

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kajian Teori

2.1.1 Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi menurut Widodo dalam (Laoli et al., 2022) merupakan kegiatan penyediaan sarana dan prasarana yang dibutuhkan dalam pelaksanaan sebuah kebijakan atau program supaya bisa memberikan dampak terhadap sesuatu. Menurut Mulyadi dalam (Nurmayana, 2022) implementasi merupakan tindakan yang mengacu pada kegiatan pencapaian tujuan yang sebelumnya telah ditetapkan dalam sebuah keputusan. Sedangkan menurut Nurdin Usman dalam (Jessi Lea Febrian & Novie Indrawati Sagita, 2023), implementasi adalah suatu Tindakan, aksi dan aktivitas serta mekanisme suatu sistem, implementasi bukan saja sekedar aktivitas tetapi merupakan suatu kegiatan yang terencana agar mencapai tujuan kegiatan tersebut.

Sementara itu, menurut Purwanto dan sulistyastuti dalam (Dzulqarnain et al., 2022), implementasi merupakan kegiatan dalam mendistribusikan keluaran kebijakan yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran sebagai upaya dalam mewujudkan suatu kebijakan. Kemudian menurut Agustino dalam (Mardhatillah, 2021), implementasi adalah suatu proses yang dinamis dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan sehingga akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai tujuan dari kebijakan tersebut. Sedangkan, menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam (Ahmad et al., 2021) mendefinisikan implementasi sebagai pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar dalam bentuk undang-undang, namun bisa juga dalam bentuk perintah atau keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, dimana keputusan tersebut menyebutkan secara tegas sasaran dan tujuan yang ingin dicapai dan berbagai cara dalam mengatur proses implementasinya.

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa pengertian implementasi adalah proses yang melibatkan Tindakan nyata dalam rangka merealisasikan kebijakan, program, atau keputusan yang telah dirumuskan sebelumnya. Proses ini mencakup penyediaan sarana dan prasarana, pencapaian tujuan berdasarkan keputusan yang telah ditetapkan, serta aktivitas yang terencana agar mencapai tujuan tertentu. Selain itu, implementasi juga mencakup pendistribusian hasil kebijakan kepada kelompok sasaran, dan pelaksanaan keputusan kebijakan yang mencakup penetapan tujuan, sasaran, serta mekanisme pelaksanaan. Dengan kata lain, implementasi merupakan rangkaian kegiatan yang sistematis dan terstruktur dalam menjalankan kebijakan atau keputusan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Lebih lanjut, George C. Edward III dalam (Kikin & Yaqub, 2022) mengemukakan empat indikator yang menjadi kriteria dalam proses implementasi kebijakan. Keempat indikator tersebut harus berjalan secara bersamaan dan saling mendukung. Kelemahan dalam satu indikator saja bisa membuat implementasi kebijakan menjadi tidak optimal. Empat indikator tersebut yakni sebagai berikut:

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan faktor krusial dalam sebuah proses implementasi kebijakan. Agar implementasi dapat diimplementasikan dengan efektif, pesan atau instruksi dari pembuat kebijakan harus dikomunikasikan dengan jelas dan tepat sasaran kepada para pelaksana kebijakan dalam proses implementasi yang perlu dipahami tidak hanya isi kebijakannya tetapi juga tujuan, prosedur, serta peran masing-masing pihak. Apabila terjadi distorsi komunikasi maka akan menimbulkan kesalahpahaman karena informasi yang disampaikan salah atau tidak lengkap yang berujung pada kegagalan implementasi. Implementasi kebijakan sangat bergantung pada kejelasan penyampaian informasi.

2. Sumber Daya

Sumber daya merupakan segala sesuatu yang dibutuhkan untuk mendukung pelaksanaan kebijakan. Sebaik apapun sebuah kebijakan dirancang,

tanpa ketersediaan sumber daya yang memadai, implementasinya akan mengalami hambatan. Terdapat empat sumber daya dalam implementasi kebijakan. Pertama, sumber daya manusia. Sumber daya manusia harus memadai, berkualitas dan memiliki kompetensi yang sesuai. Kedua, sumber daya finansial. Sumber daya finansial atau anggaran harus mencukupi dan mendukung program-program yang dirancang. Ketiga, sarana dan prasarana. Sarana dan prasarana yang dimiliki haruslah memadai sehingga program dapat berjalan dengan maksimal. Keempat, wewenang atau otoritas. Wewenang atau otoritas merupakan kekuasaan legal untuk bertindak sesuai kebijakan. Tanpa sumber daya yang memadai, meskipun pelaksana memahami dan mendukung kebijakan maka implementasi tidak dapat berjalan dengan baik.

