

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian Kebijakan Publik

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2012: 149), kebijakan berasal dari kata “bijak“ yang berarti: 1) selalu menggunakan akal budinya; pandai, mahir, 2) pandai bercakap-cakap, petah lidah. Sedangkan istilah kebijakan berarti: 1) Kepandaian; kemahiran; kebijaksanaan. 2) Rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dari pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak. Publik diartikan masyarakat umum, orang banyak, negara. Dengan demikian dapat dikatakan kebijakan publik adalah suatu keputusan tindakan konsep dalam suatu pekerjaan untuk kepentingan umum.

Menurut Wahab (2012:9), Kebijakan dalam maknanya seperti suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu, atau suatu rencana. Pengertian kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah untuk kepentingan umum. Segala sesuatu yang dimaksud adalah setiap aturan dalam kehidupan bersama, baik itu hubungan antarwarga maupun warga dengan pemerintah. Menurut Tahir, (2014), Kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi serta pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah. Menurut James E. Anderson, 1984, kebijakan sebagai

serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Menurut James E. Anderson secara lebih jelas menyatakan bahwa yang dimaksud kebijakan adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Pengertian ini menurutnya berimplikasi

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan
2. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pejabat pemerintah
3. Kebijakan merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah
4. Kebijakan bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu
5. Kebijakan, dalam arti positif, didasarkan pada peraturan perundang undangan dan bersifat memaksa (otoritatif)

Dari elemen tersebut, kita dapat memberi kesimpulan atau titik tekan pada (tindakan pemerintah), dilaksanakan secara nyata, maksud dan tujuan tertentu, dan kepentingan masyarakat. Dengan demikian, kebijakan publik selalu merepresentasikan tindakan pemerintah secara nyata dengan maksud untuk kepentingan masyarakat. Kebijakan publik mestilah berkaitan dengan persoalan

bersama (*collective problem*) yang karena alasan politis, teknis, administratif, dan finansial membutuhkan intervensi pemerintah dan tidak bisa diselesaikan secara individual. Dalam konteks inilah pariwisata termasuk problem publik yang membuat negara harus hadir untuk mengaturnya.

2.1.2 Formulasi Kebijakan

Formulasi (perumusan) kebijakan merupakan salah satu tahap yang penting dalam pembentukan kebijakan publik. Formulasi adalah turunan dari formula dan berarti untuk pengembangan rencana, metode, resep, dalam hal ini untuk meringankan suatu kebutuhan, untuk tindakan dalam suatu masalah. Ini merupakan permulaan dari kebijaksanaan pengembangan fase atau aktivitas, dan tiada metode yang pasti yang harus dijalankan. Yaitu, bahwa karakteristik khasnya adalah pengertian berguna untuk meyatukan persepsi seseorang tentang kebutuhan yang muncul dalam masyarakat. Bagaimana hal ini dilaksanakan, siapa yang berpartisipasi, dan siapa yang dapat memanfaatkan keuntungan dari satu isu atau masalah ke lainnya (Sewitra Bagaskara & Dyah Lituhayu,2016:14).

Menurut (Subarsono 2010:57) formulasi kebijakan merupakan proses Pencarian masalah (*problem search*), Pendefinisian Masalah (*problem definition*), Spesifikasi Masalah dan Pengenalan Masalah (*Problem sensing*) Perumusan masalah diawali dengan adanya situasi masalah, yakni serangkaian situasi yang menimbulkan rasa ketidakpuasan dan terasa ada sesuatu yang salah. Kemudian para analis terlibat dalam pencarian masalah. Selanjutnya lahir apa yang disebut meta masalah, yakni masalah yang belum tertata dengan rapi.

Suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah, atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih. Dalam bentuknya yang positif, keputusan kebijakan bisa berupa penetapan undang-undang atau dikeluarkannya perintah-perintah eksekutif. Pada saat proses kebijakan bergerak ke arah proses pembuatan keputusan, maka beberapa usul akan diterima sedangkan usul-usul yang lain akan ditolak, dan usul-usul yang lain lagi mungkin akan dipersempit. Terdapat beberapa tahap dalam perumusan kebijakan, yaitu (Winarno,2012:122-126) :

1. Perumusan Masalah (*Defining Problem*)

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh kebijakan publik dalam menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat menjadi pertanyaan yang menarik dalam evaluasi kebijakan publik. Namun demikian, apakah pemecahan masalah tersebut memuaskan atau tidak bergantung pada ketetapan masalah-masalah publik tersebut dirumuskan.

2. Penyusunan Agenda Kebijakan

Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut saling berkompetisi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang akhirnya masuk ke dalam

agenda kebijakan. Suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, seperti misalnya apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan? Masalah publik yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan akan dibahas oleh perumus kebijakan dan dibahas berdasarkan tingkat urgensinya untuk segera diselesaikan.

3. Pemilihan Alternatif Kebijakan

Kebijakan untuk Memecahkan Masalah Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut kedalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Disini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antar berbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Dalam kondisi seperti ini, maka pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antaraktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

4. Tahap Penetapan Kebijakan / Pengesahan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang

dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut.

2.1.3 Aspek-Aspek yang mempengaruhi Formulasi Kebijakan

Menurut Thomas R. Dye dalam bukunya *Understanding Public Policy* setidaknya terdapat Sembilan model formulasi kebijakan, yaitu:

1. Model *system*

Model sistem merupakan pengembangan dari teori sistem David Eastone. Dimana menurutnya bahwa suatu kebijakan tidak mungkin berwujud dalam ruang vakum tetapi ia menjadi suatu kebijakan oleh karena interaksinya dengan lingkungan sekitar. Kebijakan yang ditawarkan oleh model ini adalah formulasi kebijakan yang berangkat output suatu lingkungan atau sistem yang tengah berlangsung.

2. Model *elite*

Model ini hendak menyatakan bahwa proses formulasi kebijakan public merupakan pemahaman teorinya, dalam konteks teori politik konvensional yang mengatakan bahwa dalam masyarakat hanya terdapat dua kelompok masyarakat. Kelompok masyarakat yang pertama adalah kelompok masyarakat yang berkuasa yang biasanya jumlahnya lebih sedikit dari pada kelompok masyarakat kedua kelompok masyarakat yang dikuasai.

3. Model institusional

Mongan model institusional atau disebut juga dengan model kelembagaan merupakan model formulasi kebijakan yang berangkat dari turunan politik tradisional yang mengatakan bahwa tugas formulasi kebijakan merupakan tugas sentral lembaga-lembaga pemerintahan secara otonom tanpa perlu melakukan interaksi dengan lingkungannya.

4. Model kelompok

Formulasi kebijakan publik model kelompok sesungguhnya abstraksi dari konflik kepentingan antar kelompok atau antar partai dalam suatu institusi atau pemerintahan dalam menetapkan kebijakan publik.

5. Model proses

Dalam model pendekatan ini, kebijakan publik dimaknai sebagai suatu aktifitas yang menyertakan rangkaian-rangkaian (yang berproses) yang berujung evaluasi kebijakan public.

6. Model rasional

Model teori ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan public sebagai *maximum social gain* yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat. Prinsip dasar dari model formulasi kebijakan ini adalah bagaimana keputusan yang diambil oleh pemerintah harus sudah diperhitungkan rasionalitasnya bagi warga masyarakat.

7. Model inkremental

Model inkremental merupakan model formulasi kebijakan publik yang berusaha untuk merevisi formulasi kebijakan model rasional.

8. Model pilihan publik

Model ini menyatakan bahwa kebijakan yang dibuat oleh pemerintah haruslah memang kebijakan yang memang berbasis pada pilihan public yang mayoritas hal ini sangat masuk akal karena dalam konteks Negara yang demokratis, yang menekankan *one-men-one-vote*, maka siapa yang menghimpun suara terbanyak dialah yang akan menjadi pemegang kekuasaan/keputusan.

