BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka terkait Permasalahan

1. Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan Publik

Kemungkinan besar definisi kebijakan publik yang paling populer dan mudah diingat karena paling sederhana dan singkat adalah definisi yang ditawarkan oleh Thomas Dye (2025) *anything a government chooses to do or not to do* yang bisa diterjemahkan sebagai apa pun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Definisi ini menyoroti peran tindakan (atau ketidakaktifan) pemerintah dalam membentuk kebijakan publik. Baik itu memberlakukan undang-undang baru, menerapkan program baru, atau memilih untuk tidak menangani masalah tertentu, keputusan-keputusan ini secara kolektif membentuk kebijakan publik.

Adapun Herdiana (2025) memberikan perspektif yang sedikit berbeda dengan mendefinisikan kebijakan publik sebagai akibat dari aktivitas pemerintah. Dalam pandangannya, kebijakan publik dilihat sebagai hasil dari berbagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan fungsinya. Dengan kata lain, kebijakan publik mencakup semua tindakan dan keputusan pemerintah yang berdampak pada masyarakat secara keseluruhan. Definisi ini menunjukkan bahwa kebijakan publik tidak hanya terbatas pada program atau rencana, tetapi juga mencakup dampak nyata yang dirasakan oleh masyarakat.

Sementara itu, James Anderson (Iriawan, 2024) menyoroti kebijakan publik sebagai suatu tindakan yang disengaja dan direncanakan dengan tujuan tertentu serta diikuti oleh satu atau lebih aktor kebijakan untuk mengatasi masalah-masalah yang menjadi perhatian utama mereka. Ia juga menunjukkan bahwa kebijakan publik bersifat relatif stabil. Hal itu berarti bahwa kebijakan tersebut tidak berubah secara drastis dalam waktu singkat, tetapi memiliki durasi implementasi yang cukup panjang. Misalnya, dalam kasus meningkatnya tingkat kriminalitas di suatu kota, kebijakan publik yang dirancang untuk mengatasi masalah tersebut dapat berupa penguatan keamanan melalui penambahan personel kepolisian atau program rehabilitasi untuk pelaku kejahatan.

b. Konsep dan Ruang Lingkup Kebijakan Publik

Untuk menciptakan pembangunan yang optimal, pemerintah menciptakan beberapa kebijakan yang nantinya digunakan untuk membantu dalam memenuhi kebutuhan utama dan menyelesaikan masalah di masyarakat. Lahirnya suatu kebijakan publik tidak lain karena ada landasan yang digunakan untuk menyelesaikan masalah yang terjadi di masyarakat. Tidak lain kegunaan kebijakan publik diorientasikan untuk pemenuhan kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang pada awal kebijakan ditetapkan oleh para pihak (stakeholders).

Kebijakan publik oleh Dewi (2022) diartikan sebagai suatu rangkaian keputusan yang saling memiliki hubungan yang diterbitkan oleh badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Suatu kebijakan memiliki kaitan dengan proses pengambilan keputusan yang bertujuan untuk

melanjutkan suatu tindakan yang akan dilakukan. Kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang dibuat oleh pemegang otoritas publik yang keberadaannya mengikat orang banyak. Kebijakan publik harus dibuat oleh pemegang mandat yang telah diberikan oleh publik atau orang banyak karena memiliki perwakilan atas banyak orang.

Dalam negara modern, kebijakan publik terutama berfokus pada pelayanan kepada masyarakat. Prioritas utama negara adalah menjaga pertahanan dan meningkatkan kualitas hidup rakyat. Selain itu, kebijakan publik juga harus mampu menampung berbagai kepentingan yang berbeda, lalu menyatukannya agar dapat mencapai prioritas bersama serta menangani hal-hal yang mendesak dalam mengatur kepentingan yang lebih luas.

Selanjutnya menurut Dewi (2022) kebijakan menjadi suatu konsep meliputi beberapa hal berikut ini :

a) Ketetapan, ketentuan-ketentuan yang memiliki pengaruh mengikat pada suatu kebijakan.
b) Maksud, terciptanya suatu kebijakan ialah untuk mencapai tujuan tertentu serta mengatasi berbagai permasalahan yang muncul.
c) Keputusan yang bisa dilaksanakan maupun tidak dilaksanakan suatu kepentingan.
d) Suatu proses pelaksanaan dari hal-hal yang telah ditetapkan

Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan yang saling terkait, dibuat oleh pemegang otoritas atau pejabat pemerintah yang memiliki mandat dari masyarakat. Kebijakan ini bersifat mengikat dan diarahkan untuk memenuhi kebutuhan pokok serta menyelesaikan permasalahan yang

terjadi di tengah masyarakat. Ruang lingkup kebijakan publik mencakup empat hal utama:

a) Adanya ketetapan yang mengikat
b) Memiliki maksud atau tujuan tertentu untuk mengatasi masalah
c) Berupa keputusan yang dapat dilaksanakan atau tidak dilaksanakan sesuai kepentingan
d) Merupakan proses pelaksanaan dari hal-hal yang telah ditetapkan.

Dengan demikian, kebijakan publik tidak hanya berorientasi pada pemenuhan kebutuhan masyarakat, tetapi juga pada proses pengambilan keputusan yang strategis dan berkelanjutan.

c. Aktor dan Pelaku Kebijakan Publik

Dalam proses kebijakan publik, terdapat berbagai aktor yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung; baik dari sektor pemerintahan, swasta, maupun masyarakat. Setiap aktor memiliki peran penting dalam memengaruhi jalannya proses kebijakan; mulai dari perumusan, pelaksanaan, hingga evaluasi kebijakan. Para Aktor ini dapat berkontribusi dengan cara yang berbeda-beda sesuai dengan kepentingan, tujuan, dan kekuasaan mereka. (Muadi (2016) menyebutkan bahwa aktor-aktor dalam proses kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi beberapa tipe berikut :

1) Aktor Negara (Pelaku Resmi)