3. Disposisi

Disposisi merupakan sikap dari para pelaksana kebijakan. Disposisi sangat berpengaruh terhadap hasil implementasi suatu kebijakan. Pelaksanaan kebijakan, seperti pegawai pemerintahan, petugas lapangan, atau instansi terkait, harus memiliki pemahaman yang jelas, sikap positif, serta komitmen terhadap tujuan kebijakan. Bila para pelaksana memahami dan setuju dengan tujuan serta isi kebijakan, mereka cenderung melaksanakan tugas dengan lebih antusias, kreatif dan bertanggung jawab. Dan sebaliknya, jika pelaksana merasa kebijakan tidak sesuai, tidak adil, atau bertentangan dengan kepentingan pribadi atau organisasional mereka, maka kemungkinan besar akan muncul resistensi, ketidakpatuhan, bahkan sabotase secara terselubung.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi mengacu pada pengelolaan pelaksanaan kebijakan. Struktur birokrasi harus mendukung efektivitas implementasi melalui sistem yang jelas, prosedur yang sederhana, koordinasi antar unit yang lancar, serta mekanisme pengawasan yang efisien. Struktur organisasi yang terlalu kompleks, berbelit-belit dan tumpang tindih wewenang sering menjadi penyebab lambatnya pelaksanaan kebijakan di lapangan. Selain itu, adanya hirarki yang kaku dapat

memperlambat pengambilan keputusan yang cepat di situasi darurat. Pentingnya menyusun struktur birokrasi yang adaptif, transparan dan mampu merespon dinamika, koordinasi antar Lembaga atau antar unit yang terlibat dalam implementasi harus dijaga agar tidak terjadi konflik kepentingan atau tarik-menarik kewenangan.

2.1.2 Unsur-Unsur Implementasi Kebijakan

Menurut Tachjan (2006:26), implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang kompleks dan melibatkan berbagai unsur penting yang saling berkaitan untuk mencapai tujuan kebijakan secara efektif. Unsur-unsur yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan kebijakan yaitu:

1. Program atau Kebijakan

Program atau kebijakan adalah isi dari apa yang harus diimplementasikan. Ini mencakup tujuan yang ingin dicapai, strategi yang digunakan, bentuk konkret dari peraturan, instruksi, pedoman, atau program pembangunan. Program atau kebijakan harus jelas, terukur dan realistis agar bisa diimplementasikan dengan baik. Jika isi kebijakan ambigu atau bertentangan satu sama lain, maka pelaksana di lapangan akan kesulitan untuk menafsirkan dan melaksanakan kebijakan tersebut.

2. Pelaksana Kebijakan

Pelaksana adalah individu, kelompok, atau lembaga yang bertugas menjalankan kebijakan. Pelaksana kebijakan terdiri dari aparatur pemerintah, lembaga swasta, organisasi masyarakat, atau koalisi dari berbagai aktor. Kualitas pelaksana sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi. Faktor-faktor seperti kompetensi, sikap, motivasi dan kapasitas organisasi menjadi krusial dalam tahap ini.

3. Kelompok Sasaran

Kelompok sasaran adalah masyarakat atau pihak-pihak yang menjadi objek dari kebijakan tersebut. Mereka adalah yang akan menerima manfaat

langsung atau dampak dari pelaksanaan kebijakan. Pemahaman terhadap karakteristik kelompok sasaran seperti kebutuhan mereka, budaya, tingkat pendidikan dan penerimaan terhadap perubahan sangat penting agar implementasi bisa efektif. Dalam implementasi kebijakan, terdapat karakteristik kelompok yang dijadikan sasaran pengimplementasian yaitu berdasarkan jumlah kelompok, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, umur serta kondisi sosial dan ekonomi yang akan mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi.

