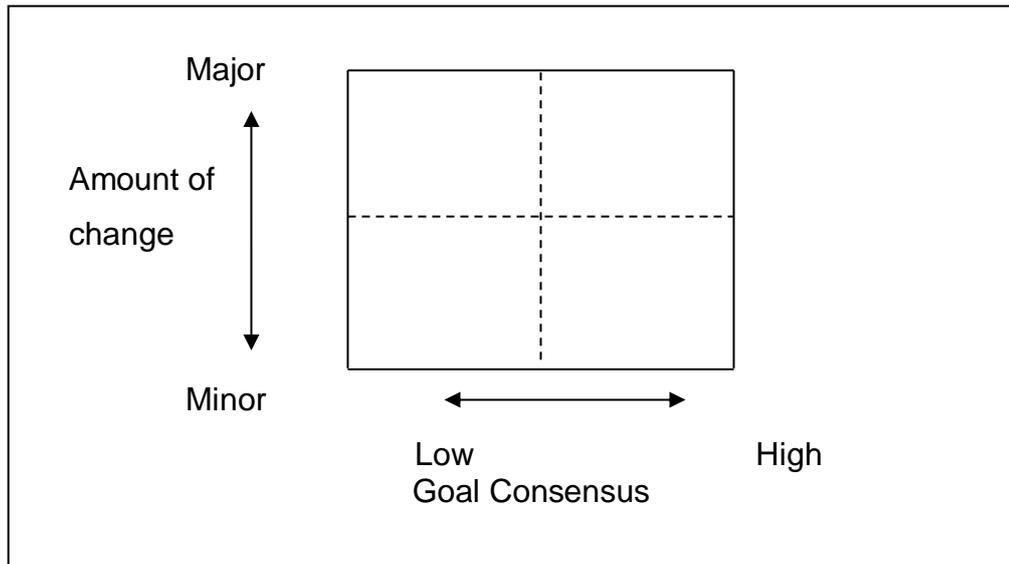
Mereka menyatakan pentingnya membedakan isi (*content*) kebijakan, karena efektifitas implementasi akan sangat bervariasi bergantung tipe dan isu kebijakan tersebut, karena faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi juga akan sangat berbeda. Menurut mereka tipe kebijakan akan memerlukan karakteristik proses, struktur dan hubungan antar berbagai faktor yang berbeda-beda pula dalam implementasinya. Mereka kemudian mengklasifikasikan kebijakan berdasarkan 2 karakteristik pokok, yakni;

- a) Seberapa besar perubahan yang dituju oleh kebijakan tersebut. Karena semakin besar perubahan yang diharapkan akan berdampak pula pada perubahan organisasional pelaksanaannya.
- b) Seberapa besar penerimaan atas tujuan kebijakan dari para aktor implementasi.

Dari karakteristik tersebut, mereka kemudian mengkatagorikan kebijakan ke dalam 4 tipe yang masing-masing dapat mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi, sebagai berikut :

- a) Isi Kebijakan dengan tujuan perubahan kecil dengan konsensus kecil diantara para pelaksanaannya
- b) Isi Kebijakan dengan tujuan perubahan besar, dengan konsensus besar diantara para pelaksanaannya.

- c) Isi Kebijakan dengan tujuan perubahan besar, dengan konsensus kecil, dan
- d) Isi kebijakan dengan tujuan perubahan besar, dengan konsensus besar.



Gambar 3. *Dimensions of Policy Affecting Implementation* (Sumber: *Van Meter & Van Horn, h: 460*)

Dalam kebanyakan kasus, kebijakan yang berubah dari waktu ke waktu menerima banyak dukungan. Sebaliknya, jika kebijakan menuntut perubahan radikal, konflik antar aktor akan semakin banyak dan ini akan menghambat implementasinya. Oleh karena itu, jika Anda memerlukan kebijakan yang dijalankan dengan baik, kami sarankan Anda membuat perubahan kecil.

Kasus kebijakan dengan tingkat perubahan dan dukungan yang tinggi. Sebaliknya, kebijakan dengan nilai tukar yang rendah tetapi kurang dukungan umumnya jarang terjadi. Sebagai contoh, di Indonesia,

kebijakan pengelolaan daerah otonom yang memerlukan perubahan signifikan baik dalam struktur pemerintahan daerah maupun sumber daya keuangan daerah mendapat dukungan besar dari pelaksana dan hasilnya hanya diukur dari tingkat ketidakberpihakan. Pembangunan, bisa dibilang. Ini cukup berhasil. Di sisi lain, kebijakan yang memerlukan sedikit perubahan tetapi kurang didukung dapat menimbulkan kontroversi atau merugikan kepentingan pelaksana. Mengutip Gross et al., Menekankan pentingnya implementasi partisipatif bagi pengambilan keputusan, pelaksanalah yang menentukan tercapai tidaknya suatu tujuan kebijakan, sehingga persetujuan atau kesepakatan terhadap tujuan kebijakan tersebut dianggap penting. :

- a) Partisipasi akan mengangkat semangat para staf implementor yang sangat dibutuhkan dalam proses implementasi.
 - b) Partisipasi akan meningkatkan komitmen, yang dibutuhkan untuk menghasilkan perubahan.
 - c) Partisipasi akan memperjelas inti dari tujuan dan sasaran yang ingin dicapai oleh para implementor.
 - d) Partisipasi akan mengurangi resistensi para implementor
- a) Model yang diusulkan oleh Van Meter dan Van Horn menekankan pentingnya melibatkan praktisi dalam menetapkan tujuan kebijakan, tetapi buku mereka memperjelas bahwa norma dan tujuan kebijakan dikomunikasikan kepada pelaksana. Oleh karena itu, pendekatan mereka diklasifikasikan sebagai pendekatan *top-down*.

Melalui jaringan antar organisasi, dengan kata lain, kita memahami dan setuju dengan tujuan dan standar yang telah ditetapkan yang paling penting, tetapi mereka tidak membantu kita mendefinisikan tujuan dan standar tersebut.

- b) Tidak seperti penulis lain yang mencari pendekatan normatif, mereka berusaha memberikan kerangka teoritis untuk menganalisis proses implementasi. Ini memungkinkan Anda untuk mengidentifikasi node potensial. Saya takut implementasi yang sukses. Selain itu, VanMeter dan VanHorn menyatakan bahwa ada enam variabel (atau kelompok variabel) yang harus diperhatikan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi. Variabel-variabel tersebut adalah:
 - a) Tujuan dan standar kebijakan yang jelas. Artinya, rincian tujuan yang dicapai melalui kebijakan dan standar untuk mengukur hasil.
 - b) Sumber daya (dana atau insentif yang dapat memfasilitasi pelaksanaannya secara efektif)
 - c) Kualitas hubungan antar organisasi. Implementasi yang berhasil sering kali membutuhkan prosedur dan mekanisme kelembagaan yang memungkinkannya terstruktur dan terkontrol dengan lebih baik sehingga diterapkan sesuai dengan tujuan dan standar yang ditetapkan.
 - d) Karakteristik badan / organisasi eksekutif (kapasitas dan ukuran badan pelaksana, tingkat manajemen hierarkis di unit pelaksana

terendah, dukungan politik dari badan-badan tersebut) badan eksekutif dan kongres dan pejabat dan pengambilan keputusan

e) Lingkungan ekonomi (jika sumber daya ekonomi cukup, politik dapat mempengaruhi situasi sosial ekonomi saat ini) seberapa besar, politik ada pada reaksi publik terhadap politik, jika masyarakat mendukung politik, dll.)

f) Manajer / orang yang membuat reaksi atau sikap terdiri dari: Pengetahuan dan pemahaman tentang isi dan tujuan kebijakan. Tempat mereka dalam politik dan kekuatan sikap.

2) Eugene Bardach : *The Implementation Game*

Eugene Baldach (1977) menulis analisis tentang berbagai kasus di mana ia mempelajari implementasi kebijakan dalam bukunya *The Game of Implementation: What Happens After a Law Becomes a Bill*. Ia meyakini bahwa proses politik kebijakan berhenti hanya pada tahap pembentukan, tetapi juga bergerak ke tahap implementasi kebijakan. Ketika suatu kebijakan diimplementasikan seringkali gagal mencapai tujuan utama kebijakan tersebut karena berbagai manuver politik.

Menurutnya, eksekusi adalah permainan negosiasi, persuasi dan manipulasi dalam keadaan yang tidak pasti oleh individu dan kelompok, memaksimalkan kekuatan dan pengaruh mereka. Hal ini terjadi karena pengelolaan organisasi yang baik tidak dapat dilakukan atas dasar kebijakan yang diberlakukan oleh aktor dan institusi yang berbeda. Artinya, proses implementasi itu sendiri dapat menimbulkan konflik

kepentingan dan konflik kekuasaan antar aktor pelaksana. Permainan-permainan tersebut tentunya dapat berdampak negatif pada implementasi kebijakan, karena dapat membawa hasil sebagai berikut:

- a) Pembagian sumber daya
- b) Tujuan ambigu
- c) Dilema situasional dan kesulitan manajemen
- d) Distribusi energi.

Untuk mengatasi atau meminimalkan dampak negatif permainan politik yang menggerogoti kepentingan masyarakat yang menjadi tujuan utama dari kebijakan tersebut, para pengambil keputusan perlu memberikan perhatian khusus pada dua hal.

a) Tulis skenario implementasi (tulis skrip). Artinya, pembuat kebijakan harus mengetahui seperti apa skenario implementasi, persyaratan (tujuan dan sasaran yang jelas) yang diperlukan untuk implementasi kebijakan yang sukses, komunikasi, orang-orang yang akan mengimplementasikannya, dan Koordinasi antar pelaksana. Sumber daya dan sebagainya. Menulis run ini memudahkan untuk memprediksi masalah apa pun yang mungkin terjadi selama run.

b) Perbaiki permainan. Artinya, politisi (pemimpin) yang berkepentingan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam kebijakan perlu melalui seluruh proses implementasi dan segera memperbaiki kesenjangan di antara keduanya, agen motivasi jika perlu, meminta, membujuk, memanipulasi, dll.

Dalam tulisannya lebih lanjut pada bukunya *Getting Agencies to work Together (1998)*, Bardach mengakui peran penting para pelaksana tingkat bawah (*the street level*) dalam suatu implementasi kebijakan, dan menekankan pentingnya pendekatan informal dengan mereka, bahkan berkolaborasi jika perlu, demi tercapainya tujuan kebijakan.

3) Christopher Hood (1978)

Hood dalam bukunya *Limit to Administration* menyarankan lima syarat (yang merupakan keterbatasan administrasi) agar implementasi bisa berlangsung sempurna :

- a) Implementasi yang ideal adalah produk dari organisasi yang padu seperti militer, dengan garis komando yang jelas.
- b) Norma-norma ditegakkan dan tujuan ditentukan dengan jelas
- c) Orang-orangnya dapat dipastikan akan melaksanakan apa yang diminta
- d) Harus ada komunikasi yang sempurna di dalam dan antar organisasi.
- e) Tidak ada tekanan waktu.

Tentu saja, memenuhi kriteria ini untuk implementasi penuh kebijakan sangat sulit. Secara khusus, beberapa kebijakan tidak perlu mengikuti aturan di atas agar berhasil. Mungkin Hood sendiri tahu tentang keterbatasan ini dan memberikan judul yang ironis untuk bukunya. Sebagai contoh, beberapa dekade kebijakan keluarga berencana yang

harus dipusatkan dan diikuti dalam parameter regulasi tertentu telah gagal diterapkan di Iranjaya.

Pribadi, bendera kecil keluarga bahagia dan sejahtera: Diperoleh melalui kontrasepsi, Irian Jaya dituduh sebagai program Jepangisasi dan Islamisasi. Tuduhan tersebut pada dasarnya karena sifat program nasional yang tidak mempertimbangkan keunikan daerah dan masyarakatnya, dan meskipun jumlah kelahiran dibatasi oleh seleksi alam, umat Islam biasa di Jawa. Program Migrasi juga terjadi pada saat yang bersamaan.

4) Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn: Real Word Policy Analysis (1978)

Hogwood dan Gunn menekankan pentingnya pendekatan top-down untuk pelaksanaan proses, meskipun banyak orang yang mereka konsultasikan. Kritik terhadap pendekatan ini. Bagi mereka, pendekatan bottom-up yang cenderung menangani masalah implementasi secara kasus per kasus dipandang kurang menarik, terutama ketika berhadapan dengan pembuat kebijakan yang dipilih secara demokratis, sehingga pandangan mereka terhadap implementasi tidak merugikan demokrasi. Ide dasar mereka muncul dari publikasi Gunn 1978, yang menyelidiki penyebab kegagalan implementasi, dan dikembangkan lebih lanjut dalam sebuah artikel berjudul "Analisis Kebijakan Dunia Nyata" (1984). Dalam buku, mereka membuat rekomendasi untuk mencapai implementasi yang sempurna bagi para pembuat kebijakan:

- a) Situasi di luar badan/organisasi pelaksana tidak menimbulkan kendala-kendala besar bagi proses implementasi (*that circumstances external to the implementing agency do not impose crippling constraints*)
- b) Tersedia cukup waktu dan cukup sumberdaya untuk melaksanakan program (*that adequate time and sufficient resources are made available to the programme*)
- c) Tidak ada kendala dalam penyediaan keseluruhan sumberdaya yang dibutuhkan, termasuk sumberdaya yang dibutuhkan dalam setiap tahapan implementasi (*that not only are there no constraints in terms of overall resources but also that, each stages in the implementation process, the required combination of resources is actually available*).
- d) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebab-akibat yang valid. (*That the policy to be implemented is based upon a valid theory of cause and effect*).
- e) Hubungan sebab-akibat tersebut hendaknya bersifat langsung dan sesedikit mungkin ada hubungan antara (*intervening variable*) (*the relationship between cause and effect is direct and that there are a few, if any, intervening links*).
- f) Diimplementasikan oleh lembaga tunggal yang tidak bergantung pada lembaga-lembaga lainnya, namun jikapun melibatkan lembaga lainnya, hendaknya hubungan kebergantungan antar

lembaga tersebut sangat minim (*that there is a single implementing agency that need not depend upon other agencies for success, or if other agencies must be involved, that the dependency relationships are minimal in number and importance*).

