

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Keberlangsungan bangsa dan negara Indonesia tidak luput dari bergantungnya kualitas pada anak anaknya di masa kini. Anak merupakan tunas berharga bagi keluarga, bangsa dan negara sebagai generasi muda penerus bangsa di masa depan nanti. Selain itu, untuk menjadikan negara Indonesia kuat, maju, dan disegani oleh negara lain. Tidak ada negara di dunia ini yang menginginkan generasi penerusnya lemah, rusak dan suram masa depannya. Salah satu dasar penting untuk menjadikan negara Indonesia yang kuat, maju dan disegani adalah dimulai dari menjadikan anak anak Indonesia sebagai aset nasional untuk masa depan bangsa dan negara. Untuk itu, kita harus lebih memperhatikan mereka, karena anak adalah harta yang paling berharga di dunia ini.

Menurut *The Minimum Age Convention* Nomor 138 tahun 1973, pengertian tentang anak adalah seseorang yang berusia 15 tahun ke bawah. Sebaliknya, dalam *Convention on The Right of The Child* tahun 1989 yang telah diratifikasi pemerintah Indonesia melalui Keppres Nomor 39 Tahun 1990 disebutkan bahwa anak adalah mereka yang berusia 18 tahun ke bawah.

Sementara itu, UNICEF mendefinisikan anak sebagai penduduk yang berusia antara 0 sampai 18 tahun. Undang-undang RI Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, menyebutkan bahwa anak adalah mereka yang belum berusia 21 tahun dan belum menikah. Sedangkan Undang-undang Perkawinan menetapkan batas usia 16 tahun (Huraerah, 2006:19).

Perlakuan dan perlindungan di masa kecilnya sangat berpengaruh terhadap mental dan psikis anak tersebut di kemudian hari. Oleh karena itu, perkembangan dan perlindungan anak harus dilakukan secara optimal sesuai dengan undang undang, norma dan nilai yang berlaku serta menjauhkan mereka dari tindakan kekerasan yang meliputi eksploitasi anak, kekerasan fisik, perdagangan anak, diskriminasi, pelecehan seksual, dan bahkan pernikahan dini. Menurut Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia (Kemenpppa) menguraikan bahwa perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan pemenuhan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari tindak kekerasan dan diskriminasi.

Di dalam Seminar Perlindungan Anak/Remaja pada tanggal 30 Mei – 4 Juni yang diadakan oleh Pra Yuwana Pusat di Jakarta pada tahun 1977, terdapat dua perumusan tentang perlindungan anak, yaitu :

- 1). Segala daya upaya yang dilakukan secara sadar oleh setiap orang maupun lembaga pemerintah dan swasta yang bertujuan mengusahakan pengamanan, penguasaan, dan pemenuhan kesejahteraan fisik, mental, dan sosial anak dan remaja yang sesuai dengan kepentingan dan hak asasinya.
- 2). Segala upaya bersama yang dilakukan dengan sadar oleh perorangan, keluarga, masyarakat, badan badan pemerintah dan swasta untuk pengamanan, pengadaan dan pemenuhan kesejahteraan rohaniah dan jasmaniah anak berusia 0 – 21 tahun, tidak dan belum pernah menikah, sesuai dengan hak asasi dan kepentingannya agar dapat mengembangkan dirinya seoptimal mungkin.

Menurut Arif Gosita SH, dikatakan bahwa hukum perlindungan anak sebagai hukum (tertulis maupun tidak tertulis) yang menjamin anak benar benar dapat melaksanakan hak dan kewajibannya (Arif Gosita, 1983:53). Dalam pengertian luas, segala aturan hidup yang memberi perlindungan kepada mereka yang belum dewasa dan memberi kemungkinan bagi mereka untuk berkembang (J.E. Doek, 1984:11).

Selain perlindungan anak, anak juga harus mendapatkan hak-hak anak. Menurut Kemenpppa, Hak anak adalah bagian dari hak asasi manusia yang wajib dimajukan, dilindungi, dipenuhi, dan dijamin oleh orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara.

Dalam pasal 2 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, disebutkan bahwa :

1. Anak berhak atas kesejahteraan, perawatan, asuhan dan bimbingan berdasarkan kasih sayang, baik dalam keluarganya maupun dalam asuhan khusus untuk tumbuh dan berkembang dengan wajar.
2. Anak berhak atas pelayanan untuk mengembangkan kemampuan dan kehidupan sosialnya, sesuai dengan kebudayaan dan kepribadian bangsa , untuk menjadi kepribadian yang baik dan berguna.
3. Anak berhak atas pemeliharaan dan perlindungan, baik semasa kandungan maupun sesudah dilahirkan.
4. Anak berhak atas perlindungan terhadap lingkungan hidup yang dapat membahayakan atau menghambat pertumbuhan dan perkembangan dengan wajar (Huraerah, 2006:21)

Di samping menguraikan hak hak anak melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 di atas, pemerintah juga meratifikasi Konvensi Hak Anak PBB melalui Keppres Nomor 39 tahun 1990. Menurut Konvensi Hak Anak yang diadopsi dari Majelis Umum PBB tahun 1989, setiap anak tanpa memandang ras, jenis kelamin, asal usul keturunan, agama maupun bahasa, mempunyai hak-hak yang mencakup empat bidang :

