

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka terkait karya

1. Definisi dan Ruang Lingkup *Policy brief*

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2016 tentang Pedoman Penelitian dan Pengembangan di Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah,

Policy brief merupakan suatu media yang menguraikan dasar rasional dalam pemilihan sebuah alternatif kebijakan tertentu atau rangkaian tindakan dalam sebuah kebijakan saat ini. Biasanya digunakan dalam proses advokasi kebijakan sebagai alat untuk meyakinkan para pengambil kebijakan/kelompok sasaran mengenai urgensi masalah saat ini dan kebutuhan untuk mengadopsi alternatif yang disukai. Oleh karena itu, bentuk media ini berfungsi sebagai pendorong untuk mengambil tindakan

Menurut Peraturan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2017 tentang Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah Bagi Analis Kebijakan, *policy brief* atau risalah kebijakan 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”. Sehingga dapat disimpulkan bahwa definisi *policy brief* adalah suatu dokumen atau berkas yang memuat suatu isu yang perlu diperhatikan karena tingkat urgensi nya dengan memberikan penawaran alternatif solusi dari isu yang berkaitan sebagai media advokasi.

Muatan dalam *policy brief* menjelaskan isu ataupun masalah yang urgensi, konteks, *stakeholder* yang berkaitan serta cakupan dan juga dampak yang diberikan. *Policy brief* mengekspresikan dan mengungkapkan berbagai penyebab masalah, hubungan antar analisis terhadap aktor pembuat kebijakan. *Policy brief* diharapkan dapat menjadi penerang sebagai media advokasi dan komunikasi

antara situasi gap dengan informasi yang relevan dalam bentuk ringkas namun memiliki substansi yang sudah mewakili sesuai kebijakan yang berkaitan.

2. Tujuan dan Fungsi *Policy brief*

Sebagaimana dikatakan oleh Young & Quinn (Utomo, 2013:11)

policy brief bertujuan menyakinkan *audiens* (pengambil kebijakan) tentang *urgensi* dari sebuah permasalahan dan untuk menentukan pilihan untuk mengatasi masalah tersebut melalui aksi nyata (*to convince the target audience of the urgency of the current problem and the need to adopt the preferred alternative or course of action outlined and therefore, serve as an impetus for action*)

Penyusunan *policy brief* dapat memiliki dua tujuan utama yaitu sebagai media untuk eksplorasi dan advokasi. *Policy brief* sebagai media eksplorasi memberikan sebuah rekomendasi terpilih dan memberikan informasi mendalam tentang hal hal yang harus dipersiapkan atau dilakukan jika suatu kebijakan dipilih dan *policy brief* sebagai media advokasi memberikan pilihan terhadap sebuah solusi tertentu. Analisis dari pembuat *policy brief* akan sangat mempengaruhi keputusan kepada pembuat kebijakan atau pembuat keputusan untuk memilih alternatif kebijakan yang paling relevan untuk dipilih.

3. Sistematika Penulisan *Policy brief*

Berdasarkan Peraturan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2017 tentang Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah Bagi Analis Kebijakan, sistematika penulisan *policy brief* setidaknya memuat komponen komponen sebagai berikut:

- a. Judul
 - 1) menarik sehingga pembaca menjadi ingin mengetahui lebih lanjut
 - 2) memunculkan minat pembaca.
 - 3) singkat dan jelas mewakili substansi isi tulisan.
- b. Ringkasan eksekutif (*executive summary*)
 - 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 dari topik yang diangkat.
- d. Deskripsi Masalah
 - 1) spesifik langsung ke inti permasalahan
 - 2) terukur disertai bukti-bukti yang memadai (*evidence-based*)
 - 3) analisis (apa, di mana, 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

B. Tinjauan Pustaka Terkait Permasalahan

1. Kebijakan Publik

a. Definisi Kebijakan Publik

Carl Friedrich (Meutia, 2017) menyatakan bahwa

kebijakan itu ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang- peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan

Laswell dan Kaplan (Subarsono, 2010:3) mengartikan “kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah”.

