**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

**2.1.** **Pengertian Administrasi**

Administrasi dapat dibedakan dalam 2 pengertian yang di kemukakan oleh **Handayaningrat** dalam buku nya **“Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Managemen” (1981 : 2)** sebagai berikut:

1. **Administrasi dalam arti sempit, yaitu dari kata *Administratie* (bahasa Belanda) yang meliputi kegiatan catat mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik mengetik, agenda dan segala yang bersifat ketatausahaan (cierical work). Jadi tata usaha adalah bagian kecil kegiatan dari pada administrasi yang akan dipelajari.**
2. **Administrasi dalam arti luas berasal dari kata Administration (bahasa Inggris) yang dikemukakan beberapa ahli dan dikutip oleh Soewarno Handayaningrat dalam buku nya “Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Managemen” (1981 : 2). Administrasi dalam arti luas yaitu :**
3. Menurut ***Leonard D. White***, dalam buku nya ***Introduction to the study of Public Administration***, memberikan definisi ***“Administration is a process common to all group effort, public or private, civil or military, large scale or small scale ... etc” (*Administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, negara, swasta, sipil atau militer, usaha yang besar atau kecil dan sebagainya).**
4. Menurut ***H. A. Simon dan kawan – kawan,*** dalam buku nya yang berjudul ***Public Administration*** memberikan definisi ***“Administration as the activities of groups cooperating to accomplish common goals”* (Administrasi sebagai kegiatan daripada kelompok yang mengadakan kerjasama untuk menyelesaikan tujuan bersama).**
5. ***William H. Newman,*** dalam bukunya ***Administrative Action*** mengatakan ***“Administration has been defined as the guidance, leadership and control of the effort of a group of individuals towards some common goal”* (Administrasi didefinisikan sebagai bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan daripada usaha – usaha kelompok individu – individu terhadap tercapai nya tujuan bersama).**

Setelah mengetahui beberapa definisi administrasi, maka **Handayaningrat** mengemukakan ciri-ciri administrasi dalam buku nya **“Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Managemen” (1981 : 3)** dapat digolongkan atas :

1. **Adanya kelompok manusia, yaitu kelompok yang terdiri atas 2 orang atau lebih;**
2. **Adanya kerjasama dari kelompok tersebut;**
3. **Adanya kegiatan/proses/usaha;**
4. **Adanya bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan;**
5. **Adanya tujuan.**
	* 1. **Penggolongan Ilmu Administrasi**

 Administrasi dapat dibedakan dalam 2 golongan yaitu:

1. **Administrasi Negara (*Public Administration*)**

Salah satu cabang administrasi adalah administrasi negara yang merupakan bagian proses politik, dimana administrasi negara berhubungan dengan kehendak golongan atau partai politik melalui program-program politiknya. Administrasi negara juga ikut serta menentukan metode-metode tentang bagaimana kebijakan negara dapat diselenggarakan atau diimplementasikan, sehingga administrasi negara tumbuh sebagai sistem penyelenggaraan kebijakan publik.

Pemahaman dalam administrasi negara, ***Pfiffner*** dan ***Presthus*** yang dikutip ***Syafiie*** dalam bukunya**“Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia” (2003:31)**menjelaskan pengertian administrasi negara sebagai berikut :

1. ***Public Administration involves the implementation public policy which has been determine by representative political bodies.***
2. ***Public Administration may be defined as the coordination of individual and group efforts to carry out public policy. It mainly occupied with the daily work of governments.***
3. ***In sum, public administration is a process concerned withcarrying out public policies, encompassing innumerable skills and techniques large number of people.***

Jadi, menurut ***Pffifner*** dan ***Presthus yang*** dikutip ***Syafiie*** dalam bukunya**“Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia” (2003:31)** antara lain sebagai berikut :

1. **Administrasi Negara meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.**
2. **Administrasi Negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah**
3. **Secara ringkas, Administrasi Negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.**

Menurut ***Nigro*** dan ***Nigro*** yang dikutip**syafiie** dalam **“Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia”(2003:32) :**

1. ***(Public Administration) is cooperative group effort in public setting.***
2. ***(Public Administration) covers all three branches: executive, legislative, and judicial, and their interrelationships.***
3. ***(Public Administration) has an important role formulating of public policy and is thus a part of the political process.***
4. ***(Public Administration) is closely associated with numerous private groups and individuals in providing service to the community.***
5. ***(Public Administration) is in different in significant ways from private administration.***

Jadi menurut ***Nigro*** bersaudara yang dikutip ***Syafiie*** dalam bukunya**“Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia” (2003:31)** :

1. **(Administrasi Negara) adalah suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintahan.**
2. **(Administrasi Negara) meliputi ketiga cabang pemerintah yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan di antara mereka.**
3. **(Administrasi Negara) mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.**
4. **(Administrasi Negara) sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.**
5. **(Administrasi Negara) dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.**

Pengertian **Administrasi Negara** menurut ***Dimock*** yang dikutip oleh **Handayaningrat**dalam bukunya “**Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen” (1980:3)** didefinisikan sebagai berikut **: *“Public administration is the activity of the state in the exercise of its political power”* (Administrasi Negara adalah kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan atau kewenangan politik nya).**

1. **Administrasi Swasta atau Niaga**

Administrasi Swasta atau Niaga ***(Private/Buisness Administration)*** menurut **Handayaningrat**dalam bukunya**“Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Managemen” (1981 : 3) yaitu** kegiatan-kegiatan/proses/ usaha yang dilakukan di bidang niaga/swasta. Dalam bidang administrasi niaga dapat diatikansebagai berikut: **Administrasi niaga ialah kegiatan-kegiatan dari pada organisasi-organisasi niaga dalam usaha nya mencapai tujuan yaitu mencari keuntungan *(profit making).***

**2.1.2 Pengertian Organisasi**

Pengertian organisasi menurut beberapa ahli yang dikutip oleh **Handayaningrat** dalam bukunya **“Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Managemen” (1981 : 42 – 43)** sebagai berikut :

Menurut ***Farland,*** organisasi didefinisikan sebagai berikut :

**“*An organization is an identifiable group of people contributing their efforts toward the attainmentof goals,* (organisasi adalah suatu kelompok manusia yang dapat dikenal yang menyumbangkan usaha nya terhadap tercapainya suatu tujuan)”.**

 Menurut ***Dimock*** yang dikutip**Handayaningrat** dalam bukunya **“Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Managemen” (1981 : 42 – 43),** organisasi didefinisikan sebagai berikut :

**“*organization is the systematic bringing together of interdependent part to form a unified whole through which authority, coordiantion and control may be exercised to achive a given purpose* , (organisasi adalah perpaduan secara sistematis dari pada bagian-bagian yang saling ketergantungan atau berkaitan untuk membentuk suatu kesatuan yang bulat melalui kewenangan, koordinasi dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan).**

Menurut ***Stoner*** mengatakan bahwa **organisasi adalah suatu pola hubungan-hubungan yang melalui mana orang-orang di bawah pengarahan atasan mengejar tujuan bersama.**

Menurut ***Money*** mengemukakan bahwa **organisasi merupakan bentuk perserikatan manusia untuk mencapai tujuan bersama.**

Administrasi dapat dikatakan ketika menentukan suatu tujuan yang hendak dicapai melalui proses kerjasama dua orang atau lebih, pada saat proses itu dilakukan aparatur negara yang diwadahi dalam suatu organisasi yaitu lembaga pemerintah maka yang terjadi adalah kegiatan administrasi negara.

