

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR, DAN PROPOSISI

2.1 Kajian Pustaka

Kajian pustaka merupakan suatu proses ilmiah yang dilakukan secara sistematis untuk menelaah dan mensintesis berbagai sumber ilmiah yang relevan dengan topik penelitian. Kajian pustaka bertujuan untuk membangun landasan konseptual dan teoretis penelitian dengan cara mengkaji konsep, teori, model, serta temuan umum yang berkembang dalam suatu bidang ilmu. Melalui kajian pustaka, peneliti memperoleh pemahaman komprehensif mengenai perkembangan pengetahuan, kerangka pemikiran yang digunakan oleh para ahli, serta posisi penelitian yang akan dilakukan dalam konteks keilmuan yang lebih luas. Dengan demikian, kajian pustaka berfungsi sebagai dasar teoritis yang mengarahkan fokus dan kerangka berpikir penelitian.

2.1.1 Kajian Penelitian Terdahulu

Kajian penelitian terdahulu merupakan bagian dari kajian literatur yang secara khusus menelaah hasil-hasil penelitian empiris yang telah dilakukan sebelumnya dan relevan dengan topik penelitian. Kajian ini difokuskan pada analisis tujuan penelitian, metode yang digunakan, temuan utama, serta keterbatasan dari penelitian-penelitian sebelumnya. Melalui kajian penelitian terdahulu, peneliti dapat mengidentifikasi persamaan dan perbedaan antara penelitian yang telah ada dengan penelitian yang akan dilakukan, sekaligus

menemukan celah penelitian (research gap) yang belum banyak dikaji. Oleh karena itu, kajian penelitian terdahulu berperan penting dalam menunjukkan kebaruan penelitian serta memperkuat urgensi dan kontribusi ilmiah dari penelitian yang akan dilaksanakan.

TABEL 2. 1
PENELITIAN TERDAHULU

No	1	2	3
Nama Peneliti	Lia Juliasih, Astri Nur Asifa, Akmala Hadita	Miftahul Jannah, Nasrullah, Rachmad	Okta Windya Ningrum dan Yana S. Hijri
Jenis Luaran Laporan	Jurnal Administrasi Negara	Journal of Publicness Studies	Artikel Ilmiah (Jurnal Nasional – Jurnal Inovasi dan Kreativitas)
Tahun	2025	2024	2021
Universitas	Universitas Garut	Universitas Tadulako	Universitas Muhammadiyah Malang
Judul	Evaluasi Implementasi PERDA Perlindungan Perempuan dan Anak : Studi Kasus di Kabupaten Garut	Implementasi Kebijakan Penanganan Tindak Kekerasan Perempuan di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Palu	Implementasi Kebijakan Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan (Studi di DP2KBP3A Provinsi Jawa Tengah)
Latar Belakang Historis	Kekerasan Terhadap perempuan dan anak termasuk pelanggaran HAM. Kabupaten Garut masuk dalam daftar wilayah dengan angka kekerasan terhadap perempuan yang tinggi di Jawa	Kekerasan terhadap perempuan telah terjadi sejak lama dan menjadi isu global, penyebab utama terjadi kekerasan terhadap perempuan yaitu budaya patriarki (laki laki dominan, perempuan	Kekerasan terhadap perempuan telah terjadi sejak lama dan menjadi isu global, terutama di Provinsi Jawa Tengah, angka kasus yang direkap Oleh DP2KBP3A Provinsi Jawa tengah pada tahun 2018 ada 1017 kasus, pada tahun 2019 ada 1031 kasus, tahun 2020

	Barat. Kabupaten Garut merespon dengan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari kekerasan untuk menurunkan angka kekerasan yang tinggi.	subordinat) dan ketimpangan gender dalam masyarakat. Data terkait kasus terhadap perempuan di Sulawesi Tengah pada tahun 2022 terdapat 281 kasus, sementara pada tahun 2021 ada 279 kasus, tahun 2020 tercatat 177 kasus, dan pada tahun 2019 terdapat 224 kasus, khususnya di kota palu pada tahun 2020 tercatat 58 kasus, tahun 2021 menjadi 103 kasus dan tahun 2022 mencapai 94 kasus	yaitu 809 kasus , dan angka kekerasan sampai pertengahan september 2021 dilaporkan ada 584 kasus. Penurunan jumlah angka kasus yang dilaporkan menurun disebabkan oleh kondisi pandemi yang menyulitkan korban untuk melapor
Konteks Kekinian terkait dengan Topik	Kasus kekerasan terus meningkat di Indonesia dan Jawa Barat, Jawa Barat termasuk Provinsi dengan angka tinggi, dan Kabupaten Garut termasuk daerah dengan kasus tinggi. Meski sudah ada kebijakan, implementasi belum efektif.	Kasus kekerasan perempuan di Indonesia terus meningkat (25.050 kasus tahun 2022), di Sulawesi Tengah terjadi fluktuasi namun cenderung meningkat, Kota palu termasuk daerah dengan kasus tertinggi, meski kebijakan telah diterapkan tetapi implementasi belum optimal.	Kasus kekerasan di Jawa Tengah masih tinggi (809 kasus menurut Simfoni PPPA), penurunan angka bukan berarti kasus berkurang tetapi dipengaruhi pandemi karena korban sulit melapor, banyak kasus tidak dilaporkan. Jadi Masalah masih relevan dan mendesak dan ada kebijakan tetapi implementasi perlu dikaji
Teori-Teori yang telah dan sedang dipergunakan	Model Implementasi Kebijakan Menurut Edward III Keberhasilan dan Kegagalan Implementasi dipengaruhi oleh :	Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn (Subarsono,2013) teori ini memiliki	Model Implementasi Kebijakan Menurut Edward III dalam (Situmorang C, 2016) merumuskan empat variabel yang dapat memengaruhi

