

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR, DAN PROPOSISI**

#### **2.1. Kajian Pustaka**

Kajian Pustaka selalu berisi teori dari kepustakaan yang melandasi penelitian untuk mendukung dalam memecahkan suatu masalah sebagai dasar untuk analisis yang akan digunakan pada bab-bab berikutnya yang berhubungan dengan fokus penelitian. Ada beberapa teori yang akan dikemukakan oleh penulis untuk memecahkan permasalahan yang dibahas yaitu kajian mengenai Administrasi, Administrasi Publik, Implementasi, Kebijakan, Kebijakan Publik, Implementasi Kebijakan, dan juga penelitian terdahulu mengenai implementasi kebijakan yang berkaitan dengan penanggulangan kekerasan terhadap anak. Penelitian terdahulu digunakan sebagai acuan atau referensi dasar terhadap teori dan kajian dalam mengembangkan suatu kerangka berpikir dan proposisi penelitian.

Membahas mengenai kebijakan, pertimbangan dari akal sehat menjadi landasan utama dari suatu kebijakan yang di buat oleh pemerintah. Suatu kebijakan yang dibuat bukan hanya hasil dari dari pertimbangan akal sehat manusia. Namun, akan manusia merupakan unsur dominan di dalam mengambil suatu keputusan dari berbagai macam pilihan keputusan dalam pengambilan keputusan untuk kebijakan.

James E. Anderson menyebutkan bahwa kebijakan merupakan rangkaian tindakan yang bertujuan yang diikuti oleh seseorang atau kelompok

pelaku terkait dengan suatu permasalahan tersebut. (Sudiyono, 2007: 4). Harold. D. Lasswell dan Abraham Kaplan juga menyebutkan kebijakan merupakan sebuah program yang diarahkan pada tujuan, nilai, dan praktek. Artinya, kebijakan merupakan sebuah program yang tersusun berdasarkan dari tujuan, nilai-nilai pembuat kebijakan dan suatu fisibilitas dalam praktek. Dengan begitu, kebijakan mengandung beberapa unsur yaitu fisibilitas Teknik, sosial dan politik. (Sudiyono, 2007: 3).

Kebijakan mengandung unsur tindakan untuk mencapai tujuan dan umumnya tujuan tersebut hanya ingin dicapai oleh seseorang, kelompok, ataupun pemerintah selaku pembuat kebijakan. Setiap kebijakan yang dibuat tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan pembuat kebijakan.

Hal itu berarti bahwa kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Apabila kebijakan tersebut berisi suatu nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, maka kebijakan tersebut akan mendapat kendala Ketika diimplementasikan atau dilaksanakan. Tapi sebaliknya, jika suatu kebijakan harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktek yang ada dan berkembang di kehidupan masyarakat.

Menurut Perserikatan Bangsa- Bangsa (PBB), bahwa kebijakan adalah sebagai suatu pedoman untuk bertindak. Pedoman tersebut biasanya berwujud amat sederhana atau kompleks, memiliki sifat umum atau khusus, luas atau

sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, kualitatif atau kuantitatif, dan publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti itu mungkin berupa sebuah deklarasi mengenai dasar pedoman untuk bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas atau suatu rencana.

Dari beberapa penjelasan sebelumnya, kita dapat menyimpulkan bahwa kebijakan ialah serangkaian suatu proses dari suatu perencanaan dan perumusan yang dilakukan oleh sekelompok Lembaga atau instansi pemerintah yang berupa aturan atau program penyelesaian suatu masalah. Kebijakan dibuat juga harus bisa menyesuaikan dengan nilai dan praktik yang hidup di dalam masyarakat agar kebijakan bisa diterima dan diimplementasikan dengan baik oleh masyarakat. Pasalnya, masyarakat merupakan actor pelaksana dari kebijakan yang dibuat untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul di kehidupan masyarakat luas.

### **2.1.1. Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu memiliki suatu tujuan sebagai bahan rujukan ataupun bahan referensi pada penelitian yang berkaitan dengan fokus yang akan diteliti penulis guna untuk mendukung kegiatan penelitian selanjutnya. Sebagai rujukan, penulis menggunakan tiga penelitian terdahulu yang berkaitan dengan masalah yang diteliti oleh penulis. Dari ketiga penelitian terdahulu tersebut, penulis menjadikannya sebagai bahan literatur, referensi serta masukan dalam pengerjaan penelitian ini yang berkaitan dengan implementasi kebijakan di suatu kota dalam pelaksanaan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah

guna memecahkan permasalahan yang terjadi. Serta dalam rujukan teori dari implementasi kebijakan yang dilakukan dalam kehidupan masyarakat di suatu kota ataupun instansi suatu pemerintah.

Untuk mendukung ke kredibilitas penelitian ini, penulis mencoba mencari referensi yang berkaitan dengan tulisan penelitian. Selama penelusuran yang dilakukan oleh penulis berkaitan dengan judul ini, maka terdapat beberapa penelitian yang serupa dengan napa yang dibahas oleh penulis. Akan tetapi, masih terdapat perbedaan dari segi subjek yang ditunjukkan bahkan permasalahan yang dihadapi masing-masing penulis atau peneliti. Berikutnya terdapat perbedaan juga pada teori yang digunakan dalam melakukan penelitian ini.