Aktor negara adalah aktor utama dalam proses kebijakan publik yang terdiri dari lembaga-lembaga pemerintahan di berbagai tingkat, mulai dari pusat hingga daerah. Aktor negara memiliki otoritas formal dalam 56 TEORI KEBIJAKAN PUBLIK merumuskan, mengesahkan, dan

mengimplementasikan kebijakan publik. Beberapa aktor negara yang paling berperan dalam proses kebijakan meliputi sebagai berikut.

a. Eksekutif

Pejabat eksekutif seperti presiden, menteri, gubernur, bupati, dan wali kota memiliki kekuasaan untuk merancang kebijakan, memutuskan sesuatu, dan memastikan kebijakan itu berjalan sesuai rencana. Pada skala nasional, presiden dan kabinetnya biasanya menjadi tokoh sentral dalam pengambilan inisiatif kebijakan publik.

b. Legislatif

Parlemen atau DPR bertugas membahas, mengesahkan, atau menolak usulan kebijakan dari eksekutif. Di samping itu, mereka juga bertindak sebagai pengawas jalannya kebijakan yang dilaksanakan pemerintah.

c. Birokrasi

Aparatur Sipil Negara (ASN) atau pegawai pemerintah bertanggung jawab melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan. Birokrasi berperan mengimplementasikan kebijakan di lapangan serta menangani aspek administrasi dan teknis operasional kebijakan.

d. Yudikatif

Pengadilan dan lembaga peradilan memiliki peran penting dalam proses kebijakan, terutama dalam menegakkan hukum dan menyelesaikan sengketa yang timbul akibat kebijakan publik. Putusan yudikatif dapat mempengaruhi jalannya suatu kebijakan, khususnya jika ditemukan pelanggaran hukum atau ketidakadilan dalam implementasinya.

2) Aktor Non Negara (Pelaku tidak resmi)

Pelaku ini berasal dari luar lembaga resmi atau pihak swasta maupun organisasi massa, partai politik dan juga warga negara. Pelaku ini tidak memiliki wewenang dalam pembuatan maupun penyusunan kebijakan. Aktor ini memiliki peran untuk ikut serta dalam melaksanakan kebijakan serta bisa memberikan masukan atau saran sesuai yang mereka inginkan. Tetapi apa yang warga sampaikan juga tidak memungkinkan bahwa saran yan yang diberikan akan diterima. Pelaku pembuat kebijakan sudah mempunyai targetsendiri dalam mengelola tugas-tugasnya. Pelaksanaan dari kebijakan terdiri dari tiga unsur, yaitu :

1) Spesifikasi rincian program
2) Alokasi sumber daya
3) Keputusan

Pelaksanaan kebijakan memberikan dampak pada keberhasilan kebijakan tersebut. Apabila suatu kebijakan memberikan dampak positif bagi masyarakat maka suatu kebijakan tersebut bisa dikatakan berhasil. Pelaksanaan kebijakan merupakan suatu kegiatan maupun aktivitas untuk mewujudkan keputusan kebijakan agar mencapai tujuan.

Proses kebijakan terdapat beberapa proses perumusan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan. Proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan diimplementasikan oleh kelompok penekan atau yang dikenal dengan petinggi politik. Hasil dari sebuah kebijakan ialah kinerja kebijakan. Maka dari itu, sebuah kebijakan bersifat dinamis. Kebijakan dapat diciptakan dalam rentang waktu yang tidak dapat ditentukan serta sebagai bentuk pemecahan permasalahan atas kejadian-kejadian yang ada pada masyarakat (Dewi, 2022).

Aktor kebijakan publik mempunyai kewajiban untuk bertanggung jawab serta mengelola kebijakan untuk mengimplementasikannya. Hasil

dari penerapan atau implementasi dari kinerja aktor kebijakan publik memberikan pengaruh terhadap proses yang berbeda.

2. Implementasi Kebijakan Publik

a. Definisi Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan menurut Fauzan (2024) adalah cukup membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien.

Menurut Grindle (2012), "menyatakan implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu". Sedangkan Horn "mengartikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh baik individu individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan". Dari beberapa definisi diatas dapat diketahui bahwa Implementasi Kebijakan menyangkut pada tiga hal yaitu:

1) Kebikan publik mempunyai tujuan atau sasaran.
2) kebijakan publik adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan.
3) Adanya hasil atau laporan kebijakan publik.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan aktivitas atau kegiatan sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran

kebijakan itu sendiri. Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum, dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menyelenggarakan kebijakan guna meraih dampak dan tujuan yang diinginkan. Pada sisi lain implementasi merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran maupun (output) maupun sebagai suatu dampak (outcome).

b. Proses Implementasi Kebijakan

Tujuan dari suatu kebijakan dan realisasinya dalam proses pelaksanaan pemerintahan sangat berhubungan. Tujuan dari adanya kebijakan adalah untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang muncul dimasyarakat serta menciptakan kesejahteraan. Dan dalam pengimplementasiannya pemerintahan harus sudah mempersiapkan apa program kan kegiatan seperti apa yang mampu memberikan solusi bagi suatu masalah yang terjadi. Dalam konteks ini, implementasi dimaknai sebagai suatu kebijakan yang diarahkan untuk kepentingan publik atau masyarakat luas. Keberhasilan suatu kebijakan dapat dinilai dari manfaat dan dampak yang muncul setelah kebijakan tersebut dijalankan atau diterapkan. Implementasi sendiri merupakan tindak lanjut atau proses eksekusi yang dilakukan setelah tahap perencanaan kebijakan selesai.

Menurut Jones (1991) dalam buku (Dewi, 2022) mengemukakan terdapat beberapa dimensi dalam pelaksaan pemerintah yang berkaitan erat dengan program yang telah disahkan, kemudian menentukan implementasinya dan membahas stakeholder yang akan terlibat dalam proses implementasi kebijakan. Dengan demikian, proses implementasi

mencakup aktivitas-aktivias merujuk pada penempatan suatu progam yang berdampak, meliputi 3 tindakan utama dalam implementasi kebijakannya, yakni :

a) Interpretasi.

