

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

BAB II

LANDASAN TEORITIS

2.1. Implementasi Kebijakan Publik

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu.

Implementasi kebijakan dipandang dari pengertian yang luas, merupakan tahap proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang yang mencakup berbagai actor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program (Winarno, Budi. 2007 :144).

Sedangkan Van Meter dan Van Horn dalam (Winarno, Budi. 2007 : 146), 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”.

Dari dua definisi tersebut dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut 3 hal, yaitu : (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan; (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan (3) adanya hasil kegiatan.

Sedangkan menurut Parsons, 2008:464 Implementasi adalah pelaksanaan pembuatan kebijakan dengan cara-cara lain. Idealnya keputusan-keputusan (tersebut) menjelaskan masalah-masalah yang hendak ditangani, menentukan tujuan yang hendak dicapai dan dalam berbagai cara “menggambarkan struktur” proses implementasi tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat penulis ketahui bahwa setelah kebijakan tersebut dirumuskan maka langkah selanjutnya adalah mengimplementasikan kebijakan tersebut dengan cara menjabarkannya dalam produk-produk hukum atau instruksi-instruksi lainnya yang bertujuan untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi. Implementasi kebijakan juga merupakan suatu proses yang dinamis, yaitu pelaksana dari suatu kebijakan tersebut melakukan aktivitas atau kegiatan sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan.

Dalam mengimplementasikan kebijakan yang dimaksud diperlukan suatu input berupa : peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan, sumber daya manusia sebagai pelaksana, sumber daya keuangan yang akan mendukung pelaksanaan kebijakan, komitmen pelaku-pelaku yang terkait serta standard operating procedurs dan lain sebagainya. William Elmore dalam (Tangkilisan 2008:8) menyajikan model implementasi kebijakan yang secara skematis dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

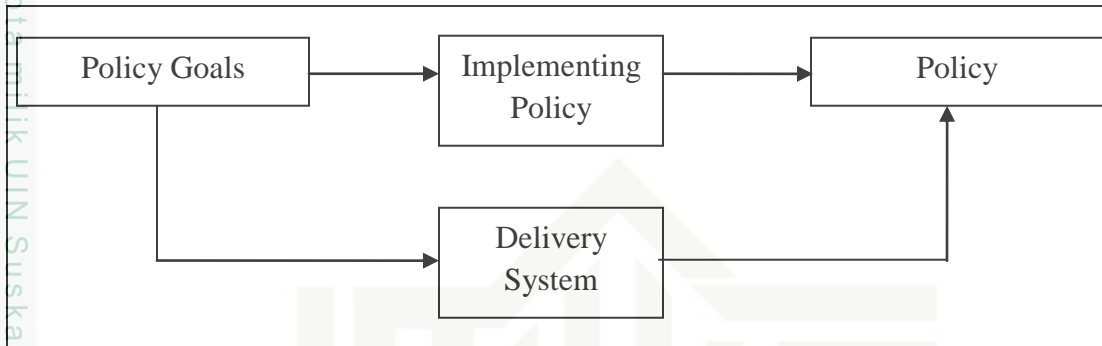
1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.



Gambar 2.1
Model Implementasi Kebijakan Publik



(Input : Agen Pelaksana, Resources, Peraturan, dan lain-lain)

Sumber : Willian and Elmore dalam (Tangkilisan 2008:138)

Dengan demikian, Wibawa dalam (Tangkilisan 2008:8) memandang bahwa secara sederhana tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah tujuan kebijakan public agar dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah. Keseluruhan proses penetapan kebijakan baru ini bisa dimulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program telah dirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

2.1.1. Faktor yang Menentukan Implementasi

Subarsono (2006:89), mengemukakan beberapa teori dari beberapa ahli mengenai implementasi kebijakan, diantaranya:

1. Teori George C. Edward

Dalam pandangan Edward III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 4 (empat) variable, yaitu:

- a. Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan yang harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
- b. Sumber daya, dimana meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya non manusia seperti anggaran dana dan fasilitas sarana dan pra sarana.