- g) Adanya pemahaman yang menyeluruh dan kesepakatan atas tujuan yang hendak dicapai dan kondisi ini harus ada dalam seluruh proses implementasi (*that there is complete understanding of, and agreement upon, the objectives to be achieved, and that these conditions persists throughout the implementation process*) .
- h) Dalam rangka mencapai tujuan yang telah disepakati, adalah mungkin untuk menspesifikasikan tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh masing-masing pihak yang terlibat, dalam urutan langkah-langkah pelaksanaan secara lengkap, detail dan sempurna (*in the moving toward agreed objectives it is possible to specify, in complete detail and perfect sequence, the tasks to be performed by each participant*) .
- i) Adanya komunikasi dan Koordinasi yang sempurna antara berbagai elemen yang terlibat dalam program (*that there is perfect communication among, and co-ordination of, the various elements involved in the programme*),

- j) Bahwa yang berwenang dapat menuntut dan menerima kepatuhan yang sempurna (*That those in authority can demand and obtain perfect obedience*).

Menurut Hogwood dan Gunn, jika Anda dapat mengontrol seluruh sistem manajemen untuk memenuhi kondisi di atas, Anda dapat mencapai eksekusi penuh, tetapi kami menyadari bahwa kondisi ini hampir tidak mungkin terjadi di dunia nyata. Namun, mereka percaya bahwa rekomendasi tersebut merupakan persyaratan normatif yang harus diikuti agar implementasinya dapat berkembang sepenuhnya. Sayangnya, di dunia nyata, kondisi lain sulit dan tidak harus dipenuhi sepenuhnya, sehingga bahkan tidak mungkin untuk memenuhinya sepenuhnya.

Bagi negara-negara maju yang menganut prinsip demokrasi, hampir tidak mungkin untuk mengharapkan terpenuhinya syarat kesepuluh dari menuntut dan menerima kepatuhan penuh dari lembaga penegak hukum. Lebih sulit bagi negara berkembang untuk memenuhi persyaratan, terutama yang terkait dengan ketersediaan waktu dan sumber daya global (pegawai, dana, keterampilan, teknologi, dll) untuk setiap program yang dilakukan. Karena keterbatasan sumber daya (bahkan waktu), banyak kebijakan (program) perlu dilaksanakan secara bertahap. Selain itu, persyaratan kedelapan, yang membutuhkan spesifikasi bisnis yang terperinci, dipenuhi dalam urutan yang sempurna. Dalam banyak kasus, tidak perlu terlalu ketat karena pelaksana cenderung lebih memilih berpegang pada SOP daripada mengambil

tindakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Dari perspektif top-down, pelaksana tidak perlu memiliki kekuatan pengambilan keputusan penuh untuk mencapai tujuan kebijakan dalam situasi dan kondisi yang berbeda di lapangan) George Charles Edwards III: Implementasi Kebijakan Publik (1980)

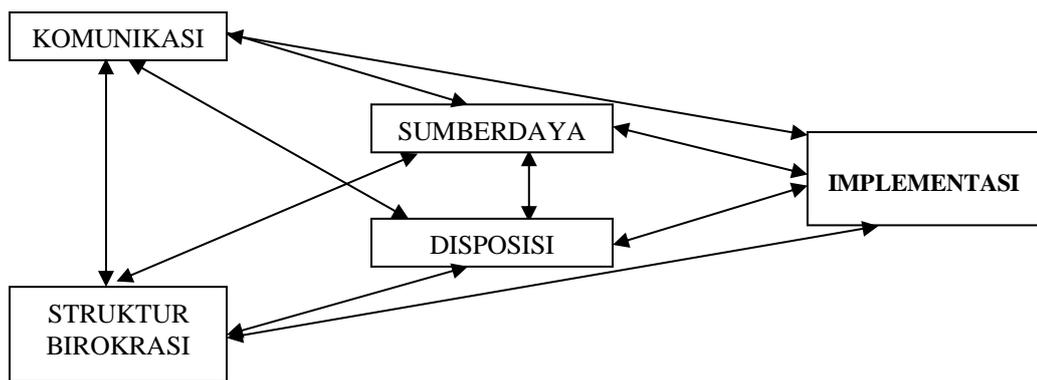
Karyanya telah dikutip dan dibahas oleh penulis asing (Amerika dan Inggris) dalam buku-buku tentang kebijakan publik, khususnya dalam penelitian tentang implementasi kebijakan publik. sebenarnya adalah model yang paling banyak dikutip oleh penulis dan pengamat implementasi di Indonesia daripada model yang dikembangkan oleh duo Van Meter dan Van Horn. Dibandingkan dengan artikel oleh Van Meter dan Van Horn, George C. Edwards III membahas konsep-konsep yang dia diskusikan dan kerjakan dengan lebih teliti. Mungkin ini sebabnya karyanya banyak dikutip secara nasional, variabel yang disajikan hampir sama dengan yang diambil oleh orang lain, tetapi disarankan oleh pendahulunya.

Dalam bukunya "*Implementing Public Policy*" terbitan tahun 1980, Edwards III menyatakan bahwa proses implementasinya adalah sebagai berikut:

:"...the state of 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." (Edwards1980)

Menurut Edwards, implementasi diartikan sebagai tahapan proses kebijakan antara tahapan proses pengembangan kebijakan dan hasil (product, outcome) dari kebijakan tersebut. Menurut dia, kegiatan implementasi meliputi perencanaan, pembiayaan, pengorganisasian, perekrutan dan pemecatan karyawan serta negosiasi.

Setelah memeriksa pendekatan berbeda yang diambil oleh penulis yang berbeda, model yang dia kembangkan menunjukkan bahwa ada empat faktor kunci yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi. Faktor lain juga berlaku.



Gambar 4. *Approach to Implemetation Problems* (Sumber: Edwards III: *Implementing public policy*, 1980)

Keempat variabel tersebut adalah: 1. Komunikasi, 2. Sumberdaya, 3. Disposisi atau Sikap Pelaksana, 4. Struktur Birokrasi, yang keseluruhannya saling berhubungan dan saling mempengaruhi satu sama lain dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi. Keterkaitan antara variabel tersebut pada hasil implementasi dapat dijelaskan sebagai berikut:

a) Komunikasi

Ada tiga hal dalam komunikasi ini yang perlu mendapatkan perhatian:

- (1) Transmisi, Kebijakan yang akan dilaksanakan harus dikomunikasikan kepada personel yang mengimplementasikannya. Masalah difusi biasanya muncul ketika pelaksana tidak setuju dengan kebijakan (penyebaran) dengan mendistorsi urutan kebijakan atau mematikan komunikasi yang diperlukan. Masalah komunikasi juga muncul ketika implementasi kebijakan harus melalui birokrasi multi-level atau karena saluran informasi (sumber daya) yang sesuai tidak tersedia.
- (2) Kejelasan (*Clarity*), Kejelasan tentang tujuan dan metode yang digunakan dalam kebijakan mutlak diperlukan untuk dapat mengimplementasikannya seperti yang telah ditetapkan. Tapi itu tidak selalu terjadi.
 - a) Ada banyak alasan mengapa kebijakan ini belum dikembangkan dengan jelas. Contoh: Kompleksitas proses pengambilan keputusan antara pemerintah dan legislator. Akibatnya, mereka cenderung menyerahkan detail pelaksanaannya kepada bawahannya.
 - b) Adanya penolakan publik terhadap kebijakan tersebut. (dibandingkan dengan). Kebutuhan untuk mencapai

konsensus di antara tujuan-tujuan yang bersaing dalam pembuatan kebijakan. Kembali). Kebijakan baru yang tidak disadari oleh produsen (seringkali dilihat sebagai upaya untuk menghindari tanggung jawab). Biasanya terjadi pada kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan *rule of law*. Selain mengaitkan implementasi dengan tipe/tipe kebijakan pada bagian ini, Edward III tampaknya banyak merujuk pada temuan Bardach dalam *The Execution Game*.

- (3) Penegakan yang konsisten dan efisien yang tidak memerlukan komunikasi yang jelas dan konsisten. Transmisinya bagus, tetapi kontrolnya tidak konsisten dan dapat membingungkan operator. Banyak faktor yang dapat menyebabkan arah kebijakan tidak konsisten, antara lain: a) Kompleksitas kebijakan yang akan dilaksanakan. b). Masalah sering muncul ketika memulai strategi baru. c). Kebijakan memiliki banyak tujuan dan sasaran yang berbeda. Atau, mungkin bertentangan dengan kebijakan lain. kembali). Dampak berbagai kelompok pemangku kepentingan pada isu-isu kebijakan.

b) Sumberdaya

Yang dimaksud dengan sumberdaya yang diperlukan dalam implementasi menurut Edwards III adalah :

- (1) Staff, yang jumlah dan skills (kemampuannya) sesuai dengan yang dibutuhkan.
- (2) Informasi, Informasi berbeda dengan komunikasi. Yang diperlukan di sini adalah: a). Informasi yang terkait dengan bagaimana melaksanakan kebijakan tersebut (Juklak-Juknis) serta, b). Data yang terkait dengan kebijakan yang akan dilaksanakan.
- (3) Kewenangan, Kewenangan yang dibutuhkan dan harus tersedia bagi implementor sangat bervariasi tergantung pada kebijakan apa yang harus dilaksanakan. Kewenangan tersebut dapat berwujud : membawa kasus ke meja hijau; menyediakan barang dan jasa; kewenangan untuk memperoleh dan menggunakan dana, staf, dll kewenangan untuk meminta kerjasama dengan badan pemerintah yang lain, dll.
- (4) Fasilitas, Kendati implementor telah memiliki jumlah staf yang memadai, telah memahami apa yang diharapkan darinya dan apa yang harus dilaksanakan, juga telah memperoleh kewenangan yang diperlukan untuk mengimplementasikan kebijakan, namun tanpa fasilitas fisik yang memadai, implementasi juga tidak akan efektif. Fasilitas fisik ini beragam tergantung pada kebutuhan kebijakan: ruang kantor, komputer, dll.

c) Disposisi

Yang dimaksud dengan disposisi adalah sikap dan komitmen dari pelaksana terhadap kebijakan atau program yang harus mereka laksanakan karena setiap kebijakan membutuhkan pelaksana-pelaksana yang memiliki hasrat kuat dan komitmen yang tinggi agar mampu mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan. Terdapat tiga unsur utama yang mempengaruhi kemampuan dan kemauan aparat pelaksana untuk melaksanakan kebijakan yaitu:

- (1) Kognisi yaitu seberapa jauh pemahaman pelaksanan terhadap kebijakan. Pemahaman terhadap tujuan kebijakan sangatlah penting bagi aparat pelaksana lebih-lebih apabila sistem nilai yang mempengaruhi sikapnya berbeda dengan sistem nilai pembuat kebijakan, maka implementasi kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif. Ketidakmampuan administratif dari pelaksana kebijakan yaitu ketidakmampuan dalam menanggapi kebutuhan-kebutuhan dan harapan-harapan yang disampaikan oleh masyarakat dapat menyebabkan pelaksanaan suatu program tidak efektif.
- (2) Arahan dan tanggapan pelaksanan, hal ini meliputi bagaimana penerimaan, ketidakberpihakan maupun penolakan pelaksana dalam menyikapi kebijaksanaan.
- (3) Intensitas respon atau tanggapan pelaksana, Karakter dari pelaksana akan mempengaruhi tindakan-tindakan pelaksana

dalam mengimplementasikan kebijakan karena pelaksana adalah individu yang tidak mungkin bebas dari kepercayaan, aspirasi dan kepentingan pribadi yang ingin mereka capai. Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan terdapat suatu kemungkinan dari pelaksana untuk membelokkan apa yang sudah ditentukan demi kepentingan pribadinya, sehingga dengan sikap pelaksana tersebut dapat menjauhkan tujuan dari kebijakan sebenarnya.

d) Struktur Birokrasi

Yang dimaksud dengan struktur brokrasi Edwards III adalah mekanisme kerja yang dibentuk untuk mengelola pelaksanaan sebuah kebijakan. Ia menekankan perlu adanya *Standart Operating Procedure* (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan diantara para pelaksana, terlebih jika pelaksanaan program melibatkan lebih dari satu institusi. Ia juga mengingatkan bahwa adakalanya fragmentasi diperlukan manakala implementasi kebijakan memerlukan banyak program dan melibatkan banyak institusi untuk mencapai tujuannya.

Berikut ini adalah dua penulis buku tentang studi implementasi yang cukup berpengaruh yang semula memberikan pendekatan yang bersifat *Top-Down*, namun pada tulisan-tulisan mereka selanjutnya mereka mulai memasukkan pentingnya peran pelaksana tingkat bawah (Karenanya dalam bererapa literatur mengenai Studi Implementasi, model

mereka kadang dikategorikan model *Top-Down*, kadang sudah dikategorikan model Sintesa).