Untuk penelitian yang lain, penulis menjadikannya sebagai bahan referensi dan informasi tambahan dalam pengembangan teori dan materi penjelasan dari implementasi kebijakan dalam masyarakat di suatu kota ataupun instansi pemerintah dalam pelaksanaan suatu kebijakan yang dibuat. Sebagai fokus dari penelitian ini, kota Pangkalpinang yang terkait atau sebagai pelaksana kebijakan salah satu daerah atau wilayah yang menerapkan kebijakan dari Perda No. 8 Tahun 2016 Tentang penyelenggaraan Perlindungan Anak. Perda tersebut merupakan salah satu kebijakan dari pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung yang mengatur tentang penyelenggaraan Perlindungan Anak yang bertujuan untuk menanggulangi kekerasan terhadap anak di Bangka Belitung khususnya di wilayah penelitian kota Pangkalpinang.

Kebijakan tersebut dibuat karena angka kekerasan terhadap anak di kota Pangkalpinang dan sekitar setiap tahunnya meningkat, bahkan di beberapa tahun setelah kebijakan dibuat, angka kekerasan terhadap anak di kota Pangkalpinang masih saja tinggi. Hal itu dikarenakan beberapa faktor yang mengarah kepada tindakan kekerasan terhadap anak. Pada tahun 2020, kekerasan terhadap anak terjadi karena dampak dari Pandemi Covid-19 yang membuat anak-anak dan orang dewasa lebih aktif menggunakan handphone sehingga muncul tindakan untuk membuka hal-hal negatif sehingga memicu munculnya sikap atau tindakan negative seperti melakukan kekerasan kepada anak-anak dan juga tindakan pelecehan seksual. Dengan adanya kebijakan yang dibuat pemerintah dan didukung oleh masyarakat yang telah mendapatkan sosialisasi terhadap pelaksanaan kebijakan di harap menjadi tantangan tersendiri bagi masyarakat dalam mengatasi tindakan kekerasan terhadap anak dalam bentuk kejahatan fisik, psikologis, maupun tindakan seksual yang merusak harga diri anak-anak. Oleh karena itu, penelitian terdahulu digunakan sebagai referensi dan pendukung dari penelitian ini dalam mengetahui implementasi kebijakan penanggulangan kekerasan terhadap anak di kota Pangkalpinang Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Berikut adalah penelitian terdahulu yang digunakan penulis, sebagai berikut:

- 1) Penelitian Fitria Nurul Fatnisah (Nim: 50700113070) dengan judul “Strategi Pencegahan Kekerasan Terhadap Anak Di Kabupaten

Gowa”. Penelitian ini dilakukan pada tahun 2017. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Penelitian ini menggunakan teori disonansi kognitif dari Leon Festinger. Peneliti menggunakan Teknik pengumpulan data yaitu dengan observasi, wawancara dan riset kepustakaan dengan Teknik analisis yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan dan verifikasi. Penelitian tersebut memiliki hasil yaitu, beberapa strategi yang dilakukan Lembaga perlindungan anak masih kurang efektif untuk dilakukan

- 2) Penelitian Ansar Muh (Nim: 105641117716) tahun 2020 yang berjudul “ Implementasi Kebijakan Lembaga Perlindungan Anak (LPA) dalam penanggulangan kekerasan terhadap anak di Kabupaten Gowa”. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif dengan menggunakan jenis penelitian kualitatif. Teori yang digunakan ialah teori dari Charles O. Jones. Teknik analisis data dari penelitian ini yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan yang mana Teknik pengumpulan data dilakukan secara observasi, wawancara, dan riset kepustakaan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan Lembaga Perlindungan Anak (LPA) dalam mensosialisasikan program mengenai pencegahan kekerasan terhadap anak di Gowa.
- 3) Penelitian Windayani Putri dan Suhara Edo pada tahun 2016 dengan judul “implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak di

P2TP2A kabupaten Bandung. Penelitian ini menggunakan teori dari Edwar III dan menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian ini memakai metode observasi partisipatif, wawancara, dan dokumentasi. Serta Teknik analisis dengan triangulasi, menggunakan Teknik pengumpulan data yang berbeda untuk mendapatkan data dari sumber yang sama.

**Table 2.1**

**Kajian Penelitian terdahulu**

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori Yang digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik Analisis
1.	Fitria Nurul Fatnisah (2017)	Strategi Pencegahan Kekerasan Terhadap Anak Di Kabupaten Gowa	Disonansi Kognitif dari Leon Festinger	kualitatif	Observasi, Wawancara dan Riset Kepustakaan	Reduksi data, Penyajian data, dan Penarikan Kesimpulan
2.	Ansar Muh (2020)	Implementasi Kebijakan Lembaga Perlindungan Anak (LPA) dalam	<i>Implementation is the set of activities directed toward putting a program into</i>	Kualitatif	Observasi, Wawancara, dan Penarikan Kesimpulan	Reduksi data, Penyajian Data, dan Penarikan Kesimpulan

		penanggulangan kekerasan terhadap anak di Kabupaten Gowa	<i>effect</i> (Charles O. Jones)		dan Verifikasi	
3.	Windayani Putri dan Suhara Edo (2016)	implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak di P2TP2A kabupaten Bandung	4 variabel keberhasilan implementasi kebijakan (Edward III)	Kualitatif	Observasi Partisipatif, Wawancara, dan Dokumentasi	Triangulasi yaitu pengumpulan data yang berbeda untuk mendapatkan data dari sumber yang sama