	1. Komunikasi 2. Sumber Daya 3. Disposisi 4. Struktur Birokrasi	enam aspek utama yaitu : 1. Standar dan tujuan kebijakan 2. Sumber daya 3. Karakteristik antar organisasi 4. Komunikasi antar organisasi\ 5. Sikap Pelaksana 6. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik	implementasi kebijakan yaitu : 1. Komunikasi 2. Sumber Daya 3. Disposisi 4. Struktur Kebijakan
Mendukung terminologi yang relevan yang dipergunakan dalam berbagai penelitian sejenis(Terminology) Metode penelitian	Penelitian ini menggunakan metode Deskriptif dengan pendekatan kualitatif, teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam(sebagai data primer, observasi, dokumentasi (sebagai data sekunder). Analisis data dengan reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan	Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data melalui Observasi, wawancara(sebagai data primer), dan dokumentasi (sebagai data sekunder). Analisis data dengan reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan.	Penelitian ini memakai metode Deskriptif dengan pendekatan kualitatif, dengan teknik pengumpulan data dengan wawancara (sebagai data primer), dokumentasi (berupa dokumen, arsip dan data kasus sebagai data sekunder), dan observasi. Melakukan analisis data dengan reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan
Penjelasan bukti bukti terkait pentingnya topik riset ini (significant) Hasil Penelitian	Penelitian ini penting karena kasus kekerasan terus meningkat setiap tahun, kebijakan sudah ada tapi belum efektif, ada kesenjangan antara aturan dan praktik,	Penelitian ini penting karena kasus kekerasan perempuan tinggi dan meningkat, ada gap antara kebijakan dan implementasi, masyarakat masih kurang memahami	Penelitian ini penting karena kekerasan terhadap perempuan merupakan masalah sosial serius dan juga merupakan pelanggaran HAM, jumlah kasus tinggi dan dinamis terus terjadi setiap tahun, banyak kasus yang

	dan peneltiian ini memiliki kontribusi yaitu memberikan evaluasi nyata, menjadi dasar perbaikan kebijakan daerah, temuan utama penelitian yaitu belum optimal (kurang konsisten dan miinim media digital), SDM terbatas dan tidak sesuai kompetensi, anggaran kurang, fasilitas cukup baik, pelaksana cukup komitmen, tapi kurang kompetensi teknis, SOP sudah ada namun masih perlu penyempurnaan dan ada tumpang tindih kewenangan	kebijakan serta menganggap kekerasan sebagai “Aib” atau hal biasa. Kontribusi penelitian ini untuk memberi gambaran nyata masalah implmentasi dan menjadi dasar evaluasi kebijakan daerah. Temuan utamanya yaitu dipahami oleh pelaksana tapi masyarakat belum memahami sepenuhnya, Sumber Daya Manusia cukup tapi anggaran kurang, fasilitas belum memadai, dan belum ada UPTD Khusus, sudah melibatkan berbagai pihak tapi penanganan masih lambat, koordinasi antar instansi ada namun sosialisasi ke masyarakat kurang, pelaksana mendukung kebijakan dan memberikan pendampingan korban tapi perlu peningkatan kecepatan layanan, masyarakat mendukung kebijakan tapi masih ada stigma sosial dan banyak	tidak dilaporkan karena faktor budaya, stigam dan rasa malu. Akar masalah yang sangat kompleks karena adanya budaya patriarki, masalah ekonomi, dan hukum yang belum optimal, dan butuh evalusasi kebijakan agar efektif, dan penelitian ini berkontribusi untuk evaluasi kebijakan, perlindungan perempuan dan perbaikan layanan pemerintah. Temuan utamanya yitu kebijakan penanganan kekerasan terhadap perempuan di Jawa Tengah sudah diimplementasikan dengan cukuo baik, namun masalah kekerasan masih tinggi karena faktor sosial dan budaya, dan implementasi kebijakan sangat bergantung pada koordinasi, sumber daya , dan komitmen pelaksana.
--	---	--	---

		korban tidak melapor.	
Penjelasan keunggulabn penelitian yang kita lakukan (Research Gap)	Berfokus pada Evaluasi Implementasi Perda Perlindungan Perempuan dan Anak di Kabupaten Garut, dengan menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif	Berfokus pada Implementasi Kebijakan Penanganan Tindak Kekerasan Perempuan di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di Kota Palu, dengan menggunakan metode Penelitian Deskriptif dengan pendekatan kualitatif, dan dianalisis menggunakan model Implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn yang memiliki 6 variabel utama yang menentukan keberhasilan implemenasi, yaitu Kejelasan dan tujuan kebijakan,Sumber daya,Karakteristik Pelaksana, Komunikasi Organisasi pelaksana, sikap pelaksana, dan lingkungan ekonomi,politik dan budaya.	Berfokus pada Implementasi Kebijakan Penanganan Kasus kekerasan terhadap perempuan di Jawa tengah. Penelitian ini berfokus pada Penanganan bukan Pencegahan, dan menggunakan metode penelitian Deskriptif dengan pendekatan Kualitatif

Sumber: Diolah Oleh Peneliti Tahun 2026

Berdasarkan penelitian terdahulu yang memiliki relevansi dengan objek dan fokus yang dikaji oleh peneliti, maka judul penelitian yang diajukan oleh peneliti yaitu “Implementasi Kebijakan Program Pencegahan Kekerasan Terhadap Perempuan di Dinas Pengendalian Penduduk Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Bandung” yang layak dikaji dan diteliti. Setelah memahami hasil penelitian terdahulu maka dapat diketahui tingkat keaslian dan kebebasan yang akan dilakukan oleh peneliti.