- 1) Merilee S. Grindle: *Content of Policy & Context of Implementation* (1980)

Grindle dalam bukunya yang berjudul *Politics and Policy Implementation in The Third World* (1980), mengatakan bahwa dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan tergantung pada *content* (isi) dan *contextnya*, dan tingkat keberhasilannya tergantung pada kondisi 3 komponen variabel sumberdaya implementasi yang diperlukan. Ketiga komponen ini menyebabkan program nasional menghasilkan variasi *outputs* dan *outcomes* yang berbeda di daerah. Ketiga komponen itu adalah:

- a) *Contents of policy messages*

- (1) Ketersediaan dana dan sumber lain untuk melaksanakan kebijakan;
- (2) Adanya sanksi;
- (3) Tingkat kesukaran masalah kebijakan.

- b) *Kredibilitas pesan kebijakan*

- (1) Kejelasan pesan kebijakan;
- (2) Konsistensi kebijakan;
- (3) Frekuensi pengulangan kebijakan;
- (4) Penerimaan pesan

c) *Bentuk* kebijakan

(1) *Efficacy of the policy*;

(2) Partisipasi masyarakat;

(3) Tipe kebijakan.

Selain itu Grindle juga mengatakan bahwa implementasi program ditentukan oleh Konten (isi) program/policy dan konteks implementasinya, sebagai berikut :

a) *Content of Policy* (Isi Kebijakan)

Isi kebijakan atau program mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasinya. Kebijakan yang kontroversial, kebijakan yang dianggap tidak populer, dan kebijakan yang memerlukan perubahan signifikan seringkali ditentang baik oleh kelompok sasaran maupun para pelaksana itu sendiri, yang mungkin mengalami kesulitan atau kerugian ketika menerapkan kebijakan tersebut. Menurut Grindle, kebijakan yang dapat mempengaruhi kinerja antara lain:

(1) Manfaat yang dipengaruhi oleh adanya program. Jika kebijakan tidak merugikan suatu pihak (misalnya kebijakan redistribusi Ripley dan Lowi), akan lebih mudah diterapkan karena tidak akan memancing perlawanan dari pihak yang kepentingannya dilanggar. ..

(2) Jenis keuntungan yang dihasilkan.

Kepentingan atau kebijakan sintetis yang menguntungkan banyak orang mudah diterapkan karena mudah didukung oleh kelompok atau komunitas sasaran.

(3) Derajat perubahan yang diinginkan. Semakin besar dan signifikan perubahan yang dimaksudkan oleh kebijakan, semakin sulit untuk diterapkan secara umum. Sebagai contoh, kebijakan antikorupsi dan antikorupsi yang dikembangkan oleh beberapa presiden Indonesia dengan lembaga audit yang berbeda membutuhkan banyak perubahan perilaku yang tidak diterapkan, sehingga Indonesia tetap berada pada posisi yang sama. Tingkat tertinggi di dunia adalah negara korup. Kredibilitas pesan politik tidak dihormati karena kebijakan yang mengatur adanya sanksi tidak diterapkan secara konsisten.

(4) Posisi pengambil keputusan. Semakin tersebar posisi pengambil keputusan politik (secara geografis atau sistematis), semakin sulit untuk diimplementasikan. Kasus seperti ini sering terjadi dalam kebijakan yang melibatkan banyak institusi.

(1) Orang yang menjalankan program. Tingkat keberhasilannya tinggi bahkan jika orang yang melaksanakan program

memiliki keterampilan dan dukungan yang diperlukan untuk kebijakan tersebut.

(2) Sumber daya yang disediakan.

Tentu saja, memiliki sumber daya yang diperlukan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan memfasilitasi implementasi kebijakan tersebut. Aset ini datang dalam bentuk orang, keterampilan, pendanaan, peralatan, dan banyak lagi.

Sebaik atau sesederhana apapun suatu kebijakan, hasil eksekusi selalu dapat diandalkan oleh pelaksananya, terlepas dari dukungan kelompok sasaran, oleh karena itu konteks di mana kebijakan tersebut diterapkan dan siapa yang mempengaruhi tingkat keberhasilannya. Kepribadian pelaksana mempengaruhi perilaku pelaksana dalam melaksanakan kebijakan, karena pelaksana merupakan individu yang tidak bisa lepas dari keyakinan, aspirasi dan kepentingan pribadi yang ingin dicapainya. Ketika menerapkan kebijakan, pelaksana memiliki kemampuan untuk membuat keputusan untuk keuntungan pribadi mereka sendiri, memungkinkan mereka untuk mengalihkan fokus mereka dari kebijakan yang sebenarnya. Konteks implementasi mempengaruhi keberhasilan implementasi di Grindle sebagai berikut:

a) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.

Strategi, sumber dan posisi kekuasaan implementor akan menentukan tingkat keberhasilan kebijakan yang diimplementasikannya. Apabila suatu kekuatan politik merasa berkepentingan atas suatu program, maka mereka akan menyusun strategi guna memenangkan persaingan yang terjadi dalam implementasi sehingga mereka dapat menikmati outputnya.

b) Karakteristik lembaga dan penguasa.

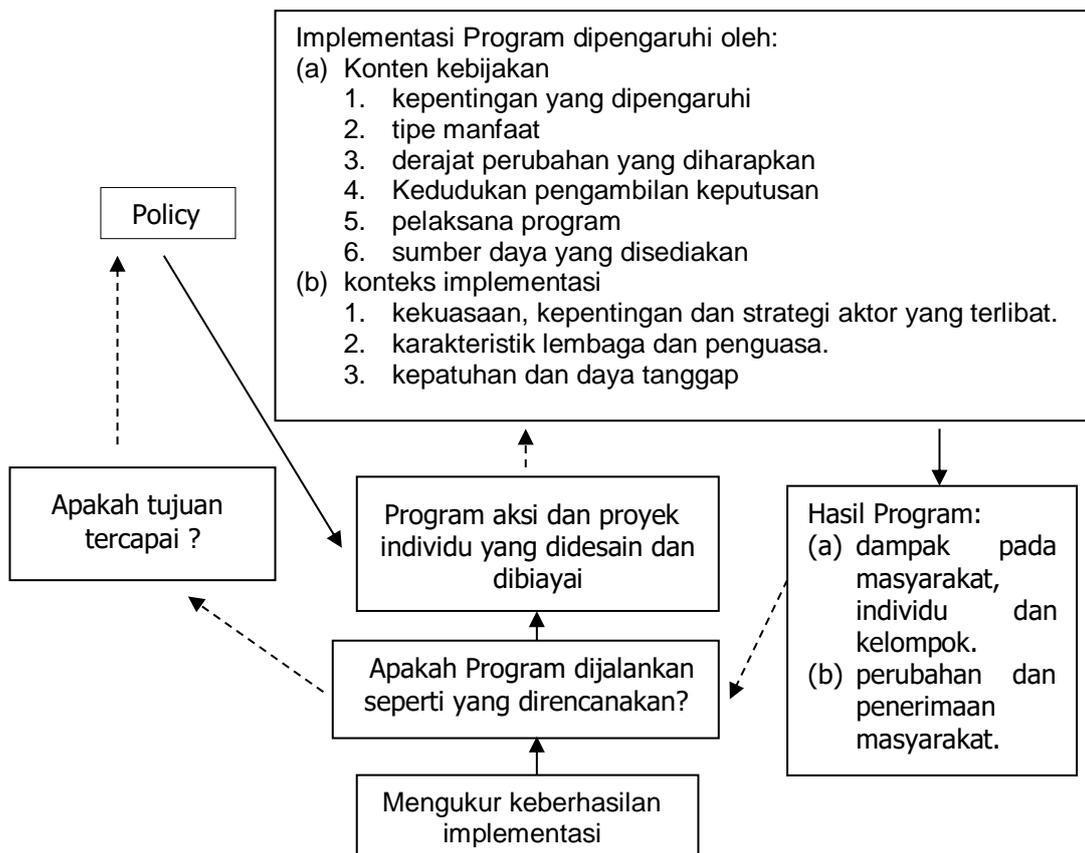
Program implementasi dapat menimbulkan konflik bagi mereka yang kepentingannya terpengaruh. Strategi penyelesaian sengketa 'Siapa mendapat apa' (misalnya, menghilangkan pasar tradisional di

supermarket) secara tidak langsung mencirikan lembaga atau organisasi yang melaksanakan program tersebut, baik dalam hal penyesuaian gaya oleh pemerintah/lembaga penegak hukum. Dari pesanan.

c) Kepatuhan dan ketanggapan aparat penegak hukum.

Pelaksana harus peka terhadap kebutuhan kelompok sasaran agar program berhasil dilaksanakan dan didukung oleh kelompok sasaran.

Diagram Gunbar berikut menunjukkan model yang dikembangkan oleh Grindle. :



Gambar 5. Implementasi sebagai sebuah Proses Administrasi dan politik (Sumber : Grindle; 1980:11)

Sebelumnya, model yang dikembangkan Grindle mempertimbangkan sistem sebelumnya (konflik, dukungan) serta elemen kebijakan (konten kebijakan) yang dapat mempengaruhi implementasi dan dinamika hubungan, terlihat lebih lengkap daripada model. Penulis; Tetapi pertimbangkan juga siapa yang akan menerapkan kebijakan tersebut. Persyaratan sumber daya yang diperlukan untuk implementasi serupa. 2) Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier: Kerangka Analisis Kinerja

- a) Paul A. Sabatier telah menulis banyak buku tentang kebijakan dan implementasi kebijakan, mengutip pemikirannya tentang implementasi. Tahun 1983 bersama Daniel Mazmanian berjudul "Implementasi dan Kebijakan Publik". Dalam buku ini, mereka awalnya mengusulkan model penyampaian pelatihan melalui kerangka analisis penyampaian top-down. Namun, dalam perkembangan selanjutnya, Sabatier mulai memasukkan elemen bottom-up ke dalam metodologinya. Sabatier dan Mazmanian menyatakan bahwa ada empat pertanyaan penting terkait implementasi yang perlu ditanyakan dan dianalisis oleh pengambil keputusan. Dokumen dan dokumen pelengkap resmi lainnya?
- b) Seberapa dapat dicapai tujuan dan seberapa konsisten dampak yang dihasilkan dengan tujuan kebijakan? Apa

faktor utama yang mempengaruhi hasil dan dampak kebijakan? Apakah ada konsekuensi atau implikasi politik lainnya? Bagaimana kebijakan akan direorganisasi berdasarkan pengalaman implementasi masa lalu? (Pertanyaan keempat ini ditemukan dalam buku Sabatier tahun 1986 sebagai bentuk pengakuan akan pentingnya peran pelaku. Pertanyaan ini juga memberikan metodologi dan rekomendasi tentang cara memantau kinerja. Faktor dan model yang mereka kembangkan menyarankan kerangka kerja untuk menampilkan pelaku. analisis sebagai berikut:

- c) Kinerja sangat dipengaruhi tidak hanya oleh faktor-faktor yang ada di luar lembaga eksekutif, tetapi juga oleh faktor-faktor eksternal dalam proses implementasi ... lembaga ditentukan oleh tiga variabel utama:
- 1) Kemudahan variabel masalah (intervensi kebijakan) (variabel yang dapat dilacak dikendalikan).
 - 2) Variabel pendukung kompetensi Sebuah undang-undang atau peraturan (variabel hukum) untuk menyusun proses implementasi.
 - 3) Variabel non-regulasi/politik (variabel non-regulasi).

- d) Variabel deterministik (seperti variabel yang mempengaruhi/independen) mempengaruhi variabel statuta dan non-hukum (seperti variabel antara/intervensi) dan secara bersama-sama mempengaruhi periode proses implementasi.
- e) Proses implementasi terdiri dari lima tahap, yang masing-masing dapat dianggap sebagai variabel terikat untuk tahap berikutnya. Pengambil keputusan harus fokus terutama pada variabel perantara di bawah kendali mereka, kemampuan untuk menyusun proses kinerja (variabel hukum). Menarik dan mempertahankan dukungan komunitas untuk politik

Masing-masing variabel (dan kelompok-kelompok variabel) tersebut dijabarkan sebagai berikut:

- a) Variabel Independen: Karakteristik Permasalahan, yakni mudah tidaknya permasalahan yang dihadapi dengan indikator:
 - (1) Ketersediaan teknologi dan teori teknis yang berkaitan dengan permasalahan kebijakan
 - (2) Keberagaman perilaku kelompok sasaran
 - (3) Sifat populasi.
 - (4) Derajat perubahan yang diperlukan.
- b) Variabel Intervening:

(1) Kemampuan kebijakan menstrukturkan implementasi, bahwa setiap kebijaksanaan mempunyai kemampuan untuk menstruktur secara tetap proses implementasinya, dengan indikator:

- (a) Kejelasan dan Konsistensi tujuan
- (b) Adanya dukungan teori sebab akibat yang memadai
- (c) Ketepatan alokasi sumber dana
- (d) Keterpaduan secara hierarchis di dalam dan antar instansi-instansi pelaksana
- (e) Aturan pelaksana dari para agen pelaksana
- (f) Perekrutan pejabat pelaksana
- (g) Akses yang diberikan secara formal bagi pihak luar untuk terlibat