9. Model teori permainan

Prinsip dasar dari model ini adalah bahwa kebijakan publik berada dalam kondisi kompetisi yang sempurna, sehingga pengaturan strategi agar kebijakan yang ditawarkan pada pengambilan keputusan dapat diterima, khususnya oleh para penentang. Dalam model teori permainan pengaturan/pemilihan strategi menjadi strategi hal yang paling utama.

2.1.4 Komponen Proses Formulasi Kebijakan

Sebagai suatu proses, tahap formulasi kebijakan terdiri atas beberapa komponen (unsur) yang saling berhubungan secara respirokal sehingga membentuk pola sistematis berupa *input-process-output-feedback*. Menurut Wibawa, komponen (unsur) yang terdapat dalam proses formulasi kebijakan, antara lain sebagai berikut: (Anggara 2014 :188)

1. Tindakan

Tindakan kebijakan adalah tindakan disengaja yang selalu dilakukan secara terorganisasi dan berulang dan membentuk pola-pola tindakan

tertentu sehingga akan menciptakan norma-norma bertindak bagi sistem kebijakan.

2. Aktor

Orang atau pelaku yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan akan memberikan dukungan ataupun tuntutan serta menjadi sasaran dari kebijakan yang dihasilkan oleh sistem kebijakan. Aktor yang paling dominan dalam tahap perumusan kebijakan dengan tuntutan yang bersifat intern. Artinya, mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk menentukan isi dan memberikan legitimasi terhadap rumusan kebijakan yang disebut pembuat kebijakan (*policy maker*). Sementara itu, aktor yang mempunyai kualifikasi atau karakteristik lain dengan tuntutan ekstern dikenal sebagai kelompok kepentingan, partai politik, pimpinan elite profesi, dan lain-lain. Untuk dapat tetap bertahan bermain dalam sistem tersebut, mereka harus memiliki komitmen terhadap aturan main, yang mulanya dirumuskan secara bersama-sama oleh semua aktor. Pada tataran ini, komitmen para aktor akan menjadikan mereka mematuhi aturan atau norma bersama. Selain itu, kepatuhan terhadap norma ini menjadi keharusan karena diasumsikan bahwa pencapaian tujuan sistem akan terwujud jika semua aktor mematuhi norma bersama.

3. Orientasi Nilai

Proses formulasi kebijakan pada prinsipnya berhubungan dengan proses mengidentifikasi dan menganalisis nilai-nilai yang beragam,

kemudian menentukan nilai-nilai yang relevan dengan kepentingan masyarakat sehingga setiap kebijakan yang di hasilkan akan mempunyai implikasi nilai, baik secara implisit maupun eksplicit. Oleh karena itu, aktor-aktor yang berperan dalam formulasi kebijakan tidak hanya berfungsi menciptakan adanya keseimbangan di antara kepentingan-kepentingan yang berbeda (*muddling through or balancing interest*), tetapi juga harus berfungsi sebagai penilai (*valuer*), yakni mampu menciptakan adanya nilai yang dapat disepakati bersama yang didasarkan pada penilaian rasional (*rational judgements*) untuk pencapaian hasil yang maksimal.

Berdasarkan uraian diatas bahwa tahap formulasi kebijakan terdiri dari beberapa komponen yang saling berkaitan sehingga membentuk pola sistematis berupa *input-process-output-feedback* dan komponen tersebut adalah tindakan, aktor dan orientasi nilai.

2.1.5 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan. Secara umum implementasi memiliki makna pelaksanaan Undang-Undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan program-program. Implementasi pada sisi lain merupakan fenomena yang kompleks yang

mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*), maupun dampak (*outcome*) (Deddy Mulyadi 2015 :24).

Fungsi Implementasi kebijakan adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan atau sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai suatu *outcome*. Dalam kamus Webster, pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana *to implement berarti to provide means for carrying out: to give practical effect to* menyajikan alat bantu untuk melaksanakan atau menimbulkan dampak/berakibat sesuatu) (Deddy Mulyadi 2015 :28).