Sehingga demikian penelitian terdahulu menambah wawasan keilmuan yang dapat mendukung peneliti untuk menghasilkan penelitian yang berkualitas dan orisinal. Serta adanya penelitian terdahulu dapat dijadikan panduan dan referensi di dalam melakukan penelitian.

2.1.2 Konsep Administrasi Publik

Secara etimologis, istilah *administrasi* berasal dari bahasa Latin *administrare* yang berarti melayani, membantu, atau mengarahkan. Makna ini menegaskan bahwa administrasi pada dasarnya berkaitan dengan aktivitas pelayanan dan pengelolaan untuk mencapai tujuan tertentu. Secara terminologis, Siagian mendefinisikan administrasi sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang atau lebih yang dilaksanakan secara rasional guna mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya (Siagian, 2014 : 3). Definisi ini menegaskan bahwa administrasi tidak dapat dipisahkan dari unsur kerja sama dan tujuan bersama.

Sejalan dengan pendapat tersebut, Terry menyatakan bahwa administrasi merupakan suatu proses yang meliputi kegiatan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan sumber daya organisasi agar tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien (Terry, 2012 : 4-5). Dengan demikian, administrasi bukan sekedar kegiatan tata usaha atau pencatatan, melainkan suatu rangkaian proses manajerial yang sistematis.

Administrasi bermakna sebagai aktivitas melayani dan mengelola untuk mencapai tujuan tertentu, administrasi juga dipahami sebagai proses kerja sama yang dilakukan secara sadar dan terencana oleh lebih satu pihak untuk mewujudkan tujuan bersama. Proses administrasi mencakup fungsi-fungsi manajerial seperti perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap sumber daya yang dimiliki organisasi. Oleh karena itu, administrasi tidak dapat dimaknai secara sempit sebagai kegiatan pencatatan semata, melainkan sebagai rangkaian kegiatan sistematis yang bertujuan memastikan tujuan organisasi tercapai secara efektif dan efisien.

Administrasi memiliki unsur-unsur pokok yang menjadi prasyarat berlangsungnya suatu proses administrasi. Siagian menyebutkan bahwa unsur utama administrasi meliputi tujuan yang hendak dicapai, manusia yang bekerja sama, pembagian kerja, sarana atau alat pendukung, serta kepemimpinan (Siagian, 2014 : 6-7). Keberadaan unsur tujuan menjadikan administrasi bersifat teleologis, artinya seluruh kegiatan administrasi selalu di arahkan pada

pencapaian hasil tertentu. Unsur kerja sama menunjukkan bahwa administrasi tidak dapat dilakukan secara individual, melainkan membutuhkan interaksi antarindividu dalam suatu organisasi.

Fungsi administrasi merupakan rangkaian kegiatan yang harus dilaksanakan agar tujuan organisasi dapat tercapai. Terry mengemukakan empat fungsi utama administrasi yaitu, perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pengarahan (*directing*), dan pengawasan (*controlling*) (Terry, 2012 : 17). Perencanaan berfungsi untuk menentukan tujuan dan langkah langkah yang akan ditempuh. Pengorganisasian bertujuan membagi tugas dan wewenang secara sistematis. Pengorganisasian

Administrasi hanya dapat berjalan efektif apabila didukung oleh unsur tujuan jelas, kerja sama antarmanusia, pembagian tugas, sarana pendukung, dan kepemimpinan. Seluruh unsur tersebut saling berkaitan dan mengarahkan kegiatan administrasi pada pencapaian tujuan bersama. Agar proses tersebut berjalan teratur, administrasi dilaksanakan melalui fungsi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasasn yang membentuk satu rangkaian terpadu dalam mencapai tujuan organisasi.

Administrasi publik merupakan cabang dari ilmu administrasi yang secara khusus mempelajari aktivitas pengelolaan urusan publik oleh pemerintah. Frederickson menjelaskan bahwa administrasi publik berkaitan dengan

manajemen program publik dan pelaksanaan kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah (Frederickson, 1989 : 5).

Administrasi publik dapat dipahami sebagai bidang kajian yang berfokus pada bagaimana pemerintah mengelola urusan-urusan publik melalui pelaksanaan program dan kebijakan yang telah ditetapkan.

Yeremias T. Keban (2008:4) menyatakan bahwa:

“Administrasi publik merupakan proses kegiatan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah yang bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah kemasyarakatan melalui pemanfaatan dimensi kebijakan, organisasi, manajemen, etika, lingkungan, dan akuntabilitas kinerja”.

Sementara itu, Denhardt dan Denhardt memandang administrasi publik sebagai proses pelayanan publik yang menempatkan kepentingan warga negara sebagai orientasi utama. Menurut mereka, administrasi publik tidak semata-mata mengejar efisiensi, tetapi juga menjunjung tinggi nilai demokrasi, keadilan, dan partisipasi masyarakat (Denhardt & Denhardt, 2015 : 13-15).

Administrasi publik dapat dipahami sebagai aktivitas administrasi yang dilaksanakan oleh lembaga pemerintahan dalam rangka mewujudkan tujuan negara dan kesejahteraan masyarakat..

Administrasi publik memiliki karakteristik yang membedakannya dari administrasi pada sektor swasta. Pasolong menjelaskan bahwa administrasi publik memiliki ciri khas berupa orientasi pada kepentingan umum, keterikatan

pada hukum dan peraturan perundang-undangan, penggunaan sumber daya negara, serta akuntabilitas kepada publik (Pasolong, 2019 : 8-9).

Administrasi publik merupakan aktivitas pengelolaan yang dijalankan dalam lingkup pemerintahan dan memiliki sifat yang berbeda dari praktik administrasi di sektor swasta. Perbedaan tersebut tercermin dari tujuannya yang mengutamakan kepentingan masyarakat luas, pelaksanaannya yang terikat pada aturan hukum, pemanfaatan sumber daya milik negara, serta kewajiban untuk mempertanggungjawabkan setiap tindakan dan keputusan pada publik

Administrasi publik memiliki ruang lingkup yang mencakup perumusan kebijakan publik, implementasi kebijakan, pelayanan publik, serta evaluasi kinerja pemerintahan. Osborne menjelaskan bahwa administrasi publik modern berkembang ke arah tata kelola kolaboratif yang melibatkan pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil (Osborne, 2006 : 380). Perkembangan ini menunjukkan bahwa administrasi publik tidak lagi bersifat hierarkis semata, melainkan menekankan kemitraan dan partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan penerapan konsep administrasi konteks pemerintahan dan pengelolaan urusan publik. Administrasi publik berfokus pada pelaksanaan kebijakan publik dan penyelenggaraan pelayanan publik dengan mengutamakan kepentingan umum serta menjunjung nilai akuntabilitas, transparansi, dan

keadilan. Dengan demikian, Administrasi menjadi landasan konseptual bagi administrasi publik dalam mewujudkan tujuan negara dan kesejahteraan masyarakat

2.1.3 Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan, tindakan, atau pilihan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah atau aktor yang memiliki kewenangan publik untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi masyarakat serta mencapai tujuan tertentu yang dianggap penting bagi kepentingan umum. kebijakan publik tidak hanya berupa peraturan tertulis, tetapi juga mencakup strategi, program, dan langkah-langkah operasional yang dijalankan secara terstruktur. Proses kebijakan publik umumnya melalui beberapa tahapan, mulai dari perumusan masalah, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, implementasi, hingga evaluasi.

Kebijakan publik diartikan segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan maupun tidak dilakukan dalam rangka menangani persoalan publik. Pengertian ini menunjukkan bahwa kebijakan publik tidak selalu berwujud tindakan aktif, melainkan juga dapat berupa keputusan pemerintah untuk tidak melakukan intervensi terhadap suatu masalah tertentu (Dye, 2013 : 3).

Kebijakan publik dapat dipahami sebagai keputusan strategis pemerintah dalam menentukan arah tindakan terhadap berbagai persoalan yang dihadapi

masyarakat, tetapi juga sikap pemerintah untuk tidak mengambil tindakan tertentu apabila dianggap lebih tepat dalam mengelola suatu permasalahan publik.

Menurut Anderson, J. E.(2015:6-7) menyatakan bahwa:

“Kebijakan didefinisikan sebagai serangkaian tindakan atau tidak-bertindak yang bertujuan, yang diikuti oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam menangani suatu masalah atau hal yang menjadi perhatian, dan kebijakan publik merupakan kebijakan yang di kembangkan oleh badan-badan serta pejabat pemerintah”.

Kebijakan publik dapat dipahami sebagai upaya terencana yang dirumuskan oleh pihak berwenang dalam pemerintahan untuk merespons dan menyelesaikan permasalahan yang berdampak pada masyarakat luas, kebijakan tersebut disusun secara sistematis dan tujuan yang jelas sehingga pelaksanaanya diarahkan untuk memenuhi kepentingan umum.

Kebijakan publik memiliki fungsi strategis sebagai pedoman bagi pemerintah dalam merespons dan menyelesaikan persoalan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat luas. Program pencegahan kekerasan terhadap perempuan di Kabupaten Bandung merupakan bentuk dari kebijakan publik yang bertujuan untuk menekan terjadinya berbagai bentuk kekerasan terhadap perempuan melalui langkah-langkah pencegahan yang bersifat edukatif, persuasive, dan partisipatif. Kebijakan ini diarahkan agar masyarakat memiliki

pemahaman yang memadai mengenai hak-hak perempuan serta mampu mengenali dan menghindari perilaku yang berpotensi menimbulkan kekerasan.

Jika dikaitkan dengan program pencegahan kekerasan terhadap perempuan kebijakan publik memiliki fungsi sebagai dasar normatif yang mengarahkan tindakan pemerintah dalam upaya pencegahan kekerasan terhadap perempuan secara terencana dan berkelanjutan. Fungsi utama kebijakan publik dalam konteks penelitian ini adalah sebagai alat pengarah (*direction setting*), yaitu memberikan arah yang jelas mengenai tujuan, sasaran, dan strategi pencegahan kekerasan terhadap perempuan. Melalui kebijakan tersebut pemerintah memiliki acuan dalam menyusun program, kegiatan, serta mekanisme kerja yang berorientasi pada perlindungan dan pemenuhan hak-hak perempuan. Tanpa adanya kebijakan publik yang jelas, pelaksanaan program pencegahan berpotensi berjalan tidak terkoordinasi dan kehilangan fokus tujuan.

Selain sebagai pedoman, kebijakan publik berperan sebagai alat legitimasi yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan program pencegahan, termasuk kegiatan sosialisasi, edukasi, dan koordinasi lintas sektor. Kebijakan publik juga berperan sebagai instrumen koordinasi yang mengatur pembagian peran antarinstansi agar pelaksanaan program berjalan dengan efektif. Kebijakan publik berfungsi juga sebagai alat evaluasi, yaitu menjadi tolak ukur untuk menilai keberhasilan implementasi

kebijakan program pencegahan kekerasan terhadap perempuan di Kabupaten Bandung.

