BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Konsep Implementasi

Implementasi diartikan sebagai pelaksanaan atau penerapan. Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah dilakukan perencanaaan yang sudah dianggap sempurna. Berikut ini adalah pengertian tentang implementasi menurut para ahli.

Guntur Setiawan mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi atau pelaksanaan sebagai berikut:"Implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif." [1] Pengertian implementasi yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa implementasi merupakan proses untuk melaksanakan ide, proses atau seperangkat aktivitas baru dengan harapan orang lain dapat menerima dan melakukan penyesuaian dalam tubuh birokrasi demi terciptanya suatu tujuan yang bisa tercapai dengan jaringan pelaksana yang bisa dipercaya.

Selanjutnya Ripley dan Franklin memberikan definisi: Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*) atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*).[2] Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan

[1]Guntur Setiawan. *Implementasi Dalam Birokrasi Pembangunan*. (Jakarta: Cipta Dunia. 2004) hal:39

[2] Budi Winarno. *Op.cit*., hal:148

yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah.

Apabila pengertian implementasi dikaitkan dengan kebijakan, bahwa kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti Undang-Undang dan kemudian didiamkan atau tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan menurut Budi Winarno juga mempunyai makna di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan atau program-program.[3]

Hanifah Harsono mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi atau pelaksanaan sebagai berikut: "Implementasi adalah suatu proses untuk melaksanakan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari politik ke dalam administrasi. Pengembangan kebijakan dalam rangka penyempurnaan satu program". [4]

Berdasarkan pandangan yang dikemukakan oleh para ahli tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi adalah tindakan-tindakan oleh berbagai aktor, khususnya birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. Studi Implementasi mengenai kebijakan perlu dilakukan untuk melihat apakah pada proses pelaksanaan kebijakan di lapangan sudah sesuai dengan perencanaan maupun tata cara pelaksanaan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan

[3] Budi Winarno. *Op.cit.*, hal:147
[4] Hanifah Harsono. *Implementasi Kebijakan dan Politik*. (Yogyakarta: Rinheka Karsa. 2002) hal:67

dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah satu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan.[5] Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, setelah itu guna menggerakkan implementasi disiapkan sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkret ke masyarakat.

Menurut Solihin Abdul Wahab, implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh sebab itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan.[6] Bahkan pakar kebijakan asal Afrika, Udoji, dengan tegas pernah mengatakan bahwa "*The execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or print in file jakets unless they are implemented*" (Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu hal penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan.

---

[5] Afan Gaffar. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2009). hal:295

[6] Solihin Abdul Wahab. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. (Jakarta: Bumi Aksara. 2005) hal:59

Kebijakan-kebijakan akan berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).[7]

Dalam bukunya Abdul Wahab, menjelaskan pula konsep implementasi tersebut, Kamus Webster merumuskan secara pendek bahwa *"to implement* (mengimplementasikan), berarti *to provide the means for carrying out*; (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).[8] Kalau pandangan ini kita ikuti, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden).

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain.[9]

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar

[7] *Ibid*. hal: 126
[8] *Ibid*. hal:135
[9]Riant Nugroho. *Public Policy*. (Jakarta: PT Elex Media Komputindo. 2008) hal:433

mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.[10] Masih banyaknya kekurangpahaman terhadap implementasi kebijakan mendorong para pengamat segera mengaitkan kegagalan satu kebijakan dengan perencanaan yang tidak memadai atau tidak siapnya program itu sendiri ketika mereka dihadapkan dengan suatu kendala. Namun demikian, hal ini tidak berarti bahwa proses implementasi diabaikan oleh para pembuat kebijakan dan analisis kebijakan, dan tidak juga berarti bahwa hambatan-hambatan tersebut tidak dapat diatasi.[11]

Soesilo menyatakan secara lebih mendalam faktor-faktor berpengaruh terhadap kesiapan implementasi kebijakan otonomi daerah, antara lain: faktor-faktor kemampuan keuangan daerah dalam hal ini adalah menyangkut persentase terhadap total APBD, kualitas SDM daerah, aparatur, kemandirian partisipasi masyarakat, kemampuan ekonomi daerah, demografi daerah dan organisasi administrasi.[12]

Selain itu, yang terpenting adalah bahwa apa yang terjadi saat implementasi akan memengaruhi hasil akhir kebijakan. Sebaliknya, peluang keberhasilan dalam mewujudkan hasil akhir yang diinginkan akan semakin besar jika sejak tahap merancang bangun kebijakan *(the policy desing stage)* tersebut telah dipikirkan masak-masak berbagai kendala yang mungkin muncul pada saat implementasinya.

Kebijakan diturunkan berupa program-program, yang kemudian diturunkan kembali menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada

[10] Budi Winarno, *Op.cit*., hal:101-102
[11] Budi Winarno, *Op.cit*., hal:103
[12] N. I Soesilo. *Reformasi Pembangunan*. (Jakarta: MPKP-FEUI. 2000) hal:34

kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama antara pemerintah dan masyarakat. Program, proyek, dan kegiatan merupakan bagian dari implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena di sini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul di lapangan.[13] Selain itu, yang terpenting ialah menjaga konsistensi implementasi kebijakan tersebut.

Proses Implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian kebijakan tersebut.

a. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Menurut Budi Winarno, implementasi pada sisi lain juga merupakan fenomena kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai satu proses, satu keluaran (*output*) maupun sebagai satu dampak.[14] Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna melalui Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun adalah:

a) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan Tzu instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis, dan lain sebagainya.
b) Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang memadai.
c) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
d) Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh satu hubungan kausalitas yang handal
e) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
f) Hubungan saling ketergantungan kecil
g) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
h) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
i) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna

[13] Nugroho, Riant. *Op.cit*., hal:436
[14] Budi Winarno. *Op.cit.*, hal:147

j) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.[15]

Menurut Dunn, model pada kebijakan publik merupakan hal biasa dan diartikan sebagai substitusi dari dunia nyata. Sebuah representasi dari kenyataan yang diharapkan cukup memadai dalam memecahkan masalah.[16] Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain.

Menurut model implementasi kebijakan George Edwards, terdapat aspek-aspek yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu:

a) Komunikasi

Implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai keberhasilan, mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan secara jelas. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus diinformasikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila penyampaian tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tujuan dan sasaran kebijakan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi suatu penolakan dari kelompok sasaran.[17]

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, kejelasan dan konsistensi. Faktor pertama yang mendukung komunikasi kebijakan adalah penyaluran (transmisi),

---

[15] Solihin Abdul Wahab, *Op.ci*t., hal:71
[16] William Dunn. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (Yogyakarta: Gajah Mada Press. 2003) hal:84
[17] Ismail Nawawi. *Public Policy: Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek,* (Surabaya: CV. Putra Media Nusantara, 2009)hal:136-137

transmisi yang baik akan menghasilkan implementasi yang baik pula.[18] Hal ini berarti seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa satu keputusan telah dibuat dan satu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.

Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan. Adanya kejelasan yang diterima oleh pelaksana kebijakan sehingga tidak membingungkan dalam pelaksanaan kebijakan.[19] Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Jika petunjuk-petunjuk pelaksanaan itu tidak jelas, maka para pelaksana akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan. Selain itu, mereka juga akan mempunyai kekuasaan untuk memaksakan pandangan-pandangan mereka sendiri pada implementasi kebijakan, pandangan-pandangan yang mungkin berbeda dengan pandangan-pandangan atasan mereka atau pandangan-pandangan yang seharusnya dijadikan acuan.

Faktor ketiga, berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah konsistensi. Penting adanya konsistensi yang diberikan dalam pelaksanaan kebijakan. Jika yang dikomunikasikan berubah-ubah akan membingungkan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.[20] Perintah-perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana akan mengambil tindakan yang sangat longgar dan

[18] *Ibid*
[19] *Ibid*
[20] *Ibid*

menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Bila hal ini terjadi, maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan.

Dengan demikian untuk kepentingan tersebut perlu dilakukan sosialisasi dalam hal ini dapat dilakukan melalui berbagai cara, diantaranya melalui media cetak ataupun media elektronik. Sebagai contoh, keberhasilan program Keluarga Berencana (KB) di Indonesia, salah satu penyebabnya adalah karena Badan Kordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) secara intensif melakukan sosialisasi tujuan dan manfaat program KB terhadap pasangan usia subur melalui berbagai media.

b) Sumberdaya

Walaupun sasaran, tujuan, dan isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berupa sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif dan efisien. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya akan menjadi sekedar angan-angan ataupun dokumen di atas kertas semata.[21]

Staf merupakan sumber yang paling penting dalam proses implementasi kebijakan. Hal yang perlu ditanamkan bahwa banyaknya

[21] *Ibid*

jumlah staf yang direkrut tidak tidak menjamin suatu implementasi kebijakan pasti akan berhasil. Hal ini disebabkan oleh kurangnya kecakapan yang dimiliki pelaksana, namun dilain sisi kekurangan jumlah staf juga akan menimbulkan persoalan yang pelik menyangkut implementasi kebijakan yang efektif. Selain staf, faktor yang tidak kalah pentingnya bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah fasilitas.

c) Disposisi (Sikap)

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimilki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.[22]

Ada kebijakan yang dilaksanakan secara efektif karena mendapat dukungan dari para pelaksana kebijakan, namun juga ada kebijakan-kebijakan lain yang mungkin bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan para pelaksana kebijakan atau kepentingan pribadi dari para pelaksana. Jika seseorang dituntut untuk melaksanakan perintah-perintah yang mereka tidak setujui, maka kesalahan-kesalahan yang tidak dapat dielakkan terjadi yakni antara keputusan-keputusan kebijakan dan pencapaian kebijakan.

[22] *Ibid*.,hal:137-138

Sudah menjadi rahasia umum, bagaimana sebuah kebijakan yang bagus kadangkala harus kandas di tengah jalan, ataupun salah sasaran karena perilaku dari implementor kebijakan. Dengan kata lain, pada tahap ini komitmen dan kejujuran dari implementor kebijakan sangat diperlukan.

d) Struktur birokrasi

Birokrasi merupakan struktur organisasi yang bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Untung mendukung keberhasilan implementasi kebijakan diperlukan sebuah prosedur operasional yang standar (*Standard Operational Procedures* atau SOP). SOP diperlukan sebagai pedoman operasional bagi setiap implementor kebijakan. Selain itu, struktur organisasi birokrasi juga harus dirancang sedemikian rupa untuk menghindari prosedur yang terlalu panjang dan berbelit-belit serta tentunya untuk memudahkan pengawasan.[23]

Birokrasi merupakan badan yang paling sering bahkan keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi pemerintah. Birokrasi yang baik secara sadar atau tidak memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern.[24]

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan untuk dilaksanakan intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh masyarakat yang berada di wilayahnya. Menurut James Anderson yang

[23] *Ibid*.,hal:139
[24] Budi Winarno, *Op.cit*., hal:178-205

dikutip oleh Bambang Sunggono, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

(a) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
(b) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
(c) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
(d) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
(e) Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan[25]

Sementara itu, menurut Bambang Sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

a) Isi kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasiakan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. *Keempat*, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi satu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya. Misalnya yang menyangkut waktu, biaya atau dana dan tenaga manusia.

b) Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat

[25] Bambang Sunggono. *Hukum dan Kebijakan Publik*. (Jakarta: PT. Sinar Grafika. 2004) hal: 144

berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

c) Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimlementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

d) Pembagian Potensi

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi satu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan pembatasan yang kurang jelas.[26]

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya. Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

(a) Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, Diana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu;
(b) Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan di mana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengaan peraturan hukum dan keinginan pemerintah;

[26] *Ibid*. hal:149-151

(c) Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum;
(d) Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan "ukuran" kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik;
(e) Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.[27]

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

B. Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 15 Tahun 2013

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, ada dua produk hukum yang dapat dibuat oleh suatu daerah, salah satunya adalah Peraturan Daerah. Kewenangan membuat Peraturan Daerah (Perda), merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD, untuk penyelenggaraan otonomi yang dimiliki oleh provinsi/kabupaten/kota, serta tugas pembantuan. Perda pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Perda yang dibuat oleh

[27] *Ibid*. hal:144-145

satu daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan baru mempunyai kekuatan mengikat setelah diundangkan dengan dimuat dalam lembaran daerah.[28]

Perda merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan, pembentukan suatu perda harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, perda yang baik itu adalah yang memuat ketentuan, antara lain:

a) Memihak kepada rakyat banyak

b) Menjunjung tinggi hak asasi manusia

c) Berwawasan lingkungan dan budaya.

Sedangkan tujuan utama dari suatu perda adalah untuk mewujudkan kemandirian daerah dan memberdayakan masyarakat. Dalam proses pembuatan suatu perda, masyarakat berhak memberikan masukan, baik secara lisan maupun tertulis. Keterlibatan masyarakat sebaiknya dimulai dari proses penyiapan sampai pada waktu pembahasan rancangan perda. Penggunaan hak masyarakat dalam pelaksanaannya diatur dalam peraturan tata tertib DPRD.[29]

Kewenangan membuat peraturan daerah adalah wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Peraturan daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan dari DPRD. Pembentukan suatu peraturan daerah harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya yang terdiri dari kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi yang muatan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan

[28] Rozali Abdullah. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2005) hal:131-132
[29] *Ibid*. hal:133

keterbukaan. Di sini keterlibatan masyarakat sangat penting dimulai dari proses penyiapan sampai pada waktu pembahasan rencana peraturan daerah.

Proses penetapan suatu peraturan daerah dilakukan dengan penetapan sebagai berikut:

a) Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui oleh DPRD kepada Bupati, disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Bupati untuk ditetapkan sebagai peraturan daerah.
b) Penyampaian rancangan peraturan daerah oleh pimpinan DPRD kepada Bupati, dilakukan dalam jangka waktu paling lama tujuh hari, terhitung sejak tanggal persetujuan bersama diberikan.
c) Rancangan peraturan daerah ditetapkan Bupati paling lambat tiga puluh hari sejak rancangan tersebut mendapat persetujuan bersama.
d) Peraturan daerah yang sudah ditetapkan atau dinyatakan sah disampaikan kepada pemerintah pusat selambat-lambatnya tujuh hari setelah ditetapkan. Apabila peraturan daerah tersebut ternyata bertentangan dengan kepentingan-kepentingan umum dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat.[30]

Dalam usaha kota Depok ikut serta menjalankan program pemerintah untuk menjamin terpenuhinya hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat martabat kemanusiaan, demi terwujudnya anak yang berkualitas, berakhlak mulia dan sejahtera. Untuk mencapai maksud tersebut maka kota Depok perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Kota Layak Anak, Peraturan Daerah yang dibentuk Pemerintah Daerah Kota Depok yaitu Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 15 Tahun 2013 tentang Depok Kota Layak Anak. Peraturan Daerah (Perda) ini dibuat dimaksudkan untuk menjadi acuan penyelenggaraan Kota Layak Anak. Tujuan dibentuknya peraturan daerah ini adalah dalam rangka perlindungan terhadap hak-hak anak dan menekan angka kekerasan pada anak di Depok. Karena di dalamnya mengatur sistem untuk menangani dan mencegah terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak anak.

[30] *Ibid*. hal:131

Sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Bab I Ketentuan Umum (Pasal 1 angka 8) yang dimaksud Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Sedangkan Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 15 Tahun 2013 adalah Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Kepala Daerah atau Walikota Kota Depok tentang Kota Layak Anak. Maksud dibentuknya Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 15 Tahun 2013 tentang Kota Layak Anak adalah untuk menjadi acuan Penyelenggaran Kota Layak Anak.

Tujuan dibentuknya Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 15 tahun 2013 sesuai Pasal 3, yaitu:

a) Menjamin terpenuhinya hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat martabat kemanusiaan, demi terwujudnya anak yang berkualitas, berakhlak mulia dan sejahtera;
b) menjamin pemenuhan hak anak di dalam menciptakan rasa aman, ramah, bersahabat;
c) melindungi anak dari ancaman permasalahan sosial dalam kehidupannya;
d) mengembangkan potensi, bakat dan kreativitas anak.
e) mengoptimalkan peran dan fungsi keluarga sebagai basis pendidikan pertama bagi anak; dan
f) membangun sarana dan prasarana Kota yang mampu memenuhi kebutuhan dasar anak untuk tumbuh dan berkembang secara optimal.

Di dalam Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 15 Tahun 2013 dimuat tentang rencana-rencana program kota Depok untuk menuju kota layak anak, serta membentuk gugus tugas demi mendukung terselenggaranya kebijakan tersebut, dan memuat sanksi-sanki terhadap pelanggar yang melanggar hak-hak anak, baik berupa sanksi administrasi maupun sanksi pidana.

C. Konsep Kota Layak Anak

Di Indonesia pengintregasian Konvensi Hak anak diwujudkan melalui Kebijakan Pengembangan Kabupaten atau Kota Layak Anak. Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak merupakan realisasi dari komitmen untuk menjadikan Indonesia sebagai negara yang peduli terhadap anak. Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak dilandasi oleh Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia (PERMEN PP dan PA) Nomor 2 Tahun 2009 tentang Kota Layak Anak dan kemudian mengalami revisi menjadi PERMEN PP dan PA Nomor 11 tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota layak Anak.

Berdasarkan PERMEN PP dan PA Nomor 11 Tahun 2011 pasal 1 pengertian Kabupaten/Kota Layak Anak adalah: Kabupaten atau Kota Layak Anak yang selanjutnya disingkat KLA adalah Kabupaten/Kota yang mempunyai sistem pembangunan berbasis hak anak melalui pengintegrasian komitmen dan sumber daya pemerintah, masyarakat dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam kebijakan, program, dan kegiatan untuk menjamin terpenuhinya hak anak.

Kebijakan Pengembangan KLA merupakan langkah awal dalam rangka menciptakan pembangunan yang responsif terhadap hak, kebutuhan dan kepentingan anak. Kabupaten/kota Layak Anak merupakan kabupaten/kota yang mempunyai sistem pembangunan berbasis hak anak melalui pengintegrasian komitmen dan sumber daya pemerintah, masyarakat dan dunia usaha, yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam kebijakan, program dan kegiatan untuk menjamin pemenuhan hak dan perlindungan anak.[31] Kunci sukses untuk mewujudkan kota layak bagi anak adalah adanya keikhlasan dan ketulusan

[31] Website resmi kabupaten atau kota layak anak Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPP-PA). *http://www.kla.or.id/*. Diakses pada tanggal 4 November 2015 pukul 19.00.

orang dewasa mengutamakan kepentingan terbaik anak. Fakta di lapangan menunjukkan, bahwa anak belum menjadi pertimbagan utama dalam proses penyusunan dan perencanaan pembangunan. Sehingga, dampak pembangunan kurang optimal untuk mempersiapkan suatu generasi yang tangguh.

Ada dua arus yang berkembang pada saat kita menyusun dan merancang kota layak bagi anak. Pertama, harus adanya pengarustamaan hak anak dalam pembangunan. Arus ini menghendaki seluruh orang dewasa yang ada di setiap pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam proses penyusunan dan perencanaan pembangunan, sebelum mengambil dan memutuskan kebijakan, perlu mengajukan pertanyaan "Apakah sudah ada kepentingan terbaik bagi anak di dalamnya?" Jika belum ada, maka proses tersebut perlu ditinjau ulang, sehingga diketemukan adanya kepentingan terbaik bagi anak. Hal ini tidak sederhana, namun upaya untuk mewujudkannya, harus menjadi pertimbangan utama. Kedua, pihak yang mengetahui kepentingan terbaik anak adalah anak. Upaya yang perlu ditempuh untuk menggali kebutuhan adalah melalui partisipasi anak. Hal ini didasarkan pada pemikiran, bahwa yang paling tahu dan paham kepentingan anak adalah anak itu sendiri. Untuk itu, para pemangku kepentingan di bidang anak, berkomunikasi secara efektif dengan anak untuk menggali kebutuhan anak. Sehingga pada saat pengambilan keputusan sesuai dengan kepentingan anak.[32]

Menurut Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 15 tahun 2013, Kota Layak Anak adalah Kota yang memiliki sistem pembangunan dan pelayanan publik dari Pemerintah Kota dengan dukungan dari orang tua, keluarga, masyarakat, swasta dan forum Anak guna pemenuhan hak anak melalui pengintegrasian komitmen dan sumber daya yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan melalui kebijakan, program, kegiatan dan penganggaran untuk kesejahteraan anak.[33]

---

[32] *Ibid.*

[33] Peraturan Daerah Nomor 15 tahun 2013 tentang Kota Layak Anak, Pasal 1, Lembaran Daerah Kota Nomor 92 tahun 2013, hal:5

Jadi dapat disimpulkan bahwa, Kabupaten atau Kota Layak Anak adalah kota yang di dalamnya memberikan perlindungan terhadap anak dan hak-haknya dalam sebuah proses pembangunan berkelanjutan, dengan menciptakan lingkungan yang kondusif agar anak dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai harkat dan martabat. Upaya yang dilakukan dengan memperhatikan pada tumbuh kembangnya, termasuk di bidang kesehatan, pendidikan, sosial dengan penyediaan infrastrukturnya.

Yang dimaksud Penyelanggaraan Kota Layak Anak di kota Depok adalah serangkaian kegiatan pembangunan dan pelayanan publik untuk pemenuhan hak anak yang wajib disediakan Pemerintah Kota secara terintegrasi di dalam merencanakan, menganggarkan, melaksanakan dan mengevaluasi setiap kebijakan, program, kegiatan untuk mencapai Indikator Kota Layak Anak.[34]

Ada beberapa pedoman atau prinsip dalam melaksanakan Kebijakan Pengembangan KLA yaitu:

a) Menyediakan akses pelayanan kesehatan, pendidikan, air bersih, sanitasi yang sehat dan bebas dari pencemaran lingkungan
b) Menyediakan kebijakan dan anggaran khusus anak
c) Menyediakan lingkungan yang aman dan nyaman, sehingga memungkinkan anak dapat berkembang, anak dapat berkreasi, belajar, berinteraksi sosial, berkembang psikososial dan ekspresi budayanya.
d) Memberkan perhatian khusus kepada anak seperti yang tinggal dan bekerja di jalan, eksploitasi seksual, hidup dengan kecacatan atau tanpa dukungan orang tua.
e) Menyediakan wadah bagi anak-anak untuk berperan serta dalam pengambilan keputusan yang berpengaruh langsung dalam kehidupan mereka.

Peraturan Daerah tentang Kota Layak Anak di Kota Depok dibuat bertujuan untuk menjadi acuan penyelenggaran Kota Layak Anak. Penyelanggaraan Kota Layak Anak oleh Pemerintah Kota Depok dimaksudkan untuk :

a. menjamin terpenuhinya hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat martabat

[34] *Ibid.* pasal 1 hal:6

kemanusiaan, demi terwujudnya anak yang berkualitas, berakhlak mulia dan sejahtera;

b. menjamin pemenuhan hak anak di dalam menciptakan rasa aman, ramah, bersahabat;
c. melindungi anak dari ancaman permasalahan sosial dalam kehidupannya; mengembangkan potensi, bakat dan kreativitas anak.
d. mengoptimalkan peran dan fungsi keluarga sebagai basis pendidikan pertama bagi anak; dan membangun sarana dan prasarana Kota yang mampu memenuhi kebutuhan dasar anak untuk tumbuh dan berkembang secara optimal. [35]

D. Konsep Kekerasan pada Anak

Kekerasan berarti penganiayaan, penyiksaan, atau perlakuan salah. Menurut WHO, kekerasan adalah penggunaan kekuatan fisik dan kekuasaan, ancaman atau tindakan terhadap diri sendiri, perorangan atau sekelompok orang atau masyarakat yang mengakibatkan atau kemungkinan besar mengakibatkan memar/trauma, kematian, kerugian psikologis, kelainan perkembangan atau perampasan hak.[36]

Menurut Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, nomor 23 tahun 2004 pasal 1 ayat (1), kekerasan adalah perbuatan terhadap seseorang yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, psikologis, dan atau penelantaran rumah tangga, termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum dalam lingkungan rumah tangga. Menurut KUHP pasal 89, kekerasan adalah mempergunakan tenaga atau kekuatan jasmani yang tidak kecil atau kuat mungkin secara tidak sah sehingga orang yang terkena tindakan itu merasakan sakit yang sangat.

---

[35] *Ibid*. Pasal 3. hal:10
[36] Bagong. S, dkk. *Tindak Kekerasan Mengintai Anak-anak Jatim*. Surabaya: Lutfansah Mediatama. 2000). hal:15

Sedangkan pengertian anak itu sendiri yang tercantum pada Undang-Undang Perlindungan Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Menurut pasal tersebut, anak adalah siapa saja yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun dan termasuk anak yang masih di dalam kandungan, yang berarti segala kepentingan akan pengupayaan perlindungan terhadap anak sudah dimulai sejak anak tersebut berada di dalam kandungan hingga berusia 18 (delapan belas) tahun.

Sedangkan menurut Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 13 tahun 2015, Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun termasuk anak yang masih dalam kandungan, yang berdomisili di Kota Depok dengan memiliki catatan sipil dan administrasi kependudukan dari Pemerintah Kota. Salah satu hak anak yang harus diupayakan adalah mendapat perlindungan dari tindak kekerasan, karena anak merupakan tunas bangsa serta penerus cita-cita perjuangan bangsa yang rentang terkena dampak negatif atas perkembangan zaman dan perubahan lingkungan, hal tersebut dapat mempengaruhi kondisi jiwa dan psikologisnya. Pelaksanaan pemenuhan hak-hak anak tersebut bergantung pada partisipasi yang baik antara obyek dan subyek dalam usaha pemenuhan hak-hak anak tersebut, maksudnya adalah bahwa setiap orang bertanggungjawab atas pengupayaan pemenuhan hak-hak anak dan tidak hanya dibebankan kepada orang tua semata, tetapi juga oleh lingkungan tempat si anak tumbuh dan berkembang serta pemerintah sebagai penanggungjawab kesejahteraan generasi penerus bangsa. Hal itu pula yang sedang diupayakan pemerintah kota Depok dalam hal melindungi anak-anak yang berdomisili di kota Depok dengan membuat Undang-Undang tentang Depok Kota Layak Anak.

Anak adalah buah hati setiap orangtua, dambaan hati yang selalu diinginkan oleh pasangan suami istri setelah mereka menikah, serta penyejuk hati bagi keletihan jiwa orangtua. Anak tidak lahir begitu saja, anak terlahir dari buah cinta sepasang hamba Tuhan yang wajib dijaga, diasuh, dan dirawat dengan baik oleh orangtua. Anak dalam keluarga merupakan pembawa bahagia, karena anak memberikan arti bagi orang tuanya. Arti di sini mengandung maksud memberikan isi, nilai, kepuasan, kebanggaan, dan rasa penyempurnaan diri yang disebabkan oleh keberhasilan orang tuanya yang telah memiliki keturunan, yang akan melanjutkan semua cita-cita harapan dan eksistensi hidupnya. Anak merupakan individu yang berada dalam satu rentang perubahan perkembangan yang dimulai dari bayi hingga remaja.

Fenomena tindak Kekerasan terhadap anak merupakan suatu fenomena gunung es yang dekat dengan kehidupan kita. Dari tahun ke tahun tingkat kekerasan terhadap anak cenderung meningkat. Jika dapat disimpulkan mengenai pengertian kekerasan terhadap anak yang diambil pengertian-pengertian kekerasan dan anak yang telah dikemukakan di atas, kekerasan terhadap anak adalah penggunaan kekuatan fisik dan kekuasaan, ancaman atau tindakan terhadap seseorang yang belum berusia 18 tahun sehingga orang yang terkena tindakan itu merasakan sakit yang sangat.

Menurut Abu Huraerah kekerasan terhadap anak dalam arti kekerasan dan penelantaran adalah semua bentuk perlakuan menyakitkan secara fisik maupun emosional, pelecehan seksual, penelantaran, eksploitasi komersial atau eksploitasi lain yang mengakibatkan cidera atau kerugian nyata ataupun potensial terhadap kesehatan anak, kelangsungan hidup anak, tumbuh kembang anak atau martabat anak yang dilakukan dalam konteks hubungan tanggung jawab, kepercayaan, atau kekuasaan.[37]

[37] Abu Huraerah. *Kekerasan terhadap Anak*. (Bandung: Nuansa, 2006) hal:25

Pengertian kekerasan terhadap anak seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 pasal 13 yang dimaksud kekerasan terhadap anak adalah perlakuan diskriminasi, eksploitasi baik fisik maupun seksual, penelantaran, kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan, ketidakadilan, dan perlakuan salah lainnya terhadap anak. Kekerasan pada anak didefinisikan oleh Seto Mulyadi sebagai segala tindakan yang membuat anak-anak sakit baik secara psikis maupun psikologis.[38]

Seto Mulyadi menyatakan ada empat kategori kekerasan pada anak, yaitu:[39]

a. Kekerasan Fisik, mencakup segala bentuk penganiayaan mulai dari mencubit, menjewer, memukul, membenturkan kepala, dan sederet perlakuan yang menyakiti anak secara fisik.
b. Kekerasan Psikologi, mencakup segala bentuk penganiayaan anak yang merusak mentalnya. Termasuk dalam kategori ini adalah membentak anak, menghardik, menghina, mengancam, dan memberi julukan yang buruk.
c. Kekerasan Seksual, meliputi mencolek, meraba, menyentuh hingga melontarkan kata-kata berorientasi seksual pada anak-anak. Ini diperparah dengan tindakan pencabulan, pemerkosaan, sodomi dan sejenisnya.
d. Kekerasan Ekonomi, mencakup segala bentuk eksploitasi anak, seperti menyuruhnya bekerja demi menafkahi keluarga dan sederet kewajiban lain yang membuat anak menjadi salah satu pencari nafkah keluarga.

Sementara itu menurut Terry E. Lawson dalam Abu Huraerah, psikiater internasional yang merumuskan definisi tentang *child abuse*, menyebut ada empat macam *abuse,* yaitu *emotional abuse*, *verbal abuse, physical abuse,* dan *sexual abuse*.

Physical abuse, terjadi ketika orang tua/pengasuh dan pelindung anak memukul anak (ketika anak sebenarnya memerlukan perhatian). Pukulan akan diingat anak itu jika kekerasan fisik itu berlangsung dalam periode tertentu. Kekerasan yang dilakukan seseorang berupa melukai bagian tubuh anak.[40] Luka yang timbul dapat berupa luka ringan sampai luka yang parah seperti luka bekas cakaran kuku, luka bekas rokok, memar dan luka bakar di seluruh tubuh yang

[38] Berita Online. Mulyadi, Seto. *Saatnya untuk menghentikan (Tindak kekerasan pada anak).* http://www.republika.co.id/. 2006. Diunggah pada tanggal 29 November 2015 pukul 15.00
[39] *Ibid.*
[40] Abu Huraera. *Op,cit.*, hal:26

menimbulkan efek jangka panjang yang merugikan. Secara alamiah, tubuh manusia dapat menyembuhkan dirinya sendiri maka luka, memar, bekas terbakar dan cakaran dapat hilang tapi dengan gangguan pertumbuhan dan perkembangan mental atau psikis anak. Hal ini tidak dapat sembuh dengan sendirinya dan akan berdampak pada kehidupan dewasanya nanti.

Emotional abuse terjadi ketika orang tua/pengasuh dan pelindung anak setelah mengetahui anaknya meminta perhatian, mengabaikan anak itu. Ia membiarkan anak basah atau lapar karena ibu terlalu sibuk atau tidak ingin diganggu pada waktu itu. Ia boleh jadi mengabaikan kebutuhan anak untuk dipeluk atau dilindungi. Anak akan mengingat semua kekerasan emosional jika kekerasan emosional itu berlangsung konsisten. Orang tua yang secara emosional berlaku keji pada anaknya akan terusmenerus melakukan hal sama sepanjang kehidupan anak itu.[41]

Kekerasan secara Verbal (*verbal abuse*) biasanya berupa perilaku verbal di mana pelaku melakukan pola komunikasi yang berisi penghinaan, ataupun kata-kata yang melecehkan anak. Pelaku biasanya melakukan tindakan mental *abuse*, menyalahkan, melabeli, atau juga mengkambinghitamkan.[42] Anak yang secara teratur dan terus menerus mendapatkan penyerangan secara verbal akan merasa dirinya tidak mampu bersaing baik secara akademik maupun sosialisasi di lingkungan sekolahnya. Anak menjadi tidak nyaman dengan dirinya sendiri, kurang percaya diri, dan sering kali mengalami harga diri rendah. Hal ini akan mengarah pada keadaan depresi dan jika dibiarkan dapat terus terbawa hingga anak menjadi dewasa.

---

[41] *Ibid*
[42] *Ibid*. hal:27

Sedangkan, yang dimaksud kekerasan seksual (*sexual abuse*) adalah setiap perbuatan yang berupa pemaksaan hubungan seksual, pemaksaan hubungan seksual dengan cara tidak wajar dan atau tidak disukai, pemaksaan hubungan seksual dengan orang lain untuk tujuan komersil dan atau tujuan tertentu.[43] Selanjutnya dijelaskan bahwa *sexual abuse* adalah kontak atau interaksi antara orang dewasa, kemudian anak tersebut dipergunakan untuk stimulasi seksual oleh pelaku atau orang lain yang berada dalam posisi memiliki kekuatan atau kendali terhadap korban.[44] Jadi, yang dimaksud kekerasan seksual di sini tidak hanya kalau anak menjadi korban pemerkosaan atau sodomi. Lebih luas bisa dikatakan bahwa seorang anak menjadi korban kekerasan seksual kalau yang bersangkutan menjadi objek yang berkenaan dengan kegiatan yang berbau seksual.

Kekerasan ekonomi dalam Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga adalah tindakan-tindakan di mana akses korban secara ekonomi dihalangi dengan cara korban tidak boleh bekerja tetapi ditelantarkan, kekayaan korban dimanfaatkan tanpa seizin korban, atau korban dieksploitasi untuk dapat keuntungan materi.[45] Dalam kekerasan ini, ekonomi digunakan sebagai sarana mengendalikan anak. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya pengamen dan pengemis anak-anak di jalanan. Seorang anak dipaksa bekerja dengan mengemis atau mengamen oleh orang tuanya dan ia hanya tinggal menunggu hasilnya di rumah tanpa melakukan apapun.

---

[43] *Ibid*. hal:28

[44] Nurul Chomaria. *Pelecehan Anak, Kenali dan Tangani Menjaga Buah Hati dari Sindrom*. (Solo: PT. Tiga Serangkai Pustaka Mandiri. 2014) hal:16-17

[45] Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004 Pasal 9 Ayat 2 Tentang Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Lembaran Negara Nomor 95 tahun 2004

E. Penelitian yang Relevan

Penelitian yang relevan dengan penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan oleh Ida Ayu Tri Kusuma Ningsih pada tahun 2014 dalam rangka memenuhi tugas penyusunan skripsi untuk mendapatkan gelar sarjana di Universitas Negeri Surakarta, dengan penelitian yang berjudul "Implementasi Kebijakan Pengembangan Kota Layak Anak Pada Bidang Pendidikan Di Kota Surakarta". Penelitian tersebut mengkaji tentang kebijakan pengembangan Kota Layak Anak yang fokus pada bidang pendidikan. Karena menurut penelitian tersebut bidang pendidikan merupakan bidang yang sangat penting dalam menciptakan generasi penerus bangsa yang berkualitas.

Penelitian tersebut menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian tersebut mengatakan masih terdapat kesenjangan pendidikan di Kota Surakarta, terbukti sebanyak 33.686 jiwa tercatat dalam kategori tidak sekolah. Dalam implementasi kebijakan tersebut pemerintah kota Surakarta membentuk Gugus Tugas Kota Layak Anak, kemudian gugus tugas tersebut membentuk dan melaksanakan program-program untuk mewujudkan Kota Layak Anak di Surakarta. Program-program tersebut di antaranya Sekolah Ramah Anak, Zona Selamat Sekolah, Gerakan Wajib Jam Belajar, Pendidikan Inklusi dan BMPKS. Meskipun pelaksanaan pengembangan KLA pada bidang pendidikan sudah cukup signifikan, namun masih terdapat permasalahan yang muncul sehingga menghambat pencapaian tujuan.

Persamaan penelitian ini dengan dengan penelitian yang akan peneliti lakukan adalah mengkaji tentang implementasi kebijakan Kota Layak Anak. Metode yang digunakan dalam penelitian sama-sama menggunakan pendekatan

deskriptif kualitatif berdasarkan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi.

Perbedaannya dalam penelitian ini dengan penelitian yang akan peneliti lakukan terletak pada lokasi dan bidang kajiannya. Lokasi dalam penelitian ini adalah di Kota Surakarta, sedangkan penelitian yang akan dilakukan peneliti berada di Kota Depok. Perbedaan yang lain adalah dilihat dari bidang kajiannya, jika penelitian yang sudah ada melihat implementasi kebijakan Kota Layak Anak pada bidang pendidikan sedangkan peneliti akan meneliti tentang implementasi peraturan daerah nomor 15 tahun 2013 tentang Depok sebagai Kota Layak Anak dalam mencegah kekerasan pada anak. Di sini juga terlihat jelas perbedaannya jika di Kota Surakarta Kota Layak Anak merupakan sebuah kebijakan daerah, sedangkan di Kota Depok kebijakan Kota Layak Anak sudah dibuat peraturan daerahnya yang mengatur khusus tentang pengembangan Kota Layak Anak di Depok.