* 1. **Pengertian Implementasi**

Implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pelaksana atau penerapan. Implementasi menurut **Harsono** dalam bukunya yang berjudul **Implementasi Kebijakan dan Politik (2002:67)** mengemukakan:

**“Implementasi adalah suatu proses untuk melaksanakan kegiatan menjadi tindakan kebijakan dari politik kedalam administrasi. Pengembangan suatu kebijakan dalam rangka penyempurnaan suatu proses.”**

Pengertian di atas belum cukup maka menurut **Setiawan** dalam bukunya yang berjudul **Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan (2004:39)** mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

“**Implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif.”**

Memahami konteks implementasi tidak cukup rasanya apabila tidak berbicara mengenai kebijakan.

* 1. **Pengertian Kebijakan**

Pengertian Kebijakan menurut ***Solesbury*** dalam bukunya yang berjudul ***Policy in Urban Planning-Structure Plans, Programmes and Local Plans* (1974:1) *:***

**“*Policies are stements made by the executives aimed as a guide for planners and controllers in planning, to achieve fairness and effectiveness of development.* Kebijakan merupakan pernyataan yang diambil oleh para kalangan eksekutif yang bertujuan sebagai petunjuk dan pengontrol bagi para perencana dalam merencanakan, untuk mencapai keadilan dan keefektifan dalam pembangunan”.**

Masih dalam pengertian kebijakan, menurut ***Friedrich*** yang dikutip **Indiahono** dalam buku yang berjudul **Kebijakan Publik Berbasis *Dynamic Policy Analysis* (2009:18) :**

**“Kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan tertentu”.**

Dalam kajian ilmu administrasi Negara, kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan publik yang artinya menyangkut banyak pihak dan kepentingan bersama.

* 1. **Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan publik menurut **Santoso** dalam bukunya **Partisipasi, Komunikasi, Persuasi, dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional (1988:5)** adalah :

“**serangkaian keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk mencapai suatu tujuan tertu dan juga petunjuk-petunjuk yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut terutama dalam bentuk peraturan-peraturan atau dekrit-dekrit pemerintah”.**

Namun kebijakan publik menurut **Sulaiman** yang dikutip **Mustopadidjadja** dalam **Perkembangan Penerapan Studi Kebijakan (1988:24)** mengatakan bahwa :

**“kebijakan publik adalah sebagai suatu proses yang mengandung berbagai pola aktivitas terntu dan merupakan seperangkat keputusan yang bersangkutan dengan pencapaian tujuan dalam beberapa cara yang khusus maka, konsep kebijakan publik perlu diterapkan dalam aktivitas pemerintahan untuk menangani sejumlah masalah.**

Yang akhirnya kebijakan tersebut disebut dengan kebijakan pemerintah atau negara seperti yang didefinisikan oleh **Suradinata** yang dikutip **Djohan** dalam bukunya **Fenomena Pemerintah (1997:19)** sebagai berikut:

**“Kebijakan negara/pemerintah adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan atau lembaga dan pejabat pemerintah. Kebijakan negara dalam pelaksanaannya meliputi beberapa aspek, berpedoman pada ketentuan yang berlaku, berorientasi pada kepentingan umum dan masa depan, serta strategi pemecahan masalahan yang terbaik.”**

Kebijakan publik didefinisikan oleh ***Eulau dan Prewitt*** yang dikutip **Agustino** dalam buku nya yang berjudul **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2006:6),** dalam prespektif mereka mendefinisikan kebijakan publik sebagai **“Keputusan tetap yang dicirikan dengan konsistensi dan pengulangan (repitisi) tingkahlaku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.”**

Kebijakan publik menurut ***dye*** yang dikutip oleh **Agustino** dalam buku nya yang berjudul **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2006:6)** adalah ***“what are chosen by the goverment to do or not do (*Apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan)”.**

Melalui definisi tadi menurut **Agustino** kita mendapat pemahaman bahwa terdapat perbedaan antara apa yang akan dikerjakan pemerintah dan apa yang sesungguhnya harus dikerjakan oleh pemerintah.

Berikut beberapa definisi kebijakan publik menurut para ahli yang dikutip **Agustino** dalam **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2006:7-8) :**

1. Menurut ***Rose*, kebijakan publik sebagai sebuah rangkaian panjang dari banyak atau sedikit kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang berkepentingan sebagai keputusan yang berlainan.**
2. Menurut ***Anderson*,** memberikan pengertian atas definisi kebijakan publik, dalam bukunya ***Public Policy Making,*** sebagai berikut: **“serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.” Konsep kebijakan ini menitikberatkan pada apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan atau dimaksud. Dan hal inilah yang membedakan kebijakan dari suatu keputusan yang merupakan pilihan diantara beberapa alternatif yang ada.**
3. Menurut ***Easton***, **kebijakan publik adalah bahwa keputusan politik tersebut dirumuskan oleh apa yang disebut sebagai “otoritas” dalam sistem politik, yaitu: “para senior, kepala tertinggi, eksekutif, legislatif, para hakim, administrator, penasehat, para raja, dan sebagainya.” *Easton* mengatakan bahwa mereka-mereka yang berotoritas dalam sistem politik dalam rangka memformulasi kebijakan publik itu adalah orang-orang yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada satu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan dikemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu**.

Dalam kaitannya dengan definisi-definisi tersebut diatas maka Menurut **Agustino** dalam bukunya yang berjudul **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2006:9)** dapat disimpulkan beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik.

1. **Pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak.**
2. **Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah. Misalnya, suatu kebijakan tidak hanya meliputi keputusan untuk mengeluarkan peraturan tertentu tetapi juga keputusan berikutnya yang berhubungan dengan penerapan dan pelaksanaannya.**
3. **Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa maksud yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan. Jika legislatif mengeluarkan suatu regulasi yang mengharuskan pengusaha membayar tidak kurang dari upah minimum yang telah ditetapkan tetapi tidak ada yang dikerjakan untuk melaksanakan hukum tersebut, maka akibatnya tidak terjadi perubahan dalam perilaku ekonomi, sehingga dapat dikatakan bahwa kebijakan publik dalam contoh ini sungguh-sungguh merupakan suatu pengupahan yang tidak diatur perundang-undangan. Ini artinya kebijakan publik pun memperhatikan apa yang kemudian akan atau dapat terjadi setelah kebijakan itu diimplementasikan.**
4. **Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan; secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan.**
5. **Kebijakan publik paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah. Anggota masyarakat dapat menerima sebagai sesuatu yang sah bahwa pajak haruslah dibayar, pengontrolan import harus dipatuhi, dan peraturan antimonopoli harus diikuti, bila tidak menginginkan adanya risiko didenda, hukuman penjara, atau sanksi-legal lainnya yang dapat dijatuhkan. Kebijakan publik yang bersifat memetintah kemungkinan besar mempunyai sifat yang memaksa secara sah, yang mana hal ini tidak dimiliki oleh kebijakan-kebijakan organisasi swasta.**

Menurut A**gustino** dalam **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2006:9)** Sifat kebijakan publik sebagai bagian dari suatu kegiatan dapat dimengerti secara baik bila dibagi-bagi dalam beberapa kategori, yaitu :