2.1.3.1 Proses Kebijakan Publik

Proses kebijakan publik merupakan rangkaian tahapan yang menggambarkan bagaimana pemerintah merespons suatu masalah publik hingga menghasilkan tindakan nyata. Proses kebijakan publik diawali dengan identifikasi masalah, yaitu pengenalan persoalan publik yang dianggap perlu ditangani oleh pemerintah. Tahap ini dilanjutkan dengan penyusunan agenda kebijakan, ketika masalah tersebut diprioritaskan untuk dibahas secara resmi. Selanjutnya, pemerintah memasuki tahap formulasi kebijakan, yaitu penyusunan dan analisis berbagai alternative kebijakan yang dapat digunakan untuk menyelesaikan masalah publik. Alternatif yang paling sesuai kemudian dipilih dan ditetapkan dalam tahap penetapan kebijakan.

Kebijakan yang telah ditetapkan selanjutnya dilaksanakan melalui implementasi kebijakan oleh aparat dan lembaga terkait. Proses kebijakan publik diakhiri dengan evaluasi kebijakan, yang bertujuan menilai efektivitas pelaksanaan kebijakan serta menjadi dasar perbaikan kebijakan di masa mendatang.

2.1.4 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah tahapan dalam proses kebijakan publik yang berfokus pada pelaksanaan keputusan atau ketetapan yang telah ditetapkan

oleh pemerintah atau otoritas yang berwenang agar dapat diwujudkan dalam tindakan nyata. Tahap ini menekankan pada penerjemah keputusan kebijakan ke dalam program dan kegiatan oleh pihak pelaksana guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Keberhasilan implementasi bergantung pada kemampuan pelaksana dalam menjalankan kebijakan secara efektif sesuai dengan kondisi yang ada.

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam *Implementation and Public Policy* yang dikutip oleh Subarsono (2005:90) menyatakan bahwa:

“Implementasi kebijakan merupakan upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Dalam model yang mereka sebut sebagai A Framework for Implementation Analysis, Mazmanian dan Sabatier mengklasifikasikan variabel yang mempengaruhi proses implementasi ke dalam tiga kategori besar yaitu: (1) Karakteristik masalah, yang menyangkut tingkat kesukaran teknis dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki; (2) kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat; dan (3) variabel diluar undang-undang yang memengaruhi implementasi yang mencakup kondisi sosial dan ekonomi, dukungan publik, dan komitmen para pelaksana kebijakan”.

Van Meter dan Van Horn sebagaimana dikutip oleh Wahab (2008:65) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu, pejabat, maupun kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Keberhasilan implementasi, menurut Van Meter dan Van Horn dipengaruhi oleh beberapa faktor utama yaitu kejelasan standard dan tujuan kebijakan, ketersediaan sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana,

sikap atau disposisi pelaksana, komunikasi antarorganisasi, serta kondisi sosial, ekonomi, dan politik lingkungan kebijakan.

Merilee S. Grindle dalam *Politics and Policy Implementation in the Third World* yang dikutip oleh Subarsono (2005:93) mengemukakan bahwa:

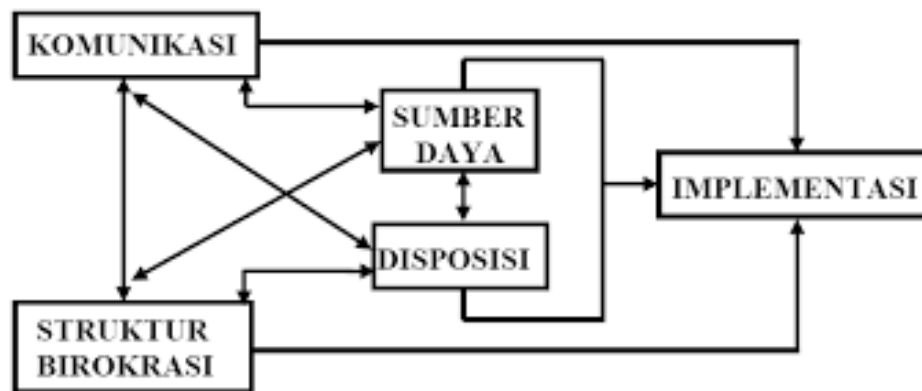
“Implementasi kebijakan sesungguhnya bukan sekadar berhubungan dengan mekanisme penjabaran keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Pendekatan yang dikembangkan Grindle dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*”.

Implementasi kebijakan pada hakikatnya merupakan proses strategis yang menjembatani kebijakan yang telah ditetapkan secara formal dengan praktik nyata dilapangan. Implementasi tidak hanya dimaknai sebagai pelaksanaan teknis semata, melainkan sebagai rangkaian tindakan terencana yang melibatkan berbagai aktor, organisasi serta kelompok sasaran untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Keberhasilan implementasi sangat ditentukan oleh sejauh mana kebijakan dapat diterjemahkan secara jelas, dijalankan secara konsisten, dan diterima oleh para pelaksana maupun masyarakat sasaran.

Implementasi kebijakan dapat disimpulkan sebagai proses pelaksanaan keputusan kebijakan yang melibatkan berbagai aktor dan dipengaruhi oleh faktor internal maupun eksternal. Keberhasilannya ditentukan oleh kejelasan tujuan kebijakan, efektivitas komunikasi, ketersediaan sumber daya, sikap dan kapasitas

pelaksana, struktur birokrasi, serta kondisi sosial, ekonomi, dan politik lingkungan kebijakan,

**GAMBAR 2.1 MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
EDWARD III**



Sumber: George C. Edward III (1980) dalam Syahrudin (2021:60)

Teori implementasi kebijakan dari George C. Edwards III relevan dengan penelitian berjudul “Implementasi Kebijakan Program Pencegahan Kekerasan Terhadap Perempuan di Dinas Pengendalian Penduduk Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak” karena teori ini secara khusus membahas faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan. Implementasi Kebijakan merupakan tahap selanjutnya setelah kebijakan dirumuskan, yaitu proses menerjemahkan keputusan atau aturan menjadi tindakan nyata yang berdampak pada masyarakat. Edward III menekankan bahwa keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh isi kebijakan, tetapi juga oleh kondisi pelaksanaannya di lapangan.

Model Edward III memiliki kerangka analisis untuk melihat sejauh mana program pencegahan kekerasan terhadap perempuan telah diimplementasikan secara efektif. Variabel komunikasi membantu menjelaskan bagaimana proses sosialisasi kebijakan kepada masyarakat dan pelaksana dilakukan, sumber daya berkaitan dengan ketersediaan tenaga, anggaran, serta fasilitas pendukung program, disposisi mengacu pada sikap dan komitmen pelaksana kebijakan, sedangkan struktur birokrasi berkaitan dengan mekanisme kerja dan koordinasi antar lembaga yang terlibat. Dengan menggunakan keempat variabel tersebut, penelitian ini dapat mengidentifikasi faktor pendukung maupun penghambat dalam pelaksanaan program, sehingga teori ini sangat tepat digunakan sebagai landasan analisis dalam mengkaji implementasi kebijakan pencegahan kekerasan terhadap perempuan di Kabupaten Bandung..

Menurut Edward III dalam Syahrudin (2021:59-66), menjelaskan bahwa ada empat variabel utama yang saling memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu :

1. Komunikasi (*Communication*)

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan. Implementasi yang efektif baru akan tercapai apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan itu baru dapat berjalan manakala komunikasi

berlangsung dengan baik. Artinya, suatu keputusan kebijakan atau peraturan implementasi harus ditransmisikan kepada pelaksana yang tepat, akurat, dan konsisten.

2. Sumber Daya

Sumber daya merupakan aktor penting yang menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan karena berkaitan dengan segala bentuk dukungan yang dibutuhkan agar kebijakan dapat dijalankan secara optimal. Sumber daya tidak hanya terbatas pada aspek finansial, tetapi juga mencakup sumber daya manusia, sarana dan prasarana, serta wewenang yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan,

3. Disposisi

Variabel disposisi merujuk pada sikap, komitmen, dan kemauan para pelaksana kebijakan dalam menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan. Disposisi mencerminkan sejauh mana pelaksana memiliki kesediaan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh, termasuk tingkat kejujuran, loyalitas, dan integritas dalam bekerja. Variabel ini menjadi sangat penting karena meskipun kebijakan telah dirancang dengan baik serta didukung oleh sumber daya yang memadai, keberhasilan implementasi tetap sangat bergantung pada sikap para pelaksananya.

4. Struktur Birokrasi

Variabel Struktur Birokrasi berkaitan dengan bagaimana sistem organisasi, mekanisme kerja, dan pola koordinasi disusun dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Struktur birokrasi mencakup adanya standar operasional prosedur (SOP), pembagian tugas dan wewenang yang jelas, serta hubungan koordinasi antar unit atau lembaga yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Kejelasan struktur ini sangat penting agar setiap pelaksana memahami peran dan tanggung jawabnya, sehingga tidak terjadi tumpang tindih pekerjaan atau kebingungan dalam menjalankan tugas. Selain itu, struktur birokrasi yang baik juga mendukung terciptanya alur kerja yang efisien dan terorganisir, serta mempermudah proses pengawasan dan evaluasi kebijakan.

2.1.4.1 Tahap-Tahap Implementasi

Tahap-tahap implementasi kebijakan dapat dipahami sebagai rangkaian proses yang menjelaskan bagaimana suatu keputusan pemerintah yang telah ditetapkan benar-benar dijalankan hingga memberikan hasil nyata. Proses tersebut diawali dari tahap penjabaran kebijakan. Pada tahap ini, kebijakan yang masih bersifat umum diterjemahkan ke dalam aturan operasional agar mudah dilaksanakan oleh pelaksana. Pemerintah atau instansi terkait menyusun petunjuk pelaksanaan, menentukan sasaran program, serta memperjelas tujuan dan cara

kerja sehingga semua pihak memiliki pemahaman yang sama mengenai apa yang harus dilakukan.

Setelah kebijakan dipahami, proses berlanjut pada tahap pengorganisasian. Tahap ini menekankan pada penyiapan perangkat pelaksana, seperti pembentukan struktur organisasi, pembagian tugas dan kewenangan, penyediaan sumber daya manusia, anggaran, serta sarana pendukung. Melalui pengorganisasian, pemerintah memastikan bahwa pelaksanaan kebijakan tidak hanya ada dalam dokumen, tetapi memiliki sistem kerja yang siap menjalankannya.

Tahap berikutnya adalah pelaksanaan program. Pada tahap ini kebijakan mulai diterapkan secara langsung kepada masyarakat sasaran. Instansi pelaksana melakukan kegiatan sesuai rencana, misalnya memberikan pelayanan, melakukan sosialisasi, pendampingan, pengawasan, atau tindakan administratif lainnya. Di sinilah interaksi nyata antara pemerintah dan masyarakat terjadi, sehingga keberhasilan kebijakan sangat terlihat pada fase ini.

Tahap terakhir adalah pengawasan dan evaluasi. Pemerintah melakukan pemantauan untuk mengetahui apakah pelaksanaan kebijakan telah sesuai dengan rencana dan tujuan yang ditetapkan. Evaluasi digunakan untuk menilai tingkat keberhasilan program, menemukan hambatan, serta menjadi dasar perbaikan kebijakan di masa mendatang. Dengan demikian, implementasi

kebijakan bukanlah kegiatan sekali jalan, melainkan proses berkelanjutan yang dimulai dari penjabaran aturan hingga penilaian hasil pelaksanaannya.

2.1.4.2 Dimensi Implementasi Kebijakan Publik

Dimensi implementasi kebijakan adalah aspek-aspek utama yang digunakan untuk melihat dan menilai bagaimana suatu kebijakan dijalankan dalam praktik. Dengan kata lain, dimensi merupakan sudut pandang analitis yang membantu peneliti atau pemerintah memahami faktor apa saja yang memengaruhi berhasil atau tidaknya pelaksanaan kebijakan, bukan lagi isi kebijakannya. Menurut Syahrudin (2021:59 - 66), keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh keputusan pemerintah, tetapi oleh beberapa dimensi penting yang saling memengaruhi. Dimensi-dimensi ini dipakai untuk melihat apakah suatu kebijakan dapat dilaksanakan secara efektif atau justru mengalami hambatan dilapangan, dimensi-dimensinya yaitu:

1. Komunikasi, dimensi komunikasi menekankan bahwa kebijakan harus disampaikan dengan jelas, konsisten, dan mudah dipahami oleh para pelaksana di lapangan. Informasi yang tidak jelas atau berbeda-beda dapat menyebabkan kesalahan dalam pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, komunikasi yang efektif memastikan bahwa tujuan prosedur, dan standar kebijakan dapat diterjemahkan dengan tepat oleh pelaksana
2. Sumber daya, dimensi ini berkaitan dengan ketersediaan segala bentuk dukungan yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, seperti sumber

daya manusia, anggaran, fasilitas, dan wewenang. Meskipun kebijakan telah dirancang dengan baik, tanpa dukungan sumber daya yang memadai, implementasi kebijakan tidak akan berjalan secara optimal

3. Disposisi, dimensi ini merujuk pada sikap, komitmen, kejujuran, dan kemauan para pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugasnya. Jika implementor memiliki sikap yang mendukung dan berkomitmen terhadap tujuan kebijakan, maka pelaksanaan kebijakan akan lebih efektif. Sebaliknya, sikap yang tidak mendukung dapat menjadi hambatan serius.
4. Struktur Birokasi, dimensi ini berkaitan dengan mekanisme organisasi, termasuk pembagian tugas, standar operasional prosedur (SOP), dan koordinasi antar lembaga. Struktur birokrasi yang terlalu rumit atau tidak jelas dapat menghambat implementasi kebijakan, sedangkan struktur yang sederhana dan terkoordinasi dengan baik akan mempermudah pelaksanaan kebijakan.

Secara keseluruhan, keempat dimensi ini saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh bagaimana komunikasi berjalan, ketersediaan sumber daya, sikap pelaksana, serta efektivitas struktur birokrasi dalam mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut.

2.1.5 Program Pencegahan Kekerasan Terhadap Perempuan

Program pencegahan kekerasan terhadap perempuan merupakan rangkaian upaya terencana yang dilakukan pemerintah bersama masyarakat untuk mengurangi risiko terjadinya kekerasan, melindungi perempuan dari ancaman, serta menciptakan lingkungan yang aman dan setara. Program ini tidak hanya berfokus pada penanganan korban setelah kejadian, tetapi lebih menekankan tindakan sebelum kekerasan terjadi melalui edukasi, perlindungan, dan perubahan perilaku sosial.

Di tingkat nasional, program pencegahan kekerasan terhadap perempuan merupakan kebijakan negara yang dilaksanakan secara terpadu oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga penegak hukum, serta masyarakat. Program ini tidak hanya berupa satu kegiatan, melainkan sistem perlindungan yang disusun melalui peraturan perundang-undangan, layanan publik, edukasi sosial, dan penegakan hukum agar kekerasan dapat dicegah sejak awal dan korban memperoleh perlindungan.

Landasan utamanya berasal dari berbagai regulasi, terutama Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Kekerasan Terhadap Perempuan, adapun Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2014 tentang Gerakan

Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak, Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Anak Nomor 2 Tahun 2022 tentang Standar Layanan Perlindungan Perempuan dan Anak, pada ditingkat Provinsi ada Peraturan Daerah yaitu Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2023 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan, serta pada tingkat Kabupaten ada Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 21 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan Kekerasan terutama pada pasal 13. Melalui aturan tersebut, negara menetapkan bahwa kekerasan terhadap perempuan bukan lagi urusan privat keluarga, tetapi pelanggaran hukum yang wajib dicegah dan ditangani oleh negara. Pemerintah kemudian menurunkannya ke dalam kebijakan nasional melalui Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KemenPPPA) sebagai koordinator.

Secara keseluruhan, program pencegahan kekerasan terhadap perempuan merupakan upaya menyeluruh yang mencakup edukasi masyarakat, sistem pelaporan, layanan perlindungan korban, penguatan hukum, pemberdayaan ekonomi, serta keterlibatan komunitas. Pendekatan ini menunjukkan bahwa pencegahan kekerasan tidak cukup hanya menghukum pelaku, tetapi harus mengubah budaya, meningkatkan kesadaran, dan menyediakan perlindungan nyata agar perempuan dapat hidup aman dan bermartabat.

2.2 Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir adalah alur penalaran yang digunakan peneliti untuk menjelaskan hubungan antara konsep, teori, dan variabel yang diteliti sehingga penelitian memiliki arah yang jelas. Dengan kata lain, kerangka berpikir merupakan gambaran logis mengenai bagaimana suatu masalah dapat dipahami dan bagaimana peneliti sampai pada dugaan atau fokus penelitian.

Kerangka berpikir juga berfungsi sebagai peta penelitian. Ia membantu peneliti menentukan apa yang harus diamati di lapangan, indikator apa yang digunakan, serta bagaimana data akan dianalisis. Tanpa kerangka berpikir, penelitian cenderung tidak terarah karena tidak memiliki dasar hubungan yang jelas antara teori dan fakta.

Penelitian ini berangkat dari fakta bahwa kekerasan terhadap perempuan di Kabupaten Bandung masih merupakan masalah sosial yang serius dan berulang meskipun pemerintah daerah telah menetapkan kebijakan serta program pencegahan kekerasan melalui regulasi dan pembentukan lembaga layanan, seperti Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD-PPA). Data laporan kasus kekerasan dari tahun 2020 hingga 2024 menunjukkan angka yang fluktuatif namun tetap tinggi, menandakan bahwa implementasi kebijakan pencegahan kekerasan terhadap perempuan belum berjalan secara optimal

Di dalam penelitian ini, peneliti menggunakan model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edward III (1980) dalam Syahrudin (2021: 59-66) dalam bukunya Seri Implementasi Kebijakan Publik; Konsep dan Teori Implementasi Kebijakan Publik, yang mencakup beberapa aspek utama yaitu :

1. Komunikasi

Komunikasi berkaitan dengan bagaimana isi kebijakan disampaikan dari pembuat kebijakn kepada pelaksana dan kelompok sasaran. Implementasi akan berjalan baik jika informasi kebijakan dapat diterima secara utuh dan tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda. Adapun indikatornya yaitu:

1. Kejelasan (*clarity*), menghendaki agar kebijakan yang disampaikan kepada pelaksana, kelompok sasaran, dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran dari kebijakan itu.
2. Transmisi (*transmission*), menghendaki agar kebijakan disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan, dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung atau tidak langsung

3. Konsistensi (*consistency*), diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran, dan pihak-pihak berkepentingan.

2. Sumber Daya

Sumber Daya menekankan bahwa implementasi kebijakan membutuhkan dukungan nyata, baik dalam bentuk manusia maupun non-manusia. Kebijakan yang baik sekalipun akan sulit berhasil jika tidak ditunjang oleh sumber daya memadai. Adapun indikatornya yaitu :

1. Staf atau lebih tepat *Streets Level Bureaucrats*. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah satunya disebabkan oleh staff/pegawai yang tidak mencukupi/memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya.
2. Wewenang, adalah hak yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan untuk menggunakan sumber daya yang ada untuk melaksanakan kebijakan secara sah dan efektif.
3. Informasi, Informasi merupakan sekumpulan data atau fakta yang telah di proses, diolah, dan diorganisasi sehingga memiliki makna, nilai, dan manfaat bagi penerimanya.
4. Fasilitas, pelaksana mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung

(sarana dan prasarana), maka implementasi kebijakan tidak akan berhasil.

3. Disposisi

Disposisi mengacu pada sikap internal para pelaksana kebijakan, seperti komitmen, kejujuran, dan kesediaan menjalankan kebijakan, faktor ini sangat menentukan karena para pelaksana adalah aktor yang langsung berhadapan dengan realitas di lapangan. Adapun indikatornya yaitu :

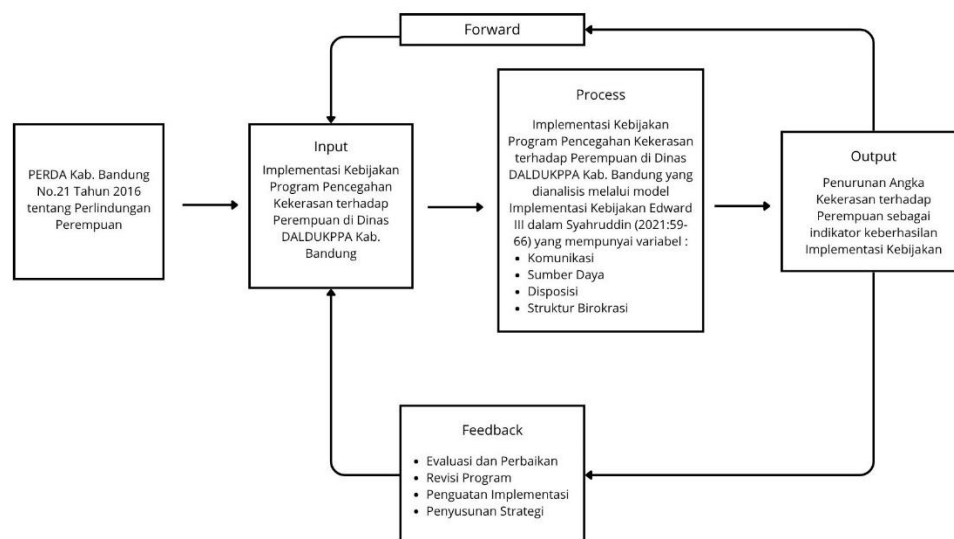
1. Respon atau penerimaan, sejauh mana pelaksana menerima dan mendukung kebijakan
2. Motivasi kerja, dorongan internal untuk menjalankan tugas secara optimal
3. Komitmen, kesungguhan pelaksana dalam mencapai tujuan kebijakan.
4. Kejujuran, pelaksanaan kebijakan dilakukan secara transparan dan tidak menyimpang.

4. Struktur Birokrasi, kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber daya menjadi tidak efektif dan dapat menghambat jalannya kebijakan. Adapun indikatornya yaitu :

1. Standar Operasional Prosedur (SOP), adanya pedoman kerja yang jelas dan sistematis.
2. Fragmentasi organisasi, pembagian tugas yang tepat antar unit kerja

Secara keseluruhan, keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan ditentukan oleh interaksi keempat aspek tersebut, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi yang mendukung pelaksana. Keempatnya saling memengaruhi dan menjadi dasar untuk menganalisis efektivitas implementasi program.

GAMBAR 2. 2 KERANGKA BERPIKIR



Sumber : Diolah Oleh Peneliti (2026)

2.3 Proposisi

Implementasi kebijakan program pencegahan kekerasan terhadap perempuan di Dinas Pengendalian Penduduk Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Bandung melalui komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.