2.1.3 Faktor-Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Bambang Sunggono (1994) dalam (Kikin & Yaqub, 2022), terdapat faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan yaitu:

1. Isi Kebijakan

Isi kebijakan dapat menjadi faktor penghambat dalam implementasi apabila tidak memenuhi prinsip-prinsip yang ideal, baik dari segi kejelasan tujuan, keterukuran, konsistensi, maupun dukungan terhadap implementator dan target grup. Bambang Sunggono, dalam berbagai kajiannya tentang implementasi kebijakan, menegaskan bahwa sebuah kebijakan yang buruk isinya akan sulit diimplementasikan, bahkan meskipun sumber daya, aparatur dan dukungan politik tersedia dengan baik. Ada beberapa aspek penting dari isi kebijakan yang dapat menjadi sumber penghambat implementasi yaitu tujuan kebijakan yang tidak jelas, ketidaksesuaian antara tujuan dan sumber daya, formulasi kebijakan yang terlalu kompleks, ketidakkonsistenan antar instrumen kebijakan, minimnya dukungan terhadap implementator, tidak memperhatikan kepentingan kelompok sasaran dan isi kebijakan tidak adaptif terhadap perubahan lingkungan. Oleh karena itu, agar implementasi berjalan dengan baik sangat penting bagi perancang kebijakan untuk memastikan bahwa isi kebijakan tersebut memenuhi prinsip kejelasan, konsistensi, relevansi, serta dukungan nyata terhadap para pelaksana dan kelompok sasaran.

2. Informasi

Informasi memiliki peran yang sangat penting dalam tahap-tahap implementasi kebijakan. Informasi sangat dibutuhkan dari tahap perencanaan, koordinasi, hingga ke tahap pengawasan. Informasi yang dimaksud adalah informasi tentang isi kebijakan, informasi mengenai prosedur pelaksanaan, informasi mengenai tanggung jawab antar pihak yang terlibat dan informasi secara Teknik dan administratif. Informasi yang tidak jelas atau tidak tersampaikan dengan baik akan menghambat proses implementasi kebijakan karena menimbulkan kesalahpahaman, tidak tercapainya tujuan, kesulitan dalam proses evaluasi dan pengawasan, bisa jadi akan menimbulkan masalah baru merugikan masyarakat yang seharusnya dilindungi oleh kebijakan tersebut.

3. Dukungan

Dukungan dalam proses implementasi kebijakan dapat berupa dukungan dari aktor internal dan eksternal. Yang termasuk dalam aktor internal adalah birokrat atau pejabat pemerintah. Sedangkan yang termasuk dalam aktor eksternal adalah masyarakat, organisasi masyarakat sipil, media, infrastruktur dan anggaran dan lain-lain. Tanpa dukungan dari pihak-pihak tersebut maka kebijakan hanya akan jadi dokumen administratif yang tidak terealisasi dalam masyarakat. Dukungan yang tidak antusias, dukungan yang tidak maksimal, penolakan pasif atau terselubung dan tidak adanya dukungan dari infrastruktur akan menjadi penghambat dalam proses implementasi kebijakan. Oleh karena itu, dalam proses implementasi harus mempertimbangkan dan mengatur strategi untuk mendapat dan menjaga dukungan dari pihak-pihak terkait.

4. Pembagian Potensi

Pembagian potensi yang dimaksud merujuk pada distribusi sumber daya, baik itu sumber daya manusia, sumber daya finansial, kewenangan, maupun kapasitas kelembagaan yang diperlukan dalam proses implementasi kebijakan secara efektif. Pembagian potensi ini dapat menjadi penghambat proses implementasi karena adanya ketimpangan distribusi sumber daya, tidak adanya

kesesuaian antara tugas dan kapasitas, tumpang tindih dan ketidakjelasan pembagian tugas, keterbatasan akses terhadap potensi pusat dan tidak adanya pemetaan potensi yang akurat. Setiap perencanaan implementasi kebijakan harus memperhatikan secara serius pembagian potensi agar tidak terjadi ketimpangan, ketidakefisienan, hingga kegagalan dalam mencapai tujuan kebijakan.

2.1.4 Konsep Perlindungan Anak

Perlindungan anak dapat diartikan sebagai segala upaya yang dilakukan dengan tujuan untuk mencegah, merehabilitasi dan memberdayakan anak yang mengalami tindak kekerasan, eksploitasi dan penelantaran untuk menjamin kelangsungan hidupnya dan tumbuh kembang anak baik secara jasmani, rohani maupun sosialnya. Dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat (2) Tentang Perlindungan Anak, dinyatakan bahwa perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Kemudian dalam pasal 20 undang-undang tersebut, dijelaskan bahwa yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan perlindungan anak adalah negara, pemerintah, masyarakat, keluarga dan orang tua.