Dalam hal ini, interpretasi berperan untuk memberikan makna atau penafsiran terhadap suatu program atau kebijakan yang dinilai perlu ada, serta pelaksanaannya diyakini akan membawa dampak positif bagi khalayak umum.

b) Organisasi atau instansi

Berfungsi sebagai wadah atau tempat di mana suatu kebijakan diletakkan agar dapat diterima oleh masyarakat atau pihak terkait.

c) Aplikasi

Aplikasi ini berhubungan erat dengan perlengkapan yang dibutuhkan guna mendukung pelayanan.

Sejalan dengan poin-poin yang telah diuraikan di atas, implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab dalam menjalankan kebijakan atau program, serta upaya menumbuhkan kepatuhan di kalangan kelompok sasaran. Lebih dari itu, implementasi juga berkaitan dengan jaringan kekuatan ekonomi, politik, dan sosial yang kemudian akan memengaruhi perilaku para pemangku kepentingan (stakeholder) yang terlibat. Pada akhirnya, pengaruh tersebut dapat menghasilkan dampak baik yang diharapkan (intended) maupun yang tidak diharapkan (negative effect).

c. Model Implementasi Kebijakan

a) Model George C. Edwards III

Menurut George C. Edward III (Guritno & Parwiyanto, 2024), implementasi Kebijakan dipengaruhi empat variabel, yaitu :

a. Komunikasi

Agar sebuah kebijakan dapat berjalan efektif, aturan dan tujuannya harus dipahami dengan jelas oleh para pelaksana di lapangan melalui komunikasi yang tepat dan konsisten, karena informasi yang berbeda atau sengaja ditahan dapat menyebabkan interpretasi yang keliru. Dengan kata lain, kurangnya komunikasi yang baik merupakan masalah serius yang dapat menggagalkan implementasi kebijakan.

b. Sumber Daya

Kejelasan aturan dan komunikasi yang akurat saja tidak cukup untuk menjamin keberhasilan suatu program jika para pelaksana tidak didukung oleh sumber daya yang memadai. Sumber daya ini mencakup jumlah staf yang cukup dengan keahlian yang sesuai, informasi yang relevan tentang cara menjalankan program dan kepatuhan terhadap aturan, kewenangan yang jelas untuk mengelola jalannya program, serta fasilitas pendukung seperti dana, peralatan, dan kantor. Jika sumber daya manusia terbatas, kemampuan mereka harus ditingkatkan melalui manajemen yang baik, terutama jika program tersebut membutuhkan keahlian khusus. Intinya, kekurangan dalam salah satu komponen sumber daya ini akan membuat program mustahil berjalan dengan optimal.

c. Disposisi atau sikap

Sikap para pelaksana di lapangan sangat menentukan berhasil atau tidaknya sebuah kebijakan; jika mereka setuju dengan isi

kebijakan, mereka akan menjalankannya dengan antusias, namun jika tidak setuju, mereka bisa saja menolak atau menghindarinya meskipun paham tujuannya. Oleh karena itu, dukungan dari pimpinan menjadi krusial, yang bisa diwujudkan dengan menjadikan kebijakan sebagai prioritas, memilih pelaksana yang mendukung program dengan mempertimbangkan aspek demografi, serta menyediakan dana yang cukup untuk memberi insentif agar mereka bekerja secara total.

d. Struktur Birokrasi

Keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada ketersediaan sumber daya dan pemahaman pelaksana, tetapi juga sangat ditentukan oleh struktur birokrasi tempat mereka bekerja. Struktur ini mencakup karakteristik, norma, dan pola hubungan dalam instansi yang dapat memfasilitasi atau justru menghambat jalannya program. Jika struktur birokrasi tidak mendukung, koordinasi yang diperlukan untuk menangani kebijakan yang kompleks akan terganggu, menyebabkan pemborosan sumber daya dan kegagalan implementasi karena perubahan yang diterapkan akan mempengaruhi individu dan sistem yang ada di dalam birokrasi tersebut.

a) Model Merilee S. Grindle

Pendekatan model Grindle memahami implementasi kebijakan sebagai suatu proses politik dan administratif. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (outcomes), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih.

Pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari dua hal, yaitu:

1) Proses: apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (designed) dengan merujuk pada aksi kebijakannya;
2) Tujuan: yaitu apakah tujuan kebijakan tercapai berdasarkan indikator:
    a. Impak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok;
    b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran.

b) Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn

Dalam model Van Meter dan Van Horn (yang termasuk dalam pendekatan top-down), implementasi dipandang sebagai suatu abstraksi atau kinerja yang sengaja dijalankan untuk mencapai hasil implementasi kebijakan publik yang optimal. Model ini berasumsi bahwa proses implementasi kebijakan berlangsung secara linier, yaitu dimulai dari keputusan politik yang tersedia, dilanjutkan dengan pelaksana di lapangan, dan berakhir pada kinerja kebijakan itu sendiri.

Dalam konteks model Metter dan Horn ini, variabel-varibel yang memengaruhi kinerja kebijakan publik adalah:

a. Ukuran dan tujuan kebijakan : kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya, jika - dan hanya jika – ukuran dan tujuan kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan.
b. sumber daya: sumber daya manusia adalah sumber daya paling menentukandisamping sumber daya yang lain seperti finansial, waktu;

c. karakteristik agen pelaksana: mencakup organisasi formal dan informal yang harus disesuaikan dengan objek atau entitas tertentu yang diharapkan berubah. Mengubah perilaku manusia misalnya, dibutuhkan karakteristik agen yang tegas, jelas, konsisten;
d. sikap/kecenderungan (disposisi) para pelaksana: sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana bisa saja terjadi karena acap suatu kebijakan bukanlah formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permsalahan yang dirasakan;
e. komunikasi antarorganisasi dan aktivias pelaksana: semakin baik koordinasi dan komunikasi di antara pihak yang terlibat dalam proses implementasi, maka asumsinya terjadinya kesalahan akan sangat kecil
f. lingkungan ekonomi, sosial, dan politik: lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tiak kondusif dapat menjadi akar kegagalan kinerja implementasi kebijakan, demikian sebaliknya.