(2) Variabel-variabel Non Kebijakan

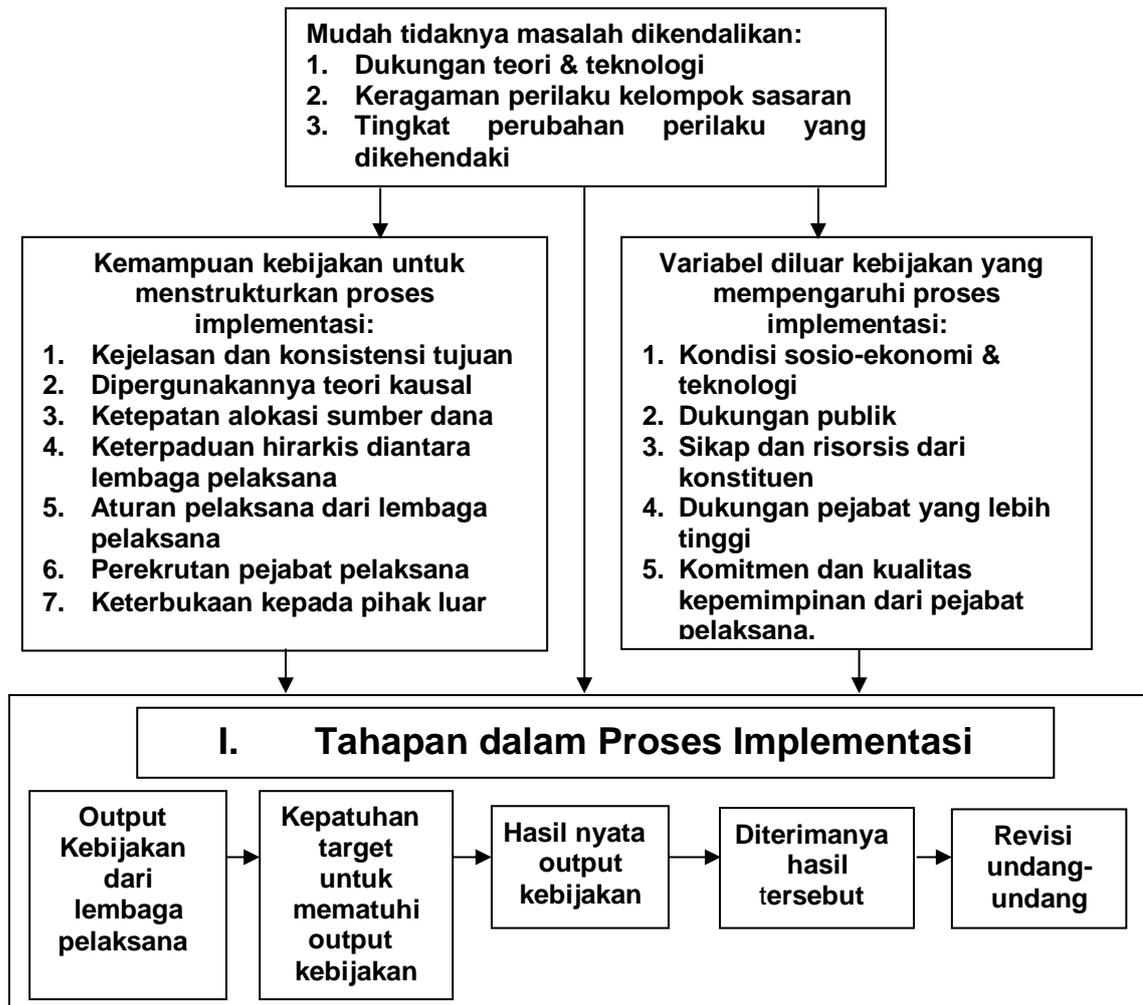
- (a) Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi
- (b) Perhatian media terhadap permasalahan kebijakan
- (c) Dukungan Publik
- (d) Sikap dan sumberdaya konstituen
- (e) Dukungan pejabat yang lebih tinggi
- (f) Komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana

(3) Variabel Dependen, Proses Implementasi

Terdiri dari lima tahap yang masing-masing tahap dapat merupakan penentu keberhasilan bagi tahap berikutnya, yakni :

- (a) Keluaran-keluaran Kebijakan dari badan pelaksana.
- (b) Kepatuhan pada keluaran-keluaran kebijakan oleh kelompok sasaran
- (c) Dampak nyata dari keluaran-keluaran kebijakan.
- (d) Dampak yang dipersepsikan atas keluaran-keluaran kebijakan tersebut.
- (e) Evaluasi atau perbaikan mendasar terhadap out put kebijaksanaan maupun perbaikan dalam isi kebijaksanaan yang telah ditetapkan setelah adanya feedback.

Dalam gambar geometris model Kerangka Analisis Implementasi Sabatier dan Mazmanian tampak sebagai berikut:



Gambar 6. Kerangka Analisis Implementasi (Sumber: *Mazmanian and Sabatier 1983 Implementation and Public Policy*)

Model yang diusulkan oleh Sabatier dan Mazmanian jauh lebih kompleks karena berusaha mendekati semua variabel yang secara wajar dapat mempengaruhi kinerja dan hasilnya. Secara teoritis, alur model mudah dipahami, dan mudah dipahami bagaimana merancang struktur implementasi dan logika untuk memikirkan faktor-faktor yang dapat

mempengaruhinya, sehingga Anda perlu menyadarinya. Untuk membuatnya lebih sukses.

b. Pendekatan *Bottom-UP*.

Teori bottom-up ini tidak termasuk model proses seperti kebanyakan teori *top-down* rasional. Dapat dimengerti bahwa tidak ada model atas seperti itu. Pendekatan ini menekankan peran birokrat tingkat Kota, atau pelaksana latar belakang, untuk menerapkan kebijakan di lapangan dan berhubungan langsung dengan kelompok sasaran. Karena pedoman/template SOP dan prosedur pengendalian yang terlalu ketat, implementasi kebijakan seringkali gagal mencapai tujuan kebijakan. Hasil atau hasil formal dapat dicapai selama implementasi, tetapi konsekuensi/efek dari perubahan kebijakan mungkin tidak tercapai. Pendekatan ini paling baik digunakan untuk kebijakan yang secara langsung menargetkan kelompok sasaran perubahan karena pelaksana memiliki keleluasaan (atas kebijaksanaannya) untuk menyesuaikan metode tersebut. Menghargai kondisi, keadaan dan kepentingan kelompok sasaran. Tatap muka, tidak dianggap, atau umumnya dianggap identik. Sesuai dengan kebijakan *top-down*. Misalnya, kebijakan ini bertujuan untuk memberikan layanan medis, pendidikan dan peningkatan keuangan di daerah pedesaan dan mengharuskan pelaksana tingkat bawah untuk berbicara langsung dengan kelompok sasaran.

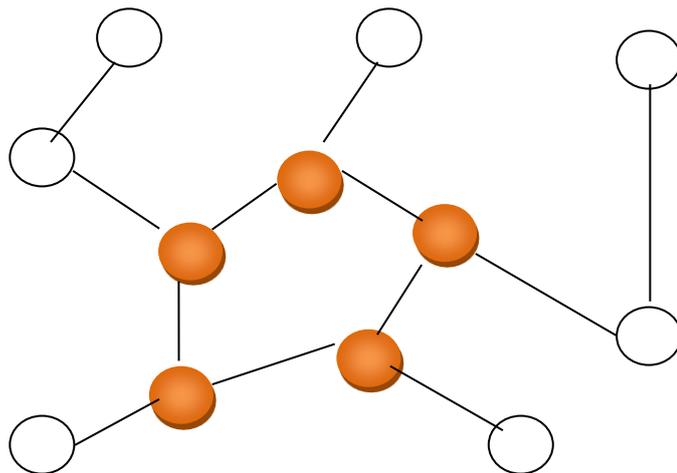
1) Michael Lipsky : Street-level Bureaucracy (1971)

Tentu saja, fitur pertama dan terpenting dari pendekatan ini adalah Lipsky. Ini adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan kinerja terlemah (birokrasi jalanan) yang masih digunakan sampai sekarang. Ide ini diungkapkannya dalam sebuah artikel yang diterbitkan pada tahun 1971, tetapi baru diterbitkan dalam bentuk buku pada tahun 1980. Sementara sumber daya yang tersedia terbatas, kita sering dihadapkan pada tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang tidak ada habisnya. . Ketika dihadapkan pada situasi yang tidak ideal, mereka siap memberikan layanan ideal yang mereka butuhkan (karena mereka dikritik terlebih dahulu oleh perusahaan yang tidak puas, bukan oleh pengambil keputusan), Anda harus menjalankan keputusan Anda. Bertentangan dengan pandangan para pemimpin top-down yang mengklasifikasikan profesional layanan masyarakat sebagai faktor dalam kinerja tugas mereka, Lipsky menekankan perlunya pengambil keputusan untuk melihat mereka sebagai masukan untuk pengambilan keputusan.

Lebih lanjut, ia berpendapat bahwa karena kecenderungan untuk mengelola operasi secara hierarkis, para ahli memilih untuk bekerja dengan SOP stereotip, mengabaikan kebutuhan masyarakat yang dilayani. Oleh karena itu, menurut Lipsky, pelaksanaan tanggung jawab publik memerlukan pendekatan sistem kontrol yang berbeda. Dengan kata lain, Anda harus memenuhi harapan penerima, bukan penerima.

2) Model Jaringan Walter Kickert, dkk (1997)

Model jaringan merupakan model implementasi kebijakan dari bawah ke atas. Model jaringan dikembangkan dalam buku oleh Walter Kickert, ErikHans Klijn dan Joop Koppenjan "Mengelola Jaringan Kompleks: Strategi untuk Sektor Publik (1997)". Model ini memahami eksekusi sebagai proses yang kompleks dan interaktif antara banyak aktor dalam jaringan aktor independen. Interaksi antara aktor-aktor inilah yang menentukan bagaimana implementasi dilaksanakan, masalah mana yang perlu ditangani dan keputusan mana yang harus memainkan peran penting. Dalam model ini, semua aktor dalam jaringan relatif otonom dalam arti memiliki tujuan yang berbeda, tidak ada agen sentral dan agen menjadi koordinator. Dalam model ini, aliansi atau konsensus di antara para pihak di jantung jaringanlah yang menentukan implementasi kebijakan dan keberhasilannya.

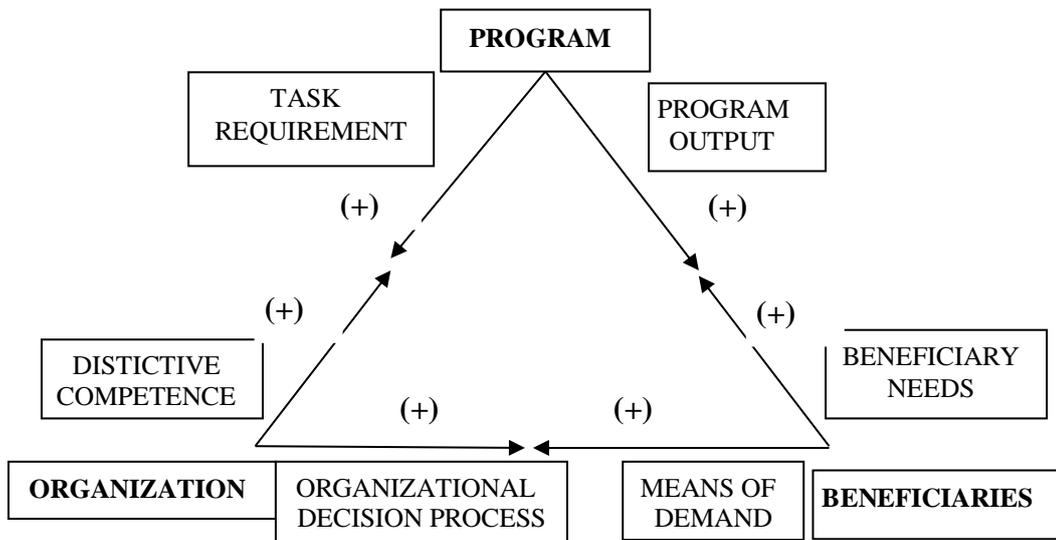


Gambar 7. Model Jaringan (Sumber: Kickert, Klijn and Koppenjan *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (1997)).

3) Model Community David C. Korten

Model ini melihat implementasi kebijakan sebagai sarana penyampaian pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Dalam model ini, proses implementasi dipandang sebagai proses pembelajaran sosial yang kooperatif antara pemerintah daerah dengan kelompok sasaran atau masyarakat dengan tujuan agar masyarakat menjadi mandiri, suplai dan otonomi. Konsep ini pertama kali dicetuskan oleh David C. Korten. Dia menyebutnya Pembangunan Berpusat pada Manusia. Ide dasarnya adalah menempatkan masyarakat sebagai tujuan utama pembangunan dan aktor utama, serta untuk kepentingan terbaik. Tidak lagi hanya sebagai pemberi manfaat (layanan), tetapi juga sebagai moderator/penerbit yang memungkinkan peningkatan inisiatif dan otonomi masyarakat.

Pada dasarnya, ada tiga komponen utama yang berinteraksi selama pelaksanaan program dengan menggunakan pendekatan pengelolaan sumber daya berbasis masyarakat. Adalah masyarakat, program dan organisasi yang melaksanakan program tersebut. Mereka perlu bekerja sama dalam proses pembelajaran bersama untuk mencapai kepatuhan bersama. Proses interaksi kolaboratif digambarkan oleh Korten sebagai berikut:



Gambar 8. Three Dimensional Fit (Sumber: David C. Korten, *The Ford Foundation and The Asian Institute of Management* (1980))

Strategi yang digunakan untuk mencapai kualitas masyarakat tersebut secara teoritik, menurut Korten ditempuh melalui pengelolaan sumberdaya berbasis komunitas (*community-based resource management*), dengan cara :

- a) Inisiatif dan pengambilan keputusan yang bertujuan menghilangkan kebutuhan masyarakat secara bertahap harus dilakukan di dalam masyarakat itu sendiri.
- b) Tujuan utamanya adalah untuk memperkuat kapasitas masyarakat miskin untuk mengelola, memobilisasi dan memantau sumber daya masyarakat untuk memenuhi kebutuhan mereka
- c) Pendekatan ini menghormati perbedaan dan mengurangi perbedaan antar daerah.) Dari implementasi berbasis interaksi hingga evaluasi proyek, dengan fokus pada pembelajaran sosial,

dimulai dengan perencanaan program dan interaksi kolaboratif antara birokrasi dan masyarakat.