**Sumber: Olahan Peneliti**

**2.1.2. Teori Administrasi**

Administrasi secara etimologis berasal dalam Bahasa Inggris yaitu *administration* yang artinya mengelolah (*to manage*) atau menggerakkan (*to direct*). Dalam arti sempitnya, administrasi merupakan kegiatan tata usaha seperti tulis menulis, surat menyurat, dan ketik mengetik.

Pengertian administrasi secara luas menurut **Siagian** yang dikutip oleh **Pasolong** dalam bukunya yang berjudul **Teori Administrasi Publik (2011: 3)**, administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk usaha Kerjasama demi tercapainya tujuan yang ditentukan sebelumnya. Menurut **Gie** yang dikutip oleh **Pasolong** dalam bukunya yang berjudul **Teori Administrasi Publik (2011: 3)**, Administrasi adalah rangkaian kegiatan terhadap pekerjaan yang dilakukan sekelompok orang dalam suatu kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu.

Dapat disimpulkan bahwa, administrasi merupakan Kerjasama dua individu atau kelompok dalam pencapaian atau hasil suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Suatu administrasi tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan sehari-hari karena manusia merupakan makhluk sosial artinya tidak bisa bekerja sendiri dan membutuhkan orang lain untuk mencapai tujuannya. Manusia sebagai makhluk sosial juga sering diartikan sebagai penggerak suatu organisasi yang menjalankan suatu administrasi.

Menurut **Tead** yang dikutip **Akadun** dalam bukunya **Administrasi Perusahaan Negara (2009: 37)**, administrasi meliputi kegiatan-kegiatan, individu-individu (eksekutif) dalam suatu organisasi yang bertugas mengatur, memajukan dan menyediakan fasilitas usaha Kerjasama sekelompok individu-individu untuk merealisasikan tujuan

yang ditujukan. Menurut **Sondang P Siagian** dalam bukunya **Administarsi Perusahaan Negara (2009: 37)**, administrasi adalah keseluruhan proses Kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang lebih ditentukan sebelumnya.

Dari pengertian beberapa ahli diatas, penulis dapat menyimpulkan bahwa administrasi merupakan alat untuk mencapai suatu tujuan organisasi yang terdapat suatu kegiatan Kerjasama untuk publik baik secara individu maupun kelompok yang dilakukan untuk mencapai tujuan.

### **2.1.3. Teori Administrasi Publik**

Menurut **Henry (1998)** yang dikutip **Pasolong** dalam bukunya **Teori Administrasi Publik (2017: 9)**, administrasi public adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek. Dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah dan mendorong kebijakan public agar lebih *responsive* terhadap kebutuhan sosial.

Hal serupa dikatakan **H. Rosenbloom** dalam **Pasolong (2017: 9)** sebagai berikut:

**“Administrasi Publik merupakan pemanfaatan teori- teori dan proses- Proses manajemen, politik dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah dibidang legistif, eksekutif, dalam rangka fungsi- fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau Sebagian”.**

**Pasolong (2017: 9)** Administrasi public adalah Kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau Lembaga dalam melaksanakan tugas- tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif. Administrasi public selalu berkaitan dengan masyarakat luas dalam pencapaian tujuannya.

Menurut **Gray** dalam **Pasolong (2010: 18)**, yaitu Peran Administrasi Publik dalam masyarakat sebagai berikut:

- a. Administrasi Publik berperan menjamin pemerataan distribusi pendapatan nasional kepada kelompok masyarakat miskin secara berkeadilan.
- b. Administrasi Publik melindungi hak masyarakat atas kepemilikan kekayaan, serta ada jaminan kebebasan kepada masyarakat yang melaksanakan tanggung jawab terhadap diri mereka masing- masing dalam bidang Kesehatan, Pendidikan dan pelayanan bagi masyarakat lanjut usia.

Sedangkan **Herbert Simon** dalam **Pasolong (2010: 14)**, membagi empat prinsip dari administrasi yang lebih umum sebagai berikut:

- 1) Efisiensi administrasi dapat ditingkatkan melalui spesialisasi di dalam suatu kelompok.
- 2) Efisiensi administrasi ditingkatkan oleh anggota kelompok dalam suatu hirarki yang pasti.

- 3) Efisiensi administrasi dapat ditingkatkan dengan cara membatasi jarak pengawasan disetiap sector dalam organisasi hingga jumlahnya mengecil.
- 4) Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan pengelompokan pekerjaan, untuk tujuan pengawasan berdasarkan tujuan, proses, langganan, dan tempat.