3. Analisis Kebijakan Publik

a. Definisi Analisis Kebijakan Publik

Dalam analisis kebijakan, kata analisis digunakan dalam pengertian umum, termasuk penggunaan intuisi dan pengungkapan pendapat serta mencakupi tidak hanya pengujian kebijakan dengan memilah-milahkannya ke dalam sejumlah komponen-komponen, tetapi juga perancangan dan sintesis alternatif baru. Kegiatan yang dicakup analisis direntang luas mulai dari penelitian untuk menjelaskan atau memberikan pandangan-pandangan terhadap isu-isu atau masalahmasalah yang terantisipasi sampai

mengevaluasi suatu program lengkap. Secara umum, analisis kebijakan dipahami sebagai cara untuk menghasilkan pengetahuan dan segala proses dalam kebijakan (Handoyo, 2012). Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan, analisis kebijakan meneliti tentang sebab, akibat, dan kinerja kebijakan dan program publik.

Menurut Dunn (Safitri et al., 2021) analisis kebijakan juga dapat dipahami sebagai disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai tipe metode inkuiri dan argumen untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan bagi kebijakan yang dimanfaatkan dalam lapangan politik guna memecahkan masalah-masalah kebijakan.

Atas dasar inilah, jenis analisis kebijakan terdiri atas serangkaian aktivitas pada spektrum pengetahuan dalam proses kebijakan, pengetahuan untuk proses kebijakan, dan pengetahuan tentang proses kebijakan. Jenis analisis ini dapat dikategorikan dalam dua bentuk, yaitu analisis kebijakan dan analisis untuk kebijakan. Analisis kebijakan mencakupi dua hal, yaitu determinasi kebijakan dan isi kebijakan. Determinasi kebijakan adalah analisis yang berkaitan dengan cara pembuatan kebijakan, mengapa, kapan, dan untuk siapa kebijakan dibuat. Isi kebijakan mencakupi deskripsi tentang kebijakan tertentu dan bagaimana ia berkembang dalam hubungannya dengan kebijakan sebelumnya. Analisis ini juga didasari oleh informasi yang disediakan oleh kerangka nilai teoretis yang mencoba memberikan kritik terhadap kebijakan.

Analisis terhadap suatu kebijakan mencakup dua hal, yaitu advokasi kebijakan dan informasi untuk kebijakan. Advokasi kebijakan berwujud riset serta argumen yang bertujuan untuk memengaruhi agenda kebijakan, baik di

lingkungan pemerintahan maupun di luarnya. Sementara itu, informasi untuk kebijakan merupakan analisis yang bertujuan menyediakan data dan pengetahuan bagi proses pembuatan kebijakan. Informasi ini dapat berupa rekomendasi atau hasil riset internal dan eksternal yang rinci, mencakup aspek kualitatif serta penilaian terhadap suatu kebijakan.

Berdasarkan pandangan sejumlah teori kebijakan publik yang telah dikemukakan, dapat ditarik sebuah benang merah bahwa analisis kebijakan pada dasarnya merupakan serangkaian upaya atau kegiatan yang didasarkan pada pengetahuan dan riset. Kegiatan ini memberikan landasan pertimbangan bagi para pengambil kebijakan atau keputusan untuk mengevaluasi suatu kebijakan yang telah dilaksanakan, maupun untuk menilai konsekuensi dari kebijakan publik, baik sebelum maupun sesudah kebijakan tersebut dijalankan. Tujuan dari analisis kebijakan tersebut adalah agar keputusan yang dihasilkan memberikan lebih banyak manfaat dibandingkan kerugian.

a. Bentuk Analisis Kebijakan

Menurut Dunn Analisis kebijakan memiliki tiga bentuk, yaitu analisis kebijakan prospektif, analisis kebijakan retrospektif, dan analisis kebijakan terintegrasi (Nur & Guntur, 2019).

a) Analisis kebijakan prospektif, menghasilkan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan yang memberi ciri kepada cara beroperasinya para ekonom, analis sistem dan peneliti operasi. Analisis kebijakan prospektif tidak jarang menghasilkan jurang pemisah antara pemecahan masalah yang diunggulkan dan upaya-upaya pemerintah untuk memecahkannya
b) Analisis kebijakan Retrospektif, merupakan penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan, mencakupi

berbagai kegiatan yang dikembangkan oleh tiga kelompok. Pertama, analisis yang berorientasi pada disiplin, kedua, analis yang berorientasi pada masalah, dan kelompok analis ketiga adalah analis yang berorientasi pada aplikasi.

c) Analisis kebijakan yang terintegrasi, merupakan bentuk analisis yang merekomendasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Seorang analis kebijakan yang menggunakan pendekatan terintegrasi tidak hanya dituntut untuk menghubungkan antara tahap analisis retrospektif (ke belakang) dan prospektif (ke depan), tetapi juga harus senantiasa menghasilkan dan mengubah bentuk informasi secara berkelanjutan. Artinya, analis tersebut perlu terlibat dalam proses transformasi komponen informasi-kebijakan secara berulang, bagaikan perputaran jarum jam, sebelum akhirnya ditemukan solusi yang memuaskan bagi permasalahan kebijakan. Dengan demikian, analisis terintegrasi ini bersifat terus-menerus, berulang-ulang, dan tidak memiliki titik akhir.

b. Model Analisis kebijakan

Ada beberapa model analisis kebijakan publik yang dapat diaplikasikan dan dikembangkan oleh seorang analis, yang masingmasing memiliki keunggulan dan kelemahan.

1) Model Analisis Kebijakan versi Dunn

Menurut Dunn dalam (Handoyo, 2012), analisis kebijakan adalah aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan ini dilakukan dalam proses politik.

Dalam pandangan Dunn, metode analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah, yaitu:

a) Definisi, yang menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.
b) Prediksi, yang menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu.
c) Preskripsi, yang menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif di masa mendatang.
d) Deskripsi, yang menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari penerapan alternatif kebijakan.
e) Evaluasi, yang menunjukkan kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan masalah.