- d) Budaya kelembagaan adalah organisasi yang lebih terdesentralisasi yang berinteraksi dengan umpan balik yang sangat baik dan sistem pengaturan diri untuk mendukung penyembuhan diri. Dengan demikian, keseimbangan yang lebih baik antara struktur vertikal dan horizontal dapat dicapai. f) Jaringan antara pemerintahan adat, LSM dan lembaga independen untuk memperkuat kapasitas masyarakat dan mencapai keseimbangan antara struktur vertikal dan horizontal masyarakat.

4) Model Alur/ Proses (S. Smith and J. Brady 1997)

Model ini mengkaji proses implementasi kebijakan publik dalam kaitannya dengan perubahan sosial politik. Biasanya dilakukan berdasarkan kebijakan pemerintah untuk mengubah atau memperbaiki kelompok sasaran (size of the target group). Empat variabel terlibat dalam proses implementasi, yaitu

- a) Politik idealisasi. Ini adalah model interaktif yang dirancang secara ideal untuk mendorong kelompok sasaran untuk mengimplementasikan kebijakan. Dalam organisasi publik, komunikasi seringkali merupakan proses yang sulit dan kompleks. Proses mentransfer informasi dalam satu atau lebih organisasi ke organisasi atau komunikator lain, sengaja atau tidak sengaja, seringkali tidak tepat. Implementasi kebijakan terpusat

dapat menjadi sulit jika sumber informasi yang berbeda memberikan interpretasi standar dan tujuan yang tidak konsisten, atau jika sumber informasi yang sama memberikan interpretasi yang tidak konsisten. Oleh karena itu, prospek implementasi kebijakan yang efektif sangat ditentukan oleh pertukaran informasi yang relevan dan konsisten (akurasi dan konsistensi) dengan para pengambil keputusan. Selain itu, Koordinasi merupakan mekanisme yang kuat untuk implementasi kebijakan. Semakin baik Koordinasi dan pertukaran informasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, semakin sedikit kesalahan yang akan terjadi dan sebaliknya.

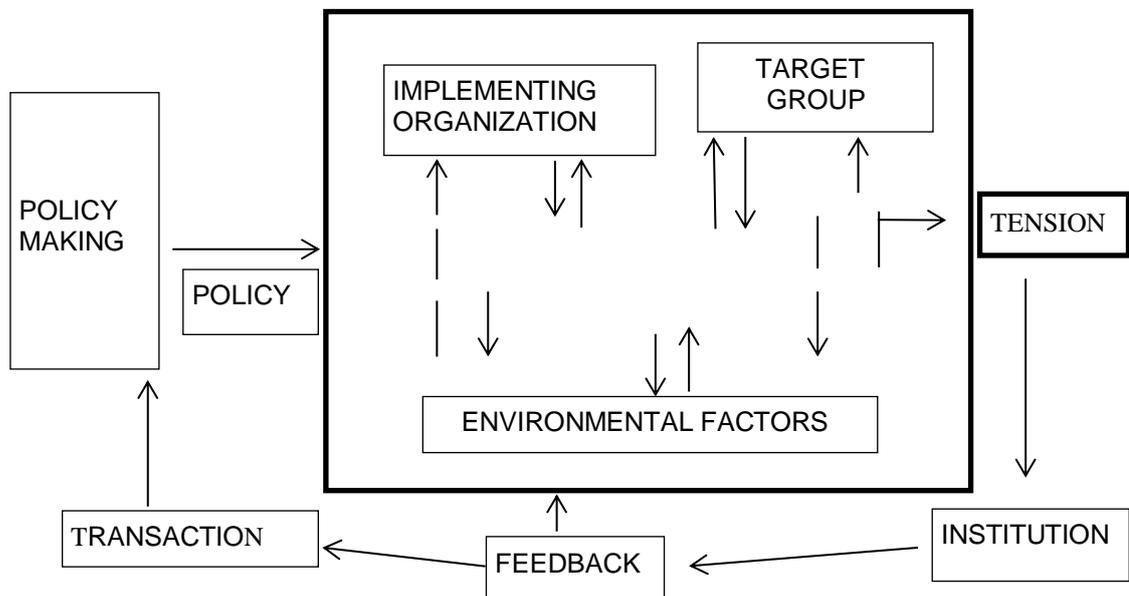
- b) Kelompok sasaran adalah salah satu pemangku kepentingan yang diharapkan mengadopsi model interaksi yang diinginkan. Mereka adalah salah satu pemangku kepentingan yang perlu menerima dan beradaptasi dengan pola interaksi yang ditentukan oleh kebijakan. Keberhasilan proses implementasi kebijakan ditegaskan oleh respon atau ketanggapan kelompok sasaran. Suatu kebijakan berhasil jika kelompok sasaran mau menerima dan melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan tanpa mengeluh. Segala sesuatu yang

mempengaruhi kelompok sasaran sehingga dapat mematuhi atau beradaptasi dengan kebijakan dilaksanakan sesuai dengan (1) isi kebijakan dan validitas harapannya. (2) Karakteristik masing-masing kelompok sasaran, seperti jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia, dan kondisi sosial ekonomi. (3) Pertukaran informasi antara pembuat kebijakan (pelaksana) dan pembuat kebijakan (kelompok sasaran). Hal ini membuat kurangnya komunikasi menjadi kelemahan dalam implementasi kebijakan yang efektif.

- c) Organisasi pelaksana, atau pelaksana yang bertanggung jawab, dapat berupa organisasi atau individu yang melaksanakan kebijakan lapangan dengan memberikan kepemimpinan, pelaksanaan, dan pengawasan. Karakteristik instansi pemerintah memiliki pengaruh yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Mengingat sifat lembaga pelaksana, perdebatan ini tidak terlepas dari struktur birokrasi. Hal ini penting karena efektivitas implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh karakteristik dan hubungan yang tepat dengan lembaga penegak. Beberapa kebijakan mengharuskan lembaga penegak hukum menjadi ketat dan terkendali.

Sementara itu, dalam konteks lain, kita membutuhkan lembaga penegak yang demokratis dan memaksa. Selain itu, faktor penting yang perlu dipertimbangkan ketika memutuskan seorang perwira polisi adalah cakupan atau wilayah.

- d) Faktor lingkungan, yaitu faktor lingkungan yang dapat mempengaruhi kinerja. Hal terakhir yang perlu dipertimbangkan ketika menilai keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan adalah seberapa besar kontribusi lingkungan eksternal terhadap keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak menguntungkan atau tidak menguntungkan dapat berkontribusi pada kegagalan implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya penegakan kebijakan memerlukan lingkungan eksternal yang menguntungkan. Banyak perhatian telah diberikan pada dampak lingkungan sosial, ekonomi dan politik terhadap kebijakan publik dengan mengidentifikasi efek dari variabel lingkungan yang dapat mempengaruhi hasil dan hasil kebijakan.



Gambar 9. *A Model of The Policy Implementation Process* (Sumber: Tachjan. Implementasi Kebijakan Publik. 2006. AIPI: Bandung)

Meskipun keempat variabel tersebut tidak otonom, namun saling berinteraksi dan berinteraksi, membuat perbedaan dan menciptakan ketegangan (tekanan) dalam negosiasi antara produsen dan praktisi. Model ini menunjukkan bahwa penegakan kebijakan tidak bekerja secara linier dan mekanis, tetapi mengingat ukuran kelompok sasaran, model ini menawarkan kemungkinan untuk menegosiasikan kompromi implementasi. Secara keseluruhan, model ini mendekati model pemberdayaan masyarakat Korten.

2. Faktor-Faktor Penghambat Implementasi

a. David D. Gow , Elliott R. Morss (1984).

Pendapat ahli kebijakan yang didefinisikan oleh Gow dan Morss dalam bukunya yang berjudul “Reformasi Pelayanan Publik (Teori, Kebijakan dan Implementasi)” mengungkapkan Implementasi kebijakan mempunyai berbagai hambatan yang mempengaruhi pelaksanaan suatu kebijakan publik tersebut antara lain:

- 1) Hambatan politik, ekonomi dan lingkungan;
- 2) Kelemahan institusi;
- 3) Ketidakmampuan SDM dibidang teknis dan administratif;
- 4) Kekurangan dalam bantuan teknis;
- 5) Kurangnya desentralisasi dan partisipasi;
- 6) Pengaturan waktu (*timing*);
- 7) Sistem informasi yang kurang mendukung;
- 8) Perbedaan agenda tujuan antar aktor; dan
- 9) Dukungan yang berkesinambungan

b. Donald P. Warwick : Pendekatan Transaksional (1975).

Melalui pendekatan transaksional, Donald P. Bellis telah mengembangkan model di mana prinsip awalnya adalah bahwa hubungan antara perencanaan dan pelaksanaan tidak dapat diabaikan untuk memahami masalah yang berbeda dari tahap perencanaan atau pelaksanaan pekerjaan kebijakan. Proses perencanaan itu sendiri tidak dapat dilihat sebagai proses yang terpisah dari implementasi. Pada tahap

implementasi, kekuatan yang berbeda bersaing untuk mendapatkan pengaruh, baik dengan mempromosikan atau memfasilitasi pelaksanaan program dan proyek (kondisi untuk promosi) dan dengan campur tangan di dalamnya (kondisi untuk promosi). Faktor-faktor tersebut adalah:

1) Faktor Pendukung (*facilitating conditions*), terdiri dari:

a) Komitmen pimpinan politik (*commitment of political leaders*):

Adanya komitmen dari pimpinan pemerintahan dalam pelaksanaan suatu proyek menjadi hal yang utama, karena pimpinan politik adalah yang memiliki kekuasaan di daerah.

b) Kemampuan organisasi (*organizational capacity*)

c) Komitmen para pelaksana (*the commitment of implementors*): *If the generals are ready to move to captain and toops will follow.*

d) Dukungan kelompok kepentingan (*interest group support*):

Implementasi kebijakan sering lebih sering mendapat dukungan dari kelompok kepentingan dalam masyarakat manakala mereka terkait langsung dengan kebijakan.

2) Faktor Penghambat (*impeding conditions*), terdiri atas:

a) Jumlah pemangku kepentingan: Semakin banyak pemangku kepentingan yang terlibat dan berdampak pada implementasi, semakin kompleks komunikasi dalam proses pengambilan keputusan dan semakin besar kemungkinan menghambat implementasi program.

- b) Ada komitmen ganda atau kesetiaan. Memang, beberapa tugas diKoordinasikan dan dilakukan oleh organisasi, yang mendistribusikan perhatian penerjemah.
- c) Kompleksitas Inheren: Hambatan sering melekat pada faktor teknis, ekonomi, nutrisi dan perilaku praktisi atau masyarakat.
- d) Terlalu banyak tingkat pengambilan keputusan: semakin tinggi tingkat keputusan atau prosedur yang harus disetujui oleh otoritas yang berwenang, semakin banyak waktu yang dibutuhkan untuk mengimplementasikannya.
- e) Faktor-faktor lain, khususnya perubahan jadwal dan kepemimpinan: Perubahan kepemimpinan manajemen dan organisasi di bidang-bidang yang sedikit banyak berdampak pada proyek atau program.

Menurut Warwick agar implementasi memperoleh hasil sebagaimana yang diharapkan oleh penerima layanan, maka harus ada komunikasi transaksional antara rencana dan implementasi dan sebaliknya. Implementasi tidak harus kaku mengikuti rencana namun dapat disesuaikan dengan situasi-situasi lokal yang dihadapi. Sebaliknya implementasi tidak dapat berjalan tanpa rencana yang jelas. Transaksi ini juga berlangsung antar aktor-aktor yang terlibat dalam proses implementasi, maupun antara implementers dengan kelompok masyarakat.

D. SASARAN, TUJUAN, STRATEGI DAN KEBIJAKAN DINAS PPPA KOTA MAKASSAR

1. Sasaran dan Tujuan

a. Sasaran.

Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar memiliki beberapa tujuan dan sasaran sebagai berikut:

- 1) Meningkatkan kesetaraan dan keadilan gender diberbagai bidang
- 2) Meningkatkan layanan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan
- 3) Meningkatkan pemenuhan hak anak dan perlindungan anak .
- 4) Meningkatkan ketersediaan data dan informasi gender dan anak.

b. Tujuan.

Tujuan 1: Meningkatnya kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan. Untuk mencapai tujuan di atas, sasaran strategisnya adalah Meningkatnya kualitas hidup perempuan, PUG terintegrasi dalam perencanaan dan penganggaran OPD dan diberbagai bidang kehidupan dan pembangunan, dan Meningkatnya kesetaraan gender dalam pembangunan, yang ditandai dengan:

- 1) Terwujudnya Ketahanan Keluarga
- 2) Prosentase Organisasi Perangkat Daerah yang melaksanakan
- 3) Perencanaan & penganggaran responsive gender (PPRG)

4) Perempuan berperan aktif dalam pengambilan keputusan.

Tujuan 2: Meningkatkan layanan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan. Untuk mencapai tujuan di atas, sasaran strategisnya adalah Terwujudnya perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan dan eksploitasi yang ditandai dengan jumlah dan prosentase layanan perlindungan perempuan dan anak dari tindak Kekerasan.

Tujuan 3: Meningkatkan pemenuhan hak dan perlindungan anak. Untuk mencapai tujuan di atas, sasaran strategisnya adalah Meningkatnya pemenuhan hak - hak dan perlindungan anak diberbagai bidang yang ditandai dengan: Terpenuhinya Indikator Kota Layak Anak.

