

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.

## 2.1 Kebijakan Publik

Secara harfiah ilmu kebijaksanaan atau kebijakan yang diterjemahkan dari kata *policy* memang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintah mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat dan bertanggung jawab dalam kepentingan umum. Banyak definisi yang dikemukakan oleh para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Banyak pakar yang menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai kekuasaan mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan. Tidak ada suatu organisasi yang wewenangnya mencangkup masyarakat kecuali pemerintah.

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrument pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh pengelolaan sumber daya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, *financial* dan manusia demi warga negara.

Menurut Edi Suharto (2005) Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Menurut Ealau dan Prewitt

## 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.

(1973) Kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatkinya (yang terkena kebijakan itu).

Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.

Masalah kebijakan adalah nilai, kebutuhan atau kesempatan yang belum terpenuhi, yang dapat diidentifikasi, untuk kemudian diperbaiki atau dicapai melalui tindakan publik. Masa depan kebijakan adalah konsekuensi dari serangkaian tindakan untuk pencapaian nilai-nilai dan karena itu merupakan penyelesaian terhadap suatu masalah kebijakan. Sedangkan aksi kebijakan merupakan suatu gerakan atau serangkaian gerakan yang dituntut oleh alternatif kebijakan yang dirancang untuk mencapai hasil di masa depan yang bernilai.

Satu hal penting di dalam kebijakan publik yaitu perumusan kebijakan. Perumusan kebijakan publik adalah inti dari kebijakan publik itu sendiri, karena di sini dirumuskan batasan-batasan kebijakan publik tersebut. Itulah yang pertama kali harus disadari sebagai suatu hak yang hakiki dari kebijakan publik. (Dunn, 2000)

Menurut Young dan Quinn (2002:5-6) dalam Edi Suharto (2005) kebijakan publik memiliki konsep kunci yaitu sebagai berikut:

## 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.

- a. Tindak pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintahan yang memiliki kewenangan hukum, politis, finansial untuk melakukannya.
- b. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan konkret yang berkembang di masyarakat.
- c. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
- d. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial.
- e. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang telah dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintahan.

Selanjutnya menurut R.S.Parker dalam (Ekowati, 2005), kebijakan publik adalah suatu tujuan yang dilakukan oleh suatu pemerintah pada periode tertentu

ketika terjadi suatu subjek atau krisis. Lebih lanjut (Ekowati, 2005) mengemukakan bahwa kebijakan mempunyai beberapa implikasi yaitu sebagai berikut :

- a) Bahwa kebijaksanaan Negaraitu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan dari pemerintah
- b) Bahwa kebijaksanaan Negara itu cukup hanya dinyatakan, tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata
- c) Bahwa kebijaksanaan Negara itu, baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu, itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu
- d) Bahwa kebijaksanaan itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat

Sebagian besar ahli memberi pengertian kebijakan publik dalam kaitannya dengan keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan membawa dampak baik bagi kehidupan warganya. Sedangkan Anderson dalam (Ekowati, 2005) mengemukakan pendapatnya bahwa kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga atau badan pemerintah.

Amara Raksasatya dalam (Ekowati, 2005) mengemukakan kebijakan sebagai suatu taktik dengan strategi yang diarahkan untuk mencapai tujuan tertentu. Oleh karena itu suatu kebijakan memuat 3 (tiga) elemen yaitu :

- a) Identifikasi dan tujuan yang ingin dicapai

## 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.

- b) Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk memungkinkan pelaksanaan tujuan yang diinginkan
- c) Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi
- d) Pelaksanaan (Implementasi Kebijakan)

Di kota Pekanbaru telah menerapkan salah satu kebijakan yaitu Peraturan Daerah Provinsi Riau No 3 tahun 2013 Tentang Perlindungan Hak Dasar Anak. Didalam Perda ini juga menjelaskan setiap anak berhak mendapatkan :

1. Untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapatkan perlindungan dari perlakuan diskriminasi, eksplorasi, penelantaran, kekejaman, kekerasan, penganiayaan, ketidakadilan dan perlakuan salah lainnya.
2. Atas suatu nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan
3. Untuk mengetahui orang tuanya, dibesarkan dan diasuh oleh orang tuanya sendiri.
4. Memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial sesuai dengan kebutuhan fisik, mental, spiritual dan sosial.
5. Memperoleh pangan dan gizi yang aman dalam jumlah dan jenis yang cukup sesuai kebutuhannya setiap saat.

## 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.

6. Beristirahat dan memanfaatkan waktu luang, bergaul dengan anak yang sebaya, bermain, berekreasi, dan berkreasi sesuai dengan minat, bakat dan tingkat kecerdasannya demi pengembangan diri.
7. Memperoleh perlindungan dari semua bentuk tindak kekerasan dan sasaran penganiayaan, penyiksaan atau penjatuhan hukuman yang tidak manusiawi.
8. Memperoleh perlindungan dari penyalahgunaan dalam kegiatan politik, perlibatan dalam sengketa bersenjata, perlibatan dalam kerusuhan sosial, perlibatan dalam peristiwa yang mengandung unsur kekerasan, perlibatan dalam perang, sasaran penganiayaan, penyiksaan atau penjatuhan hukuman yang tidak manusiawi dan perlibatan anak dalam bentuk-bentuk pekerjaan terburuk.

### 2.1.1 Tipe-Tipe Model Kebijakan

Model kebijakan (*Policy models*), adalah representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu.

#### a. Model Deskriptif

Tujuan dari model deskriptif adalah menjelaskan atau memprediksi sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari pilihan-pilihan kebijakan.

#### b. Model Normatif

Tujuan Model normatif bukan hanya untuk menjelaskan atau memprediksi tetapi juga memberikan dalil dan rekomendasi untuk mengoptimalkan pencapaian beberapa utilitas (nilai).

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. Model Verbal**

Dalam menggunakan model verbal, analisis bersandar pada penilaian nalar untuk membuat prediksi dan menawarkan rekomendasi. Penilaian nalar menghasilkan argumen kebijakan bukannya dalam bentuk nilai-nilai angka pasti.

**d. Model Simbolis**

Menggunakan simbol-simbol matematis untuk menerangkan hubungan diantara variabel-variabel kunci yang dipercaya menciri suatu masalah. Prediksi atau solusi yang optimal diperoleh dari model simbolis dengan meminjam metode-metode matematika, statistika, dan logika.

**e. Model Prosedural**

Menampilkan hubungan yang dinamis diantara variabel-variabel yang diyakini menjadi ciri suatu masalah kebijakan. Prediksi dan solusi optimal diperoleh dengan mensimulasikan dan meneliti seperangkat yang mungkin tidak dapat diterangkan secara baik karena data-data yang diperlukan tidak tersedia.

**f. Model sebagai Pengganti dan Perspektif**

Model kebijakan, lepas dari tujuan atau bentuk ekspresinya, dapat dipandang sebagai pengganti (*surrogates*) atau sebagai perspektif (*perspectives*). Model pengganti (*surrogates model*) diasumsikan sebagai pengganti dari masalah-masalah substantif. Sebaliknya, model persepektif

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1.

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

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

(*perspectives model*) dipandang sebagai satu dari banyak cara lain yang dapat digunakan untuk merumuskan masalah substantif.

## 2.2 Implementasi Kebijakan

Organisasi merupakan salah satu komponen dalam administrasi. Menurut (Siagian, 2001) administrasi dapat didefinisikan sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu dalam pencapaian yang telah ditentukan sebelumnya dengan memanfaatkan sarana dan prasarana tertentu secara berdaya guna dan berhasil guna.

Berdasarkan pendapat di atas, maka administrasi berkenaan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi melalui aktivitas dan kerjasama antara anggota-anggota organisasi dengan memanfaatkan sarana dan prasarana tertentu secara berdaya guna dan berhasil guna untuk dalam rangka pencapaian tujuan organisasional.

Pelaksanaan diartikan sebagai proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan dan sebagainya). Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesiaonline, “pelaksanaan” mempunyai makna yang sama dengan “implementasi”.

Dengan demikian, berdasarkan pengertian di atas maka “pelaksanaan” berarti suatu proses, cara, perbuatan untuk melaksanakan rancangan, keputusan maupun kebijakan yang telah ditetapkan oleh suatu organisasi. Apabila rancangan, keputusan maupun kebijakan tersebut dikaitkan dengan organisasi pemerintah, maka yang

#### 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.

dimaksud yaitu pelaksanaan program-program maupun kebijakan publik yang ditetapkan pemerintah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan di dalam konteks manajemen berada di dalam kerangka *organizing-leading-controlling*. Jadi, ketika kebijakan sudah dibuat, maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan, dan pengendalian pelaksanaan tersebut. (Nugroho, 2004)

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam (Solichin, 2012 : 139) implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar. Biasanya dalam bentuk undang-undang. Namun, dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksana kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasarandampak nyata baik yang dikehendaki atau yang tidak, dari output tersebut dampak keputusan sebagaimana dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusandalan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (atau upaya-upaya untuk melakukan perbaikan) terhadap undang-undang peraturan yang bersangkutan).

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. (Nugroho, 2004). Sedangkan dalam upaya mencapai tujuan kebijakan tersebut, terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi sebagaimana yang dikemukakan Gow dan Morse dalam (Pasolong, 2008), yaitu (1) hambatan politik, (2) hambatan institusi, (3) ketidakmampuan sumber daya manusia di bidang teknis dan administratif, (4) kekurangan dalam bantuan teknis, (5) kurangnya desentralisasi dan partisipasi, (6) pengaturan waktu (*timing*), (7) sistem informasi yang kurang mendukung, (8) perbedaan agenda tujuan antara aktor, (9) dukungan yang berkesinambungan.

Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa implementasi, kebijakan yang dirumuskan tidak akan memberikan manfaat. Apabila pengertian implementasi di atas dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan public dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan. Dengan demikian, dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis.

(Nugroho, 2004) mengatakan bahwa pengertian dari implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier dalam (Nugroho, 2006) mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan 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.

Pada prinsipnya, ada empat kriteria yang perlu dipatuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan menurut (Nugroho, 2004), yaitu :

a) Ketepatan kebijakan

Ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Pertanyaannya adalah *how excellent is the policy?*

b) Tepat pelaksanaan

Aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah.Masyarakat / swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization*) kebijakan-kebijakan itu sendiri.

c) Tepat target

Ketepatan dalam hal ini berkenaan dengan tiga hal. Pertama, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. Kedua, apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi ataukah tidak.Ketiga, apakah intervensi kebijakan bersifat baru atau hanya memperbarui kebijakan sebelumnya.

d) Tepat lingkungan

Ada dua lingungan yang paling menentukan, yaitu lingkungan kebijakan, yaitu interaksi diantara lembaga perumus kebijakan dan

## 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.

pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Lingkungan kedua adalah lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri dari *public opinion*.

Implementasi adalah tahap pembuatan keputusan diantara pembentukan sebuah kebijakan. Jika sebuah kebijakan diambil secara tepat, maka kemungkinan kegagalan pun masih bisa terjadi, jika proses implementasinya tidak berjalan dengan tepat. Namun, bahkan sebuah kebijakan yang *brilliant* sekalipun jika diimplementasikan dengan buruk maka akan gagal untuk mencapai tujuan para perancangnya.

Dalam bukunya “Prinsip-prinsip perumusan kebijakan Negara” (Islamy, 1998) memaparkan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuann yang dijelaskan sebagai berikut :

- a) Implementasi pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya
- b) Tugas implementasi adalah meningkatkan realisasi tujuan dengan hasil kegiatan pemerintah
- c) Meliputi kreasi tentang system pengiriman kebijakan didesain dengan cara khusus dan upaya dengan harapan mencapai tujuan khusus

Bernadine R. Wijaya dan Susilo Supardo (Pasolong, 2008), mengatakan bahwa implementasi adalah proses mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktik.

## 2.2.1 Faktor Yang Mempengaruhi Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Menurut George C. Edward III, terdapat empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu :

### 1. Komunikasi

Yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus di transmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

### 2. 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 financial.

### 3. Disposisi

Adalah watak dan karakteristik 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 menyebabkan masalah apabila sikap atau cara pandangnya berbeda dengan pembuat kebijakan. Oleh

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.

karna itu, untuk mengantisipasi dapat mempertimbangkan atau memperhatikan aspek penempatan pegawai (pelaksana) dan intensif.

#### 4. Struktur Birokrasi

Merupakan 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 dikoordinasi, selain itu struktur organisasi juga menunjukkan spesialisasi pekerjaan dan penyampaian laporan.

### 2.3 Perlindungan Hak Dasar Anak

Peraturan Daerah Provinsi Riau No 3 Tahun 2013 mendefinisikan, Perlindungan anak adalah segala kegiatan yang 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.

Hak dasar anak merupakan hak mendasar yang seharusnya diterima anak agar anak dapat hidup, tumbuh, dan berkembang secara berkualitas sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan, diskriminasi, dan pelanggaran atas hak anak lainnya.

Perlindungan terhadap hak-hak anak telah diatur dalam banyak peraturan perundang-undangan antara lain Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem

#### 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.

Peradilan Pidana Anak, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 sebagai perubahan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya. Tetapi terdapat pula Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 3 Tahun 2013 tentang Perlindungan Hak Dasar Anak.

Kebijakan Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 3 Tahun 2013 tentang Perlindungan Hak Dasar Anak yang menjadi fokus penelitian yaitu :

#### 1. Hak Sipil Dan Kebebasan

Hak sipil dan kebebasan bagi anak adalah bagian dari hak yang meliputi hak untuk memperoleh identitas nama dan kewarganegaraan, mempertahankan identitas, kebebasan berekspresi, kebebasan berfikir, beragama dan berhati nurani, kebebasan berorganisasi, perlindungan atas kehidupan pribadi, memperoleh informasi yang memadai dan perlindungan dan perlindungan dari penyiksaan atau penghukuman yang tidak manusiawi.

Yang termasuk dalam hak sipil dan kebebasan tersebut adalah:

- a. Hak atas identitas;
- b. Hak perlindungan identitas;
- c. Hak berekspresi dan mengeluarkan pendapat;
- d. Hak berfikir, berhati nurani, dan beragama;
- e. Hak berorganisasi dan berkumpul secara damai;
- f. Hak atas perlindungan kehidupan pribadi;
- g. Hak akses informasi yang layak; dan

**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.

- h. Hak bebas dari penyiksaan dan penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia.

## 2. Kesehatan Dasar dan Kesejahteraan

Kesehatan Dasar dan Kesejahteraan adalah keadaan yang dirasakan oleh seseorang secara sehat baik fisik, mental, spiritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis. Kesehatan dasar dan kesejahteraan yang meliputi perlindungan dan/ atau pemenuhan terhadap :

- a. Anak penyandang disabilitas;
- b. Anak yang mengalami gangguan tumbuh berkembang; Kesehatan dan layanan kesehatan;
- c. Jaminan sosial layanan dan fasilitas kesehatan;
- d. Standar hidup; dan
- e. Anak yang mengalami kekerasan

## 3. Pendidikan

Pendidikan merupakan usaha dasar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif dapat mengembangkan potensi dirinya dalam suatu proses pendidikan yang sesuai dengan tujuan pendidikan nasional. Pendidikan nasional itu sendiri merupakan pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama.

**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.

#### 4. Perlindungan Khusus

Perlindungan khusus pada anak adalah anak dalam situasi darurat, anak yang berhadapan dengan hukum, anak dari kelompok minoritas dan terisolasi, mencakup eksplorasi ekonomi dan/atau seksual anak yang diperdagangkan, anak korban kekerasan baik fisik dan/atau mental, anak yang menyandang cacat, dan anak korban perlakuan salah dan penelantaran.

Perlindungan khusus berupa penyediaan layanan :

- a. Bimbingan sosial, mental, dan spiritual;
- b. Rehabilitas sosial;
- c. Pendampingan;
- d. Pemberdayaan;
- e. Bantuan sosial;
- f. Bantuan hukum; dan/ atau
- g. Reintegrasi anak dalam keluarga.

### 2.4 Pandangan Islam Mengenai Kebijakan Publik dan Perlindungan Anak

#### 2.4.1 Kebijakan Publik

Islam adalah agama yang sangat sempurna ajarannya, tidak hanya membahas tentang masalah aqidah saja namun lebih daripada itu yaitu tentang syariah yang didalamnya terdapat ajaran tentang ibadah dan muamalah serta akhlak Islam menjadi kompas bagi kehidupan umat manusia dalam menjalankan kehidupan di segala aspek kehidupan, seperti agama, sosial budaya, politik, pendidikan, kesehatan, dan lainnya.

## 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.

Al-Quran dan Hadist telah membicarakan hal itu, semua telah tertuang di dalamnya sekarang hanya tinggal bagaimana kita mau atau tidak mengikutinya.

Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Maka, dalam pelaksanaan usulan kebijakan yang menyangkut kepentingan masyarakat luas, menurut perspektif agama Islam dalam al-Qur'an surat an-Nahl ayat 125 bisa menjadi dasar melaksanakan tahap-tahap kebijakan publik,

أَدْعُ إِلَىٰ سَبِيلِ رَبِّكَ بِالْحِكْمَةِ وَالْمَوْعِظَةِ الْحَسَنَةِ وَجَدِلْهُمْ بِالْتِقَىٰ هِيَ أَحَسَنُ ۝  
 رَبِّكَ هُوَ أَعْلَمُ بِمَنْ ضَلَّ عَنْ سَبِيلِهِ وَهُوَ أَعْلَمُ بِالْمُهَتَّدِينَ ۝

Artinya: "Serulah (manusia) kepada jalan Tuhan-mu dengan hikmah dan pelajaran yang baik dan bantahlah mereka dengan cara yang baik. Sesungguhnya Tuhanmu Dialah yang lebih mengetahui tentang siapa yang tersesat dari jalan-Nya dan Dialah yang lebih mengetahui orang-orang yang mendapat petunjuk."

Allah menyuruh Rasullullah agar mengajak makhluk kepada Allah dengan hikmah, yaitu Perkataan yang tegas dan benar yang dapat membedakan antara yang hak dengan yang bathil. Firman Allah: "dan bantahlah mereka dengan cara yang baik," berdialoglah dengan mereka dengan lembut, halus, dan sapaan yang sopan.

Firman Allah ini memerintahkan kepada kita agar melakukan dialog dengan suatu kebijaksanaan (*policy*) dan penyampaian lisan yang benar sehingga berlangsung

#### 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.

sebaik mungkin. Hal ini, memberi pemikiran penting dalam pelaksanaan tahap-tahap kebijakan publik pada umumnya dan mengenai implementasi kebijakan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi, dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas kewenangan, kekuasaan dari pada aktor politik pada khususnya.

#### 2.4.2 Perlindungan Anak

Perlindungan Anak dalam Perspektif Islam merupakan persoalan yang sangat penting dan mendesak untuk dibicarakan. Penting dan mendesak mengingat beberapa tahun belakangan ini kita sering kali disuguhi berbagai berita dan informasi tentang berbagai tindak kekerasan terhadap anak yang dilakukan oleh orang-orang yang seharusnya bertanggung jawab melindungi anak-anak tersebut. Bahkan juga terjadi eksplorasi seksual terhadap anak. Hal ini tentu menunjukkan betapa rendahnya perlindungan terhadap anak, meskipun Indonesia telah memiliki Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Merujuk kepada Al-Quran surah al-Tahrim ayat 6 :

يَأَيُّهَا الَّذِينَ ءامَنُوا قُوْا أَنفُسَكُمْ وَأَهْلِيْكُمْ نَارًا وَقُوْدُهَا النَّاسُ وَأَلْحِجَارَةُ عَلَيْهَا مَلَئِكَةٌ  
غِلَاظٌ شِدَادٌ لَا يَعْصُوْنَ اللَّهَ مَا أَمْرَهُمْ وَيَفْعَلُوْنَ مَا يُؤْمِرُوْنَ

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, peliharalah dirimu dan keluargamu dari api neraka yang bahan bakarnya adalah manusia dan batu; penjaganya malaikat-malaikat yang kasar, keras, dan tidak mendurhakai Allah terhadap

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.

apa yang diperintahkan-Nya kepada mereka dan selalu mengerjakan apa yang diperintahkan.

Dan hadis Rasulullah saw., yang diriwayatkan oleh Abu Hurairah r.a, yang artinya: “*Setiap anak dilahirkan dalam keadaan fitrah, maka kedua orang tuanya lah yang menyebabkan anaknya menjadi Yahudi, Nashrani, atau Majusi*”,

Dari hadis Rasulullah saw ini, terlihat jelas bahwa penanggung jawab utama atas perlindungan anak adalah kedua orang tua anak tersebut. Adakalanya kedua orang tua tidak dapat melaksanakan fungsi perlindungan ini, maka Al-Quran melalui ayat 215 surah Al-Baqarah menyatakan :

يَسْأَلُونَكَ مَاذَا يُنفِقُونَ قُلْ مَا أَنْفَقْتُمْ مِنْ خَيْرٍ فَلِلَّهِ الْدِينُ وَالْأَقْرَبُينَ وَالْيَتَامَى وَالْمَسَاكِينِ وَأَبْنَى السَّبِيلِ وَمَا تَفْعَلُوا مِنْ خَيْرٍ فَإِنَّ اللَّهَ بِهِ عَلِيمٌ

Artinya: mereka bertanya tentang apa yang mereka nafkahkan. Jawablah: "Apa saja harta yang kamu nafkahkan hendaklah diberikan kepada ibu-bapak, kaum kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang sedang dalam perjalanan." dan apa saja kebaikan yang kamu buat, Maka Sesungguhnya Allah Maha mengetahuinya.

Dengan ketentuan ini tampaklah bahwa ketika kedua orang tua seorang anak tidak mampu melakukan fungsi perlindungan yang menjadi tanggungjawab mereka, maka fungsi tersebut, dapat diambil alih oleh orang lain, organisasi, maupun negara.

Demikianlah persepsi Islam tentang perlindungan anak yang pada dasarnya masih bersifat umum, dan perlu dibuat rincian yang mudah untuk dioperasionalkan.

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.

## 2.5 Penelitian Terdahulu

Maharani Yas (2016) Universitas Riau dengan judul skripsi Fungsi Badan Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BPPPAKB) Provinsi Riau dalam Pelaksanaan Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000 Tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional dengan kesimpulannya bahwa fungsi BPPPAKB Provinsi Riau dalam pelaksanaan Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional, belum berjalan secara maksimal.

Wirnasari (2016) Universitas Riau dengan judul skripsi Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Riau No. 3 Tahun 2013 Tentang Hak Dasar Anak dengan kesimpulannya bahwa belum Terimplementasi dengan baik.

Dari beberapa penelitian dipaparkan diatas yang memiliki beberapa persamaan dengan penulis, namun dalam kaitan ini penulis lebih menekankan aspek dari fungsi Badan Badan Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BPPPAKB) Provinsi Riau pada Divisi Perlindungan Anak.

## 2.6 Definisi Konsep

Menurut Singarimbun (2006:34) berpendapat bahwa konsep adalah abstraksi mengenai fenomena yang dirumuskan atas dasar generasi atas jumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok atau individu tertentu. Untuk memberikan batasan-batasan yang lebih jelas dari masing-masing konsep guna untuk menghindari salah

## 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.

pengertian, maka definisi beberapa konsep yang di pakai dalam penelitian ini akan dikemukakan sebagai berikut :

- a. **Kebijakan Publik** adalah adalah suatu tujuan yang dilakukan oleh suatu pemerintah pada periode tertentu ketika terjadi suatu subjek atau krisis.
- b. **Implementasi Kebijakan** adalah rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa implementasi, kebijakan yang dirumuskan tidak akan memberikan manfaat.

## 2.8 Konsep Operasional

Menurut Singarimbun (2006:46) Konsep Operasional adalah unsur-unsur yang memberikan bagaimana cara mengukur suatu variabel sehingga dengan pengukuran tersebut dapat diketahui indikator-indikator apa saja sebagai pendukung untuk dianalisis dari variabel tersebut. Dalam melakukan penelitian maka penulis menyusun konsep operasional dalam penelitian pada table dibawah ini:

**Tabel 2.1**  
**Konsep Operasional Penelitian**

Variabel	Indikator	Sub Indikator
	Hak Sipil dan Kebebasan	1. Hak sipil dan kebebasan yang dimaksud yaitu ; <ol style="list-style-type: none"> <li>a) hak atas identitas,</li> <li>b) hak perlindungan identitas,</li> <li>c) hak berekspresi dan mengeluarkan pendapat,</li> <li>d) hak akses informasi yang layak,</li> <li>e) hak bebas dari penyiksaan dan penghukuman yang kejam, manusiawi, dan merendahkan</li> </ol>

## 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.

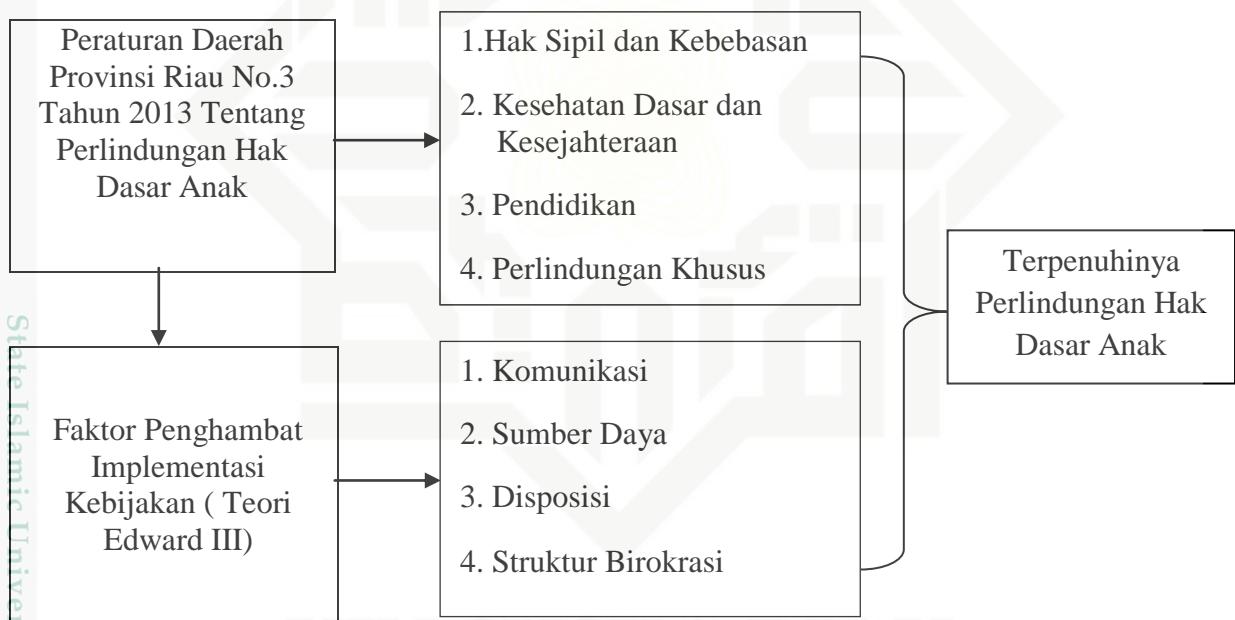
Variabel	Indikator	Sub Indikator
	Kesehatan Dasar dan Kesejahteraan	martabat manusia. 1. Menyediakan fasilitas dan menyediakan upaya kesehatan dasar dan kesejahteraan bagi anak sejak dalam kandungan. 2. Penyelenggaraan upaya tersebut meliputi perlindungan terhadap; anak penyandang disabilitas, mengalami gangguan tumbuh kembang, kesehatan dan layanan kesehatan, jaminan sosial layanan dan fasilitas kesehatan, standar hidup, dan anak yang mengalami kekerasan.
Peraturan Daerah No 3 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Hak Dasar	Pendidikan	1. Pemerintah wajib melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pendidikan di semua jenjang baik formal, non formal, maupun informal, dalam upaya mewujudkan pendidikan yang memenuhi Standar Pelayanan Minimal dan berkualitas tanpa kekerasan.
Teori Kebijakan Edward III	Implementasi George C.	Faktor Penghambat Keberhasilan Implementasi Kebijakan 1. Komunikasi 2. Sumber Daya 3. Disposisi 4. Struktur Birokrasi

Sumber: Data Olahan Penelitian 2016

## 2.9 Kerangka Pemikiran

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

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



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.

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