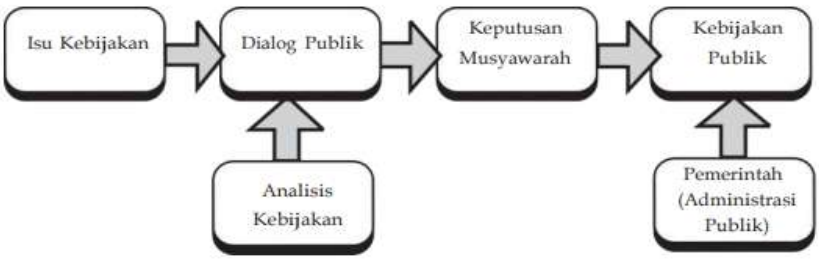
2) Analisis Kebijakan Deliberatif

Analisis kebijakan deliberatif berkaitan dengan implementasi good governance.

Ukuran good governance ada empat yaitu, transparansi, adil, akuntablitas, dan responsibiliti (Handoyo, 2012). Analisis kebijakan deliberatif berdasarkan praktik good governance dikembangkan oleh Maarten Hajer dan Henderik Wagenaar. Dalam kaitan dengan model analisis deliberatif, Innes dan Booker, mengemukakan The Sacramento Water Forum sebagai forum konstituen atau para pihak (stakeholders), yang terdiri atas lebih dari 12 orang wakil publik, yang merumuskan kebijakan publik bidang air di kawasan California dalam (Handoyo, 2012). Keputusan forum tersebut dijadikan pertimbangan pemerintah dalam membuat kebijakan publik. Dalam hal ini, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik tidak dibuat oleh kaum teknokrat, tetapi dibuat oleh para

pihak yang terlibat langsung dalam bidang yang ditangani.

Proses pengambilan keputusan secara musyawarah (deliberatif) berbeda dengan pendekatan teknokratik. Dalam pendekatan teknokratik, peran analis kebijakan hanyalah sebagai fasilitator, yaitu membantu masyarakat agar bisa menentukan sendiri keputusan kebijakan yang berdampak pada hidup mereka. Sementara itu, proses kebijakan berdasarkan model musyawarah dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 2. Model Deliberatif

Dalam model deliberatif, peran pemerintah sebagai legislator kehendak publik. Analis berperan sebagai prosesor proses dialog publik yang menghasilkan keputusan publik untuk dijadikan sebagai kebijakan publik. Di Indonesia, model deliberatif ini terkenal dengan nama musyawarah mufakat. Musyawarah mufakat tersebut memiliki payung hukumnya dalam ideologi nasional Pancasila dan UUD 1945.

4. Pernikahan Dini

a. Definisi Pernikahan Dini

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 (1974) tentang Perkawinan dinyatakan bahwa "perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa". Berangkat dari definisi

normatif tersebut, praktik pernikahan yang menyimpang dari ketentuan batas usia ideal kemudian menjadi perhatian serius dalam penelitian ini.

Menurut Indawati et al., (2024) Pernikahan pada dasarnya baru dapat dilaksanakan apabila kedua pihak telah dianggap dewasa dan siap menjalankan tanggung jawab dalam kehidupan berumah tangga. Secara hukum, Undang-Undang Perkawinan Tahun 1974 mengatur usia minimum menikah bagi laki-laki maupun perempuan adalah 19 tahun. Pembatasan usia tersebut bertujuan untuk mewujudkan keluarga yang harmonis dan sejahtera. Namun pada kenyataannya, pernikahan di bawah usia 19 tahun masih kerap terjadi di Indonesia, bahkan telah menjadi tradisi yang mengakar di sejumlah daerah.

Menurut (Rosamali & Arisjulyanto, 2020) pernikahan dini dapat didefinisikan sebagai praktik pernikahan yang melibatkan salah satu atau kedua pasangan yang masih berusia di bawah batas usia minimal yang ditetapkan oleh hukum atau norma sosial yang berlaku. Dalam konteks Indonesia, pernikahan dini sering kali terjadi pada individu yang belum mencapai usia legal untuk menikah, yang dapat menimbulkan berbagai dampak negatif, terutama terkait dengan kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan sosial.

Pernikahan dini menunjukkan kondisi di mana proses pemikiran dan kematangan emosi individu masih belum stabil, sehingga pasangan muda belum terbiasa menghadapi permasalahan rumah tangga dan berisiko mengalami stres dalam membina kehidupan berumah tangga (Fadilah, 2021).

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS, 2024), terdapat tujuh provinsi di Indonesia dengan angka pernikahan sebelum 18 tahun tertinggi. Peringkat pertama ditempati oleh Provinsi Nusa

Tenggara Barat dengan persentase mencapai 14,96%. Selanjutnya, Papua Selatan berada di posisi kedua dengan angka 14,4%, disusul Sulawesi Barat pada peringkat ketiga sebesar 10,71%. Data ini menunjukkan bahwa Sulawesi Barat termasuk dalam lima besar provinsi dengan kasus pernikahan wanita di usia sangat muda terbanyak di Indonesia. Kondisi ini tentu menjadi pekerjaan rumah serius bagi pemerintah daerah, terutama untuk memastikan bahwa praktik pernikahan dini dapat ditekan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

1) Faktor-faktor Penyebab Pernikahan Dini

Isu pernikahan dini telah menjadi perhatian serius di kalangan negara berkembang, khususnya Indonesia, karena menjadi determinan penting dalam perumusan kebijakan dan program pembangunan negara. Praktik ini menimbulkan berbagai risiko yang pada akhirnya dapat merugikan kepentingan nasional, terutama dalam hal kualitas sumber daya manusia. Berbagai faktor yang mempengaruhi terjadinya pernikahan dini, baik internal maupun eksternal.