Ripley dan Franklin mendefinisikan implementasi merupakan apa yang terjadi setelah Undang-Undang ditetapkan dengan memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. Implementasi mencakup beberapa kegiatan:

1. Badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh Undang-Undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar.

2. Badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi, serta rencana-rencana desain program.
3. Badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dan dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja.

Implementasi merupakan proses penting dalam sebuah kebijakan, dan tidak terpisahkan dalam formulasi kebijakan. Formulasi kebijakan merupakan suatu rencana yang akan sia-sia jika rencana tersebut tidak diimplementasikan.

Berdasarkan keterangan dari penjelasan diatas dapat diambil kesimpulan bahwa implementasi dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan. Secara umum implementasi memiliki makna pelaksanaan Undang-Undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan program-program yang telah disepakati bersama.

2.1.6 Evaluasi Kebijakan

Sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja, tanpa dilakukan evaluasi. Evaluasi kebijakan dilakukan untuk menilai sejauhmana keefektifan kebijakan publik untuk dipertanggung jawabkan kepada publiknya dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Evaluasi dibutuhkan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan.

Menurut (Anggara 2014 :271) bila kebijakan dipandang sebagai suatu pula kegiatan yang berurutan, maka evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir

dalam proses kebijakan. Namun demikian, ada beberapa ahli yang mengatakan sebaliknya bahwa evaluasi bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik. Pada dasarnya, kebijakan publik dijalankan dengan maksud tertentu, untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang berangkat dari masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Seringkali terjadi, kebijakan publik gagal meraih maksud atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dengan demikian, evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Dalam bahasa yang lebih singkat evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat” suatu kebijakan.

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan. Mengemukakan tiga macam evaluasi kebijakan publik, yaitu:

1. Evaluasi administratif, yaitu evaluasi yang dilakukan didalam lingkup pemerintahan atau didalam instansi-instansi. Sorotan dari evaluasi ini

adalah hal-hal yang berkaitan dengan prosedur kebijakan publik dan aspek finansial.

2. Evaluasi yudisial; yaitu evaluasi yang berkaitan dengan objek-objek hukum. Apakah terdapat pelanggaran hukum atau tidak dari kebijakan publik yang sedang dievaluasi tersebut
3. Evaluasi politik, yaitu evaluasi yang menyangkut pertimbangan-pertimbangan politik dari suatu kebijakan.

Evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak (Anderson, 1975). Evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja melainkan kepada seluruh proses kebijakan. Menurut W. Dunn, istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program (Deddy Mulyadi 2015).

2.1.7 Analisis Kebijakan Publik

Dalam pembuatan kebijakan hendaknya didasarkan pada analisis kebijakan yang baik, sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang baik pula. Ada tiga hal yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan, yakni (Hardiyansyah 2018):

1. Fokus utamanya adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas.
2. Sebab-sebab dan konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dengan menggunakan metode ilmiah.

3. Analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan – kebijakan publik dan pembentukannya. Sehingga dapat diterapkannya terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda. Dengan demikian analisis kebijakan dapat bersifat ilmiah dan relevan bagi masalah-masalah politik dan sosial.

Berdasarkan uraian analisis kebijakan diatas dapat disimpulkan bahwa dalam membuat kebijakan hendaknya didasarkan pada analisis kebijakan yang baik, sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang baik pula.