- c. Disposisi, merupakan watak dan karekteristik yang dimiliki oleh implementor. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Edward III (1980:98) menyatakan bahwa sikap dari pelaksana kadangkala menyebutkan masalah apabila sikap atau cara pandangnya berbeda dengan pembuat kebijakan. Oleh karena itu, untuk mengantisipasinya dapat mempertimbangkan atau memperhatikan aspek penempatan pegawai (pelaksana) dan insentif.
- d. Struktur birokrasi, adalah susunan komponen (unit-unit) kerja dalam organisasi yang menunjukkan adanya pembagian kerja serta adanya kejelasan bagaimana fungsi-fungsi atau kegiatan yang berbeda-beda diintegrasikan atau dikoordinasikan, selain itu struktur organisasi juga menunjukkan spesialisasi pekerjaan, saluran perintah dan penyampaian laporan. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.



Dengan demikian penulis mendapat gambaran bahwa faktor yang menentukan keberhasilan dari implementasi kebijakan dapat dimulai dari komunikasi yang jelas antara tujuan dan sasaran kebijakan yang kemudian ditransmisikan kepada kelompok sasaran. Selanjutnya dengan memenuhi sumber daya manusia, sumber daya financial, dan sarana-prasarana sebagai faktor utama dalam mengimplementasikan suatu program atau kebijakan. Disposisi para implementor juga harus diperhatikan guna mendapatkan hasil implementasi yang lebih berkualitas sesuai dengan struktur birokrasi yang telah ditetapkan.

2. Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatlier

Teori ini berpendapat bahwa terdapat 3 (tiga) kelompok variable yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu:

a. Karakteristik Masalah (*Tractibility of The Problems*), diantaranya:

- (a) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan yang di satu pihak terdapat beberapa masalah social yang secara teknis mudah dipecahkan.
- (b) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran. Hal ini berarti bahwa suatu program akan relative mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya adalah homogeny, karena tingkat pemahaman kelompok sasaran relative sama.

- (c) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi, yaitu suatu program akan relative sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi dan sebaliknya sebuah program relative mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar.
- (d) Cakupan perubahan perilaku yang dihaapkan pada sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relative mudah diimplementasikan dibanding program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.
- b. Karakteristik Kebijakan (*Ability of State to Structure Implementation*), yaitu :
- (a) Kejelasan isi kebijakan, karena semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan maka akan lebih mudah diimplementasikan sebab implementor mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan nyata.
- (b) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis, yaitu kebijakan yang memiliki dasar teoritis akan memiliki sifat yang lebih baik karena sudah teruji, meskipun untuk beberapa lingkungan tertentu perlu ada modifikasi.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- (c) Besarnya alokasi sumber daya financial terhadap kebijakan tersebut, sumber daya keuangan adalah factor krusial untuk setiap program social, setiap program juga memerlukan dukungan staf untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrative dan teknis, serta memonitor program yang semuanya memerlukan biaya.
 - (d) Seberapa besar adanya ketertarikan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana, dimana kegagalan kerja sering disebabkan oleh kurangnya koordinasi vertical dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program.
 - (e) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
 - (f) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.
 - (g) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan, yaitu suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat akan relative mendapat dukungan di bandingkan dengan program yang tidak melibatkan masyarakat.
- c. Lingkungan Kebijakan (*Nonstatutory Variable Effecting Implementation*), yaitu :
- (a) Kondisi social ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi dimana masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relative mudah menerima program pembaharuan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- (b) Dukungan public terhadap sebuah kebijakan, dimana kebijakan, dimana kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan public, sebaliknya kebijakan yang bersifat dis-intensif, akan kurang mendapatkan dukungan public.
- (c) Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*), maksudnya adalah kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara, yaitu kelompok dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat oleh badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan, dan kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap badan-badan pelaksana. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor. Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variable yang paling krusial, sehingga aparat pelaksana harus memiliki kemampuan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.



3. Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn Meter dan Horn

Meter dan Horn mengemukakan bahwa ada 5 (lima) variable yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

- a. Standar dan sasaran kebijakan, standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan apabila tujuan dan sasaran kebijakan kabur.
- b. Sumber daya, implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non-manusia.
- c. Hubungan antar organisasi, yaitu dalam banyak program, implementer sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain, sehingga diperlukan koordinasi dan kerja sama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- d. Karakteristik agen pelaksana, yaitu mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
- e. Kondisi social, politik, dan ekonomi. Variable ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini public yang ada di lingkungan, serta apabila elit politik mendukung implementasi kebijakan.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

f. Disposisi implementer yang mencakup 3 (tiga) hal penting, yaitu respon implementer terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementer.

4. Teori G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli

Teori ini berpendapat bahwa ada 4 (empat) kelompok variable yang dapat mempengaruhi kinerja dan dampak suatu program, yaitu: kondisi lingkungan, hubungan antar organisasi, sumber daya organisasi untuk implementasi program, karakteristik, dan kemampuan agen pelaksana.

5. Teori David L. Winner dan Aidan R. Vining Welmer dan Vinning

Teori ini mengemukakan bahwa terdapat 3 (tiga) kelompok variable besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yaitu:

- a. Logika kebijakan. Ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang diciptakan masuk akal (*reasonable*) serta mendapatkan dukungan teoritis.
- b. Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, seperti lingkungan social, politik, ekonomi, hankam, dan fisik atau geografis. Suatu kebijakan yang berhasil pada suatu daerah, bisa saja gagal diimplementasikan pada daerah lain yang berbeda.

- c. Kemampuan implementor kebijakan. Tingkat kompetensi implementor mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

Pada akhirnya kebijakan memiliki pandangan yang beragam tentang faktor-faktor yang mempengaruhi berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan, diantaranya, Grindle dalam (Tangkilisan, 2008:12) mengatakan bahwa faktor yang harus diperhatikan dalam mengimplementasikan kebijakan adalah aspek isi dari kebijakan itu sendiri (*Contest of Policy*) yang akan memberikan pengaruh terhadap lingkungan social, ekonomi, dan politik serta aspek konteks atau lingkungan implementasi (*Contest of Implementation*) dilakukan. Kedua aspek tersebut dipahami Grindle sebagai faktor-faktor yang dapat mempengaruhi berhasil atau tidaknya proses implementasi kebijakan.

Dengan demikian, dapat penulis gambarkan bahwa dari beberapa pandangan mengenai faktor yang menentukan implementasi sebuah kebijakan, poin yang paling penting ialah ketersediaan sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun non-manusia. Hal ini dikarenakan semua aspek lainnya tergantung kepada bagaimana cara dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang implementor dalam mengimplementasikan sebuah program atau kebijakan. Apabila implementor tersebut memiliki karakteristik dan kemampuan yang berkualitas sehingga mampu mengimplementasikan sebuah kebijakan maka akan baik hasilnya, begitu pula sebaliknya. Sumber daya financial merupakan aspek kedua yang sangat berpengaruh dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan karena tanpa adanya dukungan financial maka akan sulit untuk menjalankan sebuah program dan kebijakan.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

2.1.2. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Sunggono (1994), implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

1. Isi Kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samanya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan public dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumberdaya-sumberdaya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana, dan tenaga manusia.

2. Informasi

Implementasi kebijakan public mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlihat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

3. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan public akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

4. Pembagian Potensi

Aspek potensi yang dimaksud ialah seperti para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksana dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang controversial yang lebih banyak mendapat penolakan masyarakat dalam implementasinya.

Dengan demikian, suatu kebijakan public akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau Negara sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau Negara, maka suatu kebijakan publik tersebut belum dijalankan secara efektif.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

2.2. Konsep Kebijakan

2.2.1. Pengertian Kebijakan

Secara umum dalam (Tangkilisan, 2008 : 3), kebijakan public dapat dikatakan sebagai rumusan keputusan pemerintah yang menjadi pedoman tingkah laku guna mengatasi masalah public yang mempunyai tujuan, rencana dan program yang akan dilaksanakan secara jelas.

Menurut James E Anderson dalam (Tangkilisan, 2008 ; 3) menyatakan *“Public policies are those policies developed by governmental bodies and official”*.

Dari pernyataan tersebut, dapat dikatakan bahwa :

1. Kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Kebijakan ini berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu.
4. Kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukannya.
5. Kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Thomas R Dye dalam (Tangkilisan, 2008:5) mendefinisikan kebijakan pemerintah sebagai “*is whatever governments choose to do or not to do*”. Dikatakan bahwa pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya (Objectivenya) dan kebijakan itu harus meliputi semua tindakan-tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pemerintah saja.

Dari pengertian kebijakan yang telah diuraikan tersebut, maka penulis mendapat gambaran bahwa :

1. Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah sebagai bentuk dari tindakan-tindakan pemerintah dalam menyelenggarakan tugas pokok dan fungsinya;
2. Kebijakan publik dibentuk baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang mempunyai tujuan tertentu; dan
3. Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

2.2.2. Tujuan Kebijakan

Fungsi utama dari Negara adalah mewujudkan, menjalankan, dan melaksanakan kebijaksanaan bagi seluruh masyarakat. Hal ini berkaitan dengan tujuan-tujuan penting kebijakan pemerintah pada umumnya, yaitu :

1. Memelihara ketertiban umum (Negara sebagai stabilisator);
2. Memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (Negara sebagai stimulator);

3. Memadukan berbagai aktivitas (Negara sebagai koordinator); dan
4. Menunjuk dan membagi benda material dan non-material (Negara sebagai distributor).

2.2.3. Jenis Kebijakan Publik

Menurut James E Anderson dalam (Suharno, 2010 : 24-25) kebijakan public dapat dikelompokkan menjadi 4, yaitu:

1. *Substantive Policies and Prosedural Policies*

Substantive Policies adalah kebijakan yang dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh pemerintah. Misalnya : kebijakan politik luar negeri, kebijakan di bidang pendidikan, kebijakan ekonomi, dan sebagainya. Dengan demikian yang menjadi tekanan dari *substantive policies* ialah adanya pokok masalahnya (*subject matter*) kebijakan. Sedangkan *Prosedural Policies* adalah suatu kebijakan yang dilihat dari pihak-pihak mana saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan public, serta cara bagaimana suatu kebijakan public diimplementasikan.

2. *Distributive, Redistributive, and Self Regulatory Policies*

Distributive Policies adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan atau keuntungan bagi individu-individu, kelompok-kelompok, perusahaan-perusahaan atau masyarakat tertentu. *Redistributive Policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, pemilikan, atau hak-hak di antara kelas-kelas dan kelompok penduduk. *Self Regulatory Policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan atau pelanggaran perbuatan atau tindakan bagi seseorang atau sekelompok orang.

3. *Material Policie*

Material Policie adalah kebijakan-kebijakan tentang pengalokasian atau penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi para penerimanya, atau mengenakan beban-beban bagi mereka yang mengalokasikan sumber-sumber material tersebut.

4. *Public Goods and Private Goods Policies*

Public Goods adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang dan pelayanan-pelayanan untuk kepentingan orang banyak. *Private Goods Policies* merupakan kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan untuk kepentingan perorangan yang tersedia di pasar bebas dengan imbalan biaya tertentu.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

2.2.4. Proses Kebijakan Publik

Dalam konsep seorang pakar bernama William N. Dunn (2000) mengatakan bahwa proses analisis kebijakan public merupakan serangkaian aktifitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis itu nampak pada serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sementara aktivitas perumusan masalah, forecasting, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan sebagai aktivitas yang lebih bersifat intelektual, dapat diamati melalui tabel berikut :

Tabel 2.1
Proses Kebijakan Publik

Tahap	Karakteristik
Perumusan Masalah	Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah.
Forecasting (Peramalan)	Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternative kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan.
Rekomendasi Kebijakan	Memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternative, dan merekomendasikan alternative kebijakan yang memberikan manfaat paling tinggi.
Monitoring Kebijakan	Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya.
Evaluasi Kebijakan	Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan.

Sumber : William N. Dunn (2000:9)

Lebih lanjut ia menjelaskan bahwa evaluasi program kebijakan dimulai dengan menjelaskan usaha-usaha yang telah dilakukan dalam perumusan masalah, peramalan mengenai akibat-akibat dari alternative, dan pembuatan usulan. Evaluasi program kebijakan yang dirancang dengan berhasil membutuhkan cara penyusunan masalah yang kreatif, setiap alternatif kebijakan yang baru, dan kerangka arah tindakan yang baru atau diperbaharui, meskipun evaluasi program kebijakan normalnya berhenti pada pembuatan usulan yang eksplisit.

Berbagai argumentasi Dunn di atas merupakan bahan pertimbangan yang menyebabkan peneliti lebih memilih untuk menggunakan metode “evaluasi kebijakan” dibanding “analisis kebijakan”. Hal ini dikarenakan dengan melakukan evaluasi kebijakan yang telah dikeluarkan outputnya akan menghasilkan rekomendasi tindakan selanjutnya yang dapat dilakukan oleh pemerintah, maka tentunya sumbangsih terhadap pemerintah daerah akan jauh lebih konkrit. Sementara analisis kebijakan bersifat peramalan (forecasting) yang belum dapat dipastikan hasilnya.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.



2.3. Anak Terlantar

2.3.3. Pengertian Anak Terlantar

Anak terlantar adalah anak yang berusia 5-18 tahun karena sebab tertentu (kemiskinan, kecacatan, korban bencana, dan anak yatim piatu) dan tidak dapat terpenuhi hak dan kebutuhannya secara dasar dengan wajar baik jasmani, rohani maupun sosial. (Jom FISIP Volume. 2 No. 2 Oktober 2015)

Menurut Dinas Sosial Provinsi Riau yang dimaksud dengan Anak Terlantar adalah seorang anak yang berusia 6 (enam) tahun sampai dengan 18 (delapan belas) tahun, meliputi anak yang mengalami perlakuan salah dan ditelantarkan oleh orang tua/keluarga atau anak yang kehilangan hak asuh dari orang tua/keluarga.

Sedangkan menurut Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 3 Tahun 2013 tentang Perlindungan Hak Dasar Anak menyebutkan bahwa anak terlantar adalah anak yang tidak terpenuhi kebutuhannya secara wajar baik fisik, mental, spiritual, maupun social.

Anak terlantar sesungguhnya adalah anak-anak yang termasuk kategori anak rawan atau anak-anak yang membutuhkan perlindungan khusus (*children in need of special protection*). Seorang anak dikatakan terlantar, bukan sekedar karena ia sudah tidak lagi memiliki salah satu orang tua atau kedua orang tuanya. Tetapi terlantar juga dalam pengertian ketika hak-hak anak untuk tumbuh kembang secara wajar, untuk memperoleh pendidikan yang layak, dan untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang memadai, tidak terpenuhi karena kelalaian, ketidakmengertian orang tua,

ketidakmampuan atau kesenjangan. Seorang anak yang kelahirannya tidak dikehendaki, misalnya mereka rawan untuk diterlantarkan dan bahkan diperlakukan salah (*child abuse*). Pada tingkat yang ekstrem, perilaku penelantaran anak bisa berupa tindakan orang tua membuang anaknya, entah itu di hutan, di sekolah, di tempat sampah, dan sebagainya baik dengan tujuan untuk menutupi aib maupun ketidaksiapan orang tua untuk melahirkan dan memelihara anaknya secara wajar. (Suyanto, 2010:212-213)

Secara teoritis, penelantaran adalah sebuah tindakan baik disengaja maupun tidak disengaja yang membiarkan anak tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya (sandang, pangan, papan). Penelantaran terhadap anak tidak mengenal alasan motivasi/intense. Disengaja maupun tidak, jika ada anak dibiarkan tidak memperoleh makan, tidak mendapatkan tempat tinggal yang layak, dan pakaian yang layak untuk melindunginya dari berbagai penyakit dan bahaya, maka insiden ini dikatakan penelantaran dan akan dikenakan sanksi.

Bagi anak-anak yang terlantar, kebutuhan mereka sebenarnya memang bukan hanya sekedar memperoleh perlindungan dan terpenuhinya kebutuhan dasarnya, tetapi juga kebutuhan untuk memperoleh jaminan dan kesempatan untuk dapat tumbuh kembang secara wajar. Sekalipun banyak masyarakat yang bersimpati dan peduli kepada nasib anak-anak yang terlantar, tetapi dalam kenyataannya mereka tetap saja rawan diperlakukan salah, menjadi korban eksploitasi oleh pihak-pihak tertentu yang ingin memanfaatkan situasi, dan diterlantarkan, atau bahkan dilanggar haknya.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

2.3.4. Karakteristik Anak Terlantar

Adapun kriteria anak terlantar menurut Dinas Sosial Provinsi Riau dalam (Buku Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial (PMKS dan PSKS) Dinas Sosial Provinsi Riau, 2017:5) yaitu:

- a. Berasal dari keluarga fakir miskin;
- b. Anak yang dilalaikan oleh orang tuanya; dan
- c. Anak yang tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya.

Sedangkan menurut Suyanto, 2010:216 karakteristik yang menandai seorang anak dikategorikan terlantar adalah:

- a. Biasanya berusia 5-18 tahun;
- b. Anak terlantar merupakan anak yatim, piatu, dan yatim piatu;
- c. Anak yang terlantar seringkali adalah anak yang lahir dari hubungan seks di luar nikah dan kemudian mereka tidak ada yang mengurus karena orang tuanya tidak siap secara psikologis maupun ekonomi untuk memelihara anak yang dilahirkannya;
- d. Anak yang kelahirannya tidak direncanakan atau tidak diinginkan oleh kedua orang tuanya atau keluarga besarnya, sehingga cenderung rawan diperlakukan salah;
- e. Tekanan kemiskinan dan kerentanan ekonomi keluarga akan menyebabkan kemampuan orang tua untuk memberikan fasilitas dan memenuhi hak anak yang sangat terbatas; dan

- f. Anak yang berasal dari keluarga *broken home*, yaitu korban perceraian orang tuanya ataupun anak yang hidup dalam kondisi keluarga yang bermasalah seperti pemabuk, kasar, korban PHK, terlibat narkoba, dan sebagainya.

Dari segi sosial dan psikologis, ancaman yang dihadapi anak-anak terlantar sesungguhnya tidak kalah berbahaya dengan ancaman yang dialami oleh anak-anak terlantar dari segi penampakan fisik dan perlakuan. Di tingkat individu, anak-anak yang sejak dini terbiasa diterlantarkan sejatinya akan tumbuh menjadi inferior, rendah diri, atau sebaliknya menjadi agresif dan nakal untuk menarik perhatian orang-orang di sekitarnya. Bahkan, tidak mustahil anak-anak yang diterlantarkan, kemudian terlibat dalam tindak kriminal karena salah asuhan dan pergaulan.

Sedangkan menurut Jom FISIP Volume. 2 No. 2 Oktober 2015, adapun indikasi dari anak terlantar adalah anak yang berusia 5-18 tahun yang mengalami:

1. Kemiskinan, yaitu karena faktor ekonomi yang menyebabkan ketidaksanggupan orang tua atau keluarga dalam membiayai kebutuhan primer anak.
2. Kecacatan, yaitu karena faktor fisik yang menyebabkan ketidakmampuan anak untuk berbuat banyak dalam memenuhi kebutuhan primer.
3. Korban bencana, yaitu karena faktor bencana alam dan/atau bencana social yang mengakibatkan keluarga/orang tua/anak kehilangan harta bendanya sehingga menjadi terlantar.

4. Yatim piatu, yaitu anak yang tidak memiliki orang tua sehingga mereka tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan primer mereka sehingga menjadi terlantar.

2.4. Pandangan Islam tentang Implementasi Kebijakan

Rasulullah saw. bersabda yang artinya:

“Ibn Umar r.a berkata: saya telah mendengar Rasulullah saw. bersabda: setiap orang adalah pemimpin dan akan diminta pertanggungjawabannya perihal rakyat yang dipimpinnya. Seorang suami akan ditanya perihal keluarga yang dipimpinnya. Seorang isteri akan ditanya perihal tanggung jawab dan tugasnya. Bahkan seorang pembantu/pekerja rumah tangga yang bertugas memelihara barang milik majikannya juga akan ditanya dari hal yang dipimpinnya. Dan kamu sekalian pemimpin akan ditanya (diminta pertanggungjawaban) dari hal yang dipimpinnya. (HR. Bukhari dan Muslim.)”

Dari hadist tersebut dijelaskan bahwa seorang pemimpin berkewajiban bertanggung jawab kepada rakyatnya, mensejahterakan rakyatnya, memelihara rakyatnya, dan menjaga rakyatnya dari ancaman apapun karena akan diminta pertanggungjawaban dari setiap apa yang kita pimpin.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Selain itu, hal yang berkaitan dengan tugas pemimpin dan Negara untuk mensejahterakan hidup masyarakatnya juga terkandung dalam Al-Qur'an yaitu Surah Al-Baqarah: 177 yang berbunyi:

﴿لَيْسَ الْبِرَّ أَنْ تُوَلُّوا وُجُوهَكُمْ قِبَلَ الْمَشْرِقِ وَالْمَغْرِبِ وَلَكِنَّ الْبِرَّ مَنْ آمَنَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَالْمَلَائِكَةِ وَالْكِتَابِ وَالنَّبِيِّينَ وَآتَى الْمَالَ عَلَى حُبِّهِ ذَوِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينَ وَابْنَ السَّبِيلِ وَالسَّائِلِينَ وَفِي الرِّقَابِ وَأَقَامَ الصَّلَاةَ وَآتَى الزَّكَاةَ وَالْمُوفُونَ بِعَهْدِهِمْ إِذَا عَاهَدُوا وَالصَّابِرِينَ فِي الْبَأْسَاءِ وَالضَّرَّاءِ وَحِينَ الْبَأْسِ أُولَٰئِكَ الَّذِينَ صَدَقُوا وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُتَّقُونَ

177. Bukanlah menghadapkan wajahmu ke arah timur dan barat itu suatu kebajikan, akan tetapi sesungguhnya kebajikan itu ialah beriman kepada Allah, hari kemudian, malaikat-malaikat, kitab-kitab, nabi-nabi dan memberikan harta yang dicintainya kepada kerabatnya, anak-anak yatim, orang-orang miskin, musafir (yang memerlukan pertolongan) dan orang-orang yang meminta-minta; dan (memerdekakan) hamba sahaya, mendirikan shalat, dan menunaikan zakat; dan orang-orang yang menepati janjinya apabila ia berjanji, dan orang-orang yang sabar dalam kesempitan, penderitaan dan dalam peperangan. Mereka itulah orang-orang yang benar (imannya); dan mereka itulah orang-orang yang bertakwa. (Q.S. Al-Baqarah:177).

Negara sebagai wadah masyarakat dengan ruang lingkup besar dalam al-qur'an diwajibkan bagi pemimpin dan pemerintah untuk sentiasa mensejahterakan seluruh rakyatnya, dengan membuat kebijakan yang bisa menaikkan tingkat ekonomi masyarakat rendah, dan melakukan perlindungan khusus kepada masyarakat yang

terlantar, anak jalanan, dan lainnya. Berdasarkan surah Al-Baqarah:177 tersebut, dapat kita ketahui bahwa kita sebagai manusia harus saling tolong menolong sesama muslim. Tolong menolong tersebut dijelaskan dengan cara infaq, sedekah, dan lain sebagainya. Hal ini bertujuan untuk meringankan saudara kita yang nasibnya tidak seberuntung kita. Pemerintah juga bertanggung jawab memberikan kesejahteraan untuk rakyatnya, membuat Badan Amil Zakat sebagai wadah dari adanya infaq atau sedekah untuk meringankan mereka yang kurang beruntung tersebut.

2.5. Penelitian Terdahulu

Berdasarkan penelitian yang dilakukan (Febriani, Reza, 2013), yang meneliti tentang Analisis Implementasi Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru yang menghasilkan kesimpulan bahwa implementasinya belum berjalan dengan baik dan sebagian gelandangan tidak mendapatkan pembinaan oleh Dinas Sosial Kota Pekanbaru.

Sedangkan pada penelitian (Riani, Novi, 2014) yang berjudul Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Mengelola Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru dapat disimpulkan bahwa pemerintah sudah menjalankan kebijakan tersebut, namun belum dilakukan sepenuhnya seperti yang tertera dalam kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima.

Dan dari jurnal (Rizal, Chandra.Jom FISIP Vol. 2 No.2 Oktober 2015) dengan judul studi tentang Peran Dinas Sosial dan Pemakaman Umum Kota Pekanbaru dalam Menangani Anak Terlantar tahun 2013. Dari jurnal tersebut dapat disimpulkan bahwa pembinaan anak terlantar oleh Dinas Sosial Kota Pekanbaru sangat berperan dalam menangani anak terlantar yang ada di Kota Pekanbaru, namun pemerintah Kota Pekanbaru tidak melakukan keseriusan dalam menangani anak terlantar.

2.6. Definisi Konsep

Untuk memberikan suatu pemahaman agar memudahkan penelitian ini maka penulis memberikan beberapa batasan penelitian, dan focus penelitian ini yang dioperasionalkan melalui beberapa indicator sebagai berikut:

- a. Implementasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pelaksanaan pembinaan kepada anak terlantar yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Pekanbaru berdasarkan Tugas Pokok dan Fungsi yang telah ditetapkan dalam Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 97 tahun 2016.
- b. Anak terlantar yang dimaksud dalam penelitian ini adalah anak yang berusia 5-18 tahun karena faktor kemiskinan sehingga orang tua mereka tidak dapat memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dengan wajar baik jasmani, rohani, maupun sosial.

- c. Pembinaan adalah kegiatan yang dilaksanakan secara terencana dan terorganisir dengan maksud meningkatkan sumber daya yang dimiliki untuk menekan dan mengurangi keberadaan anak terlantar guna menciptakan kesejahteraan dan ketertiban umum.

2.7. Konsep Operasional

Konsep operasional adalah unsur-unsur yang memberikan pandangan bagaimana cara mengukur suatu variable sehingga dengan pengukuran tersebut dapat diketahui indicator-indikator apa saja sebagai pendukung untuk dianalisis dari variable tersebut. Konsep operasional pada penelitian ini adalah:

Table 2.2
Indikator Penelitian

Variabel Penelitian	Indikator	Sub Indikator
Pelaksanaan Pembinaan Anak Terlantar oleh Dinas Sosial Kota Pekanbaru	Rehabilitasi Sosial	a. Persuasif b. Motivatif
	Pendampingan	a. Bimbingan Sosial b. Bimbingan Lanjut
	Pemberdayaan	a. Peningkatan Kemampuan b. Penggalan Nilai-Nilai Dasar
	Bantuan Sosial	a. Advokasi Sosial b. Pemberian Bantuan Usaha

Sumber : Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 03 Tahun 2013 tentang
Perlindungan Hak Dasar Anak.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

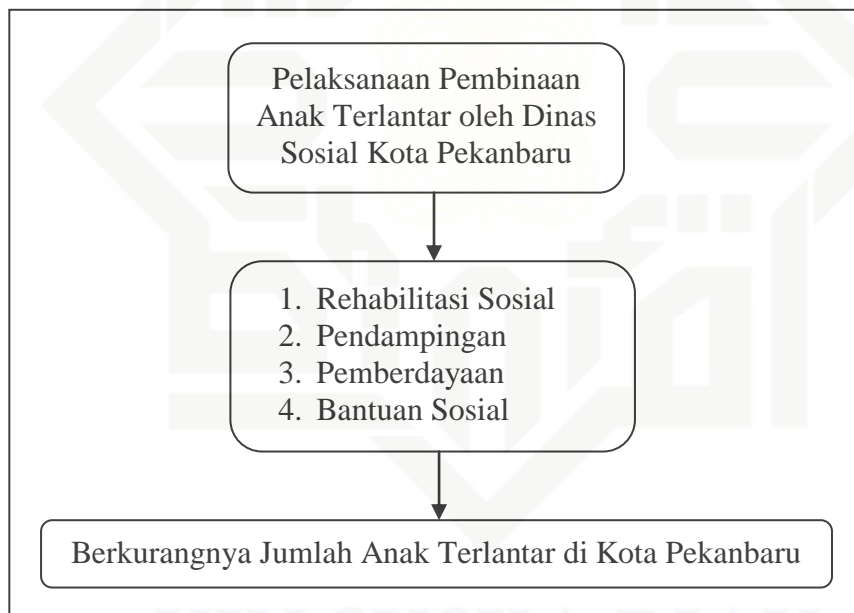
1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

2.8. Kerangka Pemikiran

Menurut Uma Sekaran dalam Sugiyono (2007:65) mengemukakan bahwa kerangka berfikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai factor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting.

Kerangka berfikir ini bertujuan untuk memberikan gambaran lebih jelas tentang variable penelitian dan indikator-indikator yang menentukannya. Adapun kerangka berfikir dalam penelitian ini dapat dilihat dalam skema berikut ini:

Gambar 2.2
Kerangka Pemikiran



Sumber : Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 03 Tahun 2013 tentang Perlindungan Hak Dasar Anak.