Tujuan 4: Meningkatkan ketersediaan data dan informasi gender dan anak. Untuk mencapai tujuan di atas, sasaran strategisnya adalah Meningkatnya peran perangkat daerah dalam penyediaan data gender dan anak yang ditandai dengan: Persentase Perangkat Daerah yang memiliki data gender dan anak

2. Strategi dan Kebijakan

a. Strategi.

Meningkatkan perlindungan bagi perempuan dan anak dari tindak kekerasan melalui:

- 1) Perumusan kebijakan perlindungan perempuan dan anak.
- 2) Advokasi dan sosialisasi kebijakan pencegahan kekerasan terhadap Perempuan dan anak.

- 3) Pelatihan pencegahan kekerasan terhadap perempuan dan anak.
- 4) TOT pencegahan kekerasan terhadap perempuan dan anak.
- 5) Koordinasi pencegahan kekerasan terhadap perempuan dan anak.
- 6) Pembentukan, operasionalisasi dan penguatan forum pencegahan kekerasan terhadap perempuan dan anak.
- 7) Pendampingan pelaksanaan kegiatan pencegahan kekerasan terhadap perempuan dan anak.
- 8) Penyediaan sarana dan prasarana pencegahan kekerasan terhadap perempuan dan anak.
- 9) Pengembangan KIE pencegahan kekerasan terhadap perempuan dan anak.

b. Kebijakan.

Secara garis besar, arah kebijakan pembangunan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di Kota Makassar yang tertuang dalam periode Renstra 2014–2019 adalah sebagai berikut:

- 1) Peningkatan kualitas perempuan di berbagai bidang pembangunan dengan fokus pada Peningkatan kapasitas perempuan dalam organisasi sosial dan masyarakat.
- 2) Peningkatan kapasitas kelembagaan PUG dalam mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dengan fokus pada penguatan kelembagaan PUG dan implementasi PPRG.

- 3) Peningkatan kualitas perlindungan perempuan dan anak dari berbagai tindak kekerasan, termasuk TPPO dengan fokus pada penguatan kelembagaan perlindungan perempuan dan anak serta penguatan kapasitas SDM dalam pencegahan dan penanganan kekerasan terhadap perempuan dan anak.

3. Dasar Hukum Kebijakan Perlindungan Perempuan dan Anak

UU No 23/2014 tentang Pemda dilanjutkan dengan Permen PPPA No. 4 Tahun 2018 tentang pedoman pembentukan UPTD PPA, Permenkes No 68 tahun 2013 tentang kewajiban pemberi layanan kesehatan untuk memberikan informasi atas adanya dugaan kekerasan terhadap anak, Permensos No. 20 tahun 2018 tentang organisasi dan tata kerja UPT Rehabsos Tuna Sosial dan korban perdagangan orang di lingkungan Ditjen Rehabsos.

Untuk kekerasan dalam rumah tangga didasari dari UU No 23 Tahun 2004, tentang penghapusan kekerasan dalam rumah tangga, ditindak lanjuti dengan PP No 4 Tahun 2006 tentang penyelenggaraan dan kerja sama pemulihan korban KDRT, selanjutnya PERMENEK PP RI No. 01/PERMEN PP/VI/2007 tentang forum Koordinasi penyelenggaraan kerja sama pencegahan dan pemulihan korban KDRT, Peraturan kepala kepolisian No. 10 Tahun 2007 tentang organisasi dan tata kerja unit PPA di lingkungan kepolisian RI, Peraturan Kepala Kepolisian No. 3 Tahun 2008 tentang pembentukan ruang pelayanan khusus dan tata cara pemeriksaan sakdi dan/atau korban tindak pidana.

E. PENELITIAN TERDAHULU

Penelitian terdahulu yang ditampilkan pada bagian ini bertujuan untuk membandingkan penelitian yang akan dilakukan dengan sejumlah penelitian pernah dilaksanakan oleh orang atau pihak lain. Hal-hal yang ditekankan pada penelitian terdahulu, meliputi: konsep yang digunakan; pendekatan dan metode penelitian; hasil penelitian dan relevansinya dengan penelitian yang akan dilakukan.

1. Michaël Aklin, Chao-Yo Cheng and Johannes Urpelainen (2020)

Ketidaksetaraan dalam implementasi kebijakan: kasta dan elektrifikasi di pedesaan India (*inequality in policy implementation: caste and electrification in rural India*) hasil yang tidak setara dalam pelaksanaan program elektrifikasi pedesaan nasional India di Uttar Pradesh. Fokus penelitian ini adalah mempertanyakan (1) Sejauh mana Dalit, kelompok terendah dalam hierarki kasta India, kurang mendapat perhatian ketika negara menyetrum komunitas pedesaan? (2) Apakah BSP, partai Dalit negara, mampu mengurangi ketidaksetaraan ini? Menggunakan data dari seratus ribu desa, kami memberikan bukti kuat untuk hasil yang tidak setara. Desa-desa yang hanya dihuni oleh Dalit adalah 20 poin persentase lebih kecil untuk dicakup oleh program dibandingkan desa-desa tanpa Dalit.

Selain itu, analisis diskontinuitas regresi menunjukkan bahwa keberhasilan pemilihan BSP gagal mengurangi perbedaan tersebut. Hasil-hasil ini menggarisbawahi besarnya dan persistensi ketidaksetaraan kasta

dalam implementasi kebijakan publik yang demokratis, terlepas dari perwakilan politik.

2. Younis Ahmad Sheikh (2018)

Kontrol politik dan ketidakpastian pembuatan kebijakan dalam perintah eksekutif: implementasi kebijakan keadilan lingkungan (*Implementation Rural Development Programmes In Jammu And Kashmir*). Makalah ini membahas tentang program pembangunan pedesaan yang dilaksanakan di negara bagian Jammu & Kashmir (J&K).

Penelitian ini menunjukkan bahwa dengan implementasi berbagai skema yang dibiayai oleh negara dan pusat banyak perbaikan telah terjadi dalam pengembangan keseluruhan J&K, tetapi masih banyak yang harus dilakukan. Jadi pembangunan pedesaan harus diberi prioritas paling tinggi dalam upaya terencana semaksimal mungkin untuk populasi yang tinggal di daerah pedesaan.

3. Thi Minh Le, Christine Morley, Peter S. Hill, Quyen Tu Bui and Michael P. Dunne (2019)

Evolusi pencegahan kekerasan dalam rumah tangga dan pengendalian di Vietnam dari tahun 2003 hingga 2018: studi kasus pengembangan kebijakan dan implementasi dalam sistem kesehatan (*The evolution of domestic violence prevention and control in Vietnam from 2003 to 2018: a case study of policy development and implementation within the health system*) Analisis ini didasarkan pada analisis kualitatif mendalam tentang dokumen kebijakan, undang-undang

dan debat parlemen. Menurut temuan penelitian, kerangka de-gender dominan dalam kekerasan anti-rumah tangga tindakan normatif, yang menunjukkan bahwa kekerasan dalam rumah tangga tidak dipandang dalam hal kesetaraan gender, dan perempuan tidak dianggap sebagai korban utama kekerasan dalam rumah tangga.

Secara internasional, kesehatan mental dan sistem perawatan sosial menghadapi tantangan yang signifikan ketika menerapkan kebijakan untuk mencegah dan menanggapi kekerasan dalam rumah tangga (DV). Makalah ini mengulas proses kebijakan yang berkaitan dengan hukum nasional tentang pencegahan dan pengendalian kekerasan dalam rumah tangga (DVPC) dalam sistem kesehatan di Vietnam dari tahun 2003 hingga 2018, dan secara kritis memeriksa proses dan konten pembuatan kebijakan, keterlibatan aktor-aktor utama dan hambatan-hambatannya untuk implementasi dalam sistem kesehatan.

Metode: 63 dokumen kebijakan, 36 wawancara informan kunci dan 4 diskusi kelompok fokus dilakukan di Hanoi Kota, provinsi Bac Giang dan Hai Duong. Kerangka kebijakan segitiga digunakan untuk menganalisis pembangunan dan proses implementasi UU tentang DVPC. Desain studi kasus diterapkan. Proses pengembangan awal untuk UU DVPC di Vietnam ditekan oleh tuntutan eksternal dan internal, tetapi implementasi selanjutnya dalam sistem kesehatan mengalami penundaan yang berlarut-larut.

Disarankan bahwa kebijakan tersebut direvisi untuk menekankan pendekatan berbasis Hak. Implementasi akan lebih efektif jika mekanisme pemantauan dan evaluasi ditingkatkan, kualitas pelatihan untuk petugas kesehatan ditingkatkan, dan diperlukan kerja sama antara sektor kesehatan dan aktor terkait dalam masyarakat dan menjadi rutinitas kerja sehari-hari.

4. Yohanes Kristian Adiyuwana (2016)

Perencanaan dan implementasi perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di DIY (Studi pada P2TPA “RDU” DIY), Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui, menganalisis, dan juga mendeskripsikan: perencanaan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di BPPM DIY; implementasi perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di P2TPA RDU DIY; faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di P2TPA RDU DIY.

Penelitian kualitatif dilakukan untuk menelusuri apa dan bagaimana perencanaan dan pelaksanaan perlindungan wanita dan anak. Hasil dari penelitian ini adalah bahwa: Penyusunan RKA kegiatan P2TPA RDU, jika mengacu pada syarat perencanaan yang baik menurut Darwin (2006), maka penyusunan rencana sudah sesuai dengan kaidah-kaidah yang ada, tetapi masih kurang dalam hal Koordinasi dan sifat partisipatori.

Implementasi rencana perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di P2TPA RDU secara umum sudah berjalan dengan baik.

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di P2TPA RDU DIY yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi sudah berjalan dengan baik walaupun belum optimal.

5. Lalu Fadlurrahman (2014)

Dengan judul penelitian Kinerja Implementasi Kebijakan Penanganan Perempuan Korban Kekerasan Menganalisis tentang kinerja implementasi kebijakan penanganan perempuan korban kekerasan di Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Rekso Dyah Utami (P2TPA RDU) di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta serta menemukan faktor-faktor apa saja yang menyebabkan implementasi program tersebut sudah efektif dalam mencapai tujuannya.

P2TPA RDU merupakan suatu unit kegiatan dari salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang menjadi leading agency dalam melayani perempuan korban kekerasan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Dengan menggunakan pendekatan kualitatif, artikel ini menemukan bahwa kinerja implementasi P2TPA RDU sudah efektif dalam mencapai tujuannya, karena dari hasil penilaian keluaran (output) program yaitu akses, cakupan (coverage), ketepatan layanan (service delivery) dan kesesuaian program dengan kebutuhan sudah efektif dalam implementasinya.

Meski demikian, P2TPA RDU masih memiliki kekurangan dalam hal sosialisasi terutama untuk perempuan korban kekerasan yang berada di

daerah kabupaten (Gunung Kidul, Kulon Progo, Bantul, dan Sleman). P2TPA RDU juga kekurangan SDM konselor sebagai garda pelaksana terdepan dalam penanganan perempuan korban kekerasan.

6. Eliza, Oktri and Mintargo, Mintargo and Suci, Putri (2017)

Dengan judul penelitian Analisis Implementasi Kebijakan Perlindungan Perempuan Dan Anak terhadap Pembangunan Manusia Berbasis Gender Di Provinsi Bengkulu, Undang-Undang dan Peraturan Daerah diterbitkan sebagai dasar hukum untuk melakukan perlindungan bagi perempuan dan anak serta melakukan pencegahan dan penanganan terhadap kasus-kasus kekerasan yang menimpa perempuan dan anak.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi kebijakan pemerintah Provinsi Bengkulu berkaitan dengan perlindungan kekerasan terhadap perempuan dan anak di Provinsi Bengkulu. Penelitian ini merupakan jenis penelitian deskriptif. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan sekunder.

Metode analisis data digunakan adalah analisis deskriptif dan analisis kualitatif. Upaya penanganan dan pelayanan dilakukan dengan kegiatan advokasi dan fasilitasi. Berkaitan dengan upaya pencegahan dan penanganan, implikasi strategis yang dapat dilaksanakan terutama berkaitan langsung dengan aspek-aspek yang masih dianggap lemah dan belum maksimal, antara lain: (1) Pada aspek pencegahan (2) Pada aspek penanganan dan (3) Reorientasi perlakuan terhadap pembangunan

berbasis gender perlu digalakkan agar perempuan tidak dipandang sebelah mata.

7. Shelma Janu Mahartiwi dan Ari Subowo (2018)

Dengan judul penelitian Implementasi Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Perempuan Dan Anak Dari Tindakan Kekerasan Di Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Kota Semarang (Dalam Fasilitasi Perlindungan Perempuan Dari Tindakan Kekerasan) , membahas tentang Kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindakan kekerasan merupakan salah satu langkah yang dilakukan oleh pemerintah Kota Semarang untuk mencegah, memfasilitasi, membantu, dan menangani korban kekerasan khususnya perempuan agar mendapatkan pelayanan terkait kekerasan yang dialaminya.

Adapun pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Kota Semarang yaitu penanganan pengaduan, layanan medis, layanan psikologis dan rehabilitasi, bantuan hukum dan reintegrasi sosial. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif deskriptif yang bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis proses implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang menghambat. Teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Merille S. Grindle, yang menyatakan bahwa dalam implementasi suatu kebijakan terdiri dari dua aspek yakni melihat dari isi kebijakan dan lingkungan kebijakan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa adanya Dinas dan unit pelaksana teknis, kasus kekerasan terhadap perempuan dapat diketahui dengan banyaknya pengaduan yang masuk, namun dalam pelaksanaan kebijakan masih terhambat oleh beberapa hal seperti kurangnya komitmen dan komunikasi antar anggota, kurangnya ketersediaan sumber daya baik manusia, keuangan maupun fasilitas kerja dan kurangnya penyelenggaraan sosialisasi terhadap masyarakat sehingga sebagian besar masyarakat belum mengetahui adanya kebijakan tersebut.

Dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan dalam fasilitasi perlindungan perempuan dari tindakan kekerasan belum memberikan dampak yang signifikan bagi masyarakat Kota Semarang mengingat kekerasan yang terjadi masih tinggi dan meningkat setiap tahunnya.

8. Brigit Rijbroeka, Mathilde M.H. Strating, Robbert Huijsman (2017)

Implementasi pendekatan berbasis solusi untuk perlindungan anak: Perspektif profesional (*Implementation of a solution based approach for child protection: A professionals' perspective*) Kami menganalisis pendekatan bertingkat, menggunakan rantai tindakan Cretin, membagi tingkat profesional, tingkat tim, tingkat organisasi dan penentu tingkat kontekstual implementasi.

Hasil menunjukkan bahwa implementasinya STSS dalam CPS saat ini masih dalam tahap adopsi awal. Studi ini memberikan beberapa dukungan untuk multilevel strategi implementasi dengan 38% menjelaskan varian. Namun tingkat profesional adalah penyumbang

terbesar (25%) untuk penggunaan STSS, terutama pengetahuan yang diperlukan untuk implementasi dan pengaruh orang lain yang penting (norma subyektif), berkontribusi pada penggunaan STSS. Strategi implementasi multilevel harus mencakup kegiatan di semua tingkatan untuk meningkatkan faktor-faktor penentu. Dengan strategi multilevel terintegrasi peluang untuk keberhasilan implementasi meningkat. Selain itu, strategi multilevel harus mencakup proses jangka panjang dengan umpan balik berkelanjutan tentang implementasi dan penyesuaian dalam strategi implementasi jika diperlukan. Apalagi pengetahuan dari literatur dan pengalaman praktis harus bertemu untuk lebih mengembangkan strategi implementasi untuk pendekatan SoS untuk meningkatkan pekerjaan berbasis pemberdayaan dalam layanan perlindungan anak.

Penelitian ini terdiri dari survei cross-sectional dengan eksperimen dan kelompok kontrol dan merupakan bagian dari studi evaluasi yang lebih besar tentang STSS pendekatan. Studi yang lebih besar terdiri dari evaluasi efek dari pendekatan STSS dan studi eksploratif untuk masalah-dan pelindung faktor-faktor populasi perlindungan anak, dibiayai oleh Belanda Organisasi untuk Penelitian dan Pengembangan Kesehatan.

9. Ira Zuraida¹, Riamona Sadelman Tulis (2018)

Manajemen Kolaborasi Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak di Kota Palangka Raya (*Collaborative Management of Implementation of Child Protection Policy in the City of Palangka Raya*) Artikel ini bertujuan untuk mengkaji kebijakan perlindungan anak di Kota Palangka Raya yang memfokuskan pada data yang diperoleh dari Badan Pemberdayaan

Perempuan, Perlindungan Anak, Populasi dan Keluarga Berencana Kalimantan Tengah, telah dicatat bahwa ada 10 kasus pelecehan anak selama Januari-Mei 2016 di Palangka Raya.

Untuk menganalisa faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Peraturan WaliKota Nomor 17/2013 tentang Perlindungan Anak dalam Menciptakan Kota yang Layak untuk Anak-anak, digunakan teori implementasi model Merilee S. Grindle yang terdiri dari dua variabel yang menentukan keberhasilan suatu kebijakan. Indikator pertama adalah isi dari kebijakan dan indikator kedua adalah lingkungan tempat kebijakan itu diterapkan.

Temuan di lapangan menunjukkan kurangnya manajemen kolaboratif dalam Implementasi. Hal ini terlihat dari kesesuaian dan pemahaman para pelaksana. yang mengalami beberapa kendala seperti keterbatasan dana, sumber daya, dan beberapa publik tempat-tempat yang tidak menempatkan minat anak-anak dalam prioritas atau fasilitas pendidikan untuk anak-anak dengan kebutuhan khusus yang masih jauh dari memuaskan. Karena itu, diharapkan bahwa di masa depan, pelaksana yang terlibat dalam program ini akan mempertimbangkan kepentingan anak-anak. Penelitian Kualitatif.

10. Michael L. Estremera (2017)

Dengan judul *The Boons and Banes* dari Kebijakan Perlindungan Anak: The Sorsogon West Landscape (*The Boons and Banes of Child Protection Policy: The Sorsogon West Landscape*) Karya akademis ini

menggalai sejauh yang mana relevansi dengan pelaksanaan dan tingkat kesadaran oleh responden yang dipilih secara sengaja.

Peneliti dengan tepat mempertimbangkan metode campuran desain penelitian sebagai metode kualitatif dapat digunakan untuk mengidentifikasi variabel-variabel penting dalam bidang yang diminati. Untuk mengidentifikasi tingkat kesadaran BPK, kuesioner yang dirancang peneliti digunakan dengan tepat mengingat frekuensi dan alat statistik rata-rata tertimbang.

Temuan-temuan mengungkapkan bahwa semua anggota BPK semuanya sadar dalam mengidentifikasi kasus-kasus yang melibatkan pelecehan anak, eksploitasi, kekerasan, diskriminasi dan penindasan. Mengenai hubungan dan indikator Koordinasi, anggota CPC berorientasi bahwa setiap kali pelanggaran CPP dilakukan, itu harus dilaporkan dan dirujuk ke otoritas yang tepat. Seiring pemantauan dan evaluasi kegiatan, kepala sekolah sadar mengembangkan dan menerapkan sistem rujukan dan pemantauan berbasis sekolah. Mempertimbangkan temuan sebelumnya, peneliti menyimpulkan bahwa anggota CPC perlu kesadaran lebih lanjut tentang kerangka CPP. Penelitian Kualitatif dan kuantitatif.

Berikut dijabarkan matriks persamaan dan perbedaan penelitian terdahulu dan rencana penelitian ini:

Tabel 3. Matriks Persamaan dan Perbedaan Penelitian Terdahulu dan Rencana Penelitian ini

No	Penulis, Tahun & Judul	Hasil Kajian		Persamaan	Perbedaan
		Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi		
1	Michaël Aklin, Chao-Yo Cheng and Johannes Urpelainen (2020) <i>(inequality in policy implementation: caste and electrification in rural India)</i>	Penelitian ini mendapatkan hasil bahwa keberhasilan pemilihan BSP gagal mengurangi perbedaan. Hasil-hasil ini menggaris bawahi besarnya ketidaksetaraan kasta dalam implementasi kebijakan publik yang demokratis, terlepas dari perwakilan politik	Menemukan bahwa implementasi kebijakan belum optimal. Adanya kesenjangan ekonomi dan ketergantungan istri pada suami sebagai pencari nafkah membuat perempuan dan juga anak rawan mendapatkan kekerasan	Memiliki kajian yg sama, yaitu fokus pada implementasi kebijakan pemerintah	Penelitian sebelumnya melakukan penelitian pada implementasi penyaluran listrik ke daerah terpencil sedangkan penulis melakukan penelitian implementasi kebijakan perlindungan pada perempuan dan anak
2	Younis Ahmad Sheikh (2018) <i>Implementati on Rural Development Programmes In Jammu And Kashmir</i>	Dengan implementasi berbagai skema yang dibiayai negara dan pusat banyak perbaikan telah terjadi dalam pengembangan keseluruhan J&K, tetapi masih banyak yang harus dilakukan. Jadi pembangunan pedesaan harus diberi prioritas paling tinggi dalam upaya terencana kami semaksimal mungkin populasi negara kita tinggal di daerah pedesaan.	Menemukan bahwa kebijakan perlindungan khususnya pencegahan akan lebih optimal jika dilakukan pemberdayaan pada perempuan yang berekonomi menengah kebawah	Menggunakan metode kualitatif dan kuantitatif dan memiliki kajian yg sama, yaitu fokus pada implementasi kebijakan pemerintah	Penelitian ini berbeda Karena selain melihat implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari kekerasan dan juga hanya menggunakan metode Kualitatif.

No	Penulis, Tahun & Judul	Hasil Kajian		Persamaan	Perbedaan
		Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi		
3	Thi Minh Le, Christine Morley, Peter S. Hill, Quyen Tu Bui and Michael P. Dunne (2019) <i>The evolution of domestic violence prevention and control in Vietnam from 2003 to 2018: a case study of policy development and implementation within the health system</i>	Proses pengembangan awal untuk UU DVPC di Vietnam ditekan oleh tuntutan eksternal dan internal, tetapi implementasinya mengalami penundaan yang berlarut-larut. Implementasi akan lebih efektif jika mekanisme pemantauan dan evaluasi ditingkatkan, kualitas pelatihan untuk petugas kesehatan ditingkatkan, dan diperlukan kerja sama antara sektor kesehatan dan aktor terkait dalam masyarakat dan menjadi rutinitas kerja sehari-hari	Menemukan bahwa kekerasan banyak terjadi penyebab utamanya karena masalah ekonomi, juga kurangnya evaluasi shelter warga yang mana ada yang aktif menangani kasus ada juga yang hanya sekedar sosialisasi agar terfasilitasi dana pertriwulan dari DPPPA Kota Makassar	Implementasi kebijakan untuk mencegah kekerasan dalam rumah tangga, menemukan factor penghambat implementasi	Hanya mengkaji proses implementasi tidak sampai pada proses evaluasi.
4	Yohanes Kristian Adiyuwana (2016), <i>Perencanaan dan implementasi perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di DIY (Studi</i>	Penyusunan RKA kegiatan P2TPA RDU, jika mengacu pada syarat perencanaan yang baik menurut Darwin (2006), maka penyusunan rencana sudah sesuai dengan kaidah-kaidah yang ada, tetapi masih kurang dalam hal Koordinasi dan sifat	Menemukan bahwa untuk proses pencegahan dan penanganan korban kekerasan P2TP2A masih terkendala di sumber daya yaitu dana operasional, juga fasilitas P2TP2A seperti tempat yang masih	Mengkaji Implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan dan factor-faktor yang menghambat implementasi	Rencana penelitian ini bukan hanya akan melihat bagaimana kebijakan di implementasikan, tetapi juga meneliti penyebab dari terjadinya kekerasan pada

No	Penulis, Tahun & Judul	Hasil Kajian		Persamaan	Perbedaan
		Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi		
	<i>pada P2TPA "RDU" DIY),</i>	partisipatori. Implementasi rencana perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di P2TPA RDU secara umum sudah berjalan dengan baik. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di P2TPA RDU DIY yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi sudah berjalan dengan baik walaupun belum optimal.	mengontrak dan berpindah-pindah dan kendaraan operasional yang masih kurang	kebijakan	perempuan dan anak
5	Michael L. Estremera (2017) <i>The Boons and Banes of Child Protection Policy: The Sorsogon West Landscape</i>	Mengenai hubungan dan indikator Koordinasi, anggota CPC berorientasi bahwa setiap kali pelanggaran CPP dilakukan, itu harus dilaporkan dan dirujuk ke otoritas yang tepat. Seiring pemantauan dan evaluasi kegiatan, kepala sekolah sadar mengembangkan dan menerapkan sistem rujukan dan	Menemukan bahwa kekerasan yang terjadi khususnya dalam rumah tangga yang melibatkan perempuan (ibu) juga akhirnya akan mempengaruhi anak-anak baik secara fisik maupun secara psikis	Mengkaji Implementasi kebijakan perlindungan anak	Mengkaji implementasi kebijakan perlindungan bukan hanya dari perspektif perlindungan anak tetapi satu kesatuan dengan perlindungan perempuan dari kekerasan

No	Penulis, Tahun & Judul	Hasil Kajian		Persamaan	Perbedaan
		Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi		
		pemantauan berbasis sekolah. Mempertimbangkan temuan sebelumnya, peneliti menyimpulkan bahwa anggota CPC perlu kesadaran lebih lanjut tentang kerangka CPP.			
6	Lalu Fadlurrahman (2014) <i>Kinerja Implementasi Kebijakan Penanganan Perempuan Korban Kekerasan</i>	Kinerja implementasi P2TPA RDU sudah efektif dalam mencapai tujuannya, karena dari hasil penilaian keluaran (output) program yaitu akses, cakupan (coverage), ketepatan layanan (service delivery) dan kesesuaian program dengan kebutuhan sudah efektif dalam implementasinya. Meski demikian, P2TPA RDU masih memiliki kekurangan dalam hal sosialisasi terutama untuk perempuan korban kekerasan yang berada di daerah jauh P2TPA RDU juga kekurangan SDM konselor sebagai garda pelaksana terdepan dalam penanganan	Menemukan adanya kekurangan sumber daya dan fasilitas membuat kinerja petugas dan Dinas terkait menjadi tidak optimal, khususnya dalam hal pencegahan namun sudah memperlihatkan perubahan pada hal penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Makassar	Implementasi kebijakan perlindungan khususnya perempuan korban kekerasan secara umum	Tidak hanya mengkaji perlindungan kekerasan pada perempuan tetapi juga anak korban kekerasan