1. ***Policy demands* atau permintaan kebijakan. Policy demands merupakan permintaan/kebutuhan/klaim yang dibuat oleh warga masyarakat secara pribadi/kelompok dengan resmi dalam sistem politik oleh karena adanya masalah yang mereka rasakan. Permintaan tersebut dapat berupa desakan secara umum kepada pemerintah dimana pemerintah harus melakukan sesuatu ataupun berupa usulan untuk bertindak dalam masalah tertentu.**
2. ***Policy decisions* atau putusan kebijakan adalah putusan yang dibuat oleh pejabat publik yang memerintahkan untuk memberi arahan pada kegiatan-kegiatan kebijakan. Yang termasuk didalamnya, adalah: keputusan untuk mengeluarkan ketetapan, mengeluarkan atau mengumumkan perintah eksekutif, mengumumkan aturan administratif, atau membuat interpretasi hukum yang penting.**
3. ***Policy statements* atau pernyataan kebijakan. Policy statements adalah ungkapan secara formal atau artikulasi dari keputusan politik yang telah ditetapkan. Yang termasuk policy statements atau pernyataan kebijakan, adalah: ketetapan legislatif, dekrit dan perintah eksekutif, peraturan administratif, pendapat pengadilan, dan sebagainya.**
4. ***Policy output* atau hasil kebijakan adalah “perrwujudan nyata” dari kebijakan publik. Atau sesuatu yang sesungguhnya dikerjakan menurut keputusan dan pernyataan kebijakan.**
5. ***Policy outcomes* atau akibat dari kebijakan adalah konsekuensi kebijakan yang diterima masyarakat, naik yang diinginkan atau yang tidak diinginkan, yang berasal dari apa yang dikerjakan atau yang tidak dikerjakan oleh pemerintah.**

Kebijakan publik merupakan hasil dari suatu proses pengamblilan keputusan yang dilakukan pemerintah dalam merespon masalah yang muncul, kebijakan publik hanya akan menjadi suatu hasil keputusan jika tanpa adanya implementasi dari kebijakan publik tersebut.

* 1. **Pengertian Implementasi Kebijakan**

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Menurut ***Udoji*** yang dikutip **Agustino** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2006:140)** mengatakan bahwa :

**“Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan”.**

Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Untuk melukiskan kerumitan dalam proses implementasi tersebut dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukakan oleh ***Bardach*** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya yang berjudul **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2006:138), yaitu**

**“adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien”.**

Hal ini tidak cukup, maka dalam derajat lain ***Mazmanian*** dan ***Sabatier*** dalam bukunya **Implementation and Public Policy (1983:61)** yang dikutip **Agustino dalam Dasar-dasar Kebijakan Publik (2006:139)** mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai :

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

Namun yang paling penting dalam implementasi adalah seperti yang diungkapkan menurut teori Implementasi Kebijakan ***Edwards III*** dan ***Sharkansky*** dalam bukunya ***The Policy Predicament – Making and Implementing Public Policy* (1978:1) :**

**“Implementasi kebijakan merupakan proses yang krusial karena seberapa baiknya suatu kebijakan kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan dengan baik implementasinya maka apa yang menjadi tujuan kebijakan publik tidak akan terwujud. Begitu pula sebaliknya, bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau kebijakannya tidak dirumuskan dengan baik apa yang menjadi tujuan kebijakan juga tidak bisa dicapai.”**

Seperti yang dikemukakan oleh ***Meter* dan *Horn*** yang dikutip **Agustino** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2006:140) 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”.**

Sedangkan pandangan lain mengenai implementasi kebijakan menurut **Mufiz** yang dikutip oleh **Kahya dan Zenju** dalam bukunya **“Pengantar Ilmu Administrasi Negara (Suatu Pokok Bahasan) (1996:45)** sebagai berikut:

**“Implementasi kebijakan ialah aktivitas-aktivitas yang dilakukan untuk melaksanakan suatu kebijakan secara efektif. Kesulitan yang timbul pada tahap ini adalah sukarnya menentukan hasil kebijakan, karena adanya dampak yang tidak teransparasi sebelumnya”.**

Berdasarkan definisi tersebut dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu: (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan; (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan (3) adanya hasil kegiatan.

Selanjutnya pengertian implementasi kebijakan dikemukan oleh ***Jones***dalam bukunya **Pengantar Kebijakan Publik (disunting oleh Istamto) (1994:65)** bahwa :

“**Implementasi kebijakan adalah merupakan konsep dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencari apa yang akan dab dapat dilaksanakan, yang mengatur aktivitas-aktivitas yang mengarah kepada penempatan suatu program.**

Hal tersebut tidak cukup, lebih lanjut ***Jones*** menjelaskan **(1994:164-166)** bahwa ada tiga aktivitas utama yang paling penting dalam implementasi kebijakan yaitu:

1. **Organisasi : Pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menunjang agar program berjalan.**
2. **Interpretasi : Menafsirkan agar program (umumnya dalam status) menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan.**
3. **Aplikasi : Ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau hal lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.**

Peranan pemerintah dalam proses implementasi kebijakan tampak dalam cara-cara suatu pemerintah mengadakan intervensi kebijakan, hal ini dungkapkan oleh **Mustopadjaja** yang dikutip **Istamto** dalam bukunya **Pengantar Kebijakan Publik (1994:124)** menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah :

1. **Kebijakan Langsung yaitu kebijakan dimana untuk mencapai tujuan yang dimaksud pemerintah mengimplementasikan berbagai keputusan, ketentuan dan aturan yang terdapat dalam kebijakan.**
2. **Kebijakan tidak langsung adalah berbagai putusan atau perundang-undangan, dimana untuk mencapai tujuan yang dimaksud, pemerintah tidak mengimplementasikan sendiri kebijakan tersebut tetapi hanya mengeluarkan ketentuan atatu aturan yang dapat mempengaruhi prilaku atau tindakan masyarakat sehingga bergerak kearah yang sesuai dengan tujuan yang dimaksud.**
3. **Kebijakan campuran adalah kebijakan dimana untuk mencapai tujuan-tujuan yang dimaksudkan, terbuka kesempatan atau peran yang dapat diimplementasikan baik oleh intensi pemerintah maupun oleh organisasi kemasyarakatan ataupun campuran keduanya.**

Dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan publik, ada beberapa teori model yang mengungkapkan bahwa impelementasi suatu kebijakan akan dipengaruhi beberapa variabel penting dalam proses pencapaian implementasi.

* 1. **Model Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik**

Beberapa model implementasi kebijakan publik yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya yang berjudul **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2006 : 141-161) :**

* + 1. **Implementasi Kebijakan Publik Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier**

Model implementasi kebijakan publik yang lain ditawarkan oleh ***Mazmanian dan Sabatier***. Model implemnetasi yang ditawarkan mereka disebut dengan ***A Framework for Policy Implementation Analysis***. Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasikan variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Dan, variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

1. **Mudah atau Tidaknya Masalah yang akan Digarap, meliputi:**
2. **Kesukaran-kesukaran Teknis**

**Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya: kemampuan untuk menegembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah. Disamping itu tingkat keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi juga oleh tersedianya atau telah dikembangkannya teknik-teknik tertentu.**

1. **Keberagaman Perilaku yang Diatur**

**Semakin beragam perilaku yang diatur, maka asumsinya semakin beragam pelayanan yang diberikan, sehingga semakin sulit untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas. Dengan demikian semakin besar kebebasan bertindak yang harus dikontrol oleh para pejabat pada pelaksana (administratur atau birokrat) di lapangan.**

1. **Presentase Totalitas Penduduk yang Tercakup dalam Kelompok Sasaran**

**Semakin kecil dan semakin jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah (melalui implementasi kebijakan), maka semakin besar peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap sebuah kebijakan dan dengannya akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan.**

1. **Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki**

**Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sukar/sulit para pelaksana memperoleh implementasi yang berhasil. Artinya ada sejumlah masalah yang jauh lebih dapat kita kendalikan bila tingkat dan ruang lingkup perubahan yang dikehendaki tidaklah terlalu besar.**

1. **Kemampuan Kebijakan Menstruktur Proses Implementasi Secara Tepat**

**Para pembuat kebijakan mendayagunakan wewenang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara:**

1. **Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai**

**Semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun secara jelas skala prioritas/urutan kepentingan bagi para pejabat pelaksana dan aktor lainnya, maka semakin besar pula kemungkinan bahwa output kebijakan dari badan-badan pelaksana akan sejalan dengan petunjuk tersebut.**

1. **Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan**

**Memuat suatu teori kausalitas yang menjelaskan bagaimana kira-kira tujuan usaha pembaharuan yang akan dicapai melalui implementasi kebijakan.**

1. **Ketetapan alokasi sumber dana**

**Tersedianya dana pada tingkat batas ambang tertentu sangat diperlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal.**

1. **Keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instasnsi-instansi pelaksana**

**Salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan perundangan yang baik ialah kemampuannya untuk memadukan hirarki badan-badan pelaksana. Ketika kemampuan untuk menyatupadukan dinas, badan, dan lembaga alpa dilaksanakan, maka kordinasi antar instansi yang bertujuan mempermudah jalannya implementasi kebijakan justru akan membuyarkan tujuan dari kebijakan yang telah ditetapkan.**

1. **Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana**

**Selain dapat memberikan kejelasan dan konsistensi tujuan, memperkecil jumlah titik-titik veto, dan intensif yang yang memadai bagi kepatuhan kelompok sasaran, suatu undang-undang harus pula dapat mempengaruhi lebih lanjut proses implementasi kebijakan dengan cara menggariskan secara formal aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana.**

1. **Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang**

**Para pejabat pelaksana memiliki kesepakatan yang disyaratkan demi tercapainya tujuan. Hal ini sangat signifikan halnya, oleh karena, top down policy bukanlah perkara yang mudah untuk diimplankan pada para pejabat pelaksana di level lokal.**

1. **Akses formal pihak-pihak luar**

**Faktor lain yang juga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sejauhmana peluang-peluamh yang terbuka bagi partisipasi para aktor diluar badan pelaksana dapat mendukung tujuan resmi. Ini maksudnya agar kontrol pada para pejabat pelaksanaan yang ditunjuk oleh pemerintah pusat dapat berjalan sebagaimana mestinya.**

1. **Variabel-variabel diluar Undang-undang yang Mempengaruhi Implementasi**
2. **Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi**

**Perbedaan waktu dan perbedaan diantara wilayah-wilayah hukum pemerintah dalam hal kondisi sosial, ekonomi, dan teknologi sangat signifikan berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang digariskan dalam suatu undang-undang. Karena itu, eksternal faktor juga menjadi hal penting untuk diperhatikan guna keberhasilan suatu upaya pengejawantahan suatu kebijakan publik.**

1. **Dukungan publik**

**Hakekat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesukaran-kesukaran tertentu, karena untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga. Karena itu, mekanisme partisipasi publik sangat penting artinya dalam proses pelaksanaan kebijakan publik di lapangan.**

1. **Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat**

**Perubahan-perubahan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan publik akan sangat berhasil apabila ditingkat masyarakat, warga memiliki sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat yang kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan pada mereka. Ada semacam local genius (kearifan lokal) yang dimiliki oleh warga yang dapat mempengaruhi keberhasilan atau ketidakberhasilan implementasi kebijakan publik. Dan, hal tersebut sangat dipengaruhi oleh sikap dan sumber yang dimiliki oleh warga masyarakat.**

1. **Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana**

**Kesepakatan para pejabat instansi merupakan fungsi dari kemampuan undang-undang untuk melembagakan pengaruhnya pada badan-badan pelaksana melalui penyelesaian institusi-institusi dan pejabat-pejabat terasnya. Selain itu pula, kemampuan berinteraksi antarlembaga atau individu di dalam lembaga untuk menyukseskan implementasi kebijakan menjadi hal indikasi penting keberhasilan kinerja kebijakan publik.**

* + 1. **Implementasi Kebijakan Publik Model George C. Edward III**

Model implementasi kebijakan ketiga yang berperspektif top down di kembangkan oleh ***Edwards III. Edwards III*** menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan ***Direct and Indirect Impact on Implementation.*** Dalam pendekatan yang diteoremakan oleh ***Edward III***, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

**Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut George C. Edward III, adalah komunikasi. Komunikasi, menurutnya lebih lanjut, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisiskan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan di dan para implementator akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.**

**Variabel atau faktor kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumberdaya. Sumberdaya merupakan hal penting lainnya, menurut Edward III indikator sumber-sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yaitu :**

1. **Staff, sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebagiankan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementator saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.**
2. **Informasi, dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementator harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan.**

 **Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.**

 **Variabel keempat, adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terrealiasasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menurut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebagiankan sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.**

* + 1. **Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter dan Van Horn**

Model implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh ***Meter* dan *Horn*** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya yang berjudul **Dasar-Dasar Kebijakan Publik(2006:142), *Meter* dan *Horn*** menetapkan beberapa variabel yang diyakini dapat mempengaruhi implementasi dan kinerja kebijakan**.** Beberapa variabel yang terdapat dalam model ***Meter dan Horn*** adalah sebagai berikut :

1. **Ukuran dan tujuan kebijakan, kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.**

**Van Meter dan Van Horn (dalam Sulaeman, 1998) mengemukakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.**

**Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (ketika para pelaksana, tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana. Arah disposisi para pelaksana (terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang *crucial*. Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1974).**

1. **Sumber daya, keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumberdaya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.**

**Tetapi diluar sumberdaya manusia, sumberdaya-sumberdaya lain yang perlu diperhitungkan juga, ialah sumberdaya finansial dan sumberdaya waktu. Karena mau tidak mau, ketika sumberdaya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memang menjadi persoalan pelik untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik. Demikian pula halnya dengan sumberdaya waktu. Saat sumberdaya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebagian ketidakberhasilan implementasi kebijakan.**

1. **Karakteristik agen pelaksana, pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi organisasi formal dan informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi akan sangat dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku atau tindaklaku manusia secara radikal, maka agen pelaksana projek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Sedangkan bila kebijakan publik itu tidak terlalu merubah perilaku dasar manusia, maka dapat-dapat saja agen pelaksana yang diturunkan tidak sekeras dan tidak setegas pada gambaran yang pertama.**
2. **Sikap/kecenderungan *(Disposition)* para pelaksana, sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.**
3. **Komunikasi antar organisasi dan aktivitas plaksanaan, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi. Dan begitu pula sebaliknya.**
4. **Lingkungan sosial, ekonomi dan politik, sejauhmana lingkungan ekternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.**

Komunikasi antar organisasi dan pengukuhan aktivitas

Standar Dan Sasaran Kebijakan

Karakteristik organisasi komunikasi antar organisasi

Kinerja Kebijakan

Sikap Pelaksana

Sumber Daya

Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik

***Gambar 2.1***

***Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Horn***

* 1. **Pengertian Undang-Undang**

Pengertian Undang-Undang dalam Wikipedia Bahasa Indonesia, legislasi atau undang-undang adalah hukum yang telah disahkan oleh badan legislatif atau unsur pemerintahan yang lainnya. Undang-undang berfungsi untuk digunakan sebagai otoritas, untuk mengatur, untuk menganjurkan, untuk menyediakan (dana), untuk menghukum, untuk memberikan, untuk mendeklarasikan, atau untuk membatasi sesuatu.

Berkaitan dengan masalah Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, dalam beberapa tahun terakhir ini pemerintah mengeluarkan peraturan yaitu:

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan
2. Undang- Undang Nomor: 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita
3. Undang- Undang Nomor: 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
4. Undang- undang Nomor: 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga
6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Dan Kerja Sama Pemulihan Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga
7. Keputusan Bupati Bandung Nomor 359/Kep. 50-BKBPP/2010 tentang Pembentukan Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang

 Adanya perangkat hukum atau kebijakan publik ini dapat memberi gambaran bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung memiliki upaya dalam menjalankan peraturan mengenai pencegahan penghapusan kekerasan dalam rumah tangga walaupun masih dalam tahap keputusan bupati. Peraturan daerah secara khusus yang mengatur tentang penghapusan kekerasan dalam rumah tangga di Kabupaten Bandung sampai saat tahun 2016 ini masih dalam tahap pembuatan.

**2.8 Pengertian Keputusan**

Mengenai pengertian keputusan, **Irham Fahmi** dalam bukunnya yang berjudul **Manajemen Pengambilan Keputusan (2013:2)** menjelaskan bahwa:

**“Keputusan adalah proses penelusuran masalah yang berawal dari latar belakang masalah, identifikasi masalah hingga kepada terbentuknya kesimpulan atau rekomendasi. Rekomendasi itulah yang selanjutnya dipakai dan digunakan sebagai pedoman basis dalam pengambilan keputusan. Oleh karena iti, begitu besarnya pengaruh yang akan terjadi jika seandainya rekomendasi yang dihasilkan tersebut terdapat kekeliruan atau adanya kesalahan-kesalahan yang tersembunyi karena faktor ketidakhati-hatian dalam melakukan pengkajian masalah.”**

**2.9 Pengertian Bupati**

Konteks otonomi Daerah di Indonesia sebutan untuk kepala daerah tingkat kabupaten yaitu bupati. Menurut [**Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah**](http://pemerintah.net/download-uu-nomor-23-tahun-2014-tentang-pemerintah-daerah/)menjelaskan bahwa **Bupati,** yaitu:

**“**[**Pemerintah daerah**](http://pemerintah.net/pemerintah-daerah/)**merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.”**

Sedangkan untuk Pemerintahan Daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

**2.10 Pengertian Kekerasan Dalam Rumah Tangga**

1. **Pengertian Kekerasan secara Umum**

**Pengertian kekerasan** dalam kamus besar Bahasa Indonesia (1998:425) yang dikutip oleh **Pipih Sopiah** dalam buku **Mengapa ada Kekerasan Dalam Rumah Tangga (2012:8)** berarti:

1. **Perihal (yang bersifat, berciri) keras;**
2. **Perbuatan seseorang atau sekelompok orang yang menyebabkan cedera atau matinya orang lain atau menyebabkan kerusakan fisik atau barang orang lain;**
3. **Paksaan.**

**Kekerasan (*violence)* dalam Bahasa Inggris berarti *“as an attack or invasion of both physical and mental integrity of a person's psychological.”*** “**Sebagai suatu serangan atau invansi baik fisik maupun integritas mental psikologis seseorang.”**

Hal ini tidak cukup, dalam Bahasa Indonesiayang dikutip oleh **Pipih Sopiah** dalam bukunya **Mengapa ada Kekerasan Dalam Rumah Tangga (2012:9)** yaitu **“kekerasan pada umumnya dipahami hanya menyangkut serangan fisik belaka.”**

1. **Pengertian Kekerasan Menurut KUH Pidana**

Pengertian kekerasan secara yuridis dapat dilihat pada **pasal 89 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)** yaitu **“membuat orang pingsan atau tidak berdaya disamakan dengan menggunakan kekerasan.”**

Pingsan diartikan hilang ingatan atau tidak sadar akan dirinya. Dan yang dimaksud dengan tidak berdaya dapat diartikan tidak mempunyai kekuatan atau tenaga sama sekali sehingga tidak mampu mengadakan perlawanan sama sekali, tetapi seseorang yang tidak berdaya itu measih dapat mengetahui yang terjadi pada dirinya.

Perbuatan kekerasan seperti tersebut di atas dapat dikatakan penganiyaan. Penganiyaan dalam KUHP digolongkan menjadi dua, yaitu:

1. Penganiyaan berat yang diatur dalam Pasal 354 KUHP.

Penganiyaan berat yaiitu apabila perbuatannya mengakibatkan luka berat seperti yang diatur dalam Pasal 90 KUHP, luka berat dirumuskan sebagai berikut:

1. Jatuh sakit atau dapat luka yang tidak memberi harapan akan sembuh atau yang menimbulkan bahaya maut;
2. Tidak mampu terus-menerus untuk menjalankan tugas jabatan atau pekerjaan pencaharian;
3. Kehilangan salah satu panca indera;
4. Mendapat cacat berat;
5. Menderita sakit lumpuh;
6. Terganggu daya pikir selama 4 minggu, dan
7. Gugurnya/mati kandungan seorang perempuan.
8. Penganiyaan ringan dalam Pasal 352 KUHP.

Selain ketentuan pasal 352 KUHP dan 354 KUHP, terdapat beberapa pasal lagi yang berkaitan dengan penganiyaan, seperti:

1. Pasal 351 KUHP tentang penganiyaan;
2. Pasal 353 KUHP tentang penganiyaan yang direncanakan;
3. Pasal 355 tentang penganiyaan berat yang direncanakan dan
4. Pasal 356 KUHP tentang penganiyaan yang dilakukan terhadap ayah, ibu, suami, istri atau anaknya maka ancaman hukumannya ditambah dengan sepertiganya.
5. **Pengertian Kekerasan Dalam Rumah Tangga dalam Undang-Undang**

Kekerasan yang terjadi terhadap perempuan merupakan salah satu tindakan pidana karena kegiatannya merugikan pihak lain. Dalam ruang lingkup rumah tangga Pengertian **Kekerasan dalam Rumah Tangga** menurut **pasal 1 Undang-Undang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga** adalah:

**“Setiap perbuatan terhadap seseorang terutama perempuan, yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, psikologis dan atau penelantaran rumah tangga termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hokum dalam lingkup rumah tangga.”**

Dalam hal ini, bahwa perempuan banyak yang menjadi korban kekerasan dalam rumah tangga sehingga pemerintah membuat regulasi khusus mengenai penghapusan kekerasan dalam rumah tangga. Hal ini merupakan bentuk pelanggaran hak asasi manusia serta bentuk diskriminasi yang harus dihapuskan. Kemudian, ditambahkan bahwa korban kekerasan dalam rumah tangga kebanyakan adalah perempuan maka harus mendapatkan perlindungan dari Negara atau masyarakat agar terhindar dan terbebas dari kekerasan atau ancaman kekerasan, penyiksaan, atau perlakuan merendahkan derajat dan martabat kemanusiaan.

**2.11 Bentuk-Bentuk Kekerasan Dalam Rumah Tangga Secara Umum**

 Tidak cukup sebatas mengenai pengertian, ada beberapa bentuk-bentuk kekerasan yang perlu kita ketahui jenisnya. Dari berbegai kasus yang pernah terjadi di Indonesia, bentuk-bentuk kekerasan dalam rumah tangga menurut **Moerti Hadiati** dalam bukunya **Kekerasan Dalam Rumah Tangga (2010: 80)** dapat dikelompokan menjadi berikut ini:

1. **Kekerasan Fisik**
2. **Pembunuhan:**
3. **Suami terhadap istri atau sebaliknya;**
4. **Ayah terhadap anak dan sebaliknya;**
5. **Ibu terhadap anak atau sebaliknya (termasuk pembunuhan bayi oleh ibu);**
6. **Adik terhadap kakak, kemenakan, ipar atau sebaliknya;**
7. **Anggota keluarga terhadap pembantu;**
8. **Bentuk campuran selain tersebut di atas.**
9. **Penganiyaan:**
10. **Suami terhadap istri atau sebaliknya;**
11. **Ayah terhadap anak dan sebaliknya;**
12. **Ibu terhadap anak atau sebaliknya (termasuk pembunuhan bayi oleh ibu);**
13. **Adik terhadap kakak, kemenakan, ipar atau sebaliknya;**
14. **Anggota keluarga terhadap pembantu;**
15. **Bentuk campuran selain tersebut di atas.**
16. **Pemerkosaan:**
17. **Ayah terhadap anak perempuan; ayah kandung atau ayah tiri dan anak kandung atau anak tiri;**
18. **Suami terhadap adik atau kakak ipar; kakak terhadap adik; suami atau anggota keluarga laki-laki terhadap pembantu rumah tangga;**
19. **Bentuk campuran selain tersebut di atas.**

**(Direktorat Reserse Polda Metro Jaya, 1991)**

1. **Kekerasan Non Fisik/Psikis/Emosional, seperti:**
2. **Penghinaan;**
3. **Komentar-komentar yang dimaksudkan untuk merendahkan dan melukai pihak istri;**
4. **Melarang istri bergaul;**
5. **Ancaman-ancaman berupa akan mengembalikan istri ke orang tua;**
6. **Akan menceraikan;**
7. **Memisahkan istri dari anak-anaknya;**
8. **Dan lain-lain**
9. **Kekerasan Seksual, meliputi:**
10. **Pengisolasian istri dari kebutuhan batinnya;**
11. **Pemaksaan hubungan seksual dengan pola yang tidak dikehendaki atau disetujui oleh istri;**
12. **Pemaksaan hubungan seksual ketika istri tidak menghendaki, istri sedang sakit atau sedang menstruasi;**
13. **Memaksa istri menjadi pelacur, dan sebagainya.**
14. **Kekerasan Ekonomi, berupa:**
15. **Tidak memberi nafkah kepada istri;**
16. **Memanfaatkan ketergantungan istri secara ekonomis untuk mengontrol kehidupan istri;**
17. **Membiarkan istri bekerja untuk kemudian penghasilannya dikuasai oleh suami. Misalnya memaksa istri menjadi “wanita panggilan”.**

Menurut **Dedy Fauzi Elhakim** dalam buku **Kekerasan Dalam Rumah Tangga (2010:82)**, **kekerasan dalam rumah tangga berdasarkan sebab terjadinya dapat dibagi menjadi dua** bagian:

1. **Kekerasan dalam rumah tangga sebagai perwujudan ekspresi ledakan emosianal bertahap. Kekerasan jenis ini pertama berawal dari kekerasan non fisik, mulai dari sikap dan perilaku yang tidak dikehendaki, maupun lontaran-lontaran ucapan yang menyakitkan dan ditunjukan kepada anggota keluarga terhadap anggota keluarga yang lain. Proses yang terjadi berlanjut dari waktu ke waktu, sehingga terjadi penimbunan kekecewaan, kekesalan, dan kemarahan yang pada akhirnya menjurus pada kekerasan fisik. Hal ini dapat terjadi sebagai akibat ledakan timbunan emosional yang sudah tidak dapat dikendalikan lagi. Perwujudan tindakan kekerasan tersebut bisa berupa penganiyaan ringan, penganiyaan berat dan pembunuhan. Tindakan lain yang mengiringi terkadang terjadi pengrusakan bahkan bunuh diri. Puncak perbuatan tersebut sebagai jalan pintas untuk mengatasi persoalannya karena cara lain dianggap tidak mampu menyelesaikannya. Perbuatan bunuh diri dapat dikategorikan tindakan kekerasan terhadap diri sendiri, karena dirinya tidak mampu untuk mengatasi persoalannya. Dari beberapa kasus yang terkumpul di Polda Metro Jaya terdapat pula beberapa orang pelaku terhadap anggota keluarga, sekaligus sebagai pelaku kekerasan terhadap diri sendiri, dengan cara bunuh diri untuk menghindari pertanggungjawaban di muka hokum. Pada umumnya dilakukan dengan adanya perencanaan lebih dahulu.**
2. **Kekerasan dalam rumah tangga sebagai perwujudan ekspresi ledakan emosional spontan adalah bentuk kekerasan yang dilakukan tanpa ada perencanaan terlebih dahulu, terjadi secara seketika (spontan) tanpa di dukung oelh latar belakang peristiwa yang lengkap. Namun fakta di depan mata di rasa menyinggung harga diri dan martabat si pelaku, berupa suatu situasi yang tidak diinginkan oleh pelaku. Ledakan emosional yang timbul begitu cepat, sehingga kekuatan akal pikiran untuk mengendalikan diri dikalahkan oleh nafsu atau emosi yang memuncak. Kemudian yang bersangkutan memberikan reaksi keras dengan melakukan perbuatan dalam bentuk tindakan pidana lain berupa penganiyaan atau pembunuhan terhadap anggota keluarga lainnya.**

 Mengetahui bentuk-bentuk kekerasan terhadap perempuan dan kekerasan dalam rumah tangga secara umum sebagai pengetahuan dan bentuk proteksi diri sehingga perlu kiranya mengetahui juga karakteristik pelaku dan korban kekerasan dalam rumah tangga.

**2.12 Karakteristik Pelaku dan Korban Kekerasan dalam Rumah Tangga**

Menurut hasil penelitian *Women’s Crisis Centre* dari **Rifka Annisa** dalam bukunya **Kekerasan dalam Rumah Tangga (2010:84)** menyebutkan bahwa **karakteristik perempuan korban kekerasan dalam rumah tangga** adalah sebagai berikut.

1. **Mempunyai penghargaan terhadap diri sendiri (self esteem) yang rendah, sehingga cenderung pasrah, mengalah.**
2. **Percaya pada semua mitos “memakslumi sikap kasar suami terhadap istri”.**
3. **Tradisionalis; percaya kepada keutuhan keluarga, *stereotype feminine.***
4. **Merasa bertanggung jawab atas kelakuan suaminya**
5. **Merasa bersalah, menyangkut terror dan kamarahan yang dirasakan.**
6. **Berwajah tidak berdaya, tetapi sangat kuat dalam menyembunyikan keadaan yang sebelumnya.**
7. **Stress yang dideritanya menimbulkan keluhan fisik tertentu (sakit kepala, gangguan pencernaan dan sebaginya).**
8. **Menggunakan seks sebagai cara untuk membina kelangsungan hubungan dengan suami.**
9. **Diperlakukan seperti “anak kecil ayah”: (pantas untuk dimarahi, dihukum dan sebagainya).**
10. **Yakin bahwa tidak ada orang lain yang mampu memolong penderitaannya.**

Menyadari bahwa karakteristik diri korban kekerasan dalam rumah tangga yang disini adalah pihak istri yang mempunyai penilaian terhadap diri sendiri. Perlu kiranya mengetahui juga karakteristik pelaku kekerasan dalam rumah tangga, yaitu sebagai berikut:

1. **Mempunyai penghargaan terhadap diri sendiri (self esteem) yang tinggi (sehingga dimunculkan sikap sangat berkuasa).**
2. **Percaya semua mitos tentang kewajaran laki-laki mendominasi istrinya.**
3. **Tradisionalis, percaya pada superioritas laki-laki, *stereotype* sifat maskulin.**
4. **Menyalahkan orang lain sebagai pemicu kemarahannya.**
5. **Memiliki kecemburuan yang berlebihan, sehingga mudah curiga.**
6. **Tampil dengan “kepribadian ganda”.**
7. **Menjadikan stress sebagai alas an untuk mangasari istrinya.**
8. **Menggunakan seks sebagai bentuk agresi yang seringkali digunakan untuk mengatasi ketidakberdayaannya.**
9. **Menderita kekerasan di masa kecilnya.**
10. **Tidak percaya bahwa perilakunya mengandung akibat negatif.**

Penilaian karakteristik diri pribadinya masing-masing mengenai korban dan pelaku kekerasan dalam rumah tangga bahwa peneliti melihat ada yang lebih tinggi kedudukannya dan ada yang lebih rendah sehingga menyebabkan salah seorang diantaranya merasa terganggu. Maka hal ini tidak cukup sampai di situ, bentuk-bentuk kekerasan dalam rumah tangga menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga perlu diketahui dan dipahami karena sebagai payung hukum yang mengatur dan melindungi korban.

**2.10.1 Bentuk-Bentuk Kekerasan Dalam Rumah Tangga Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004**

Perlu adanya payung hukum yang mengatur kekerasan dalam rumah tangga sebagai bentuk perlindungan yang diberikan pemerintah kepada korban kekerasan dalam rumah tangga. Karena jika tidak adanya payung hukum yang melindungi dan mengatur maka Negara akan hancur tanpa aturan. Maka jika ada sebuah pedoman yang jelas dan benar sebagai acuan keteraturan hidup maka harus diikuti sehingga kehidupan terjalin dengan selaras. **Bentuk-bentuk tindak kekerasan dalam rumah tangga** menurut **Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004 tercantum dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8 dan Pasal 9**, yaitu:

1. **Kekerasan fisik, yaitu perbuatan yang mengakibatkan rasa sakit, jatuh sakit, atau luka berat (Pasal 6 Undang Nomor 23 Tahun 2004).**
2. **Kekerasan psikis, yaitu perbuatan yang mengakibatkan ketakutan, hilangnya rasa percaya diri, hilangnya kemampuan untuk bertindak, rasa tidak berdaya dan penderitaan psikis berat pada seseorang (Pasal 7 Undang Nomor 23 Tahun 2004).**
3. **Kekerasan seksual, yaitu pemaksaan hubungan seksual yang dilakukan terhadap orang yang menetap dalam lingkup rumah tangga tersebut. Selain itu juga berarti pemaksaan hubungan seksual terhadap salah seorang dalam lingkup rumah tangganya dengan orang lain untuk tujuan komersial atau tujuan tertentu (Pasal 8 Undang Nomor 23 Tahun 2004).**
4. **Penelantaran rumah tangga juga dimasukan dalam pengertian kekerasan, karena setiap orang dilarang menelantarkan orang dalam lingkup rumah tangga, padahal menurut hukum yang berlaku baginya atau karena persetujuan atau perjanjian ia wajib memberikan perhidupan, perawatan, atau pemeliharaan kepada orang tersebut. Penelantaran tersebut juga berlaku bagi setiap orang yang mengakibatkan ketergantungan ekonomi dengan cara membatasi atau melarang untuk bekerja yang layak di dalam atau di luar rumah, sehingga korban di bawah kendali orang tersebut (Pasal 9 Undang Nomor 23 Tahun 2004).**

Mengetahui adanya payung hukum positif yang mengatur segala bentuk tindakan kekerasan dalam rumah tangga secara khusus, hal ini menjadi bentuk perlindungan pemerintah dalam mengatasi kekerasan yang marak terjadi di kalangan rumah tangga. Undang-undang tersebut sangat penting adanya jika melihat kacamata aturan hukum yang berlaku di Indonesia karena sebagai aturan yang mengikat dan demi terciptanya keteraturan hidup bermasyarakat.

**2.13 Faktor Pendorong Terjadinya Tindak Kekerasan Dalam Rumah Tangga**

 Berbicara mengenai tindak kekerasan dalam rumah tangga, maka akan berbicara faktor penyebab tindakan kekerasan tersebut. Menurut **Moerti Hadiati dan Tri Susilaningsih** hasil penelitian tahun 1999,dalam buku **Kekerasan Dalam Rumah Tangga (2010:77)** menjelaskan bahwa faktor pendorong terjadinya tindak kekerasan diantaranya:

1. **Masalah Keuangan**

**Uang sering kali dapat dijadikan pemicu timbulnya perselisihan diantara suami dan istri. Gaji yang tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga setiap bulan, sering menimbulkan pertengkaran, apalagi kalau pencari nafkah yang utama adalah suami. Dapat juga pertengkaran disebabkan karena suami kehilangan pekerjaan. Ditambah lagi adanya tuntutan biaya hidup yang tinggi, memicu pertengkaran yang sering kali berakibat terjadinya tindak kekerasan.**

1. **Cemburu**

**Merupakan salah satu timbulnya kesalahpahaman, perselisihan behkan kekerasan.**

1. **Masalah Anak**

**Perselisihan dapat semakin meruncing kalau terdapat perbedaan pola pendidikan terhadap anak antara suami dan istri. Hal ini dapat berlaku beik terhadap anak kandung maupun terhadap anak tiri atau anak asuh.**

1. **Masalah orang tua**

**Orang tua dari pihak istri maupun suami dapat menjadi pemicu pertengkaran dan menyebabkan keretakan hubungan diantara suami dan istri. Dalam penelitian diperoleh gambaran bahwa bagi orang tua yang selalu ikut campur dalam rumah tangga anaknya. Misalnya masalah pendidikan anak, keuangan, pekerjaan seringkali memicu pertengkaran yang berakhir dengan kekerasan.**

1. **Masalah Saudara**

**Campur tangan dari saudara dalam kehidupan rumah tangga, perselingkuhan antara suami dan saudara dari pihak istrimenyebabkan terjadinya jurang pemisah atau menimbulkan semacam jarak antara suami dan istri. Kondisi seperti ini kadang kurang disadari oleh suami maupun istri. Kalau keadaan ini dibiarkan tanpa adanya jalan keluar, akhirnya akan menimbulkan ketegangan dan pertengkaran. Apalagi kalau disertai dengan kata-kata yang menyakitkan atau menjelek-jelekan keluarga masing-masing. Paling sedikit akan menimbulkan kekerasan psikis.**