Menurut **Stephen P. Robbins** dalam **Pasolong (2010: 17)**, teori administrasi meliputi:

1. Teori Hubungan Manusia. Teori ini dikeluarkan oleh Elton Mayo. Teori Mayo dikembangkan dengan didasarkan pada penemuannya selama menjadi pemimpin proyek. Mayo memiliki maksud menguji hubungan antar produktivitas dengan lingkungan fisik. Mayo mengungkapkan bahwa norma- norma sosial justru merupakan suatu faktor kunci dalam perilaku kerja individu. Oleh karena itu, rangsangan kenaikan upah tidak sepenuhnya memacu pekerjaan untuk bekerja lebih produktif.
2. Teori Pengambilan Keputusan. Dalam pengambilan keputusan, pemikir menyarankan untuk menggunakan statistic, model optimasi, model informasi, dan simulasi. Selain itu, dapat juga dimanfaatkan pengetahuan- pengetahuan yang didapat dari *linear programming, critical path scheduling, inventory models,*

*site location models*, serta berbagai bentuk *resource allocation models*.

3. Teori Perilaku. Maksud dari teori ini untuk mengintegrasikan semua pengetahuan mengenai anggota sebuah organisasi, struktur dan prosesnya. Teori ini memahami pentingnya faktor dari perilaku manusia sebagai alat utama dan alat penggerak untuk mencapai suatu tujuan yang telah disepakati.
4. Teori Sistem. Pada teori ini, organisasi bisa dipandang sebagai system yang menampilkan karakteristik dai organisasi tersebut sebagai penerima masukan, pengolahan dan penghasilan.
5. Teori Kontigensi. Pada awalnya teori ini digunakan pada pengembangan organnisasi yang perancangannya secara optimal dapat beradaptasi tekbnologi dan lingkungan. Teori ini diangkat untuk mencari beberapa karakteristik yang umum melekat pada situasi yang khusus.

Maka dari itu dapat disimpulkan bahwa administrasi publik adalah proses dari Kerjasama dalam melaksanakan suatu praktek atau kegiatan manajemen sehingga dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dengan efektif dan efisien sesuai harapan masyarakat dan organisasi.

#### **2.1.4. Teori Kebijakan Publik**

Menurut **Kamus Besar Bahasa Indonesia** Kebijakan adalah rangkaian dari konsep dan asas yang menjadi pedoman dasar dari rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan kelompok swasta dan individu. Kebijakan memiliki perbedaan dengan peraturan dan hukum. Hukum bersifat memaksa atau melarang suatu perilaku, sedangkan kebijakan hanya menjadi suatu pedoman dalam tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan.

Secara etimologis, “Kebijakan” ialah terjemahan dari kata *policy*. Kebijakan dapat diartikan sebagai rangkaian dari konsep dan suatu asas yang menjadi garis pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara melakukan sesuatu atau tindakan. Bentuk dari kebijakan ialah keputusan yang dipikirkan dengan sangat matang dan sangat hati-hati oleh pembuat kebijakan atau pengambil keputusan puncak dan bukan kegiatan-kegiatan berulang yang selalu dilakukan dan terprogram atau terkait dengan aturan-aturan suatu keputusan.

Menurut **James E. Anderson (1978)** yang dikutip **Abdoellah dan Rusfiana** dalam buku mereka **Teori & Analisis Kebijakan Publik (2016: 16)**, merumuskan kebijakan sebagai Langkah tindakan yang secara sengaja yang dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.

Menurut **Carl Friedrich** dikutip oleh **Abdoellah dan Rusfiana** dalam buku mereka **Teori & Analisis Kebijakan Publik (2016: 16)**,

menyatakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau instansi pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan- hambatan tertentu seyara mencari peluang- peluang untup mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Ungkapan **Dye** yang dikutip oleh **Anggara** dalam bukunya **Analisis Kebijakan Publik (2014: 35)** menyatakan bahwa:

***“public policy is whatever the government choose to do or not to do”*** (kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu).

Pengertian tersebut dapat disimpulkan jika pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, tentunya pasti ada tujuannya karena kebijakan publik merupakan tindakan dari pemerintah. Apabila pemerintah memilih tidak melakukan sesuatu itu juga termasuk kebijakan publik yang memiliki tujuan.

Menurut **Holwet dan M. Ramesh (Subarsono, 2005: 13)**, berpendapat bahwa proses kebijakan public terdiri atas lima tahapan yaitu sebagai berikut:

- 1) Penyusunan agenda, yaitu suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
- 2) Formulasi kebijakan, yatu proses penyusunan pilihan- pilihan kebijakan oleh pemerintah.

- 3) Pembuatan kebijakan, yaitu proses Ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
- 4) Implementasi Kebijakan, yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan agar mencapai hasil.
- 5) Evaluasi kebijakan, yaitu proses memonitor dan memilih kerja atau hasil kebijakan.

Menurut **Abdul Wahab (2005)**, kebijakan public adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi Sebagian besar warga masyarakat.

Suatu kebijakan memiliki tahap- tahap pembuatan. Menurut William N. Dunn (2003), mengungkap tahap- tahap pembuatan kebijakan sebagai berikut:

- 1) Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan suatu proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan public. Dalam proses inilah ada sebuah ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah public dan prioritas di pertarungkan. Jika isu yang dibahas berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan sebuah prioritas dalam agenda public, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber

daya public yang lebih dari pada isu lain. Issue kebijakan sering diartikan sebagai masalah kebijakan. Menurut **William N. Dunn (2003)**, isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

#### 2) Formulasi Kebijakan

Sebuah masalah yang telah masuk dalam agenda kebijakan selanjutnya dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalahnya yang terbaik. Pemecahan masalah itu berasal dari berbagai alternatif atau pilihan dari kebijakan yang ada.

#### 3) Adopsi/Legitimasi Kebijakan

Tujuan dari Legitimasi adalah untuk memberikan suatu otorisasi terhadap proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam masyarakat di atur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan dari pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan dari pemerintah yang sah harus memiliki dukungan. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi symbol tertentu, dimana pada proses ini, warga negara belajar untuk mendukung pemerintah.

#### 4) Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah di ambil atau disahkan, dilaksanakan oleh unit- unit administrasi yang memiliki mobilitas sumber daya finansial dan manusia (masyarakat).

#### 5) Evaluasi Kebijakan/Penilaian

Evaluasi kebijakan dapat kita katakan sebagai suatu kegiatan yang menyangkut pada estimasi atau penilaian kebijakan yang memiliki cangkupan substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai salah satu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan bukan hanya dilakukan pada tahap akhirnya saja, melainkan dalam seluruh proses kebijakan dibuat. Dengan itu, evaluasi kebijakan bisa juga meliputi tahap perumusan masalah- masalah kebijakan, program yang telah diusulkan untuk menyelesaikan permasalahan kebijakan, implementasinya, maupun ke tahap dampak kebijakan.

## Tahapan Implementasi Kebijakan



**Gambar 2.1**

*Sumber: Diolah Peneliti (2022)*

### 2.1.5. Teori Implementasi

Implementasi merupakan suatu tahapan dalam kebijakan public. Biasanya implementasi selalu dilaksanakan setelah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang telah diharapkan (Afan Gaffar, 2009: 295).

Rangkaian kegiatan tersebut memeluk persiapan seperangkat aturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan yang ada.

Menurut **Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier** dalam buku **Solichin Abdul Wahab (2005: 64-65)**, menjelaskan makna dari implementasi ini dengan mengatakan bahwa: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan yaitu kejadian dan kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha- usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian- kejadian.

Teori Implementasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam Kamus Besar Bahasa Inggris *Implement* (mengimplementasikan) bermakna alat atau perlengkapan.

Menurut **Solichin** yang dikutip **Subarsono** dalam bukunya **Analisis Kebijakan Publik (2009: 30)**, implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu- individu tau pejabat- pejabat, kelompok- kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan- tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. **Pressman dan Wildavsky** dikutip oleh **Subarsono** dalam bukunya **Analisis Kebijakan Publik (2009: 30)**, menjelaskan implementasi adalah (*I implementation as to carry out, accomplish, fulfil, produce, complete*) membawa, menyelesaikan, mengisi,

menghasilkan, dan melengkapi. Implementasi juga dimaksudkan menyediakan sarana (alat) untuk memperoleh suatu hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu.

Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan cara agar suatu kebijakan dapat mencapai tujuan. Menurut **Laster dan Stewart** yang dikutip oleh **Winarno (2007: 101-102)** menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah “implemetasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana sebagai aktor, organisasi, prosedur dan eknik yang bekerja Bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan” (**Laster dan Stewart dalam Rinarno, 2007: 101-102**).

Jadi implementasi merupakan tindakan dari pemerintah untuk mencapai sebuah tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan dalam bentuk kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat sebuah kebijakan juga seharusnya mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan sebuah dampak yang buruk atau berdampak baik bagi masyarakat. Hal itu bertujuan agar kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat.

#### **2.1.6. Teori Implementasi Kebijakan Publik**

Sebuah kebijakan public tidak akan bermanfaat jika tidak ada pengimplementasiannya. Hal tersebut dikarenakan implementasi kebijakan public selalu berusaha untuk mewujudkan kebijakan public

yang abstrak dalam kehidupan nyata. Implementasi kebijakan public dapat menimbulkan hasil (*Outcome*) yang dapat dirasakan oleh sasaran kebijakan (target).

Dalam Pendekatan **Merilee S. Grindle** dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*. Menurut **Grindle** ada 2 hal yang dapat dilihat dari hal berikut yang dikutip oleh **Leo Agustino (2016: 142)** public, yaitu:

- 1) Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*). Dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
- 2) Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu:
  - a. Impak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok.
  - b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan public menurut Grindle, amat ditentukan oleh tingkat *implementability* Kebijakan itu sendiri, yang terdiri dari *Content Of Policy* dan *Context Of Policy*.

- 1) *Content Of Policy* terdiri dari 6 (enam) Poin, yaitu:
  - a. Kepentingan- kepentingan yang dipengaruhi, berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu

implementasi kebijakan, indicator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauhmana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.

- b. Jenis manfaat yang bisa diperoleh. Pada poin ini content of policy berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.
- c. Derajat perubahan yang ingin dicapai. Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. Adapun yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.
- d. Letak pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan mempunyai peran penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang hendak diimplementasikan.
- e. Pelaksanaan program. Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana

kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Hal ini harus terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.

- f. Sumber- sumber daya yang digunakan. Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber- sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

2) *Context Of Policy* terdapat 3 (tiga) Poin, yaitu:

- a. Kekuasaan, kepentingan- kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat. Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan. Kepentingan- kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para aktor guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang, besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh panggang dari api.
- b. Karakteristik Lembaga dan rezim yang berkuasa. Lingkungan dimana suatu kebijakan dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari Lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.
- c. Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana. Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana.

Maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Pelaksanaan kebijakan ditentukan oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks yang diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga tingkat perubahan yang diharapkan terjadi.

Grindle memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administrative

Menurut **Van Metter and Van Horn (1975):**

**“pelaksanaan kebijakan public merupakan tindakan yang dilakukan oleh individu, kelompok, pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan- keputusan kebijakan”.**

Dalam suatu kebijakan yang dilaksanakan oleh individu, kelompok, pemerintah atau swasta memiliki tingkat berhasil atau

tidaknya pelaksanaan kebijakan tergantung pada pelaksana kebijakan itu sendiri.

Implementasi merupakan pelaksanaan yang dilakukan pemerintah untuk mencapai suatu tujuan yang telah disepakati Bersama dalam suatu keputusan yang berbentuk kebijakan public. Dalam membuat kebijakan, pemerintah harus mengkaji dahulu apakah kebijakan yang dibuat memiliki dampak yang baik bagi masyarakat atau buruk. Implementasi kebijakan memiliki kaitan dengan proses administrasi politik karena menyangkut tujuan yang diadakan Bersama.

Keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan disebabkan oleh suatu variabel yang saling memiliki hubungan satu sama lain. Menurut **Edward III** yang dikutip oleh **Anggara** dalam bukunya **Analisis Kebijakan Publik (2014: 250)**, mengemukakan 4 (empat) yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu:

- 1) Komunikasi
- 2) Sumber Daya
- 3) Disposisi
- 4) Struktur Birokrasi.

#### **2.1.7. Model Implementasi Kebijakan Menurut Para Ahli**

Implementasi ialah suatu proses yang krusial di dalam kebijakan public. Sesudah kebijakan di formulasikan dan legislasi, selanjutnya ialah tahap pengimplementasian kebijakan. Dalam penganalisisan

kebijakan, sangat diperlukan model kebijakan. Model kebijakan ini akan mempermudah peneliti dalam menentukan indikator yang diukur. Ada berbagai macam model dalam implementasi kebijakan public (**dalam Agustino, 2016:133-152**), diantaranya adalah model implementasi menurut para ahli seperti Van Metter & Van Horn, George C. Edwar III, Merilee S. Grindle.

**a. Model Implementasi Kebijakan Donald Van Metter & Carl Van Horn**

Setidaknya ada enam variabel menurut Van metter & Van Horn (dalam Leo Agustino, 2016:133-136) yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan.

Kinerja implementasi kebijakan public dapat diukur tingkat dari keberhasilannya jika dan hanya jika diukur dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada ditingkat pelaksanaan kebijakan.

2. Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan public. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan public akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri- ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksana.

#### 4. Sikap atau Kecendrungan (*disposition*) Para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan public. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.

#### 5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Semakin banyak koordinasi dan komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi kebijakan maka asumsinya kesalahan- kesalahan akan sangat kecil terjadi dan begitupula sebaliknya.

#### 6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan harus meniali kinerja implementasi public dalam perspektif yang ditawarkan

oleh Van Metter & Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan public yang telah ditetapkan. Lingkungan yang dimaksud termasuk lingkungan sosial, ekonomi dan politik.

**b. Model Implementasi Kebijakan George C. Edward III**

Model implementasi kebijakan ketiga yang berperspektif *top-down* dikembangkan oleh George C. Edward III (dalam Leo Agustino, 2016: 136-141). Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan istilah *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan yang diteorikan oleh Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

**c. Model Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle**

Menurut **Grindle (dalam Leo Agustino, 2016: 142)**, keberhasilan suatu implementasi kebijakan public dapat diukur dari proses pencapaian *Outcomes* (yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih).

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan public menurut Grindle, amat ditentukan oleh tingkat *Implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas *Content of policy* dan *Context of policy*.

1) *Content Of Policy* terdiri dari 6 (enam) poin yaitu

- a. Kepentingan- kepentingan yang mempengaruhi, berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan, indicator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.
- b. Jenis manfaat yang bisa diperoleh. Pada poin kali ini content of policy memiliki upaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam kebijakan harus ada beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan dari pengimplementasian kebijakan yang dilaksanakan.
- c. Derajat perubahan yang ingin di capai. Setiap kebijakan memiliki target atau tujuan yang hendak dan ingin dicapai. Yang ingin dijelaskan pada poin ini bahwa seberapa besar perubahan yang ingin dicapai dan hendak dicapai melalui suatu implementasi kebijakan haruslah mempunyai skala yang jelas.
- d. Letak Pengambilan Keputusan. Pengambilan keputusan dalam kebijakan mempunyai peran penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada poin ini harus ada

penjelasan dimana letak pengambilan keputusan, dari suatu kebijakan yang di ingin diimplementasikan.