No	Penulis, Tahun & Judul	Hasil Kajian		Persamaan	Perbedaan
		Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi		
		perempuan korban kekerasan.			
7	Eliza, Oktri and Mintargo, Mintargo and Suci, Putri (2017), <i>Analisis Implementasi Kebijakan Perlindungan Perempuan Dan Anak terhadap Pembangunan Manusia Berbasis Gender Di Provinsi Bengkulu</i>	Upaya penanganan dan pelayanan dilakukan dengan kegiatan advokasi dan fasilitasi. Berkaitan dengan upaya pencegahan dan penanganan, implikasi strategis yang dapat dilaksanakan terutama berkaitan langsung dengan aspek-aspek yang masih dianggap lemah dan belum maksimal	Menemukan bahwa tidak berfungsinya shelter warga secara maksimal membuat korban kasus kekerasan takut melapor, juga kurangnya informasi yang disosialisasikan di media sosial membuat banyak masyarakat tidak mengetahui adanya layanan P2TP2A.	Mengkaji Implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak secara umum Berhasil tidaknya implementasi dilaksanakan Factor-faktor apa yang menjadi penghambat	lebih mengkhususkan pada menganalisis penyebab dari terjadinya kekerasan sebelum mencegah terjadinya kekerasan dan masuk dalam proses penanganan
8	Shelma Janu Mahartiwi dan Ari Subowo (2018), <i>Implementasi Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Perempuan Dan Anak Dari Tindakan Kekerasan Di</i>	Pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan dalam fasilitasi perlindungan perempuan dari tindakan kekerasan belum memberikan dampak yang signifikan bagi masyarakat Kota Semarang	Menemukan bahwa tingginya angka kekerasan yang ada disebabkan salah satunya oleh kesadaran masyarakat untuk melaporkan jika terjadi kasus di sekitar tempat tinggalnya, namun ini menunjukkan bahwa proses	Mengkaji Implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak khususnya perlindungan kekerasan pada perempuan Berhasil tidaknya implementasi	Tidak hanya mengkaji perlindungan kekerasan pada perempuan tetapi juga anak korban kekerasan

No	Penulis, Tahun & Judul	Hasil Kajian		Persamaan	Perbedaan
		Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi		
	<i>Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Kota Semarang (Dalam Fasilitasi Perlindungan Perempuan Dari Tindakan Kekerasan)</i>	mengingat kekerasan yang terjadi masih tinggi dan meningkat setiap tahunnya.	pencegahan kekerasan belum menjadi kebijakan utama dalam upaya mengurangi kasus kekerasan yang terjadi di Kota Makassar	dilaksanakan Factor-faktor apa yang menjadi penghambat	
9	Brigit Rijbroeka, Mathilde M.H. Strating, Robbert Huijsman (2017) <i>Implementation of a solution based approach for child protection: A professionals' perspective</i>	Implementasinya STSS dalam CPS saat ini masih dalam tahap adopsi awal. Studi ini memberikan beberapa dukungan untuk multilevel strategi implementasi dengan 38% menjelaskan varian. Namun tingkat profesional adalah penyumbang terbesar (25%) untuk penggunaan STSS	Menemukan bahwa pesatnya perkembangan internet dan sosial media bisa menjadi sarana bagi Dinas terkait untuk mensosialisasikan juga menginformasikan hal-hal yang berkaitan dengan pencegahan dan penanganan kekerasan yang terjadi di Kota Makassar	Mengkaji Implementasi kebijakan perlindungan pada anak Implementasi kebijakan perlindungan yang telah di atur dalam UU	Mengkaji implementasi kebijakan perlindungan bukan hanya dari perspektif perlindungan anak tetapi satu kesatuan dengan perlindungan perempuan dari kekerasan
10	Ira Zuraida ¹ , Riamona Sadelman Tulis (2018) <i>Collaborative Management of Implementati</i>	Temuan di lapangan menunjukkan kurangnya manajemen kolaboratif dalam Implementasi. Hal ini terlihat dari kesesuaian dan pemahaman para	Menemukan bahwa partisipasi masyarakat masih belum optimal dalam hal pencegahan kasus kekerasan, juga shelter warga yang berperan sebagai	Implementasi kebijakan perlindungan yang telah di atur dalam peraturan daerah Mengkaji Implementasi	Menganalisis penyebab dari terjadinya kekerasan sebelum mencegah terjadinya kekerasan

No	Penulis, Tahun & Judul	Hasil Kajian		Persamaan	Perbedaan
		Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi		
	<i>on of Child Protection Policy in the City of Palangka Raya</i>	pelaksana. yang mengalami beberapa kendala seperti keterbatasan dana, sumber daya, dan beberapa publik tempat-tempat yang tidak menempatkan minat anak-anak dalam prioritas atau fasilitas pendidikan untuk anak-anak dengan kebutuhan khusus yang masih jauh dari memuaskan.	ujung tombak dari DPPPA dalam menerima dan menangani kasus kekerasan belum semua dapat difasilitasi untuk berperan aktif	kebijakan perlindungan pada anak	dan masuk dalam proses penanganan

Sumber: diolah oleh penulis

F. KERANGKA PIKIR

Berdasarkan konteks, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, dan hubungan dengan penelitian sebelumnya, peneliti dapat membentuk kerangka refleksi, seperti terlihat pada penjelasan di bawah ini.

Pelayanan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DPPPA) Kota Makassar menyusun kebijakan untuk melindungi perempuan dan anak serta memperkuat perannya di bawah kepemimpinan organisasi, lembaga dan kelompok kerja. Koordinasi DPPPA dan Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan

Anak (P2TP2A) mencari cara untuk mencegah dan menangani berbagai kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak. Analisis pelayanan dan kinerja PPPA di Kota Makassar merupakan pendekatan teoritis terhadap teori implementasi kebijakan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983). Menggunakan tiga variabel dan indikator digunakan untuk setiap variabel. Kajian mendalam untuk menganalisis implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak. Di bawah ini adalah penjabaran dari variabel teoritis dan indikator yang digunakan.

1. Kemampuan Kebijakan Untuk Menstrukturkan Proses Implementasi

Kebijakan publik kemungkinan besar akan diimplementasikan secara efektif dalam situasi di mana undang-undang yang memungkinkan secara jelas dan konsisten menyatakan tujuan kebijakan.

Dalam variabel ini terdapat 3 (tiga) indikator yang akan digunakan dalam mengukur implementasi kebijakan yaitu:

a. Ketepatan Alokasi Sumber Dana.

Anggaran atau dukungan keuangan menjadi faktor krusial dalam mengimplementasikan satu kebijakan/program. Para implementator dan staf pelaksana kebijakan memerlukan dukungan biaya.

b. Aturan Pelaksana Dari Lembaga Pelaksana.

Pada saat kebijakan atau program diimplementasikan, tidak jarang muncul berbagai masalah. Oleh karena itu, pada derajat tertentu diskresi dari implementator dibutuhkan demi keberhasilan implementasinya.

c. Keterbukaan Kepada Pihak Luar.

Hal ini terkait dengan apakah pihak luar dapat berpartisipasi dalam implementasi kebijakan/program. Semakin pihak luar tidak dilibatkan, maka semakin terasing pula mereka dengan kebijakan atau program yang sedang diimplementasikan.

2. Mudah Tidaknya Masalah Dikendalikan

Untuk mengetahui tingkatan masalah yang dihadapi harus terlebih dahulu diketahui karakteristik dari Permasalahan, yakni mudah tidaknya permasalahan yang dihadapi .

Dalam variabel kedua ini terdapat 2 (dua) indikator yang akan digunakan dalam menganalisis proses implementasi kebijakan yaitu:

a. Dukungan Teknologi.

Ada masalah publik yang secara teknis mudah dipecahkan, tetapi ada pula yang sulit. Masalah ketersediaan air minum atau banjir tentunya relative lebih mudah dipecahkan daripada masalah kemiskinan, korupsi, dan Kekerasan.

b. Tingkat Perubahan Perilaku Yang Dikehendaki

Kebijakan atau program yang ditujukan hanya sekedar menambah pengetahuan kelompok sasaran akan lebih mudah diimplementasikan daripada yang tujuannya merubah perilaku. Implementasi konversi penggunaan minyak tanah ke gas, memakan waktu yang lama untuk menunjukkan keberhasilannya. Penduduk yang sudah puluhan tahun

menggunakan minyak tanah sangat sulit merubah kebiasaan selama ini yang menggunakan minyak tanah.

3. Variabel Diluar Kebijakan Yang Mempengaruhi Proses Implementasi

Proses implementasi tidak hanya dipengaruhi oleh faktor-faktor yang ada di dalam lembaga-lembaga pelaksana saja, namun justru banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor di luar lembaga implementasi.

Untuk variabel ketiga dan terakhir adalah menggunakan 3 (tiga) indikator yang akan digunakan untuk menganalisis proses implementasi kebijakan yaitu:

a. Kondisi Sosio-Ekonomi & Teknologi.

Masyarakat yang sudah maju tentunya akan lebih mudah menerima dan mendukung satu kebijakan atau program yang diimplementasikan. Demikian halnya dengan teknologi. Penggunaan teknologi yang lebih maju, akan mempermudah implementasi kebijakan atau program.

b. Dukungan Publik.

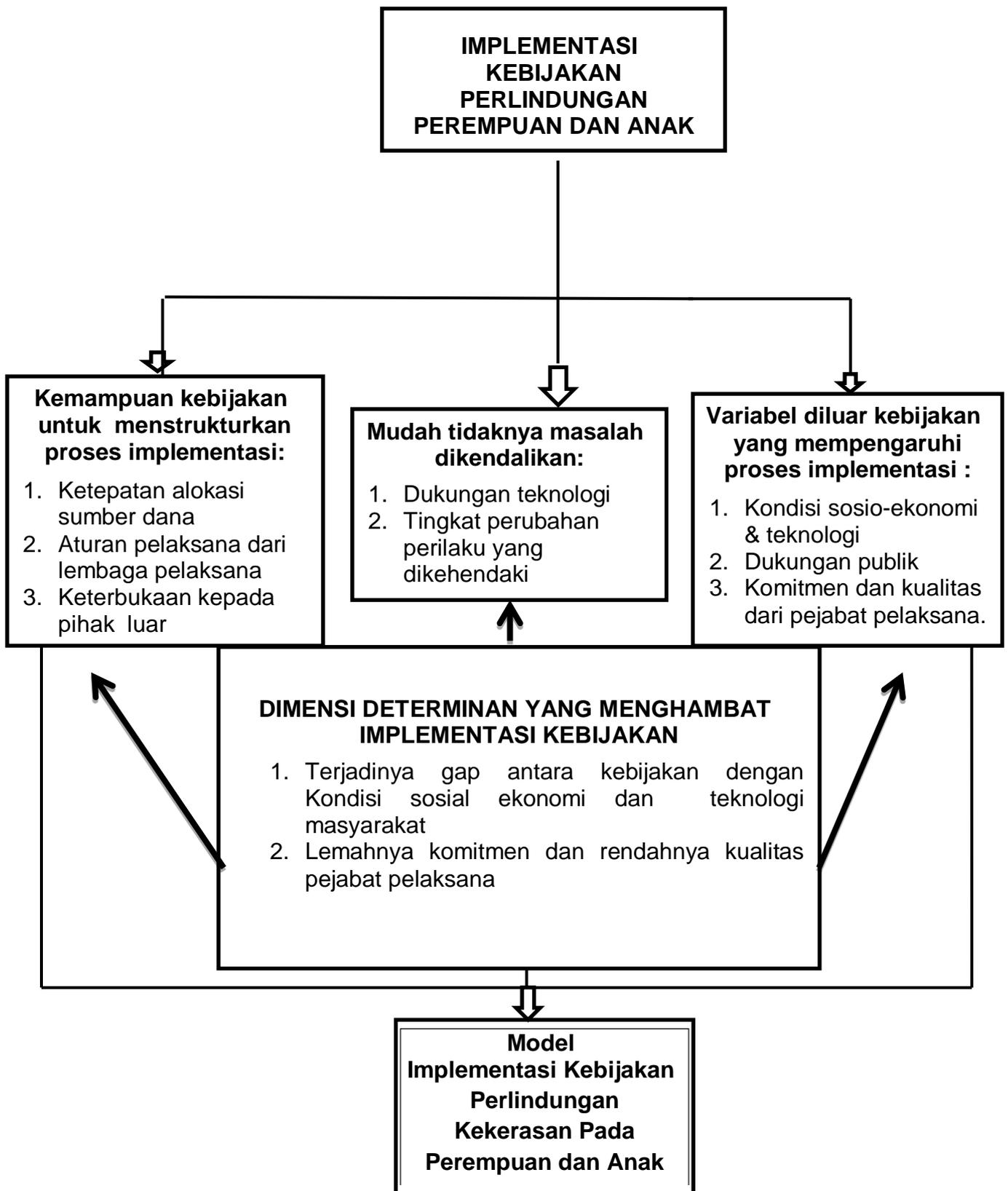
Kebijakan atau program yang memberikan manfaat kepada publik biasanya mendapat dukungan dari publik. Hal ini akan berbeda ketika kebijakan atau program itu bersifat disinsentif seperti kenaikan harga BBM.

c. Komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat.

Penyimpangan dan ketidakmampuan memecahkan masalah-masalah yang timbul pada saat implementasi, menjadikan kebijakan atau program seringkali mengalami kegagalan.

Untuk menganalisis dimensi determinan yang menghambat Penghambat Implementasi Kebijakan perlindungan perempuan dan anak di Kota Makassar berdasarkan dimensi penghambat yang ditemukan dalam hasil analisis implementasi teori Mazmanian dan Sabatier (1983).

Output yang ingin dihasilkan dari penelitian ini adalah mampu menemukan dan menyusun model kebijakan yang akan bermanfaat dalam proses implementasi kebijakan yang akan digunakan saat ini maupun nantinya dan untuk dijadikan bahan pertimbangan pemerintah daerah dalam proses melaksanakan implementasi kebijakan-kebijakan sejenis yang telah dirumuskan namun menghadapi kendala dalam pengimplememntasiannya. Berikut ini disajikan kerangka pikir dari penelitian ini:



Gambar 10. Kerangka pikir