1. **Masalah sopan santun**

**Sopan santun seharusnya tetap dipelihara meskipun suami dan istri sudah bertahun-tahun menikah. Suami dan istri yang berada pada latar belakang yang berbeda. Untuk itu perlu adanya upaya salaing menyesuaikan diri, terutama dengan kebiasaan-kebiasaan yang dibawa dari keluarga masing-masing. Kebiasaan yang lama mungkin tidak berkenan dihati masing-masing pasangan harus dihilangkan. Anatara suami dan istri harus saling menghormat dan saling penuh perhatian. Kalau hal ini diabaikan akibatnya dapat memicu kesalahpahaman yang memicu pertengkaran dan kekerasan psikis. Ada kemungkinan juga berakhir dengan kekerasan fisik.**

1. **Masalah masa lalu**

**Seharusnya sebelum melangsungkan pernikahan antara calon istri dan calon suami harus terbuka, masing-masing menceritakan atau memberitahukan masa lalunya. Keterbukaan ini merupakan upaya untuk mencegah salah satu pihak mengetahui riwayat masa lalu pasangan dari orang lain. Pada kenyataannya cerita yang diperoleh dari pihak ketiga sudah tidak realistis. Pertengkaran dapat dipicu karena adanya cerita masa lalu masing-masing pihak berpotensi mendorong terjadinya perselisihan dan kekerasan.**

1. **Masalah salah paham**

**Suami dan istri ibarat dua buah kutub yang berbeda. Oleh karena itu usaha penyesuaian diri serta salaing menghormati pendapat masing-masing pihak perlu dipelihara. Karena kalau tidak akan timbul kesalahpahaman. Kondisi ini sering dipicu oleh hal-hal sepele, namun kalau dibiarkan terus tidak akan diperoleh titik temu. Kesalahpahaman yang tidak segera dicarikan jalan keluar atau segera diselesaikan, akan menimbulkan pertengkaran dan dapat pula memicu kekerasan.**

1. **Masalah tidak memasak**

**Memang ada suami yang mengatakan hanya mau makan masakan istrinya sendiri, sehingga kalau istrinya tidak bisa masak akan rebut. Sikap suami yang seperti ini menunjukkan sikap dominan. Karena saat ini istri tidak hanya dituntut di ranah domestic saja namun di ranah publik. Peruatan suami tersebut merupakan sikap masih mengharapkan istri berada di ranah domestic atau dalam rumah tangga saja. Istri yang merasa tertekan dengan sikap ini akan lawan, akibatnya timbul pertengkaran mulut dan berkakhir dengan kekerasan.**

1. **Suami mau menang sendiri**

**Dalam penelitian ini, diperoleh gambaran bahwa masih terdapat suami yang merasa “lebih” dalam segala hal dibandingkan dengan istri. Oleh karena itu suami menginginkan segela kehendaknya menjadi semacam “undang-undang” di mana semua orang yang tinggal dalam rumah harus tunduk kepadanya. Dengan demikian kalau ada perlawanan dari istri atau penghuni rumah yang lain, maka akan timbul pertengkaran yang diikuti dengan timbulnya kekerasan.**

Pada umumnya tindak kekerasan fisik selalu didahului dengan kekerasan verbal misalnya saling mencaci, mengumpat, mengungkit-ungkit masa lalu atau mengeluarkan kata-kata yang menyinggung perasaan salah satu pihak begitupun pada saan ketika keduanya bertemu secara tatap muka maupun di media sosial. Karena salah satu dari keduanya tidak bisa menahan emosi yang keluar dari dalam dirinya. Sehingga biasanya emosi tersebut diluapkan dengan berbagai reaksi. Emosi inilah yang seharusnya dikontrol jauh lebih dalam sehingga tidak mengakibatkan salah satu merasakan penderitaan yang cukup dalam dan traumatis tersendiri atau yang disebut dengan men-*dzolimi* orang lain. Menahan emosi yang menyebabkan dirinya akan mengeluarkan atau bertindak melakukan kekerasan inilah yang sulit karena berhubungan dengan pemahaman akal dan hatinya seseorang. Dan pemahaman itu bisa didapat dengan ilmu. Dan pemahaman akan ilmu tidak bisa didapat jika masih sering melakukan kegiatan yang bersifat tidak benar (*maksiat*) kepada Allah. Karena bentuk dari pada perlakuan seseorang pada yang lainnya itulah yang disebut dengan *akhlaq*.

**2.14 Kerangka Konsep**

Mengenai kerangka konsep perlu adanya landasan teori perlu agar penelitian mempunyai dasar yang kokoh, dan bukan sekedar perbuatan yang sifatnya hanya coba-coba (trial dan error). Adanya landasan teoritis merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data menurut **Sugiyono** dalam **Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D (2008:55).** Seperti yang sedang peneliti teliti bahwa pelaksanaan **Implementasi Kebijakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Di Kabupaten Bandung,** perlu adanya suatu pemikiran yang menjadi tolak ukur beberapa teori dari para ahli.

Menurut **Setiawan** dalam bukunya yang berjudul **Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan (2004:39)** mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

“**Implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif.”**

Pengertian Kebijakan menurut ***Solesbury*** dalam bukunya yang berjudul ***Policy in Urban Planning-Structure Plans, Programmes and Local Plans* (1974:1) *:***

**“Kebijakan merupakan pernyataan yang diambil oleh para kalangan eksekutif yang bertujuan sebagai petunjuk dan pengontrol bagi para perencana dalam merencanakan, untuk mencapai keadilan dan keefektifan dalam pembangunan.”**

Mengenai praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Untuk melukiskan kerumitan dalam proses implementasi tersebut dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukakan oleh ***Bardach*** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya yang berjudul **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2006:138), yaitu**

**“Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien”.**

Menurut ***Meter* dan *Horn*** yang dikutip **Agustino** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2006:140)** 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.”**

Model implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh ***Meter* dan *Horn*** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya yang berjudul **Dasar-Dasar Kebijakan Publik(2006:142), *Meter* dan *Horn*** menetapkan beberapa variabel yang diyakini dapat mempengaruhi implementasi dan kinerja kebijakan**.** Beberapa variabel yang terdapat dalam model ***Meter dan Horn*** adalah sebagai berikut :

1. **Ukuran dan tujuan kebijakan, kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.**

**Van Meter dan Van Horn (dalam Sulaeman, 1998) mengemukakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.**

**Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (ketika para pelaksana, tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana. Arah disposisi para pelaksana (terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang *crucial*. Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1974).**

1. **Sumber daya, keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumberdaya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.**

**Tetapi diluar sumberdaya manusia, sumberdaya-sumberdaya lain yang perlu diperhitungkan juga, ialah sumberdaya finansial dan sumberdaya waktu. Karena mau tidak mau, ketika sumberdaya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memang menjadi persoalan pelik untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik. Demikian pula halnya dengan sumberdaya waktu. Saat sumberdaya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebagian ketidakberhasilan implementasi kebijakan.**

1. **Karakteristik agen pelaksana, pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi organisasi formal dan informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi akan sangat dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku atau tindaklaku manusia secara radikal, maka agen pelaksana projek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Sedangkan bila kebijakan publik itu tidak terlalu merubah perilaku dasar manusia, maka dapat-dapat saja agen pelaksana yang diturunkan tidak sekeras dan tidak setegas pada gambaran yang pertama.**
2. **Sikap/kecenderungan *(Disposition)* para pelaksana, sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja** implementasi **kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.**
3. **Komunikasi antar organisasi dan aktivitas plaksanaan, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi. Dan begitu pula sebaliknya.**
4. **Lingkungan sosial, ekonomi dan politik, sejauhmana lingkungan ekternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.**