2.1.8 Peraturan Daerah

Menurut ketentuan yang tercantum dalam pasal 18 ayat 6 UUD 1945 menetapkan “pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Berdasarkan ketentuan ini, maka setiap daerah diberikan wewenang untuk membuat sendiri peraturan daerahnya. Menurut Undang-Undang nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimaksud dengan peraturan daerah (perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah, peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan daerah sebagai salah

satu bentuk peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional. Peraturan daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat sehingga memenuhi teknis peraturan perundang-undangan. Sesuai ketentuan pasal 12 Undang-Undang nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan daerah selalu mengacu pada peraturan hukum yang lebih tinggi di atasnya, sehingga tidak mengabaikan aturan-aturan yang lebih tinggi. Prinsip peraturan daerah adalah untuk melaksanakan peraturan yang lebih tinggi di atasnya maka tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tersebut. Peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan dari DPRD, untuk penyelenggaraan otonomi yang dimiliki oleh daerah provinsi/kabupaten/kota. Peraturan daerah yang dibuat oleh suatu daerah akan mempunyai kekuatan setelah dimuat dalam lembaran daerah.

Berdasarkan penjelasan diatas tentang peraturan daerah dapat disimpulkan bahwa peraturan daerah adalah salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional. Peraturan daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat sehingga memenuhi teknis peraturan perundang-undangan.

1. Landasan-Landasan Pembentukan Peraturan Daerah

Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, peraturan daerah dalam pembentukannya tunduk pada asas maupun teknik dalam penyusunan perundang-undangan yang telah ditentukan. Hal yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diantaranya adalah menyangkut tentang landasannya. Landasan yang dimaksud disini adalah pijakan, alasan atau latar belakang mengapa perundang-undangan itu harus dibuat. Menurut pendapat yang dikemukakan oleh Bagir Manan terdapat 4 (empat) landasan yang digunakan dalam menyusun perundang-undangan agar menghasilkan perundang-undangan yang tangguh dan berkualitas, sebagai berikut (Deddy Mulyadi 2015):

a. Landasan Yuridis

Landasan ini berkaitan dengan ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid commpetentie*) pembuat peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam perundang-undangan atau tidak. Hal ini sangat penting untuk disebutkan dalam perundang-undangan karena seorang pejabat atau suatu badan tidak berwenang (*onbevoegheid*) mengeluarkan aturan.

Landasan ini dibagi menjadi dua:

- 1) Dari segi formil landasan ini memberikan kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu.
- 2) Dari segi materil sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu.

Landasan yuridis dari penyusunan peraturan perundang-undangan meliputi tiga hal:

- 1) Kewenangan dari pembuat perundang-undangan.
- 2) Kesesuaian bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur.
- 3) Keharusan mengikuti tata car tertentu pembuatan perundang-undangan.

b. Landasan Sosiologis

Landasan yaitu suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Ini berarti bahwa hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat. Dalam kondisi demikian inilah maka perundang-undangan tidak mungkin lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat.

c. Landasan Filosofis

Landasan ini berkaitan dengan dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan (pemerintah) ke dalam suatu rencana atau *draft* peraturan negara. Suatu rumusan perundang-undangan harus mendapat pembenaran (*rechthvaardiging*) yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Dalam konteks negara Indonesia menjadi induk dari landasan filosofis ini adalah Pancasila sebagai suatu sistem nilai nasional bagi sistem kehidupan bernegara.

d. Landasan Politis

Landasan ini berkaitan dengan garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintah negara, hal ini dapat diungkapkan pada garis politik.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa landasan-landasan pembentukan peraturan daerah yaitu pijakan, alasan atau latar belakang mengapa perundang-undangan itu harus dibuat. Menurut pendapat yang dikemukakan oleh Bagir Manan terdapat 4 (empat) landasan yang digunakan dalam menyusun perundang-undangan agar menghasilkan perundang-undangan yang tangguh dan berkualitas yaitu landasan yuridis, landasan sosiologis, landasan filosofis dan landasan politis.