Jadi, perlindungan anak bukan hanya tanggung jawab negara dan orang tua tetapi, semua pihak-pihak tersebut. Perlindungan anak harus dilaksanakan secara bersama-sama agar pelaksanaannya maksimal dan efektif. Dalam Konvensi Hak Anak (*Convention on the Rights of the Child/CRC*) yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990, anak diakui sebagai individu yang memiliki hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya yang harus dilindungi oleh negara, keluarga, serta masyarakat. Anak sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kelangsungan hidup bangsa dan negara harus dijamin hak-haknya sejak dalam kandungan hingga tumbuh dewasa. Ada beberapa bentuk perlindungan anak yaitu, pertama, perlindungan preventif, yang bertujuan untuk mencegah anak dari tindakan kekerasan, eksploitasi dan penelantaran. Kedua, perlindungan kuratif, perlindungan yang diberikan saat anak

menjadi korban kekerasan seperti pelayanan medis untuk mengobati luka secara fisik yang dialami anak akibat kekerasan. Ketiga, perlindungan rehabilitatif yang merupakan perlindungan untuk memulihkan Kembali fisik dan mental anak akibat mengalami tindakan kekerasan. Dan yang keempat, perlindungan represif yaitu perlindungan melalui penegakan hukum bagi pelaku kekerasan terhadap anak atau pelanggar hak anak (Capah & Fikri, 2023).

2.2 Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama dan Tahun Penelitian	Judul Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Shafira Puteri Ramadhani (2022). Sinta 4 https://jurnal.unpad.ac.id/focus/article/view/39080	Implementasi Program Perlindungan Sosial Bagi Anak Korban Tindak Kekerasan.	Kualitatif	Hasil penelitian ini menggambarkan implementasi program perlindungan social bagi anak yang dilakukan oleh DP3AKB dalam upaya penanganan kekerasan terhadap anak melalui beberapa aspek yaitu, <i>communicatio</i>

				<i>n, resources, attitudes, bureaucracy.</i> • Kegiatan program tersebut dapat berjalan karna adanya komunikasi yang koordinatif, sumberdaya yang dialokasikan untuk pelaksanaan dan sikap para implementator yang berdedikasi tinggi dan kompeten.
2.	Endang Prastini (2024). Sinta 5 http://jurnal.stkipkusumanegara.ac.id/in	Kekerasan Terhadap Anak dan Upaya Perlindungan Anak di Indonesia.	Kualitatif	• Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa kekerasan terhadap anak berdampak serius pada

	dex.php/citizenshipvirtues/article/view/2043			kesejahteraan hidup anak baik secara mental dan fisik. • Pendidikan dan kesadaran penting untuk mencegah kekerasan terhadap anak. Perlindungan terhadap anak adalah kewajiban masyarakat dan pemerintah. Lembaga seperti Dinas P3AP2KB sangat berperan dalam kasus ini. Semua pihak perlu menciptakan lingkungan yang aman untuk anak-
--	--	--	--	---

				anak.
3.	Ingrid Debora Sirait (2023) Sinta 4 https://fhukum.unpatti.ac.id/jurnal/pamali/article/view/2037/pdf	Upaya Perlindungan Hukum Polres Maluku Tengah Terhadap Anak Korban Tindakan Pencabulan	Kualitatif	Upaya yang dilakukan Polres Maluku Tengah terhadap anak korban Tindakan pencabulan adalah menempatkan ditempat khusus, pemanggilan P2TP2A dan berkoordinasi dengan pemda setempat, mewawancarai anak korban tindak pencabulan tersebut didampingi oleh orang tua, merahasiakan identitas korban dan mendapat informasi

				perkembangan. • Penanganan tindak pidana pencabulan terhadap anak di Maluku Tengah belum berjalan maksimal karena dalam hal ini belum nampak peran pemerintah dalam memberikan bantuan hukum khususnya melalui layanan jasa hukum melalui kuasa hukum untuk memproses penyelidikan hingga putusan sesuai Undang-Undang perlindungan
--	--	--	--	--

				anak.
4.	Nova Ardianti (2021) Sinta 4 https://journal.umy.ac.id/index.php/mlsj/article/view/11493	Perlindungan Hukum Terhadap Anak Korban Tindak Penganiayaan Ditinjau Dari Undang-Undang Perlindungan Anak	Kualitatif	• Hasil dari penelitian ini menunjukkan hasil dari pengaturan hak anak yang menjadi korban penganiayaan adalah dengan melihat hak-hak anak yang terdapat dalam Undang-Undang perlindungan anak. • Ketentuan hukum mengatur perlindungan hukum terhadap anak. Menimbang berat atau ringannya pidana yang dijatuhkan. Peraturan yang