1. Hak atas kelangsungan hidup menyangkut hak atas tingkat hidup yang layak dan pelayanan kesehatan.
2. Hak untuk berkembang, mencakup hak atas pendidikan, informasi, waktu luang, kegiatan seni dan budaya, kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama serta hak anak cacat (berkebutuhan khusus) atas pelayanan, perlakuan dan perlindungan khusus.
3. Hak perlindungan, mencakup perlindungan atas segala bentuk eksploitasi, perlakuan kejam, dan sewenang-wenang dalam proses peradilan pidana.
4. Hak partisipasi, meliputi kebebasan untuk menyatakan pendapat, berkumpul dan berserikat, serta hak untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan yang menyangkut dirinya.

Selain hak anak yang harus dipenuhi oleh orang tua, keluarga, dan Negara, anak juga memiliki kebutuhan dasar yang menuntut untuk dipenuhi sehingga anak dapat tumbuh dan berkembang secara sehat dan wajar. Menurut Katz, kebutuhan dasar yang penting bagi anak adalah adanya hubungan orang tua dan anak yang sehat dimana kebutuhan anak, seperti : perhatian dan kasih sayang yang continue, perlindungan, dorongan, dan pemeliharaan harus dipenuhi oleh orang tua (Huraerah. 2006:27).

Sedangkan, Huttman merinci kebutuhan anak adalah :

- a. Kasih sayang orang tua

- b. Stabilitas ekonomi
- c. Pengertian dan perhatian
- d. Pertumbuhan kepribadian
- e. Dorongan kreatif
- f. Pembinaan kemampuan intelektual dan keterampilan dasar
- g. Pemeliharaan kesehatan
- h. Pemenuhan kebutuhan makanan, pakaian, tempat tinggal yang sehat dan memadai
- i. Aktivitas rekreasi yang konstruktif dan positif
- j. Pemeliharaan, perawatan dan perlindungan (Huraerah, 2006:28)

Tidak hanya peran pemerintah saja, masyarakat pun sangat di harapkan ikut andil dalam terciptanya pengawasan perlindungan anak di lingkungan masing masing supaya bisa saling melindungi serta melaporkan tindakan penyimpangan (kekerasan, eksploitasi, diskriminasi, dan pelecehan seksual) terhadap anak dari orang orang yang tidak bertanggung jawab dalam memanfaatkan kepolosan anak untuk melakukan tindakan menyimpang dan maupun menjadi korban dari tindakan tersebut. Maka dari itu, kerjasama antara pemerintah serta elemen masyarakat dalam perlindungan anak nantinya akan menciptakan generasi yang berkualitas di masa depan.

Kegagalan dalam proses pemenuhan kebutuhan tersebut akan berdampak negatif pada pertumbuhan fisik dan perkembangan intelektual, mental, dan

sosial anak. Anak bukan saja akan mengalami kerentanan fisik akibat gizi, dan kualitas kesehatan yang buruk, melainkan pula mengalami hambatan mental, lemah daya nalar dan bahkan perilaku perilaku maladaptif. Seperti : autisme, 'nakal', sukar diatur yang kelak mendorong mereka menjadi manusia 'tidak normal' dan perilaku kriminal (Huraerah 2006:27). Pemerintah dan masyarakat bukan hanya sekedar bekerjasama saja melainkan harus mengoptimalkan kerja sama tersebut, karena berkaca dari kasus kasus di berbagai daerah di Indonesia yang sudah sangat mengkhawatirkan.

Salah satu bentuk perlindungan anak selain yang di jabarkan di atas, perlindungan anak juga menyoroti kasus kasus tentang pernikahan dini di Indonesia dan beberapa daerah daerah lain yang terjadi tentang kasus ini.

Berdasarkan data Save the Children, praktik perkawinan anak masih tinggi di Indonesia. Bahkan, sebagai perbandingan, setiap tujuh detik terjadi perkawinan yang melibatkan perempuan yang berusia 15 tahun di seluruh dunia. UNICEF pun mencatat 17 persen perempuan Indonesia menikah sebelum usianya genap 18 tahun. Adapun Survei Demografi Kesehatan Indonesia (SDKI) tahun 2012 menyebutkan bahwa AKI di Indonesia adalah 359 per 100.000 kelahiran hidup, sedangkan angka kematian bayi (AKB) adalah 32 per 1.000 kelahiran hidup. Bayi yang dilahirkan perempuan di usia anak juga mempunyai potensi mengalami masalah kesehatan. Di sisi lain, ketidaksiapan psikologis anak perempuan dalam membangun rumah tangga

menempatkannya pada posisi rentan mengalami kekerasan dalam rumah tangga. (Liputan6.com).

Seperti tabel data AKB (angka kematian bayi) dan AKI (angka kematian ibu) di Kabupaten Brebes, dibawah ini :

Kecamatan	Jumlah Kelahiran Bayi	Jumlah Kematian Bayi	Jumlah Ibu Melahirkan	Penyebab Kematian Ibu			Jumlah Kematian Ibu
				Kematian Ibu Hamil	Kematian Ibu Menyusui	Kematian Ibu Nifas	
Salem	917	11	917	1	1	1	3
Bantarkawung	1498	9	1498	0	0	1	1
Bumiayu	1810	19	1810	0	0	3	3
Paguyangan	1908	4	1908	2	0	2	4
Sirampog	1222	3	1222	0	0	1	1
Tonjong	1342	10	1342	0	0	0	0
Larangan	2692	23	2692	3	1	2	6
Ketanggungan	2290	16	2290	4	2	2	8
Banjarharjo	2187	53	2187	3	2	2	7
Losari	2531	12	2531	3	1	1	5
Tanjung	1847	26	1847	3	0	2	5
Kersana	1102	2	1102	2	0	1	3
Bulakamba	3078	43	3078	2	3	4	9
Wanasari	2816	31	2816	1	1	4	6
Songgom	1486	2	1486	2	0	2	4
Jatibarang	1421	23	1421	1	1	0	2
Brebes	3338	61	3338	2	2	2	6
Jumlah 2014	33485	348	33485	29	14	30	73
2013	33115	350	33115	0	0	0	61
2012	34056	508	34058	0	0	0	51



Data tersebut menunjukkan bahwa angka kematian bayi dan angka kematian ibu memperoleh angka yang signifikan tinggi. AKI dan AKB tinggi disebabkan salah satunya oleh adanya pernikahan dini tadi.

Di Kabupaten Brebes yang merupakan bagian dari wilayah Indonesia itu sendiri, tidak luput dari banyaknya kasus kasus pernikahan dini dan memperoleh angka tertinggi se Jawa Tengah sebagaimana data dan informasi dari dinas DP3KB Kabupaten Brebes. Untuk mengatasi fenomena tersebut, maka pemerintah kabupaten brebes dalam hal ini menegeluarkan Perda Nomor 4 Tahun 2014 tentang penyelenggaraan perlindungan anak, yang bertujuan untuk melindungi anak dari berbagai masalah sosial termasuk pernikahan usia dini.

Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia setuju merubah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Kemudian Perubahan ini dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014. Yang membuat perubahan ini berbeda dari sebelumnya yaitu adanya keikutsertaan Pemerintah Daerah dalam berkewajiban dan bertanggung jawab dalam melaksanakan serta mendukung kebijakan nasional tentang

Perlindungan Anak di daerah. Hal ini sesuai dengan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka dalam penelitian ini penulis mengambil judul

**“ IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN ANAK TERHADAP TINGGINYA PERNIKAHAN USIA DINI DI KABUPATEN BREBES ”**

## **1.2. Rumusan Masalah**

Setelah melihat latar belakang yang ada dan agar dalam penelitian ini tidak terjadi kerancuan , maka dapat membatasi dan merumuskan permasalahan yang akan di angkat dalam penelitian ini.

Adapun rumusan maslah yang di ambil adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Proses Implementasi kebijakan perlindungan anak terhadap tingginya pernikahan usia dini di Kabaupaten Brebes ?
2. Apa faktor penghambat dan pendukung dalam proses implementasi kebijakan tersebut ?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Mengetahui dan memaparkan secara jelas proses implementasi kebijakan Perlindungan Anak terhadap tingginya pernikahan usia dini di Kabupaten Brebes.
2. Mengetahui secara jelas faktor faktor yang menjadi penghambat dan pendukung dalam implementasi kebijakan Perlindungan Anak terhadap tingginya pernikahan usia dini di Kabupaten Brebes.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Dari hasil penelitian ini, diharapkan akan memperoleh manfaat sebagai berikut:

- a. Bagi Pemerintah Kabupaten Brebes, Diharapkan lebih memaksimalkan implementasi dalam program Perlindungan Anak sebagai tujuan untuk melindungi dan memenuhi hak hak anak sebagaimana dituangkan dalam peraturan dan perundang undangan yang berlaku karena anak adalah asset nasional, bangsa, dan negara.
- b. Bagi disiplin Ilmu Pemerintahan, diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan ilmu pengetahuan tentang konsep implementasi kebijakan publik oleh pemerintah daerah dalam menjalankan sebuah program dari pemerintah pusat supaya pemerintah daerah lebih leluasa dalam hal menangani program tersebut di daerahnya.

## **1.5. Kerangka Teori**

### **1.5.1. Otonomi Daerah**

Secara etomologis, perkataan otonomi berasal dari bahasa latin “autos” yang berarti sendiri dan “nomos” yang berarti aturan. Dengan demikian, mula mula otonomi berarti mempunyai “peraturan sendiri” atau mempunyai hak/kekuasaan/kewenangan untuk membuat peraturan sendiri. Kemudian arti ini berkembang menjadi “pemerintahan sendiri”. Pemerintahan sendiri ini meliputi pengaturan atau perundang undangan sendiri, pelaksanaan sendiri, dan dalam batas batas tertentu juga pengadilan dan kepolisian sendiri.

Dalam penjelasan undang unang RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas luasnya, nyata, dan bertanggungjawab.

Prinsip otonomi seluas luasnya yang dimaksud adalah bahwa daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan padapeningkatan kesejahteraan rakyat.

Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.

Prinsip otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip itu, maka penyelenggaran otonomi daerah harus selalu berorientasi pada kesejahteraan dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh di masyarakat. Oleh karena itu pula, maka setiap kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat

Dalam hal provinsi sebagai daerah otonom maka pemerintah kabupaten/kota dan desa bukanlah bawahan provinsi. Akan tetapi, dalam hal provinsi berkedudukan sebagai wilayah administrasi maka pemerintah kabupaten/kota adalah bawahannya, pemerintah kabupaten/kota merupakan subordinat wilayah provinsi. Dalam hal provinsi sebagai daerah otonom, maka pemerintah kabupaten/kota sebagai sesame daerah otonom.

Hubungan provinsi dengan kabupaten/kota sebagai sesama daerah otonom adalah hubungan koordinasi.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 menetapkan urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan yang bersifat wajib mencakup urusan-urusan di bawah yang berskala kabupaten/kota :

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pengawasan, dan pemanfaatan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan bidang pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
7. Penanggulangan masalah sosial;
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
10. Pengendalian lingkungan hidup;

11. Pelayanan pertanahan;
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. Pelayanan administrasi penanaman modal;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

### **1.5.2. Human Capital**

Konsep tentang investasi sumber daya manusia (*human capital investment*) yang dapat menunjang pertumbuhan ekonomi (*economic growth*), sebenarnya telah mulai dipikirkan sejak zaman Adam Smith pada tahun 1776, Heinrich Von Thunen pada tahun 1875 dan para teoritis klasik lainnya sebelum abad ke-19 yang menekankan pentingnya investasi keterampilan manusia.

Menurut Becker, human capital adalah bahwa manusia bukan sekedar sumber daya namun merupakan modal (*capital*) yang menghasilkan pengembalian (*return*) dan setiap pengeluaran yang dilakukan dalam rangka mengembangkan kualitas dan kuantitas modal tersebut merupakan kegiatan investasi.

Adanya Program Perlindungan Anak yang dibuat oleh pemerintah merupakan sebagai investasi modal manusia (*human capital investment*) karena anak adalah asset nasional yang akan menjadi generasi penerus bangsa dan negara di masa depan nanti untuk kemajuan sebuah negara yang kuat, maju dan disegani oleh negara lain. Kemajuan sebuah bangsa yang tidak hanya dilihat dari pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) saja tetapi pembangunan sumber daya (*human capital*) yang dimiliki oleh manusianya terutama para generasi muda sebagai tulang punggung sebuah bangsa yang dimulai dari anak-anak. Dari anak-anak inilah jika mendapatkan perlakuan yang baik, perlindungan, serta mendapatkan hak-hak anak nantinya akan menjadi generasi penerus bangsa yang bermutu dan berkualitas demi kemajuan bangsanya,

Perlindungan terhadap anak merupakan salah satu sektor utama yang menjadi perhatian pemerintah. Oleh karena itu, perhatian pemerintah terhadap pembangunan sektor ini sangat bersungguh-sungguh, misalnya pemerintah membuat lembaga-lembaga yang menangani khusus tentang perlindungan anak di Indonesia semisal KPAI (Komisi Perlindungan Anak Indonesia), Komnas PA (Komisi Nasional Perlindungan Anak), serta Lembaga Perlindungan Anak yang berada di daerah-daerah lainnya. Sehingga keberhasilan investasi dalam perlindungan anak akan berkorelasi dengan kemajuan pembangunan pada bangsanya.



Oleh karena itu pengembangan suatu sumber daya manusia melalui program perlindungan anak di sebuah negara sangat penting bagi pembangunan nasional suatu bangsa. Pengembangan sumber daya manusia melalui perlindungan anak secara langsung maupun tidak langsung akan memberikan kontribusinya terhadap sebuah bangsa, dan karenanya harus dipandang sebagai investasi yang produktif dan tidak semata mata dilihat sebagai sesuatu yang tanpa manfaat balikan yang jelas (*rate of return*).

### **1.5.3. Implementasi Kebijakan Publik**

Proses implementasi kebijakan sebenarnya merupakan proses yang sangat sulit dan memiliki proses yang panjang juga kompleks. Tahapan implementasi inilah yang nantinya sangat menentukan suatu keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan publik. Jika implementasi tersebut dilakukan dengan baik, maka keberhasilan dan tujuan tujuan kebijakan publik akan mudah dicapai. Namun sebaliknya, apabila implementasi dilakukan kurang baik, maka keberhasilan dan tujuan kebijakan publik akan sulit dicapai.

Implementasi dikatakan sebagai tahapan yang penting (*critical stage*), karena tahapan ini merupakan “jembatan” antara dunia konsep dengan dunia realita. Dunia konsep yang dimaksud disini tercermin dalam kondisi ideal, sesuatu yang dicita-citakan untuk diwujudkan sebagaimana terformulasikan dalam dokumen kebijakan. Sementara dunia nyata yaitu realitas dimana

masyarakat sebagai kelompok sasaran kebijakan sedang bergelut dengan berbagai persoalan sosial, ekonomi, dan politik.

Kemudian melihat pengertian implementasi kebijakan itu sendiri menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabattier menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa, ”memahami apa yang senyatanya 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 publik yang mencakup baik usaha usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian kejadian”.

Van Meter dan Van Horn, mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai : “tindakan tindakan yang dilakukan baik oleh individu individu atau pejabat pejabat atau kelompok kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”.

Adapun faktor faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi banyak di ungkapkan oleh para ahli. Seperti oleh Rondinelli dan Cheema mengidentifikasi empat faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu :

- a. Kondisi lingkungan
- b. Hubungan antar organisasi

- c. Sumber daya
- d. Karakter institusi implementor

Kemudian menurut George C. Edwards ada empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi yaitu :

- a). Komunikasi,
- b). Sumber Daya,
- c). Disposisi ,dan
- d). Struktur Birokrasi.

Setidaknya ada enam faktor yang menjadi penentu berhasil atau tidaknya suatu proses implementasi yaitu :

- a. Kualitas kebijakan itu sendiri
- b. Kecukupan input kebijakan
- c. Ketepatan instrument yang dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan
- d. Kapasitas implementor
- e. Karakteristik dan dukungan kelompok sasaran
- f. Kondisi lingkungan geografi, sosial, ekonomi, dan politik implementasi itu dilakukan

Googin et.al. (1990:23) mengemukakan bahwa penyusunan struktur organisasi implementasi juga dipengaruhi pendekatan yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan. Secara umum pendekatan implementasi yang dipakai ada dua jenis, yaitu top down dan bottom up.

Pendekatan *top down* adalah pendekatan implementasi yang memandang proses implementasi bergerak dari 'atas'ke'bawah'. Implementasi merupakan proses bagaimana tujuan suatu kebijakan dipahami dan diimplementasikan oleh para implementer yang strukturnya berjenjang dari pusat ke daerah. Pendekatan *bottom up* memahami proses implementasi dari arah yang sebaliknya. Dalam pendekatan ini kegagalan atau keberhasilan implementasi akan sangat dipengaruhi bagaimana interaksi antar para aktor yang berada pada level 'paling bawah' dalam hierarkis implementasi dan bagaimana mereka dapat mempengaruhi dan mendapatkan dukungan dari aktor aktor yang berada pada hierarki lebih tinggi.

Pendekatan *top down* memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi yang bersifat multi-level dan hierarkis. Sedangkan pendekatan bottom up menjadi dasar terhadap pemahaman hubungan jaringan (yang bersifat horizontal) antar unit kerja dalam struktur organisasi implementasi.

Namun dari semuanya dapat dilihat bahwa yang penting dalam implementasi kebijakan ini yaitu adalah Organisasi Implementasi. Yang mana

organisasi implementasi ini harus memiliki kapasitas organisasi di dalamnya seperti yang di kemukakan oleh Goggin et.al yang mana hal tersebut mencakup empat variabel yaitu : (a) struktur, (b) mekanisme kerja atau koordinasi antar unit yang terlibat dalam implementasi ; (c) sumber daya yang ada dalam organisasi; dan (d) dukungan finansial serta sumber daya yang dibutuhkan organisasi tersebut untuk bekerja.

Organisasi implementasi atau *implementing agency* merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi berhasil atau tidaknya suatu implementasi. *Implementing agency* maksudnya adalah keberadaan organisasi atau lembaga yang diberi mandat untuk mengimplementasikan suatu kebijakan. Dilihat dari posisinya, *implementing agency* ini memiliki peran yang sangat vital, sebab lembaga inilah yang akan menjamin kegiatan *delivery mechanism* (mekanisme penyampaian) berjalan lancar. Tanpa *delivery mechanism* yang baik tentu tujuan-tujuan kebijakan yang telah dirancang sebelumnya tidak akan tercapai.

Agar pemerintah dapat menjalankan tugas untuk mengeksekusi berbagai kebijakan tersebut maka kemudian membentuk organisasi yang solid yang kemudian disebut sebagai birokrasi. Birokrasi pemerintah tersebut terbagi menurut spesialisasinya yang terdiri dari berbagai kementerian/lembaga atau dinas/SKPD pada level pemerintah daerah. Selain dilakukan secara horizontal kemudian juga dilakukan secara vertikal dalam wujud *levelling* pemerintah, yaitu pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.

Meskipun *implementing agency* yang terlibat dalam implementasi kebijakan publik bisa sangat beragam, akan tetapi sebenarnya birokrasi sampai saat ini masih memiliki posisi yang paling dominan disbanding dengan organisasi yang lain. Birokrasi masih menjadi tulang punggung bagi tercapainya berbagai tujuan kebijakan publik.

Keberhasilan maupun kegagalan organisasi implementasi ini sebenarnya dipengaruhi oleh kapasitas organisasi itu sendiri. Hal ini seperti yang di kemukakan oleh Goggin et.al. yang menyebutkan bahwa kapasitas organisasi merupakan suatu kesatuan unsur organisasi yang turut melibatkan :

a. Struktur.

Dalam implementasi kebijakan, struktur organisasi merupakan wadah atau wahana interaksi dimana para petugas, aparat birokrasi, atau pejabat yang berwenang mengelola implementasi kebijakan dengan berbagai kegiatannya. Sehingga logikanya adalah disini dibutuhkan pembagian kerja diantara anggotanya karena pekerjaan untuk mencapai misi organisasi tidak dapat dilakukan sendiri.

b. Mekanisme kerja atau koordinasi antar unit yang terlibat dalam implementasi.

Ketika implementasi kebijakan memiliki kecenderungan untuk dilakukan dengan struktur yang melibatkan banyak organisasi dan aktor, maka memahami hubungan antar organisasi menjadi isu penting agar kerja sama antar aktor atau organisasi yang terlibat dalam implementasi dapat berjalan dengan baik.

Dimasa lalu, ketika proses implementasi hanya melibatkan institusi pemerintah saja maka interaksi antar organisasi yang terlibat dalam implementasi disebut sebagai *intergovernmental*. Akan tetapi dewasa ini proses implementasi melibatkan berbagai unsur yang tidak hanya melibatkan pemerintah saja. Oleh karena itu istilah yang lebih tepat untuk menjelaskan hubungan antar organisasi tersebut adalah *interorganizational* atau *intergovernance*.

c. Sumber daya manusia yang ada dalam organisasi.

Sumber daya manusia (SDM) dalam sebuah organisasi dimaknai sebagai faktor penggerak organisasi. Kemampuan sumber daya manusia harus memenuhi kebutuhan organisasi seperti : *knowledge*, *skill*, serta *personality* yang baik. Pada saat lain SDM dalam organisasi tidak hanya dipahami sebagai individu individu akan tetapi seringkali merupakan sebuah tim kerja

(*teamwork*). Dewasa ini, baik pada organisasi publik maupun swasta, dituntut untuk memperhatikan eksistensi *teamwork*.

Kemudian jumlah SDM yang dimiliki oleh organisasi yang diberi mandat untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan akan mempengaruhi kapasitas organisasi tersebut. Yang mana jumlah SDM yang harus disediakan tergantung pada tugas yang harus dilaksanakannya.

- d. Dukungan finansial serta sumber daya yang dibutuhkan organisasi tersebut untuk bekerja.

Dukungan finansial juga sangat penting dalam pengimplementasian suatu program. Jika dukungan finansial tersebut kurang memadai maka implementasi suatu program akan sulit untuk dijalankan dan bisa menghambat pencapaian tujuan-tujuan program. Ujung dari hal tersebut yaitu nantinya bisa berakibat pada kegagalan implementasi program.

Selain organisasi implementasi ada aktor yang cukup berperan dan mempengaruhi suatu proses implementasi kebijakan, yaitu birokrat garda depan atau yang disebut juga dengan *frontline bureaucrats* atau *street-level bureaucrats*. Mereka ini adalah SDM birokrasi yang secara langsung menjalankan peran untuk mewujudkan tujuan kebijakan, seperti : mendata kelompok sasaran yang *eligible*, melakukan sosialisasi, mendistribusikan keluaran kebijakan kepada kelompok sasaran, memastikan bahwa keluaran



kebijakan dimanfaatkan oleh kelompok sasaran secara benar agar tujuan kebijakan dapat tercapai. Yang mana di dalam menjalankan tugasnya ini peran birokrat garda depan menjadi sangat vital karena berbagai tantangan tugas yang harus mereka pecahkan, yaitu sebagai berikut :

1. Memahami tujuan kebijakan yang di implementasikan.

Permasalahan yang sering muncul disini adalah adanya perbedaan persepsi akan tujuan kebijakan. Banyaknya aparat yang terlibat dalam implementasi suatu kebijakan, maka tentunya penafsiran tentang tujuan kebijakan tersebut dapat berbeda antara aparat yang satu dengan aparat yang lain. Perbedaan tersebut tentu sangat potensial menimbulkan konflik diantara para implementer kebijakan yang dapat berujung pada kegagalan implementasi. Oleh karena itu tugas birokrat garda depan harus memahami dengan benar tentang tujuan kebijakan yang di implementasikan agar tidak terjadi perbedaan penafsiran dengan aparat lain.

2. Melakukan hubungan dengan lembaga lain.

Dalam hal ini birokrat harus bisa melakukan hubungan dengan lembaga lain dengan baik, karena implementasi suatu kebijakan pasti melibatkan lebih dari satu lembaga. Oleh karena itu hubungan lembaga satu dengan yang lainnya harus dijaga dengan baik agar nantinya mudah

dalam pelaksanaan implementasi kebijakan. Namun kondisi yang demikian jelas akan potensial menimbulkan berbagai kerumitan, seperti : (i) kesulitan komunikasi; (ii) problem koordinasi; (iii) dan konflik yang berkaitan dengan perbedaan interpretasi tentang tujuan kebijakan.