- e. Pelaksana Program. Saat menjalankan kebijakan atau program harus di dukung oleh adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi suatu keberhasilan suatu kebijakan. Hal ini harus ada data atau terpapar dengan baik pada poin ini.
- f. Sumber- sumber daya yang digunakan. Pelaksanaan kebijakan juga harus ada dukungan oleh sumber- sumber daya yang sangat mendukung agar pelaksanaan berjalan dengan baik.

2) *Context Of Policy* terdapat 3 (tiga) poin yaitu:

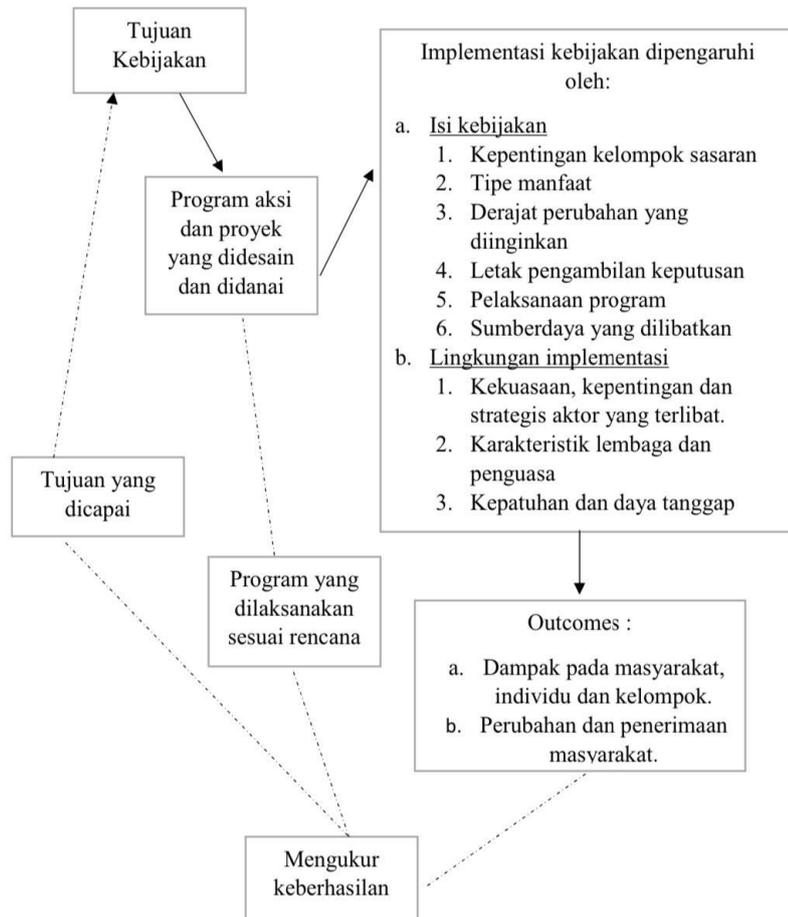
- a. Kekuasaan, strategi dan kepentingan dari aktor yang terlibat. Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan mengenai kekuatan atau kekuasaan. Strategi serta kepentingan-kepentingan yang digunakan para aktor guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Jika hal ini tidak diperhitungkan dengan baik, kemungkinan besar program yang ingin diimplementasikan akan jauh terpengang oleh api.
- b. Karakteristik Lembaga dan Rezim yang berkuasa. Lingkungan dimana salah satu kebijakan dilaksanakan juga memiliki pengaruh pada keberhasilannya, maka pada poin

ini dijelaskan karakteristik dari Lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

- c. Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana. Hal yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan dari suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana. Maka yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana kebijakan dalam menanggapi suatu kebijakan

Pelaksanaan kebijakan yang ditentukan oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks yang diterapkan, maka dapat diketahui apakah aktor pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, diketahui juga apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga tingkat perubahan yang diharapkan tercapai.