				dijadikan acuan adalah Undang-Undang No. 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak.
5.	Vivin Restia (2020) Sinta 3 https://jurnal.untirta.ac.id/index.php/nhk/article/view/5018	Perlindungan Hukum Terhadap Anak Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga	Kualitatif	• Perlindungan hukum terhadap anak korban KDRT adalah dengan memberikan bantuan hukum, merahasiakan identitas, penangkapan pelaku dengan bukti, pemberian bantuan lain berupa layanan kesehatan dan upaya rehabilitasi. • Pentingnya untuk diadakan sosialisasi

				mengenai UU PKDRT, UU Perlindungan Anak, UU Kesejahteraan Anak kepada masyarakat dan sekolah melalui Kerjasama aparat kepolisian, Dinas P3AP2KB dan LSM agar masyarakat memahami lebih dalam lagi terkait KDRT dan hak-hak anak.
6.	Maya Sri Novita (2023) Sinta 4 https://jurnal.mitrasmart.co.id/index.php/jm/article/view/96	Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Tindak Pidana Kekerasan Terhadap Anak Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia	Kualitatif	• Hasil dari penelitian ini menunjukkan hukuman pidana bagi pelaku kekerasan terhadap anak yaitu, apabila

				menyebabkan kematian seorang anak maka pelaku akan dipidana penjara selama 15 tahun dan denda paling banyak lima miliar rupiah. • Pasal 76E Undang-Undang No. 35 Tahun 2014 mengatur bahwa tidak seorang pun boleh melakukan kekerasan atau ancaman kekerasan terhadap anak, pemaksaan, berbohong dan memperdaya anak serta melakukan Tindakan tercela atau
--	--	--	--	--

				tidak senonoh terhadap anak. Sanksi dan pertanggungjawaban terhadap pelaku sesuai pasal 76E diatur dalam dalam pasal 82 Undang-Undang No. 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak.
7.	Sofia Rahma (2024) Sinta 4 https://journalpedia.com/1/index.php/jukik/article/download/3482/3600	Implementasi Kebijakan Penanganan Kekerasan Terhadap Anak di Kota Tangerang	Kualitatif	Hasil dari penelitian ini menemukan bahwa Dinas P3AP2KB Kota Tangerang telah melaksanakan kebijakan kekerasan terhadap anak setiap tahunnya