Dilihat dari berbagai definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah suatu langkah ataupun aturan yang di ambil seseorang, kelompok, atau pemerintah guna mencapai tujuan ataupun nilai yang telah diputuskan dalam masyarakat. Maksud dan tujuan dibuatnya kebijakan publik pun untuk memecahkan masalah publik yang berkembang dalam masyarakat.

b. Konsep dan Lingkup Kebijakan Publik

Pandangan David Easton (Subarsono, 2010:3) “ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya”. Hal ini mengartikan bahwa sebuah kebijakan publik harus sesuai dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial dalam artian tidak boleh bertentangan dalam kehidupan bermasyarakat. Apabila terjadi penyimpangan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat akan berdampak pada penolakan sikap ketika sebuah kebijakan diimplementasikan.

c. Aktor dan Pelaku Pembuat Kebijakan Publik

Suatu tatar normatif demokratis bahwa warga negara memiliki hak untuk diterima aspirasinya dan sebuah aktor kebijakan memiliki kewajiban untuk menerima aspirasi yang diberikan. Jika disederhanakan, aktor kebijakan memiliki interaksi antara dua aktor besar, yaitu: *Inside Government Actors* (IGA) seperti Presiden, Lembaga Eksekutif, Para Menteri, dan Aparatur Birokrasi, sedangkan yang termasuk *Outside Government Actors* diantaranya, adalah Lembaga Legislatif, Lembaga Yudikatif, Militer, Partai Politik, Kelompok Kepentingan dan Kelompok Penekan, serta Media Massa (Agustino, 2008:41)

Di Indonesia, aktor kebijakan (lembaga-lembaga negara dan pemerintah yang berwenang membuat perundang-undangan atau kebijakan), adalah sebagai berikut:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- 3) Presiden
- 4) Pemerintah

Pemerintah yang dimaksud:

- a) Presiden sebagai kepala pemerintahan

- b) Menteri
- c) Lembaga Pemerintah Non-Departement
- d) Direktorat Jenderal
- e) Badan-Badan Negara Lainnya (Bank, BUMN, dan lain-lain)
- f) Pemerintah Daerah Provinsi
- g) Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten
- h) Kepala Desa
- i) Dewan Perwakilan Daerah Provinsi
- j) Dewan Perwakilan Daerah Kota/Kabupaten
- k) Badan Perwakilan Desa (BPD)

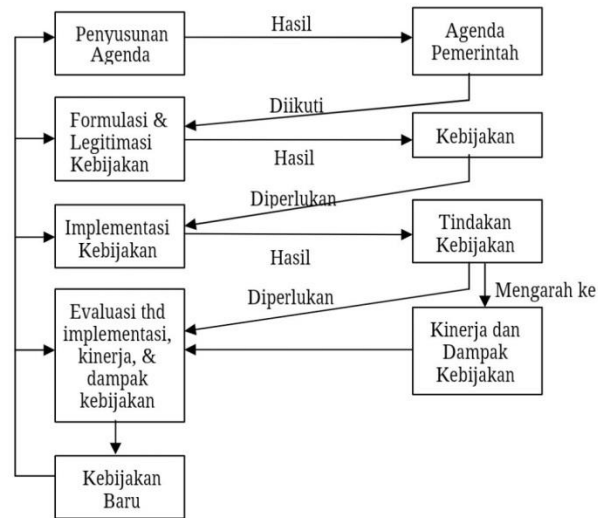
d. Proses dan tahap Kebijakan Publik

Michael Howlet dan M. Ramesh (Subarsono, 2010) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

- 1) Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
- 2) Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
- 3) Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan.
- 4) Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.

Dalam pandangan Ripley (1985) (Subarsono, 2010:10), tahapan kebijakan publik digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1
Tahapan Kebijakan Publik Menurut Ripley



Sumber: Ripley, 1985 (Subarsono, 2010)

2. Implementasi Kebijakan

a. Definisi Implementasi Kebijakan

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (Agustino, 2008:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai:

Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Sedangkan, Van Meter dan Van Horn (Agustino, 2008:139) mendefinisikan implementasi kebijakan, sebagai “tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”.

Sehingga pada prinsipnya, implementasi kebijakan merupakan proses tindak lanjut dari kebijakan publik yang telah dirumuskan. Setiap kebijakan yang telah dirumuskan dan telah dibuat harus di implementasikan untuk

menyelesaikan masalah sesuai rencana dan target yang telah disepakati. Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh isi kebijakan itu sendiri dan konteks dari kebijakan itu sendiri. Implementasi kebijakan dinilai dari ukuran kesesuaian tujuan kebijakan dan dampak yang diberikan kepada individu maupun kelompok yang menjadi target atau sasaran dibuatnya kebijakan tersebut.

b. Tahapan Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Nugroho (Handoyo, 2012:101) mengatakan bahwa implementasi kebijakan publik pada prinsipnya merupakan “cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya”. Dalam mengimplemetasikan kebijakan, ada dua pilihan yang dapat dilakukan, yaitu dengan mengimplementasikannya melalui bentuk program dan formulasi kebijakan.

Pada umumnya, kebijakan publik memerlukan legalitas sebagai penjabar yang dituangkan dalam peraturan pelaksanaan. Keppres, Inpres, Inmen, Permen, Keputusan Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Dinas merupakan keputusan yang bersifat langsung. Rangkaian implementasi kebijakan juga dapat dirinci ke dalam program, proyek, dan kegiatan.

c. Ruang lingkup keberhasilan implementasi kebijakan

Teori Merilee S. Grindle untuk melihat keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik menurut Grindle ditentukan oleh tingkat implementability kebijakan itu sendiri yang terdiri atas *Content of Policy* dan *Context of Policy* (Nugroho, 2011).

- 1) *Content of Policy* terdiri dari 6 poin, yaitu:
 - a) Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi, berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan dan sejauh mana pengaruh kepentingan tersebut dalam implementasinya.
 - b) Tipe Manfaat, berkaitan dengan jenis manfaat apa saja yang diterima oleh target grup. Dalam sebuah kebijakan, tentunya terdapat beberapa manfaat dari implementasinya sehingga diperlukan dilihat.

- c) Derajat Perubahan yang ingin dicapai, berkaitan dengan sejauh mana perubahan yang kiranya di inginkan dalam sebuah kebijakan.
 - d) Letak Pengambilan Keputusan, berkaitan dengan keberadaan letak sebuah pengambilan keputusan dari suatu kebijakan.
 - e) Pelaksana Program, berkaitan dengan apakah pelaksana suatu kebijakan ataupun program sudah memiliki kompetensi demi keberhasilan suatu kebijakan.
 - f) Sumber Daya yang digunakan, berkaitan dengan sumber daya dalam pelaksanaan kebijakan, apakah sudah memadai.
- 2) *Context of Policy* terdapat 3 poin, yaitu:
- a) Kepentingan dan Strategi dari Aktor yang terlibat, berkaitan dengan kekuatan/kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan oleh aktor kepentingan dalam pelaksanaan sebuah kebijakan.
 - b) Karakteristik lembaga dan penguasa, berkaitan dengan lingkungan dalam sebuah pelaksanaan sebuah kebijakan baik dari lembaga yang turut mempengaruhi.
 - c) Kepatuhan dan daya tanggap, berkaitan dengan sejauh mana suatu pelaksana kebijakan dari segi kepatuhan dan daya tanggap dalam menanggapi suatu kebijakan.

3. Evaluasi dan Dampak Kebijakan

a. Definisi Evaluasi Kebijakan Publik

Bagian akhir dari suatu proses kebijakan adalah evaluasi kebijakan. Menurut Lester dan Stewart (Agustino, 2008:185) “evaluasi ditujukan untuk melihat sebagian-sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan”.

b. Tahapan Evaluasi Kebijakan

Menurut Widodo (Handoyo, 2012:146) mengajukan lima tahapan dalam melaksanakan evaluasi terhadap kebijakan, program dan kegiatan dalam ranah publik, yaitu:

- 1) Mengidentifikasi apa yang menjadi tujuan kebijakan, program, dan kegiatan
- 2) Menjabarkan tujuan kebijakan, program, dan kegiatan ke dalam kriteria atau indikator pencapaian tujuan
- 3) Melakukan pengukuran indikator pencapaian tujuan kebijakan dan program
- 4) Mencari dan mengumpulkan data di lapangan berdasarkan indikator pencapaian tujuan kebijakan dan program

- 5) Melakukan pengolahan data dan mengkomparasi data dari lapangan dengan kriteria pencapaian tujuan.

4. Perkawinan Anak

a. Definisi Anak

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menyatakan bahwa Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.

b. Definisi Perkawinan Anak

Menurut WHO (Forum Anak Soppeng Latemmamala, 2022) “pernikahan dini (*early married*) adalah pernikahan yang dilakukan oleh pasangan atau salah satu pasangan masih dikategorikan anak-anak atau remaja yang berusia dibawah usia 19 tahun”. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan menyatakan bahwa perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 tahun.

5. Perlindungan Anak

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menyatakan bahwa “perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan 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”. Setiap anak memiliki hak dan berhak mendapatkan segala hak anak yang dimilikinya sebagai hak asasi yang wajib dijamin, dipenuhi dan dilindungi oleh seluruh tatanan bermasyarakat dan juga tatanan pemerintahan. Setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari:

- a. Penyalahgunaan dalam kegiatan politik
- b. Pelibatan dalam sengketa bersenjata
- c. Pelibatan dalam kerusuhan sosial
- d. Pelibatan dalam peristiwa yang mengandung unsur Kekerasan;
- e. Pelibatan dalam peperangan
- f. Kejahatan seksual

7. Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 31 Tahun 2021 tentang Strategi Daerah Pencegahan Perkawinan Anak

Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 31 Tahun 2021 tentang Pencegahan Perkawinan Anak dijelaskan bahwa “pencegahan Perkawinan Anak adalah pencegahan perkawinan anak (dibawah 18 tahun) termasuk seorang pria dan seorang wanita yang belum berumur 19 tahun”. Pencegahan dan Penanganan Perkawinan Anak bertujuan untuk:

- a. Mewujudkan perlindungan anak dan menjamin terpenuhinya hak anak dalam hidup, tumbuh kembang dan berpartisipasi dalam segala apa yang ia kehendaki sesuai harkat dan martabatnya.
- b. Meningkatkan peran serta pemerintah, masyarakat, orang tua ataupun pihak yang berkepentingan dalam mencegah perkawinan anak.
- c. Mewujudkan keluarga yang harmonis.
- d. Meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup ibu dan anak.
- e. Mencegah terjadinya tindakan kekerasan terhadap anak.
- f. Mencegah terjadinya tindakan kekerasan dalam rumah tangga.
- g. Mencegah putus sekolah.
- h. Menurunkan angka kemiskinan.
- i. Menurunkan angka perkawinan anak.
- j. Menurunkan angka kematian ibu dan bayi.

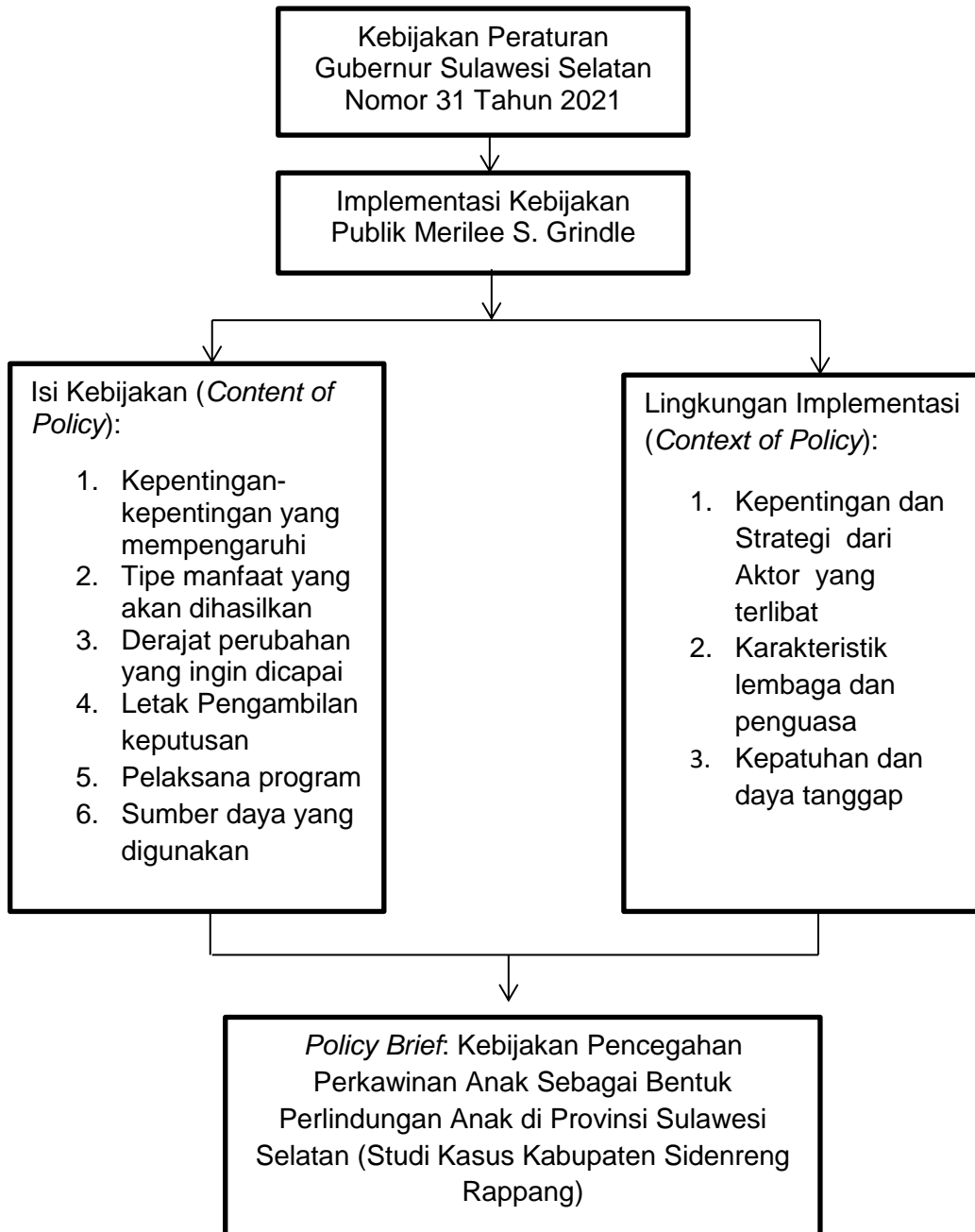
- k. Mencegah terjadinya penyakit kanker serviks, kanker payudara dan stunting.
- l. Melakukan pendampingan anak yang melakukan perkawinan usia anak.
- m. Melakukan kegiatan pemberdayaan kepada anak yang melakukan perkawinan usia anak

8. Kerangka Berpikir

Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 31 Tahun 2021 tentang Strategi Daerah Pencegahan Perkawinan Anak mengatur tentang pencegahan perkawinan anak di daerah sebagai tempat terjadinya kasus perkawinan anak.

Berdasarkan masalah yang terjadi, maka adapun kerangka berfikir yang menjadi acuan dalam melakukan penelitian ini yaitu menggunakan teori implementasi kebijakan dari Merilee S. Grindle. Menurut Grindle (Nugroho, 2011), untuk melihat keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik ditentukan oleh tingkat implementability kebijakan itu sendiri yang terdiri atas Isi Kebijakan (*Content of Policy*) dan Implementasi Kebijakan (*Context of Policy*).

Gambar 2
Kerangka Berpikir



Sumber: Data Primer 2022