## Model Implementasi Kebijakan (Merilee S. Grindle)



**Gambar 2.2**

**Sumber:** Merilee S. Grindle (1980)

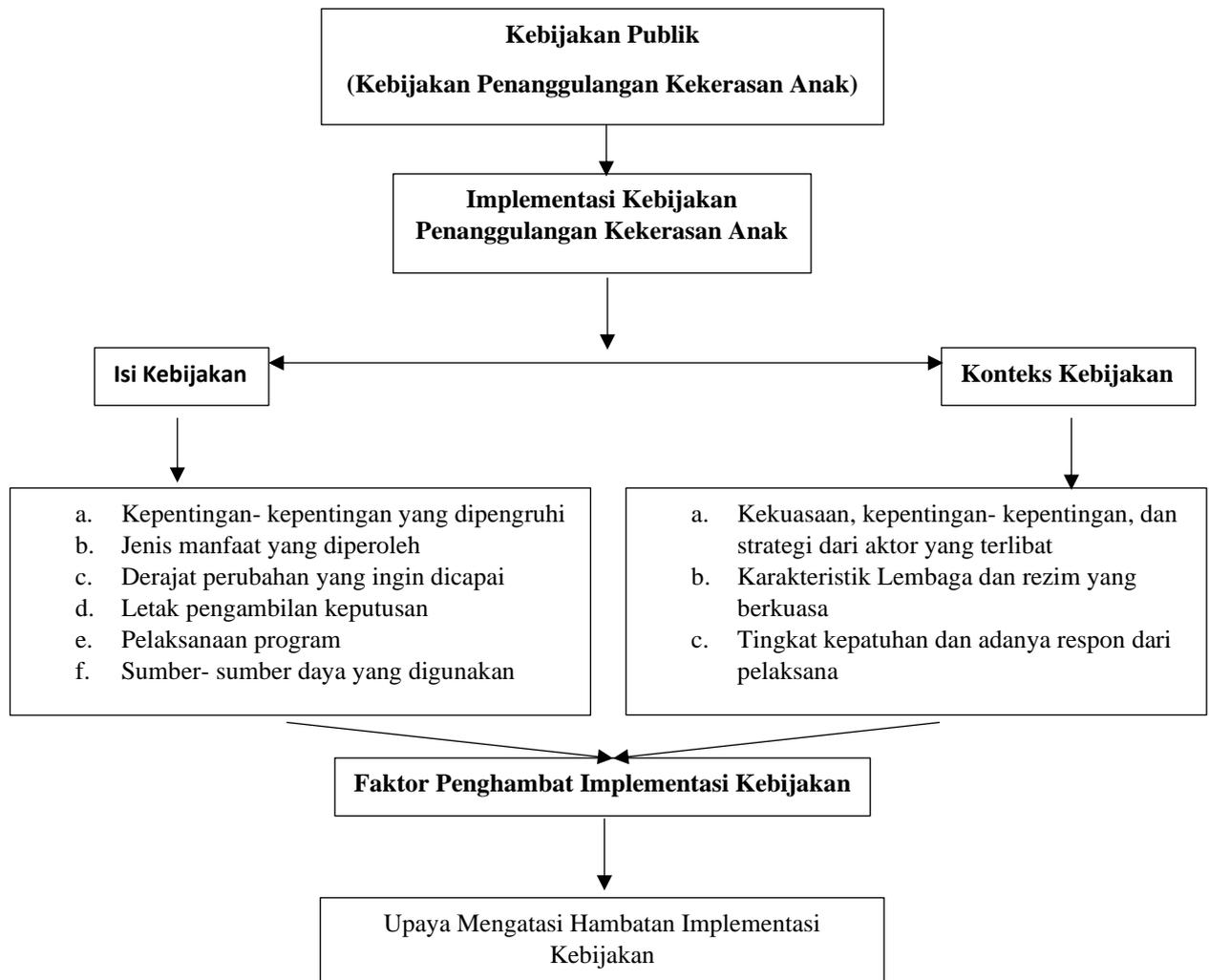
### 2.2. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan suatu teori yang hendak digunakan peneliti sesuai dengan topik yang ada yang disusun dalam pemecahan permasalahan- permasalahan yang ada. Berkaitan dengan masalah yang ada, peneliti akan mengungkap teori yang berkaitan dengan pembentukan kerangka

pemikiran. dari penjelasan teori di atas, implementasi kebijakan public memiliki ketergantungan terhadap pelaksana, karena berhasil tidaknya pelaksanaan kebijakan tergantung aktor yang melaksanakannya.

Kebijakan yang diimplementasikan memiliki alur tersendiri dalam penerapannya di dalam instansi maupun kehidupan masyarakat seperti halnya implementasi dari kebijakan dalam penanggulangan kekerasan terhadap anak. Kali ini peneliti akan mengungkap kerangka pemikiran yang di acu oleh teori dari **Meriee S. Grindle** sebagai berikut:

## Kerangka Pemikiran



**Gambar 2.3**

**Sumber:** diolah Peneliti (2022)

Menurut **Grindle** keberhasilan suatu implementasi terdiri dari *Content Of Policy* dan *Context Of Policy*. Sebagai Berikut:

1) *Content Of Policy* terdiri dari enam (6) Poin diantaranya:

- Kepentingan- Kepentingan yang dipengaruhi. Berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi

kebijakan, indicator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan dan sejauh mana kepentingan- kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.

- Jenis manfaat yang diperoleh. Pada indicator ini content of policy berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.
- Derajat perubahan yang ingin dicapai. Setiap kebijakan memiliki target yang hendak dan Ingin dicapai.
- Letak pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan mempunyai peran penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan.
- Pelaksanaan program. Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksanaan kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan.
- Sumber- sumber daya yang digunakan. Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber- sumber dayan yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

2) *Content Of Policy* terdapat tiga (3) poin diantaranya:

- Kekuasaan, kepentingan- kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat. Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan.
- Karakteristik Lembaga dan rezim yang berkuasa. Lingkungan dimana suatu kebijakan dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya.
- Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana. Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari pelaksana.

Dari beberapa poin diatas, suatu kebijakan menurut **Grindle** memiliki tingkat keberhasilan amat ditentukan oleh tingkat *Implementability*.

### **2.3. Proposisi**

Dari rumusan masalah diatas dapat ditarik proposisi sebagai berikut:

- 1) Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kekerasna Anak di Kota Pangkalpinang dapat mengurangi angka kasus tindakan kekerasan anak.
- 2) Terdapat beberapa faktor yang membuat kebijakan kekerasan anak di kota Pangkalpinang tidak efektif.