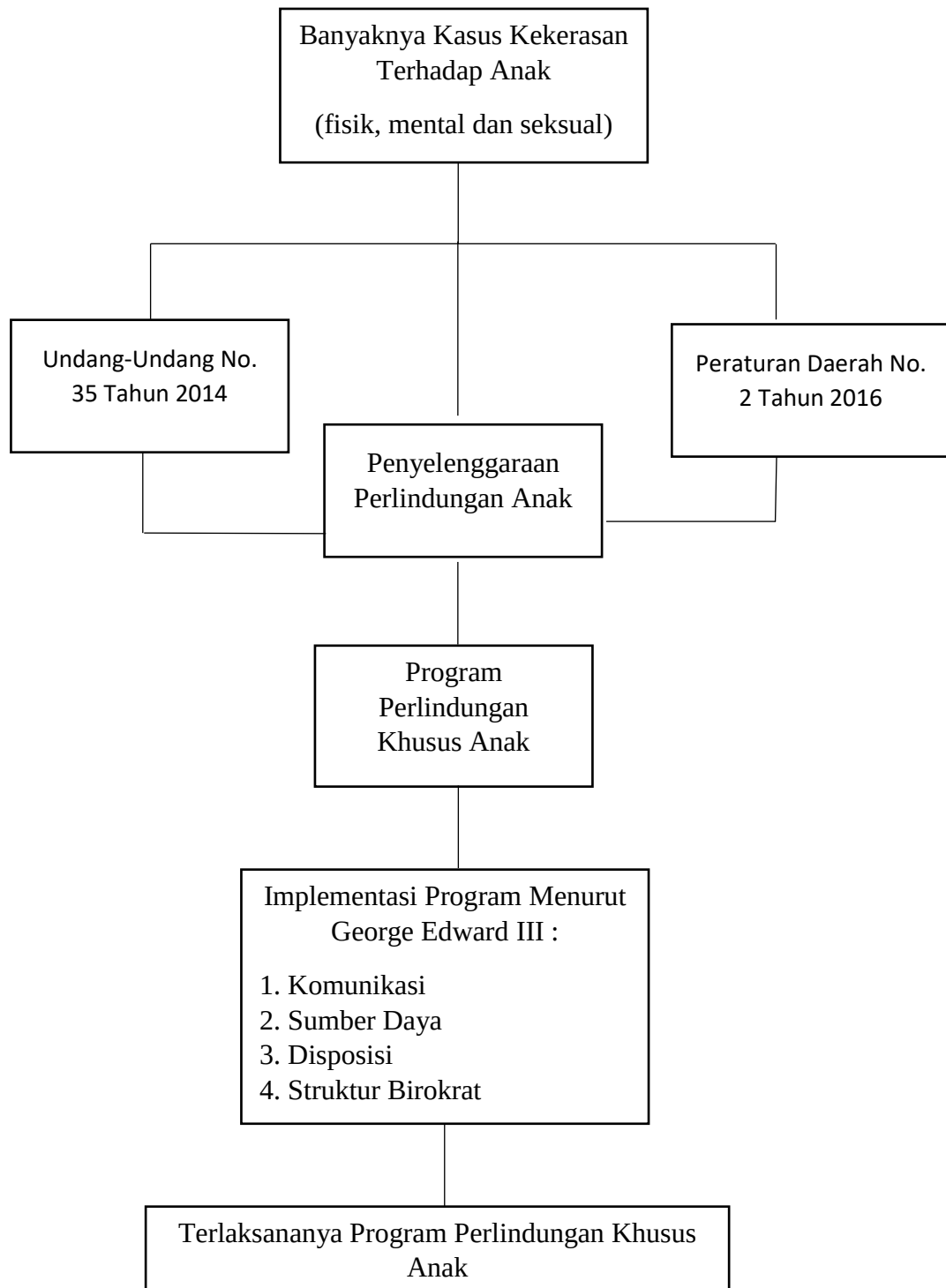
				namun masih belum bisa dikatakan berjalan dengan baik karena adanya keterbatasan sumber daya manusia, kurangnya kesadaran serta minat masyarakat yang menjadi saksi untuk mengakses informasi mengenai layanan perlindungan dan pelaporan kekerasan.
--	--	--	--	---

Berdasarkan kajian terhadap tujuh penelitian terdahulu mengenai perlindungan anak korban kekerasan, dapat disimpulkan bahwa sebagian besar penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dan berfokus pada implementasi kebijakan, peran lembaga pemerintah seperti Dinas P3AP2KB, serta penegakan hukum melalui kepolisian dan sistem peradilan. Penelitian-penelitian ini menyoroti pentingnya komunikasi yang baik, ketersediaan sumber daya, serta sikap dan kompetensi para pelaksana kebijakan dalam mendukung perlindungan

anak. Selain itu, penelitian juga menekankan bahwa kekerasan terhadap anak berdampak serius baik secara fisik maupun mental, dan bahwa perlindungan anak merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, lembaga sosial, dan masyarakat. Namun demikian, masih terdapat kendala dalam implementasi kebijakan seperti keterbatasan sumber daya manusia, kurangnya kesadaran masyarakat, serta lemahnya koordinasi antar instansi terkait.

Adapun celah atau gap yang ditemukan dari kajian tersebut antara lain adalah belum adanya pendekatan interdisipliner yang menyeluruh, karena sebagian besar penelitian hanya meninjau dari aspek hukum atau kebijakan saja tanpa mempertimbangkan aspek psikososial, pendidikan, atau budaya. Selain itu, semua penelitian bersifat kualitatif, sehingga belum ada penelitian yang menggunakan pendekatan kuantitatif atau *mixed method* untuk mengukur secara empiris efektivitas kebijakan perlindungan anak. Peran keluarga dan masyarakat sebagai aktor penting dalam perlindungan anak juga belum banyak dieksplorasi secara mendalam. Di samping itu, belum banyak kajian yang melakukan evaluasi terhadap efektivitas program perlindungan anak yang telah dijalankan oleh lembaga-lembaga terkait. Terakhir, aspek perlindungan anak di era digital juga belum menjadi fokus dalam penelitian-penelitian yang ada, padahal media sosial dan teknologi saat ini memiliki pengaruh besar dalam dinamika kekerasan terhadap anak. Gap-gap inilah yang dapat menjadi dasar untuk penelitian selanjutnya agar memberikan kontribusi yang lebih komprehensif dalam upaya perlindungan anak korban kekerasan.

2.3 Kerangka Pemikiran



Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran