

## **BAB II**

### **STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR**

#### **A. Studi Kepustakaan**

##### **1. Konsep Pemerintahan**

Pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena berapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan.

Pemerintahan berasal dari kata pemerintah, yang paling sedikit kata perintah tersebut memiliki empat unsur yaitu, ada dua pihak yang terkandung, kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan.

Menurut Ndraha (2011: 5) Pemerintahan adalah sebuah sistem multiproses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan jasa publik dan layanan civil. Selanjutnya, Menurut C. F. Strong (dalam Syafiie, 2013: 10):

“Pemerintahan dalam arti luas memiliki kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, kedalam dan keluar. Oleh karena itu, pertama, harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua, harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang yang ketiga, harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara”.

Sedangkan menurut Mustafa (2014:98) Pemerintahan adalah proses penyediaan (*providing*) produk itu kepada setiap orang tepat pada saat diperlukan. Sedangkan Pemerintah adalah organ yang dianggap mampu dan bertugas menjalankan proses tersebut secara bertanggung jawab.

Pemerintahan menunjukkan pada aktivitas kekuasaan dalam berbagai ranah publik. Tidak saja merujuk pada pemerintah itu sendiri namun berkaitan pula pada aktivitas dalam berbagai konteks kelembagaan dengan tujuan mengarahkan, mengendalikan, mengatur semua hal yang berkaitan dengan ranah publik seperti kepentingan warga negara, pemilik suara (*voters*) maupun para pekerja (*wokers*). Peran pemerintah sebatas pada otoritas politik semata guna menjaga ketentraman dan ketertiban umum melalui fungsi eksekutifnya.

Menurut Munaf, Yusri (2016:47) pemerintahan dalam paradigma lama memiliki objek material Negara sehingga pemerintahan berorientasi pada kekuasaan, namun dalam paradigma baru pemerintah dipandang memiliki objek materialnya masyarakat, sehingga pemerintah dimaknai sebagai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan/Negara.

Menurut Wirjono Prodjodikoro (dalam Munaf, Yusri 2016: 77) pemerintah dapat dibagi dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh fungsi kegiatan kenegaraan yaitu lembaga-lembaga kenegaraan yang diatur secara langsung oleh UUD 1945 maupun oleh lembaga-lembaga yang diatur oleh undang-undang. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit adalah Presiden/eksekutif.

Pemerintah menurut Finer (dalam Labolo, 2014:19) setidaknya menunjuk pada empat pengertian pokok, yaitu:

1. Pemerintah merujuk pada suatu proses pemerintahan, dimana kekuasaan dioperasionalkan oleh mereka yang memegang kekuasaan secara sah.
2. Pemerintah menunjukkan pada keberadaan dimana proses pemerintahan tersebut berlangsung.
3. Pemerintah menunjukkan secara langsung *person* (orang) yang menduduki jabatan-jabatan pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan.
4. Pemerintah mengacu pada aspek bentuk, metode atau system pemerintahan dalam suatu masyarakat, yakni struktur dan pengelolaan badan pemerintah serta hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah.

## 2. Konsep Kewenangan

Menurut Ndraha (2011:85), Wewenang atau kewenangan adalah padanan kata *authority*, yaitu “*the power or right delegated or given; the power to judge. Act or command*”. Wewenang adalah kekuasaan yang sah. Terdapat dua sudut pandang melihat kewenangan, yakni sudut pandang klasik (*the classical view*) dan sudut pandang penerima kewenangan (*the accep view*). Jadi menurut pandangan klasik, kewenangan aslinya datang dari tingkatan sangat tinggi (biasanya dari tuhan atau negara yang berada ditangan raja, diktator, atau presiden terpilih) dan kemudian berdasarkan peraturan perundang-undangan turun kebawah aras demi aras. Tetapi kewenangan juga dapat datang dari kehendak bersama dari masyarakat.

Menurut Robert Bierstedt melalui karangan *An analysis of Sosial power* (dalam Budiardjo, 2008:64) mengatakan bahwa wewenang (*authority*) adalah *institutionalize power* (kekuasaan yang dilembagakan).

Menurut Syafiie (2013:133) kekuasaan negara dalam menguasai masyarakat memiliki otoritas dan kewenangan, yaitu otoritas untuk memiliki legitimasi berupa keabsahan untuk berkuasa, sedangkan kewenangan adalah hak untuk ditati oleh orang lain. Lebih lanjut, Soekanto (2009:242) memberi pengertian yaitu :

“Wewenang dimaksudkan sebagai suatu hak yang sudah ditetapkan dalam tata tertib sosial untuk menetapkan kebijaksanaan, menentukan keputusan-keputusan mengenai masalah-masalah penting, dan untuk menyelesaikan pertentangan dengan kata lain, seseorang yang mempunyai wewenang bertindak sebagai orang yang memimpin atau membimbing orang banyak sehingga apabila orang membicarakan tentang wewenang, maka yang dimaksud adalah hak yang dimiliki seseorang atau sekelompok atau sekelompok orang. Tekanannya adalah pada hak”.

Selanjutnya, menurut Ridwan (2014:92) bahwa kewenangan itu harus memiliki dasar perundang-undangan dan juga bahwa kewenangan itu isinya ditentukan normanya oleh undang-undang.

### **3. Konsep Kebijakan**

#### **a. Kebijakan**

Sebagai konsep publik, makna kebijakan (*policy*) yang senantiasa berubah menunjukkan kepada kita perubahan-perubahan dalam praktik kebijakan. Di Inggris, *Policy* mengandung makna yang kompleks dan beragam. Dalam karya Shakespeare, misalnya kita akan menjumpai empat makna yang berbeda, yaitu kehati-hatian, sebetulnya pemerintahan, tugas, dan administrasi.

Istilah kebijakan (*policy*) sering kali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rencana besar. Bagi para pembuat

kebijakan (policy makers) dan para sejawatnya istilah-istilah itu tidaklah akan menimbulkan masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama.

Kebijakan dalam Kybernologi dan dalam Kebijakan Pemerintahan (Ndraha, 2011: 493), adalah sistem nilai kebijakan dan kebijaksanaan lahir dari kearifan aktor atau lembaga yang bersangkutan.

Winarno (2012: 19) dan Wahab (2010: 1-2) sepakat mengatakan bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (goals), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal, dan grand design (dalam Zaini Ali dan Raden Imam, 2015: 4).

Carl Fried memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu (dalam Budi Winarno, 2014: 20-21).

Menurut Titmuss mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan menurut Titmuss, senantiasa berorientasi kepada masalah (problem-oriented). Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu (dalam Suharto, 2010:7).

Menurut beberapa ahli istilah kebijakan (policy) itu sendiri berbeda-beda, seperti yang disampaikan oleh Suharto (2010: 7), Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan.

### **b. Kebijakan Publik**

Kebijakan publik (Inggris, Publik Policy) adalah keputusan- keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat keputusan publik maka kebijakan haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka memberi mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak.

Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintahan. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu yang biasa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Menyeimbangkan peran negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayanan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi, dan pada sisi lain menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi.

Selanjutnya Nugroho (dalam Zaini Ali dan Raden Imam, 2015:10) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah keputusan otoritas negara yang bertujuan mengatur kehidupan bersama.

Kebijakan yang dibuat pada umumnya dapat berupa suatu peraturan perundang-undangan yang berbentuk implementasi pada kebijakan untuk mengurus suatu yang dianggap mendorong proses pembangunan dan pemberdayaan masyarakat itu sendiri.

#### **4. Konsep Kepemimpinan**

Kepemimpinan yakni seni untuk menciptakan kesesuaian paham bentuk persuasi dan inspirasi, kepribadian yang mempunyai pengaruh tindakan dan perilaku titik sentral proses kegiatan kelompok hubungan kekuatan atau kekuasaan sarana pencapaian tujuan hasil dari interaksi peran yang dipolakan inisiasi struktur.

Kepemimpinan secara harfiah berasal dari kata pimpinan. Kata pimpin mengandung pengertian mengarahkan, membina, atau mengatur, menuntun dan juga menunjukkan ataupun mempengaruhi. Pimpinan mempunyai tanggung jawab baik secara fisik maupun spiritual terhadap keberhasilan aktivitas kerja dari yang dipimpin, sehingga menjadi pimpinan itu tidak mudah dan tidak akan setiap orang mempunyai kesamaan di dalam menjalankan ke-pemimpinannya.

Menurut Wahjosumidjo (2005:17) kepemimpinan di terjemahkan kedalam istilah sifat-sifat, perilaku pribadi, pengaruh terhadap orang lain, pola-pola, interaksi, hubungan kerja sama antarperan, kedudukan dari satu jabatan administratif, dan persuasif, dan persepsi dari lain-lain tentang legitimasi pengaruh.

Kepemimpinan pemerintahan di zaman ini, apapun bentuknya, tidak dapat mengambil pola dan gaya kepemimpinan tradisional. Kepemimpinan ditentukan oleh berbagai faktor dan harus melewati berbagai kriteria. Winardi (dalam I Nyoman Sumaryadi, 2013: 81-82) berpendapat bahwa seluruh struktur yang berkaitan dengan kepemimpinan dilingkupi nilai-nilai sosial, pertimbangan ekonomi dan politis.

Seorang pemimpin mempengaruhi pihak lain atau pihak yang dipimpin oleh kualitas-kualitas yang dimilikinya, berupa kepercayaan, dan kemampuan komunikatif. Peranan pemimpin dan derajat diterimanya hal tersebut oleh kelompok yang bersangkutan mempengaruhi kepemimpinan. Tingkat hingga dimana tugas-tugas diterangkan mempunyai pengaruh penting. Pemimpin yang bersangkutan memiliki kemampuan untuk menentukan tindakan-tindakan apa yang paling baik untuk mencapai tujuan-tujuan kelompoknya. Jadi dapat dikemukakan bahwa gaya kepemimpinan dan situasi serta yang berlaku mempengaruhi hasil-hasil yang akan dicapai.

## **5. Konsep Implementasi**

Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap fix.

Menurut Jenkins mengemukakan bahwa studi implemementasi adalah studi perubahan: bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan biasa dimunculkan (dalam Parson, 2008: 464).

Selain daripada itu studi implementasi merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik, bagaimana organisasi diluar dan didalam sistem politik, menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain, apa motivasi-motivasi mereka bertindak seperti itu, dan apa motivasi lain yang mungkin membuat mereka bertindak secara berbeda.

Menurut Wibawa implementasi kebijakan merupakan pengejawantahan keputusan mengenai kebijakan yang mendasar, biasanya tertuang dalam suatu undang-undang, namun juga dapat berbentuk intruksi-intruksi eksekutif yang penting atau keputusan perundangan (dalam Tangklisan, 2003:7).

Menurut pendapat G.C Edwards III dalam (Subarsono,2008:9), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh variabel:

#### 1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mengisyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

#### 2. Sumber daya

Walaupun kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk

melaksanakannya, implementasi tidak akan berjalan dengan efektif. Sumber daya tersebut berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementator, dan sumber daya finansial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

### 3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap dan perspektif yang berada dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. Berbagai pengalaman pembangunan di negara-negara dunia ketiga menunjukkan bahwa tingkat komitmen dan kejujuran aparat rendah. Berbagai kasus korupsi yang muncul adalah contoh konkrit dari rendahnya komitmen dan kejujuran aparat dalam mengimplementasikan program-program pembangunan.

### 4. Struktur birokrasi

Point terakhir menurut Edward III yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah struktur birokrasi. Jika semua sumberdaya yang dibutuhkan tersedia dengan baik, para pelaksana bahkan mengetahui apa yang harus dilakukan bahkan berkeinginan untuk mewujudkan sebuah kebijakan yang telah diputuskan berkemungkinan kebijakan tersebut tidak

terlaksana karena adanya kelemahan dalam struktur birokrasi. Sebuah kebijakan yang telah ditetapkan dan membutuhkan waktu yang panjang dalam proses perumusannya dan penuh dengan kompetisi serta permainan politik. Dalam pelaksanaannya kebijakan tersebut membutuhkan keterlibatan banyak orang atau saling kerjasama. Apabila distruktur birokrasi tidak bisa menciptakan kondisi yang kondusif dengan kebijakan yang ada bagaimana mungkin kebijakan tersebut dapat berjalan dan terlaksana dengan efektif. Hal ini bisa menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan.

Menurut Setiawan (2004:39) bahwa implementasi adalah perluasan aktifitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksanaan, birokrasi yang efektif.

Adapun Schubert mengemukakan bahwa “implementasi adalah sistem rekayasa. Pengertian-pengertian di atas memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan (dalam Nurdin Usman, 2002;70)”.

Menurut Wahab (2005: 64), dengan mengutip kamus Webster, bahwa implementasi diartikan sebagai ‘*to provide the means for carryng out*’ (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give pratical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Van Meter dan Van Horn mendefinisikan implementasi tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu ataupun kelompok-kelompok

pemerintahan atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan (dalam Leo Agustino, 2014:139).

Wahab (2005: 72) menyatakan bahwa proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat berpengaruh terhadap dampak negatif maupun positif, dengan demikian dalam mencapai keberhasilan implementasi, diperlukan kesamaan pandangan tujuan yang hendak dicapai dan komitmen semua pihak untuk memberikan dukungan.

Menurut Widodo (2010:88) implementasi merupakan suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok). Proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan.

Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran (output) program berdasarkan tujuan program. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu, kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah adanya perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

Menurut Purwanto dan Dyah, (2015:21) implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan diharapkan akan muncul manakala *policy output* dapat diterima dan dimanfaatkan dengan

baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan akan mampu diwujudkan.

## **6. Konsep Program**

Program kerja adalah aktivitas yang menggambarkan di muka bagian mengenai pekerjaan yang akan dilaksanakan berikut petunjuk-petunjuk mengenai cara pelaksanaannya. Aktivitas menggambarkan di muka ini biasanya menyangkut juga jangka waktu penyelesaiannya, penggunaan material dan peralatan yang diperlukan, pembagian wewenang, dan tanggung jawab serta kejelasan lainnya yang dianggap perlu. Program sebenarnya mempunyai ruang lingkup yang lebih besar, bila program ini diterapkan, ia bersifat menyeluruh atau menggarap semua fungsi dari sebuah organisasi, program ini akan menjamah semua elemen, unsur yang harus didayagunakan oleh organisasi untuk meningkatkan kinerja organisasi tersebut.

Menurut Lawrence (dalam Totok dan Poerwoko, 2013: 237), menyatakan bahwa perencanaan program menyangkut perumusan tentang:

1. Proses perancangan program.
2. Penulisan perencanaan program.
3. Rencana kegiatan.
4. Rencana pelaksanaan program.
5. Rencana evaluasi hasil pelaksanaan program tersebut.

Setelah pimpinan organisasi menetapkan tujuan dari program dan menetapkan tindakan apa yang harus dilakukan, maka tindakan yang harus diambil dalam program kerja dapat di rincikan karena adanya suatu program ditulis untuk memudahkan dalam suatu proses untuk menghasilkan suatu output

yang diinginkan oleh pembuat program. Program dapat dipakai berulang-ulang tanpa harus menulis kembali program tersebut.

Konsep program serta perencanaan program dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat menjadi suatu keharusan yang dilakukan oleh para administrator dan fasilitator pemberdayaan masyarakat.

Mengutip pendapat Martinez yang menyatakan bahwa “pembangunan (pedesaan) yang efektif, bukanlah semata-mata karena adanya kesempatan, tetapi merupakan hasil dari penentuan pilihan-pilihan kegiatan, tetapi akibat dari perencanaan yang baik, oleh karena itu perlu untuk selalu diingat bahwa, kegiatan pemberdayaan masyarakat yang efektif harus melalui perencanaan program/kegiatan yang baik (dalam Totok Mardikanto dan Poerwoko Soebianto, 2013: 235).

David C. Korten menyatakan model kesesuaian implemmentasi kebijakan atau program dengan memakai pendekatan proses pembelajaran. Model ini berintikan kesesuaian antara tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yaitu program itu sendiri, pelaksanaan program dan kelompok sasaran program (dalam Tarigan, 2000:19).

## **7. Konsep Pemberdayaan**

Secara rinci menurut Slamet (2003:47), menekankan bahwa hakikat pemberdayaan adalah bagaimana membuat masyarakat mampu membangun dirinya memperbaiki kehidupannya sendiri (dalam Oos M. Anwas, 2013:49).

Istilah pemberdayaan juga dapat diartikan sebagai upaya memenuhi kebutuhan yang diinginkan oleh individu, kelompok dan masyarakat luas agar mereka memiliki kemampuan untuk melakukan pilihan dan mengontrol lingkungannya agar dapat memenuhi keinginan-keinginannya, termasuk aksesibilitasnya terhadap sumberdaya yang terikat dengan pekerjaannya, aktivitas sosialnya, dan lain-lain.

World Bank (dalam Totok dan Poerwoko, 2013: 27-28) mengartikan pemberdayaan sebagai upaya untuk memberikan kesempatan dan kemampuan kepada kelompok masyarakat (miskin) untuk mampu dan berani bersuara (voice) atau menyuarakan pendapat, ide, atau gagasan-gagasannya, serta kemampuan dan keberanian untuk memilih (choice) sesuatu (konsep, metode, produk, tindakan, dan lain-lain). Dengan kata lain pemberdayaan masyarakat merupakan proses peningkatan kemampuan dan sikap kemandirian masyarakat.

### **8. Konsep Kabupaten/Kota dan Desa Layak Anak**

Kabupaten/Kota Layak Anak yang selanjutnya disingkat KLA adalah kabupaten/kota yang mempunyai sistem pembangunan berbasis hak anak melalui pengintegrasian komitmen dan sumber daya pemerintah, masyarakat dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam kebijakan, program, dan kegiatan untuk menjamin terpenuhinya hak anak.

Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Hak anak adalah bagian dari hak asasi manusia yang

wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi oleh orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah dan negara.

Pengembangan Kota Layak Anak bertujuan untuk membangun inisiatif pemerintahan kabupaten/kota yang mengarah pada upaya transformasi konsep hak anak ke dalam kebijakan, program, kegiatan untuk menjamin terpenuhinya hak anak di kabupaten/kota.

Kebijakan pengembangan Kota Layak Anak dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip yang meliputi:

- a. Tata pemerintahan yang baik, yaitu transparansi, akuntabilitas, partisipasi, keterbukaan informasi, dan supremasi hukum
- b. Non-diskriminasi, yaitu tidak membedakan suku, ras, agama, jenis kelamin, bahasa, paham politik, asal kebangsaan, status ekonomi, kondisi fisik maupun psikis anak, atau faktor lainnya.
- c. Kepentingan terbaik bagi anak, yaitu menjadikan hal yang paling baik bagi anak sebagai pertimbangan utama dalam setiap kebijakan, program dan kegiatan.
- d. Hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan anak, yaitu menjamin hak untuk hidup, kelangsungan hidup dan perkembangan anak semaksimal mungkin; dan
- e. Penghargaan terhadap pandangan anak, yaitu mengakui dan memastikan bahwa setiap anak yang memiliki kemampuan untuk menyampaikan pendapatnya, diberikan kesempatan untuk mengekspresikan pandangannya secara bebas terhadap segala sesuatu hal yang memengaruhi dirinya.

Desa/Kelurahan Layak Anak adalah pembangunan desa/kelurahan yang menyatukan komitmen dan sumberdaya pemerintah desa/kelurahan, masyarakat dan dunia usaha yang berada di Desa/Kelurahan, dalam rangka: menghormati,

menjamin, dan memenuhi hak-hak anak. Melindungi anak dari tindak kekerasan, eksploitasi, pelecehan dan diskriminasi dan mendengar pendapat anak, yang direncanakan secara sadar, menyeluruh dan berkelanjutan. Desa/Kelurahan Layak Anak menjadi bagian dari Kabupaten/Kota Layak Anak dan selanjutnya Indonesia Layak Anak, sebagai salah satu upaya percepatan implementasi Konvensi Hak-Hak Anak. Untuk mempercepat pencapaian pemenuhan hak-hak anak, maka dikembangkan Desa/Kelurahan Layak Anak.

Adapun tujuan daripada Program Desa Layak Anak yaitu sebagai berikut:

1. Untuk memberikan panduan dan meningkatkan kepedulian dan upaya konkrit aparat desa/kelurahan, masyarakat dan dunia usaha dalam upaya mewujudkan pembangunan desa/kelurahan yang menjamin pemenuhan hak-hak anak.
2. Untuk memastikan dalam pembangunan desa/kelurahan memperhatikan kebutuhan, aspirasi, kepentingan terbaik bagi anak dan tidak diskriminasi bagianak.
3. Untuk menyatukan potensi sumberdaya manusia, sumberdaya alam, sumber dana, sarana, prasarana, metode dan teknologi yang ada pada pemerintahan desa/kelurahan, partisipasi masyarakat dan dunia usaha yang ada di desa/kelurahan.
4. Meningkatkan efektifitas pengembangan Desa/Kelurahan Layak Anak secara terkoordinasi, terencana danberkesinambungan.

Terdapat beberapa alasan mengapa Desa/Kelurahan Layak Anak perlu diwujudkan, antara lain:

#### 1. Tinjauan Praktis

- Anak perlu dipertanggung jawabkan secara individu dan sosial

Setiap anak yang dilahirkan harus dipertanggung jawabkan. Secara individu anak merupakan tanggung jawab keluarga atau orang tuanya di dunia maupun di akhirat. Baik atau buruknya kualitas anak ditentukan oleh orang tua anak tersebut.

Namun dalam kehidupan sosial, anak merupakan tanggung jawab negara, melalui pemerintah, para pemimpin dan pemangku kepentingan (*stakeholders*) di bidang anak.

- Proporsi dan jumlah anak tidak dapat diabaikan

Jumlah anak kurang lebih sepertiga dari jumlah penduduk di desa/kelurahan, maka keberadaan anak tidak dapat diabaikan. Anak perlu mendapat perlindungan dari berbagai tindak kekerasan dan hak-hak mereka harus dipenuhi oleh orang tua maupun oleh Negara. Aparat desa/kelurahan bersama tokoh masyarakat dan pemerhati anak di desa/kelurahan, sesuai amanah Undang Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Pasal 10, wajib mendengarkan suara atau aspirasi anak sehingga kebutuhan dan kepentingan anak menjadi bagian penting dalam membangun Desa/Kelurahan Layak Anak.

- Perubahan sikap dan perilaku

Kemajuan pembangunan dan teknologi membawa perubahan sikap dan

perilaku masyarakat yang tidak selalu memihak kepada kepentingan terbaik bagi anak dan juga tidak selalu ramah terhadap anak. Kondisi ini mengganggu proses tumbuh kembang anak, sehingga diperlukan adanya tindakan pemihakan (*affirmative actions*) terhadap anak untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar anak. Tindakan tersebut perlu dilakukan secara sadar, terencana, sistematis dan berkelanjutan.

- Desa/kelurahan merupakan lingkungan terdekat dengan anak

Desa/kelurahan merupakan lingkungan yang paling dekat dengan komunitas anak-anak, sehingga keadaan desa/kelurahan berpengaruh langsung terhadap perlindungan, pertumbuhan dan pengembangan bakat serta minat anak. Desa/kelurahan yang layak anak akan berpengaruh positif dalam menciptakan lingkungan yang layak bagi anak.

## 2. Tinjauan Filosofis

Anak sebagai amanah Tuhan Yang Maha Esa harus dipertanggungjawabkan, di dunia dan di akhirat. Secara individu anak merupakan tanggung jawab kedua orang tuanya sedangkan secara sosial atau kolektif anak merupakan tanggung jawab Negara untuk mendapatkan pemenuhan hak-haknya, perlindungan dari tindak kekerasan dan didengar aspirasinya.

## 3. Tinjauan Sosiologis

Proporsi anak Indonesia kurang lebih sepertiga dari total penduduk Indonesia, sehingga memerlukan perhatian, perlakuan dan tindakan khusus

sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai anak. Anak memiliki hak-hak asasi yang tidak bisa diabaikan dalam proses pembangunan dan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Desa/Kelurahan Layak Anak dirancang untuk menumbuhkan suasana dan lingkungan tempat tinggal yang memastikan bahwa anak menjadi bagian tak terpisahkan dalam setiap proses pembangunan mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi.

#### 4. Tinjauan Antropologis

Perubahan peradaban manusia sebagai akibat dari pembangunan, yang semula dimaksudkan sebagai upaya menata kehidupan menjadi lebih baik, realitasnya telah menciptakan pergeseran tata nilai yang tidak selalu positif dalam mendukung tumbuh kembang anak, maupun dalam menjaga kemurnian nilai budaya, adat istiadat dan agama yang telah lama dipraktikkan oleh semua penduduk.

Munculnya sikap permisif terhadap berbagai bentuk nilai sosial baru mengakibatkan melonggarnya tata nilai lama, termasuk lunturnya rasa nasionalisme, kejujuran, kepedulian sosial, kebersamaan, gotong-royong, penghargaan terhadap orang tua, dan lain-lain.

Desa/Kelurahan Layak Anak mengkondisikan lahirnya anak Indonesia sejati, yang memiliki kepribadian Indonesia, menjunjung nilai-nilai agama, budaya bangsa dan adat istiadat yang luhur yang telah dianut oleh leluhur bangsa Indonesia.

## 5. Tinjauan Sumberdaya

Anak adalah embrio dan cikal bakal terbentuknya sumber daya manusia yang handal, tangguh dan berkualitas. Kualitas sumber daya manusia ditentukan oleh bagaimana lingkungan keluarga dan masyarakat memperlakukan anak untuk tumbuh dan berkembang serta dilindungi.

Desa/Kelurahan Layak Anak menciptakan lingkungan yang kondusif bagi tumbuh kembang anak secara maksimal dan benar sehingga kelak anak-anak akan menjadi sumber daya manusia yang berkualitas tinggi. Anak-anak akan tumbuh menjadi anak yang sehat, cerdas, ceria, berakhlak mulia dan aktif berpartisipasi, serta cinta tanah air.

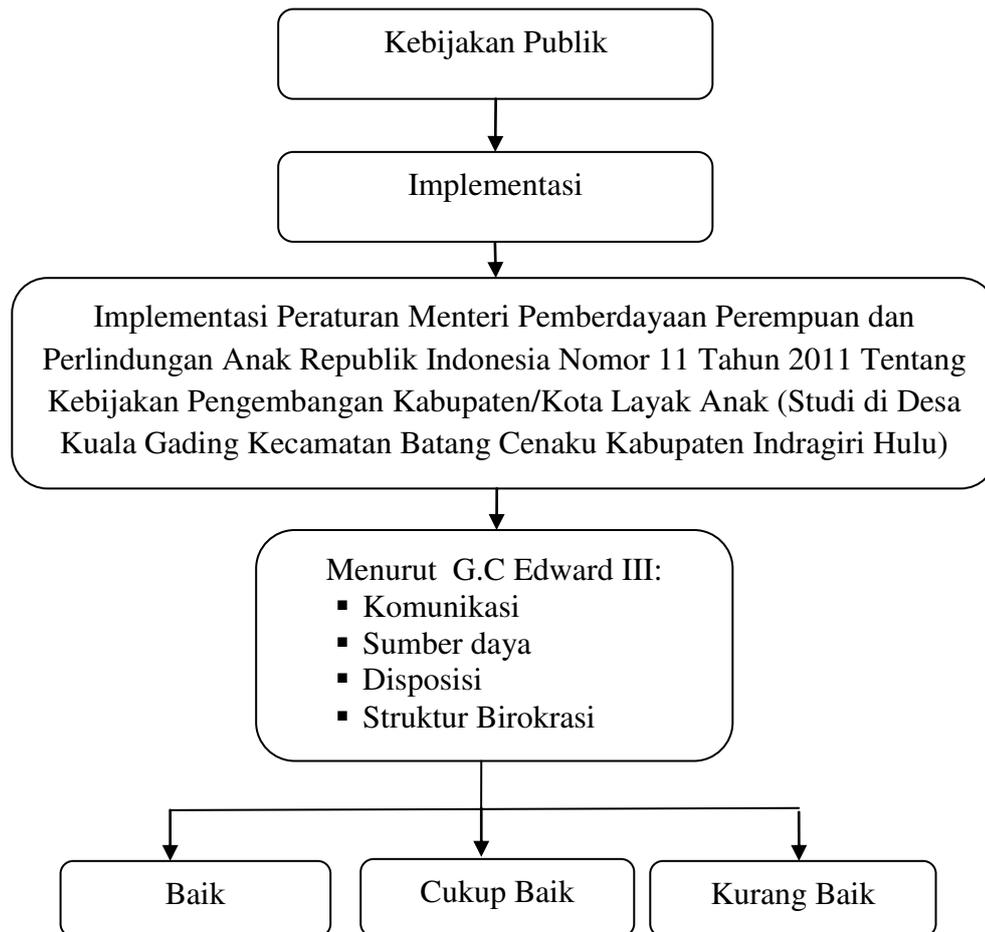
Membangun Negara dan membangun karakter bangsa dimulai dari anak-anak akan lebih efektif dibandingkan dengan memulai dari orang dewasa, karena sifat anak yang belum terkontaminasi nilai-nilai baru. Dilihat dari sisi waktu, anak masih memiliki peluang untuk membangun masa depan lebih lama atau lebih panjang dibandingkan dengan orang dewasa.

Oleh karena itu, diperlukan adanya Desa/Kelurahan Layak Anak dalam rangka mendukung perlindungan dan tumbuh kembang anak. Desa/kelurahan merupakan sarana atau media persemaian bibit, cikal-bakal atau embrio sumber daya manusia yang unggul dan berkualitas.

### **B. Kerangka Pikir**

Adapun kerangka pikir sebagai konsep untuk menganalisis variabel dalam penelitian ini, yang digambarkan dengan diagram sebagai berikut:

**Gambar II.1 : Kerangka Pikir Penelitian Tentang Implementasi Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak (Studi di Desa Kuala Gading Kecamatan Batang Cenaku Kabupaten Indragiri Hulu**



**Sumber: Modifikasi Penulis, Tahun 2017**

### **C. Hipotesis**

Menurut Sekaran (2005, dalam Juliansyah, 2011:79) Hipotesis adalah sebagai hubungan yang diperkirakan secara logis diantara variabel yang diungkap dalam bentuk pertanyaan yang dapat diuji. Hipotesis merupakan jawaban sementara atas pertanyaan penelitian.

Berdasarkan kerangka berpikir yang dijelaskan sebelumnya maka dapat ditemukan hipotesis sebagai berikut: *“Diduga pelaksanaan program Kota Layak Anak yang selanjutnya disebut Desa Layak Anak di Desa Kuala Gading Kecamatan Batang Cenaku Kabupaten Indragiri Hulu belum efektif”*.

#### **D. Konsep Operasional**

Adapun konsep operasional penelitian sebagai berikut:

1. Kebijakan Publik yaitu berdasarkan Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak.
2. Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap fix.
3. Perlindungan Anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.
4. Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.
5. Kabupaten/Kota Layak Anak yang selanjutnya disingkat KLA adalah kabupaten/kota yang mempunyai sistem pembangunan berbasis hak anak melalui pengintegrasian komitmen dan sumber daya pemerintah,

masyarakat dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam kebijakan, program, dan kegiatan untuk menjamin terpenuhinya hak anak.

6. Desa/Kelurahan Layak Anak adalah pembangunan desa/kelurahan yang menyatukan komitmen dan sumberdaya pemerintah desa/kelurahan, masyarakat dan dunia usaha yang berada di desa/kelurahan, dalam rangka: menghormati, menjamin, dan memenuhi hak-hak anak. Melindungi anak dari tindak kekerasan, eksploitasi, pelecehan dan diskriminasi dan mendengar pendapat anak, yang direncanakan secara sadar, menyeluruh dan berkelanjutan.
7. Komunikasi adalah alat kebijakan untuk menyampaikan perintah-perintah dan arahan-arahan (informasi) dari sumber pembuat kebijakan kepada mereka-mereka yang diberikan wewenang dan tanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut.
8. Sumber daya merupakan salah satu faktor penting dalam implementasi kebijakan atau program, karena bagaimanapun baiknya kebijakan atau program itu dirumuskan (telah memenuhi kebijakan perintah dan arahan, lancar dalam menyampaikan dan konsisten dalam menyampaikan perintah dan arahan atau informasi) tanpa ada dukungan sumber daya yang memadai akan mengalami kesulitan dalam mengimplementasikannya.
9. Disposisi diartikan sebagai motifasi psikologis para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan.

10. Struktur birokrasi yaitu lebih berhubungan dengan kemampuan dan kriteria organisasi pelaksana dan tingkat pengawasan hirarki terhadap keputusan.

### E. Operasionalisasi Variabel

**Tabel II.2 : Operasionalisasi Variabel Penelitian Tentang Implementasi Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak (Studi di Desa Kuala Gading Kecamatan Batang Cenaku Kabupaten Indragiri Hulu)**

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator	Ukuran
1	2	3	4	5
Kebijakan publik adalah ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha aparat pemerintah sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan tertentu	Implementasi Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/ Kota Layak Anak (Studi di Desa Kuala Gading Kecamatan Batang Cenaku Kabupaten Indragiri Hulu)	1. Komunikasi	a. Mengadakan sosialisasi terhadap masyarakat tentang pentingnya program Desa Layak Anak b. Memberikan informasi kepada masyarakat mengenai Program Desa Layak Anak	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		2. Sumber Daya	a. Sumber daya manusia b. Sarana dan prasarana	Baik Cukup Baik Kurang Baik

1	2	3	4	5
		3. Disposisi	a. Sikap tim gugus tugas dalam menjalankan program desa layak anak b. Kerja sama tim gugus tugas dalam mendukung program desa layak anak	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		4. Struktur Birokrasi	a. Mengadakan pengawasan terhadap pelaksana kebijakan b. Adanya kewenangan yang jelas bagi tim gugus tugas	Baik Cukup Baik Kurang Baik

Sumber: Modifikasi Penulis, 2017

## F. Teknik Pengukuran

Untuk mengetahui pelaksanaan kegiatan Program Desa Layak Anak di Desa Kuala Gading Kecamatan Batang Cenaku Kabupaten Indragiri Hulu, dilakukan penilaian dengan menetapkan ukuran baik, cukup baik, dan kurang baik terhadap seluruh indikator yang ada sehingga variabel penelitian dapat diukur sebagai berikut:

### **a. Ukuran Variabel**

**Baik** : Apabila sebagian besar jawaban responden berada pada kategori baik pada variabel pelaksanaan program Desa Layak Anak ini berada pada interval 67-100%.

**Cukup Baik** : Apabila sebagian besar jawaban responden berada pada kategori cukup baik pada variabel pelaksanaan program Desa Layak Anak berada pada interval 34-66%.

**Kurang Baik** : Apabila sebagian besar jawaban responden berada pada kategori kurang baik variabel pelaksanaan Program Desa Layak Anak berada pada interval 0-33%.

### **b. Variabel Indikator**

#### 1. Komunikasi, dapat dikatakan:

**Baik** : Apabila sebagian besar jawaban responden berada pada kategori baik pada variabel pelaksanaan program Desa Layak Anak ini berada pada interval 67-100%.

**Cukup Baik** : Apabila sebagian besar jawaban responden berada

pada kategori cukup baik pada variabel pelaksanaan program Desa Layak Anak berada pada interval 34-66%.

**Kurang Baik** : Apabila sebagian besar jawaban responden berada pada kategori kurang baik variabel pelaksanaan Program Desa Layak Anak berada pada interval 0-33%.

## 2. Sumber daya, dapat dikatakan:

**Baik** : Apabila sebagian besar jawaban responden berada pada kategori baik pada variabel pelaksanaan program Desa Layak Anak ini berada pada interval 67-100%.

**Cukup Baik** : Apabila sebagian besar jawaban responden berada pada kategori cukup baik pada variabel pelaksanaan program Desa Layak Anak berada pada interval 34-66%.

**Kurang Baik** : Apabila sebagian besar jawaban responden berada pada kategori kurang baik variabel pelaksanaan Program Desa Layak Anak berada pada interval 0-33%.

3. Disposisi, dapat dikatakan:

Baik : Apabila sebagian besar jawaban responden berada pada kategori baik pada variabel pelaksanaan program Desa Layak Anak ini berada pada interval 67-100%.

Cukup Baik : Apabila sebagian besar jawaban responden berada pada kategori cukup baik pada variabel pelaksanaan program Desa Layak Anak berada pada interval 34-66%.

Kurang Baik : Apabila sebagian besar jawaban responden berada pada kategori kurang baik variabel pelaksanaan Program Desa Layak Anak berada pada interval 0-33%.

4. Struktur birokrasi, dapat dikatakan:

Baik : Apabila sebagian besar jawaban responden berada pada kategori baik pada variabel pelaksanaan program Desa Layak Anak ini berada pada interval 67-100%.

Cukup Baik : Apabila sebagian besar jawaban responden berada pada kategori cukup baik pada variabel

pelaksanaan program Desa Layak Anak berada pada interval 34-66%.

**Kurang Baik** : Apabila sebagian besar jawaban responden berada pada kategori kurang baik variabel pelaksanaan Program Desa Layak Anak berada pada interval 0-33%.