3. Menyampaikan informasi pada kelompok sasaran.

Agar implementasi suatu kebijakan memperoleh hasil yang optimal, maka masyarakat yang menjadi kelompok sasaran perlu memperoleh informasi yang memadai tentang kebijakan yang akan diimplementasikan, penyampaian informasi ini sering disebut dengan sosialisasi. Sosialisasi bias dilakukan dengan berbagai bentuk seperti tatap muka langsung, melalui media cetak, melalui media elektronik, dan melalui media internet.

Keberhasilan sosialisasi ini berhubungan dengan karakteristik para birokrat dalam menyampaikan informasi tentang tujuan kebijakan tersebut kepada kelompok sasaran. Karakteristik birokrat dalam hal ini ada tiga yaitu (i) birokrat yang menyampaikan informasi dengan menyembunyikan setengah informasi; (ii) birokrat yang menyampaikan informasi dengan tidak lengkap; dan (iii) birokrat yang menyampaikan informasi secara memadai, akurat, dan adil.

Merujuk pada pendapat Ripley (1985:134) implementasi dapat dilihat dari dua perspektif sebagaimana ia jelaskan : *“Implementation studies have two major foci:”compliance” and ”whats happening?”*. Perspektif pertama (*compliance perspective*) memahami keberhasilan implementasi dalam arti sempit yaitu sebagai kepatuhan para implementer dalam melaksanakan kebijakan yang tertuang dalam dokumen kebijakan (dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, atau program). Dengan cara pandang yang demikian studi implementasi yang menggunakan perspektif ini juga ingin mengetahui kepatuhan para bawahan dalam menjalankan perintah yang diberikan oleh para atasan sebagai upaya untuk melaksanakan suatu kebijakan. Perspektif ini berangkat dari pertanyaan: Apakah implementer mematuhi prosedur yang telah ditetapkan? Apakah pelaksanaan kegiatan sesuai dengan jadwal yang telah disusun? Apakah kelompok sasaran yang dijangkau sesuai dengan kriteria yang ditetapkan oleh kebijakan? Apakah implementer tidak melanggar larangan larangan yang telah dibuat?

Perspektif kepatuhan ini boleh dikatakan sangat kental dipengaruhi oleh pandangan yang melihat keberhasilan implementasi sangat ditentukan oleh persoalan pengelolaan urusan administrasi dan manajemen. Dengan pandangan yang demikian maka keberhasilan implementasi secara mudah dapat dilihat melalui serangkaian *‘checklist’*

tentang apa yang harus dilakukan oleh para implementer dalam melakukan *delivery* berbagai *policy output* kepada kelompok sasaran. Keberhasilan mereka kemudian diukur dari ketepatan atau kemampuan mereka dalam mengikuti berbagai peraturan yang dibuat dalam bentuk '*checklist*' tersebut.

Permasalahan yang menyebabkan gagalnya pencapaian tujuan kebijakan atau program yang diimplementasikan dapat diidentifikasi. Langkah selanjutnya adalah menentukan strategi untuk mengatasi kegagalan tersebut. Strategi yang dilakukan tentu saja disesuaikan dengan tipe kegagalan implementasi program. Ada empat tipe implementasi sebuah kebijakan Goggin et.al. (1990). Tipologi tersebut menunjukkan potensi kegagalan dan keberhasilan pencapaian tujuan suatu kebijakan/program yaitu :

- a. Penyimpangan (*defiance*)
- b. Penundaan (*delay*)
- c. Penundaan strategis (*strategic delay*)
- d. Taat (*compliance*)

## **1.6. Definisi Konsep**

### **1.6.1. Otonomi Daerah**

Pemerintah daerah diberi kewenangn untuk mengatur urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri dalam rangka desentralisasi.

### **1.6.2. Human Capital**

Sumber daya yang dimiliki oleh seseorang akan berkolerasi dengan kemajuan bangsanya dimasa yang akan datang dan mempengaruhi tingkat ekonomi suatu bangsa.

### **1.6.3. Organisasi Implementasi**

Organisasi atau lembaga yang diberi mandat untuk melaksanakan program yang diberikan oleh pemerintah sebagai sebagai pembuat kebijakan.

### **1.6.4. Birokrat Garda Depan**

Organisasi yang secara langsung berinteraksi dengan kelompok sasaran dalam pelaksanaan program untuk mencapai tujuan kebijakan atau program.

## **1.7 Metodologi Penelitian**

### **1.7.1 Tipe Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Metode kualitatif juga sering disebut dengan metode penelitian naturalistic karena penelitian dilakukan pada saat kondisi yang alamiah. Metode kualitatif merupakan sebuah prosedur penelitian yang menghasilkan data secara deskriptif berupa kata kata baik lisan maupun tertulis dan perilaku yang dapat diamati. Secara sederhana dapat dinyatakan bahwa melakukan penelitian kualitatif adalah mengembangkan pertanyaan dasar tentang apa dan bagaimana kejadian itu terjadi, siapa yang terlibat dalam kejadian tersebut, kapan terjadinya, dan dimana tempat kejadiannya.