a) Faktor Internal

Pernikahan usia dini dapat terjadi atas dasar keinginan diri sendiri, di mana anak merasa telah siap menikah secara mental, jasmani, dan rohani. Namun di sisi lain, orang tua juga menjadi faktor utama pendorong terjadinya pernikahan dini. Sebagai pihak yang memiliki posisi tertinggi dalam keluarga, orang tua memiliki pengaruh besar terhadap keputusan anak, dan anak pada umumnya merasa wajib untuk patuh terhadap apa yang dikatakan

orang tuanya. Dalam banyak kasus, orang tua menyetujui pernikahan anak karena kekhawatiran akan terjadinya hal-hal buruk, seperti kehamilan di luar nikah yang dapat mencoreng nama baik keluarga.

b) Faktor Eksternal

Faktor eksternal merupakan faktor diluar diri pelaku yang dapat mempengaruhi pelaku untuk melakukan pernikahan dini(Indawati et al., 2024), diantaranya :

(1) Faktor sosial atau geografis

Kondisi geografis dan lingkungan sosial sangat mempengaruhi tingginya angka pernikahan anak. Di kawasan pedesaan, keterbatasan akses pendidikan dan informasi membuat pernikahan dini banyak terjadi. Sebaliknya, di perkotaan angkanya cenderung lebih rendah, dan jika terjadi biasanya disebabkan oleh gaya berpacaran yang melebihi batas wajar hingga berujung pada kehamilan.

(2) Faktor Ekonomi

Tekanan ekonomi menjadi salah satu pemicu utama pernikahan dini. Keluarga dengan kondisi ekonomi minim seringkali menikahkan anaknya untuk mengurangi beban tanggungan, terlebih jika memiliki banyak anak. Menikahkan anak di usia muda dianggap sebagai solusi instan untuk meringankan pengeluaran keluarga.

(3) Faktor Pendidikan

Rendahnya tingkat pendidikan turut memperkuat siklus pernikahan dini. Pendidikan seharusnya membekali seseorang

untuk berpikir lebih matang sebelum menikah, termasuk memahami dampak buruk pernikahan di usia muda. Namun, minimnya pemahaman ini membuat anak yang seharusnya masih menikmati bangku sekolah justru harus berhadapan dengan persoalan rumah tangga yang kompleks.

b. Dampak Pernikahan Dini

Pernikahan dini tidak dapat dipungkiri akan menimbulkan berbagai dampak negatif bagi para pelaku yang melakukannya, baik dari segi fisik, mental, maupun materi. Dampak yang diakibatkan bukan hanya dirasakan bagi pasangan pernikahan dini namun juga dapat berdampak pada keluarga atau bahkan dapat berdampak dalam kurung waktu jangka Panjang untuk negara (Indawati et al., 2024). Ada beberapa dampak yang dapat ditimbulkan dari pernikahan dini tersebut, yaitu :

1) Segi Kesehatan

Hamil di usia muda, terutama di bawah 19 tahun, sangat berisiko karena tubuh belum siap secara fisik. Tulang panggul yang masih kecil dapat menyebabkan komplikasi saat melahirkan, bahkan memaksa ibu dan bayi dilarikan ke rumah sakit. Perempuan yang hamil pada usia 15-19 tahun juga berisiko dua kali lebih besar mengalami keguguran atau kematian saat persalinan, baik bagi dirinya maupun anaknya.

2) Segi Ekonomi

Tanpa disadari, pernikahan usia dini dapat menciptakan siklus kemiskinan dalam keluarga. Anak yang menikah muda umumnya belum memiliki pekerjaan yang layak karena terpaksa putus sekolah dan menjadi ibu rumah tangga yang terisolasi, sehingga masih

bergantung secara finansial kepada orang tuanya. Akibatnya, orang tua justru menanggung beban ganda karena harus menghidupi anggota keluarga baru. Siklus ini dapat diputus jika pernikahan dilakukan saat pasangan sudah mapan, yakni memiliki pekerjaan dan penghasilan yang cukup untuk menghidupi keluarganya sendiri tanpa bergantung pada orang lain.

3) Segi Sosial

Dari sisi sosial, pernikahan usia muda berkontribusi pada tingginya angka perceraian dan perselingkuhan. Ketidakstabilan emosi remaja membuat pasangan muda mudah terlibat pertengkaran dalam rumah tangga. Lebih jauh lagi, pernikahan dini juga meningkatkan risiko kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), termasuk kekerasan seksual terhadap istri, yang dipicu oleh ketidakseimbangan relasi kuasa antara suami dan istri.

B. Tinjauan Pustaka terkait Karya

1. Definisi Policy Brief

Menurut Peraturan Lembaga Administrasi negara (LAN) Republik Indonesia Nomor 28 tahun 2017 (2017) tentang pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah Bagi Analis Kebijakan, risalah kebijakan atau "*policy brief* adalah tulisan ilmiah yang ringkas dan berfokus pada isu kebijakan tertentu serta menawarkan alternatif solusi atas permasalahan kebijakan yang membutuhkan perhatian cepat dari pembuat kebijakan".

Sementara itu, menurut Pokhrel, dkk (2017) "policy brief adalah sebuah alat yang digunakan untuk menjelaskan secara singkat arti dari hasil penelitian, bagaimana hasil dari penelitian menjawab suatu permasalahan, serta rekomendasi yang disarankan terhadap masalah

kebijakan yang tengah dihadapi". Kemudian pemahaman lain dari Heryana (2020) menurutnya, policy Brief merupakan ringkasan analisis suatu kebijakan yang merujuk ke arah lebih baik dari kebijakan sebelumnya serta bertujuan untuk menganalisis masalah-masalah tertentu, sehingga timbul alternatif kebijakan yang akan dijadikan sebuah rekomendasi baru terhadap kebijakan yang akan dibuat kembali.