2.1.9 Perlindungan Anak

Bangsa Indonesia sudah selayaknya memberikan perhatian terhadap perlindungan anak karena amanat UUD 1945 Pasal 28B (2) menyatakan bahwa “Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh kembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”, kemudian Pasal 33 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa “Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, penghukuman atau perlakuan kejam tidak manusiawi, merendahkan derajat dan martabat kemanusiaan”, dan dalam Pasal 52 (1) dinyatakan bahwa “Setiap anak berhak atas perlindungan oleh orang tua, keluarga, masyarakat dan negara”. Perlindungan anak terkait erat dengan memperoleh hak asasi mutlak dan mendasar yang tidak boleh dikurangi satu pun atau mengorbankan hak mutlak lainnya untuk mendapatkan hak lainnya, sehingga anak tersebut akan memperoleh hak-haknya sebagai manusia seutuhnya bila ia

menginjak dewasa. Dengan demikian jika anak telah menjadi dewasa, maka anak tersebut akan mengetahui dan memahami mengenai apa yang menjadi hak dan kewajibannya baik terhadap keluarga, masyarakat, bangsa dan negara.

Selanjutnya menurut Seminar Perlindungan Anak/Remaja yang diadakan oleh Pra Yuwana pada tahun 1977, seperti dikutip Irma Setyowati Soemitro (2001: 14) yang dimaksud perlindungan anak, yaitu: segala daya yang dilakukan secara sadar oleh setiap orang maupun lembaga pemerintah dan swasta yang bertujuan mengusahakan pengamanan, penguasaan, dan pemenuhan kesejahteraan fisik, mental dan sosial anak dan remaja yang sesuai dengan kepentingan dan asasinya.

Kewajiban untuk melindungi anak adalah bagian penting dalam bernegara. Dalam konteks Indonesia, melindungi dan memenuhi hak-hak anak termasuk dengan cara membangun intitusi independen perlindungan hak anak, setidaknya beranjak dari 3 (tiga) rasional.

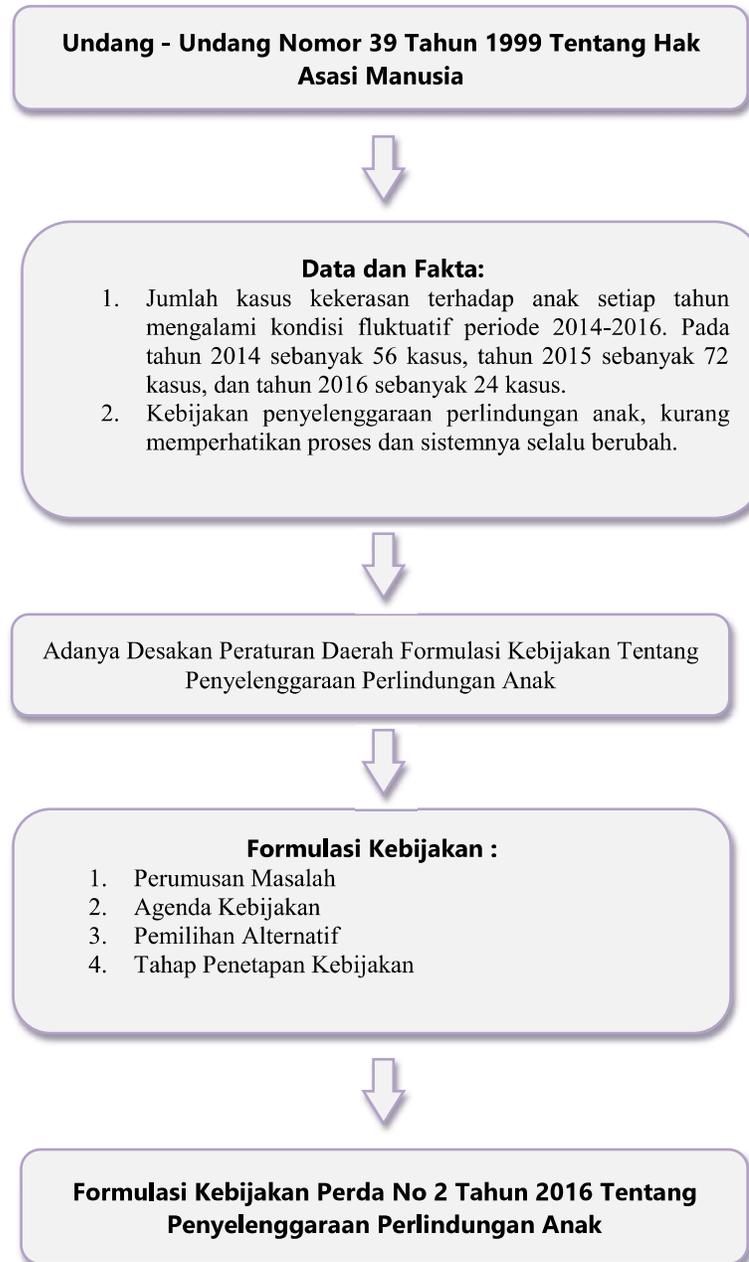
Pertama, kondisi anak-anak di Indonesia yang sangat rentan dan mengalami eksploitasi, kekerasan, penyalahgunaan, penelantaran bahkan impunity.