### **1.7.2 Situs Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana (DP3AKB) Kabupaten Brebes di Jalan Veteran Nomor 10 Kecamatan Brebes, Kabupaten Brebes.

### **1.7.3 Jenis dan Sumber Data**

Jenis data yang digunakan pada penelitian ini yaitu jenis data kualitatif. Data kualitatif adalah data yang berbentuk kata kata, bukan dalam

bentuk angka. Data kualitatif diperoleh melalui berbagai macam teknik pengumpulan data misalnya wawancara, analisis dokumen, diskusi terfokus, atau observasi yang telah dituangkan dalam catatan lapangan (transkrip). Bentuk lain dari data kualitatif adalah gambar yang diperoleh melalui pemotretan atau rekaman video.

#### 1. Data primer

Data primer adalah data yang dapat diperoleh langsung dari lapangan atau tempat

penelitian, yang diperoleh atau dikumpulkan oleh peneliti secara langsung dari sumber datanya. Data primer disebut juga sebagai data asli atau data baru yang memiliki sifat *up to date* (terkini) sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata kata dan tindakan. Kata kata dan tindakan merupakan sumber data yang diperoleh dari lapangan untuk mendapat informasi langsung.

#### 2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data data yang didapat dari sumber bacaan dan berbagai macam sumber lainnya yang terdiri dari surat surat pribadi, notula rapat perkumpulan, sampai dokumen dokumen dan lampiran lampiran resmi dari berbagai instansi pemerintah atau badan badan resmi terkait seperti Badan Keluarga Berencana dan Perlindungan

Perempuan (BKBPP), Badan Pusat Statistik, maupun Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. Data sekunder juga dapat diperoleh dari studi pustaka, media cetak maupun elektronik, serta dokumen dan literatur yang relevan dengan penelitian.

#### **1.7.4 Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data merupakan langkah yang sangat penting dalam penelitian, karena itu seorang peneliti harus terampil dalam mengumpulkan data agar mendapat data yang valid. Pengumpulan data adalah prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan pada penelitian ini yakni diantaranya :

##### **1. Wawancara Tidak Terstruktur (*In-depth Interview*)**

Wawancara ini dilakukan dengan pertanyaan yang bersifat “*open-ended*” dan mengarah

pada kedalaman informasi, serta dilakukan dengan cara yang tidak secara formal terstruktur, guna menggali pandangan subjek yang diteliti tentang banyak hal yang sangat bermanfaat untuk menjadi dasar bagi penggalan informasinya secara lebih jauh dan mendalam. Dalam hal ini subjek yang diteliti posisinya lebih berperan sebagai informan daripada sebagai responden.



Wawancara ini dapat dilakukan pada waktu dan kondisi konteks yang dianggap paling tepat guna mendapatkan data yang rinci, jujur, dan mendalam. Wawancara ini juga bias dilakukan beberapa kali sesuai dengan keperluan peneliti yang berkaitan dengan kejelasan dan kemantapan masalah yang sedang dijelajahi.

## 2. Dokumentasi

Peneliti menggunakan dokumen sebagai sumber data yang akan melengkapi penelitian yaitu dokumen berbentuk tulisan, gambar, ataupun foto, jurnal, undang-undang, maupun dokumen lain yang akan berguna untuk memberikan informasi tambahan bagi peneliti.

### **1.7.5 Analisis Data**

Menurut Nasution (1998) analisis data ialah proses menyusun data agar bias ditafsirkan. Menyusun data berarti menggolongkannya (mengkategorikannya) dalam pola atau tema. Tafsiran atau interpretasi artinya memberi makna terhadap analisis, menjelaskan pola atau kategori serta mencari hubungan antara berbagai konsep.

Adapun langkah langkah dalam analisis data menurut Miles dan Huberman (1984), mempunyai tiga langkah yaitu :

a. Reduksi Data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan lapangan. Reduksi dilakukan sejak pengumpulan data, dimulai dengan membuat ringkasan, mengkode, menelusuri tema, membuat gugus-gugus, menulis memo, dan lain sebagainya, dengan maksud menyisihkan data atau informasi yang tidak relevan.

Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengkategorisasikan, mengarahkan, membuang data yang tidak perlu dan mengorganisasikan data sedemikian rupa sehingga akhirnya data yang terkumpul dapat diverifikasi.

b. Penyajian Data

Penyajian data adalah pendeskripsian pengumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data kualitatif disajikan dalam bentuk teks naratif. Penyajian juga dapat berbentuk matriks, grafik, jaringan, dan bagan. Semuanya dirancang guna menggabungkan informasi yang tersusun dalam bentuk yang padu dan mudah dipahami.

c. Penarikan Simpulan

Penarikan simpulan atau verifikasi adalah kegiatan di akhir penelitian kualitatif. Peneliti harus sampai pada simpulan dan melakukan verifikasi, baik dari segi makna maupun kebenaran simpulan yang disepakati oleh subjek tempat penelitian itu dilaksanakan.