Berdasarkan beberapa pengertian yang telah diuraikan, penulis menyimpulkan bahwa policy brief atau risalah kebijakan adalah dokumen ilmiah yang disusun secara ringkas, jelas, dan fokus pada suatu isu kebijakan tertentu. Dokumen ini tidak hanya menjelaskan hasil penelitian atau analisis mengenai suatu permasalahan, tetapi juga menawarkan alternatif solusi konkret yang dapat dipertimbangkan oleh pengambil kebijakan. Tujuan utamanya adalah memberikan rekomendasi perbaikan atas kebijakan yang sudah ada maupun usulan kebijakan baru yang lebih baik, sehingga dapat membantu pemerintah atau pemangku kepentingan dalam mengambil keputusan secara cepat dan tepat. Dengan kata lain, policy brief berfungsi sebagai jembatan antara hasil penelitian akademis dengan kebutuhan praktis di lapangan, yaitu membantu para pembuat kebijakan memahami masalah dan segera mengambil tindakan yang diperlukan.

2. Tujuan Policy Brief

Berdasarkan Salinan Peraturan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2017 tentang Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah Bagi Analis Kebijakan, tujuan umum dari *policy brief* adalah untuk mendukung pembuatan kebijakan berdasarkan informasi yang relevan pada organisasi yang memiliki wewenang untuk membuat

keputusan. Adapun penyusunan policy brief memiliki 2 (dua) tujuan utama yaitu sebagai media untuk eksplorasi dan advokasi. Policy brief sebagai media eksplorasi tidak hanya memberikan sebuah rekomendasi terpilih namun policy brief juga sebagai media advokasi memberikan pilihan terhadap sebuah solusi tertentu. Analisis penulis akan sangat menentukan saran penulis kepada decision maker untuk memilih alternatif kebijakan yang paling 'tepat' untuk dipilih.

3. Manfaat Policy Brief

Berdasarkan Modul Pelatihan Analisis Kebijakan LAN dalam Heryana (2020) manfaat yang diperoleh dari policy brief sendiri yaitu:

a. Bagi pembaca memperoleh informasi terkait isu kebijakan yang membutuhkan percepatan penanganan mengenai sebuah rekomendasi kebijakan. Policy brief sendiri berisi paparan yang lebih singkat dengan bahasa yang mudah untuk dipahami disertai dengan beberapa gambar yang menarik. Olehnya itu desain dari sebuah policy brief juga dinilai penting agar menarik minat pembaca khususnya para pembuat kebijakan.
b. Bagi peneliti sendiri manfaat yang diperoleh adalah ketajaman dalam melakukan sebuah analisis dan keakuratan data yang diperoleh dalam meyakinkan urgensi isu terkait, serta penyajian rekomendasi kebijakan dalam bentuk policy brief yang didukung oleh data atau bukti yang relevan.
c. Sedangkan bagi pembuat kebijakan memperoleh informasi terkait kebijakan yang dinilai kurang efektif serta mendapatkan solusi kebijakan dari sebuah policy brief yang nantinya akan dibahas

kembali apakah memang kebijakan tersebut harus diganti atau hanya beberapa perubahan saja yang dilakukan.

4. Sistematika Penulisan Policy Brief

Berdasarkan ketentuan dalam Peraturan LAN Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2017 tentang Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah Bagi Analis Kebijakan. Terdapat beberapa poin dalam penyusunan policy brief, yaitu sebagai berikut:

a. Judul
    1) Menarik sehingga pembaca menjadi inginmengetahui lebih lanjut.
    2) Memunculkan niat pembaca.
    3) Singkat dan jelas mewakili substansi isi tulisan.

b. Ringkasan Eksekutif
    1) Terdapat faktor-faktor yang menjadi akar masalahnya.
    2) Mengapa masalah tersebut perlu/strategis.
    3) Bagaimana solusi untuk menyelesaikan masalah tersebut.
    4) Siapa yang menjadi subjek dalam menyelesaikan masalah tersebut.

c. Pendahuluan
    1) Terdiri dari beberapa kalimat ringkas, akan tetapi menarik minat untuk membaca keseluruhan.
    2) Mengungkapkan urgensi topik yang diangkat.

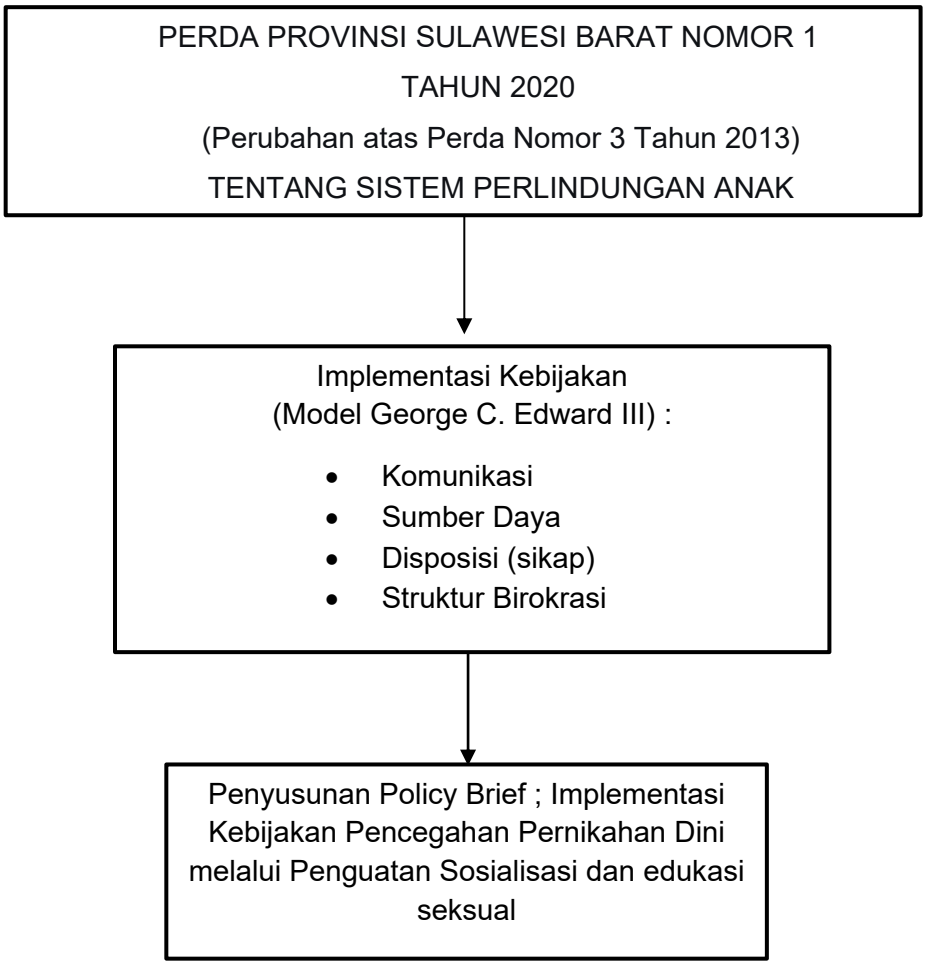
d. Deskripsi Masalah
    1) Spesifik langsung ke inti permasalahan.
    2) Terukur disertai bukti-bukti yang memadai (evidence-based)
    3) Analisis (apa, dimana, siapa, mengapa, dampak/efek).

e. Rekomendasi
    1) Spesifik memberikan solusi terhadap permasalahan yang diangkat.
    2) Terukur, dalam arti solusi yang ditawarkan sesuai dengan kemampuan pemangku kepentingan (stakeholder) serta didukung oleh faktor-faktor yang ada.
    3) Alternatif (disertai analisis singkat, metode penentuan/pemilihan dan gambaran singkat alternatif yang dipilih).
f. Apendiks (jika diperlukan).
g. Referensi Utama.

C. Kerangka Pikir

Untuk menganalisis kesenjangan antara regulasi yang ada dengan realitas di lapangan, kerangka pikir ini menggunakan model implementasi kebijakan George C. Edward III. Model ini menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel krusial, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi (Halim, 2014) . Keempat variabel ini menjadi alat analisis untuk memahami mengapa Perda Nomor 1 Tahun 2020 (perubahan atas Perda Nomor 3 tahun 2013) tentang Sistem Perlindungan Anak belum optimal dalam mencegah pernikahan dini di Kabupaten Mamasa, yang dimuat dalam gambar sebagai berikut :

Gambar 3. Kerangka Pikir Model George C. Edward III



Penelitian ini menggunakan Model George C. Edward III untuk menganalisis kesenjangan antara regulasi dan realitas dalam pencegahan pernikahan dini di Kabupaten Mamasa. Bermula dari Perda Provinsi Sulawesi Barat Nomor 1 Tahun 2020 (Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Barat Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Barat Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Sistem Perlindungan Anak, 2020), yang menjadi payung hukum utama dalam penelitian ini menggunakan model George C. Edward III untuk menganalisis kesenjangan antara regulasi dan realitas dalam pencegahan pernikahan dini di Kabupaten Mamasa. Bermula dari Perda

Provinsi Sulawesi Barat Nomor 1 Tahun 2020 (Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Barat Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Barat Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Sistem Perlindungan Anak, 2020), yang menjadi payung hukum utama dalam perlindungan anak di Kabupaten Mamasa yang seharusnya menjadi acuan bagi seluruh pemangku kepentingan dalam mencegah praktik pernikahan dini. Namun, keberadaan regulasi saja ternyata tidak cukup tanpa didukung implementasi yang efektif di lapangan, yang menimbulkan realita melenceng dari regulasi yang ada dan menyebabkan dampak yang urgensi bagi daerah Kabupaten Mamasa. Melalui analisis kebijakan ini kemudian dirangkum dalam penyusunan policy brief yang akan menghasilkan rekomendasi kebijakan untuk membantu proses pencegahan pernikahan dini di daerah. Adapun analisis kesenjangan menggunakan menggunakan Model George C. Edward III sebagai berikut :

a. Komunikasi

   Temuan di Kecamatan Mehalaan menunjukkan bahwa 52,5% orang tua tidak memperkenalkan UU Perkawinan kepada anak-anak mereka. Ini mengindikasikan kegagalan transmisi pengetahuan tentang batas usia pernikahan dari pemerintah ke masyarakat. Sosialisasi Perda belum menjangkau seluruh lapisan masyarakat, terutama di wilayah pedesaan yang sulit diakses.

b. Sumber Daya

   Keterbatasan tenaga penyuluh dan minimnya akses informasi di pedesaan menjadi hambatan serius. Ditambah lagi di mana banyak kasus tidak terlaporkan karena ketakutan masyarakat terhadap sanksi hukum, sehingga data yang tersedia tidak mencerminkan realitas sesungguhnya.

c. Disposisi (sikap)

Dilema dihadapi oleh aparat desa dan keluarga. Di satu sisi, mereka tahu bahwa pernikahan dini melanggar aturan. Di sisi lain, ketika terjadi kehamilan di luar nikah, mereka merasa "mau tidak mau menikahkan" sebagai solusi menutupi aib. Kekhawatiran akan sanksi hukum justru membuat banyak pihak enggan melapor.

d. Struktur Birokrasi

Koordinasi lintas sektor antara DP2KBP3A, KUA, Dinas Pendidikan, dan aparat desa belum berjalan optimal. Belum ada Standar Operasional Prosedur (SOP) yang jelas tentang mekanisme pelaporan dan pencegahan pernikahan dini berbasis desa. Kehadiran Forum SIPAKATAU yang dicanangkan DP3AP2KB Provinsi Sulawesi Barat menjadi harapan baru, namun perlu diintegrasikan hingga tingkat kabupaten dan desa (Humas Kemenkumham Sulbar, 2025)

e. Sosialisasi dan Edukasi Seksual

Rendahnya sosialisasi mengenai batas usia perkawinan serta minimnya edukasi kesehatan reproduksi dan seksualitas bagi remaja turut memperbesar risiko pernikahan dini, khususnya akibat kehamilan di luar nikah yang menjadi pemicu dominan di Kabupaten Mamasa. Oleh karena itu, penguatan sosialisasi Peraturan Daerah secara merata hingga tingkat desa serta integrasi edukasi seksual dan kesehatan reproduksi ke dalam program pencegahan menjadi aspek tambahan yang perlu diperkuat dalam upaya pencegahan pernikahan dini di Kabupaten Mamasa.