Kedua, sejumlah peraturan hukum dan konstitusional yang berlaku di Indonesia menjadi dasar mengapa perlu dilakukan perlindungan anak.

Ketiga, adanya komitmen, keterikatan hukum dan politik bagi Indonesia sebagai masyarakat dunia internasional untuk memenuhi, mematuhi dan mengharmoniskan instrumen-instrumen internasional. Muhammad Joni, dalam

makalahnya yang berjudul Perlindungan Anak dari Eksploitasi Seksual di Lingkungan.

2.2 Kerangka Pemikiran



Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran

2.3 Penelitian Terdahulu

Adapun penelitian terdahulu pada penelitian ini adalah :

1. Penelitian Cipriano da Costa Gino dan Neves, Sumartono, Andy Fefta Wijaya yang berjudul Formulasi Kebijakan Pemerintah Timor Leste dalam Perlindungan Hak Anak Bermasalah Dengan Hukum. Jenis penelitian ini deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif dimana peneliti bermaksud memperoleh gambaran yang bersifat komperensif, mendalam, dan alamiah tentang formulasi kebijakan-kebijakan pemerintah di Timor Leste dalam perlindungan hak-hak anak yang bermasalah dengan hukum. Hasil dari penelitian ini adalah adanya faktor penghambat dari sumber daya manusia dan partisipasi publik. Sarannya untuk kementerian kehakiman melalui badan legislasi nasional di harapkan lebih baik dimasa akan datang guna menyelesaikan persoalan-persoalan seputar perlindungan anak Timor Leste. Jurnal ini dimuat dalam studi di Kementrian Kehakiman program magister ilmu administrasi publik Universitas Brawijaya. Vol 05 No. 02 , 2015 ISSN 2088-7469
2. Penelitian oleh Syaiful Asmi Hasibuan Ediwarman, Marlina, Edy Ikhsan yang berjudul Formulasi tentang perlindungan negara terhadap anak yang melakukan kekerasan dalam rumah tangga (Studi Kasus di Pengadilan Negeri Medan). Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Hasil dari penelitian ini formulasi yang mengatur tentang perundang-undangan di Indonesia bersifat abstrak

artinya dengan adanya perumusan tindak pidana dalam peraturan perundang-undangan selama ini pada hakikatnya telah ada secara tidak langsung terhadap berbagai kepentingan hukum dan hak-hak asasi pelaku tindak pidana tersebut. Jurnal ini di muat dalam studi kasus pengadilan negeri Medan Universitas Sumatera Utara Vol 4 No 2, Maret 2016

3. Penelitian yang dilakukan oleh Antik Bintari, S.IP., MT dan Landrikus Hartarto Sampe Pandiangan yang berjudul Formulasi Kebijakan Pemerintah Tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Perseroan Terbatas (PT) *Mass Rapid Transit (MRT)* Jakarta di Provinsi DKI Jakarta. Metode ini menggunakan deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada 4 tahap formulasi yang dilakukan sehingga menghasilkan kebijakan pembentukan BUMD PT MRT Jakarta yaitu perumusan masalah, penyusunan agenda, pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah dan tahap penetapan kebijakan. Pengambilan keputusan yang lambat mengenai pembangunan MRT telah memberikan pengaruh pada pembentukan PT MRT Jakarta. Pertarungan kepentingan yang terjadi antar berbagai aktor membuat tahapan perumusan kebijakan berjalan lambat dan tidak kunjung selesai. Jurnal ini dimuat dalam Departemen Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Padjajaran Vol 2, No 02 Oktober 2016, ISSN 2442-5958
4. Penelitian oleh Sewitra Bagaskara, Dra. Dyah Lituhayu M.Si yang berjudul Formulasi Kebijakan Perlindungan Anak di Kota Semarang. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan sistem

purposive sampel. Hasil dari penelitian ini adalah proses formulasi kebijakan perlindungan anak yang terjadi di kota Semarang belum terlaksana dengan baik. Prosesnya dapat dilihat dari tingginya aspek tingkat kekerasan terhadap anak di kota Semarang. Pembuatan agenda kebijakan dan aspek perumusan kebijakan bersama aktor kebijakan. Jurnal ini dimuat dalam Departemen Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro. Vol 06 No 03 Tahun 2017

5. Penelitian Oscar Fernandez Alvarez dan Lally Kouadio Alexis yang berjudul *Violence against Women and Children. A Distant and Domestic Hell*. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan menggunakan tiga cara yaitu observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kekerasan terhadap perempuan di beberapa negara telah meningkat. Perkembangan zaman juga mempengaruhi kekerasan pada perempuan dan anak. Kesimpulannya adalah bahwa dalam kedua kasus situasinya mirip: kekerasan dalam rumah tangga, pelecehan, seksual terhadap anak-anak dan perempuan, pelecehan ditempat kerja atau pemerkosaan baik oleh pasangan atau orang asing. Ini benar terlepas dari budaya, agama, atau ekonomi. Jurnal ini dimuat dalam *recodia- Social and Behavioral Sciences* 161 (2014) 7-11. doi:10.1016/j.sbspro.2014.12.002
6. Penelitian yang dilakukan oleh Mujiono, Fanny Tanuwijaya yang berjudul *Formulasi Korporasi Sebagai Subjek Hukum Pidana dan Regulasi Lingkungan Hidup di Indonesia*. Adapun sumber data diperoleh dengan menggunakan penelitian Yuridis Normatif terdapat tiga pendekatan untuk

mengkaji rumusan masalah yaitu pendekatan Perundang-Undangan dilakukan dengan cara menelaah semua peraturan perundang-undangan. Tujuan dari penelitian ini adalah tahap pertama formulasi merupakan tahap paling strategis dari upaya penanggulangan kejahatan lingkungan hidup dengan menggunakan sarana penal. Jurnal ini dimuat dalam jurnal lentera Hukum Universitas Jember, Indonesia Vol 6 Issue 1 (2019),pp.53-68 ISSN:2355-4673(print)2621-3710(online)(Mujiono,2019)

7. Penelitian yang dilakukan oleh Akbar Pandu Dwinugraha yang berjudul tentang Formulasi Instrumen Kebijakan Lingkungan di Kabupaten Bayuwangi. Metode yang digunakan dalam penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif digunakan dalam studi ini menggambarkan isu-isu lingkungan sebagai dasar dalam melakukan perumusan masalah. Tujuan penelitian ini adalah berdasarkan hasil analisis terhadap integrasi kondisi saat ini, peluang terhadap dampak negatif,serta pengaruh utama yang melatarbelakangi terjadinya isu lingkungan diantaranya alih fungsi lahan produktif, pencemaran lingkungan dengan tujuan untuk meningkatkan pembangunan ekonomi kabupaten Bayuwangi. Jurnal ini dimuat dalam Jurnal Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hang Tuah Surabaya Keputih,Sukolilo,Kota Surabaya JKMP (ISSN.2338-445X dan E-ISSN,2527),Vol.4, No 2,117-234 (Akbar Pandu Dwinugraha 2016).