

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Penelitian Terdahulu**

Berbagai penelitian mengenai Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021 sudah banyak dilakukan. Penelitian terdahulu yang membahas kemiripan objek penelitian dijadikan sebagai bahan pedoman dalam penelitian ini. Dari beberapa penelitian terdahulu ini, tidak ada judul yang sama dengan judul yang akan dibahas. Berikut ini merupakan penelitian terdahulu yang sudah dipublikasikan dalam bentuk jurnal.

Pertama, berjudul penelitian “Analisis Pembentukan Permendikbud Nomor 30 Tahun 2021 Ditinjau dari Sudut Pandang Ilmu Perundang-undangan” oleh Fitri Elfiani. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pembentukan Permendikbud Nomor 30 Tahun 2021 dalam sudut perundang-undangan. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif. Menggunakan data hukum sekunder, dengan analisis data secara kualitatif, serta metode penarikan kesimpulan secara induktif. Hasil dari penelitian ini adalah Permendikbud No. 30 Tahun 2021 tentang PPKS ini masih belum memenuhi ketentuan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana terdapat di dalam ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yakni tidak terpenuhinya ketentuan asas dapat dilaksanakan dan asas kejelasan rumusan. Sehingga Permendikbud ini bisa dikatakan bertentangan dengan aturan perundang-undangan yang lebih tinggi di atasnya dan juga bertentangan dengan Pancasila sebagai *staats fundamental norm* (*Journal of Juridische Analyse* Vol.1 No. 01 April 2022.)

Kedua, berjudul penelitian “Analisis Kebijakan Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021 Dalam Upaya Pencegahan Dan Penanganan Kekerasan Seksual Di Universitas Muhammadiyah Ponorogo” oleh Erinca

Febrianti. Tujuan dari penelitian ini adalah menganalisa kebijakan menteri pendidikan kebudayaan riset dan teknologi (Permendikbud) tersebut. Peneliti menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, dengan proses penelitian yang berusaha untuk menginvestigasi, dan menemukan berbagai fenomena sosial untuk selanjutnya menggambarkan secara menyeluruh dan kompleks sehingga dapat disajikan naratif dengan laporan yang terperinci menurut sudut pandang narasumber. Hasil analisis belum menemukan keputusan atau kebijakan dari pihak Universitas Muhammadiyah Ponorogo tentang kekerasan seksual sebagai bentuk implementasi adanya Permendikbud ini, untuk menyelesaikan permasalahan terkait perilaku mahasiswa di dalam lingkungan kampus diberlakukannya sebuah kode etik mahasiswa sebagai pedoman pengenaan sanksi. Tetapi adanya kode etik mahasiswa masih bersifat general belum mengecurut pada permasalahan kekerasan seksual di Lingkungan Perguruan Tinggi, sehingga tetap diperlukan regulasi yang baku guna mengantisipasi serta menyelesaikan kasus kekerasan seksual (Jurnal Ilmu Pemerintahan Suara Khatulistiwa (JIPSK) terakreditasi Jurnal Nasional Sinta 5 Vol VII No. 1 Juli 2022).

Ketiga, berjudul penelitian “Analisis Permendikbudristek No 30 Tahun 2021 dan Konstruksi Sosial Kekerasan Seksual di Perguruan Tinggi Perspektif Sosiologis” oleh Robiatul Adawiyah, dkk. Manfaat dari penelitian ini adalah ingin mengetahui bagaimana memahami penerapan kebijakan Permendikbud No 30 Tahun 2021 dan cara memahaminya dari sudut pandang sosiologi. Penelitian ini merupakan penelitian pustaka (library research) yang didapat dari sumber-sumber literasi dan sosial media yang kredibel. Penelitian ini menggunakan teori sosiologi yakni konstruksi sosial dari Peter L Berger. Hasil dari penelitian ini adalah Secara umum masyarakat belum sepenuhnya faham tentang perbedaan antara kekerasan seksual dan pelecehan seksual. Selama ini kekerasan seksual diartikan sebagai tindakan seksual yang tidak diinginkan, mengintimidasi, dan memaksa sekalipun itu diperlakukan kepada istri sendiri sehingga seorang

istri tidak diperkenankan untuk mengatur jarak kehamilannya. Berbeda dengan pelecehan seksual yang merupakan tindakan seksual yang melalui sentuhan fisik maupun non-fisik, contohnya seperti main mata, siulan, ucapan yang bernuansa seksual, dan tindakan yang dapat merendahkan martabat seseorang. Dengan demikian, pemahaman dasar tentang kekerasan seksual ini menjadi penting sebagai landasan untuk pencegahan segala macam tindakan dan perilaku yang mengarah pada kekerasan seksual (Al Qodiri: Jurnal Pendidikan, Sosial dan Keagamaan Terakreditasi Kemenristekdikti Vol 19 No 3 Januari 2022).

Keempat, berjudul penelitian ini adalah “Implementasi Islam Progresif pada Permendikbudristek No. 30 Tahun 2021 dalam Kajian Filsafat Hukum Islam” oleh Busyro, dkk. Tulisan ini bertujuan untuk mengungkap implementasi konsep Islam progresif dalam peraturan tersebut, selanjutnya realisasi Islam progresif itu juga akan dilihat dari sudut pandang filosofis hukum Islam. Penelitian ini bersifat kualitatif dengan menggunakan data dari sumber kepustakaan (library research). Hasil penelitian menunjukkan bahwa Peraturan Menteri tersebut betul-betul telah mengimplementasikan salah satu konsep Islam progresif dengan mengedepankan HAM Internasional sebagai dasar berpikirnya, dan implementasi Islam progresif yang bersandar pada HAM Internasional tersebut tidak selaras dengan filosofis hukum Islam yang sangat menjunjung tinggi perlindungan terhadap kehormatan dan keturunan (hifz al-nasb) dari sisi masalah al-hajiyah. Oleh karena itu redaksi hukum tersebut mesti diubah agar tercapai kemaslahatan dunia dan akhirat bagi umat Islam Indonesia (Kajian Filsafat Hukum Islam Vol 16 No 1, Juni tahun 2022).

Kelima, berjudul penelitian ini adalah “Implementasi Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021 Dalam Perguruan Tinggi” oleh Dea Maudi Julyanda. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis urgensi frasa tanpa persetujuan korban dalam Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021. Metode Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis

normative. Dengan metode penelitian normative mengkaji peraturan perundang-undangan. Doktrin atau pendapat para ahli, yurisprudensi, serta buku-buku kepustakaan yang ada. Penelitian ini menggunakan *gelding theorie* yang disampaikan oleh Soerjono Soekanto. Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa frasa tanpa persetujuan korban dalam Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021. Dalam peraturan Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021 tersebut dinilai tidak sejalan dengan Pasal 31 Undang-Undang Dasar 1945 yang menugaskan Pemerintah untuk mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Apabila terjadi hubungan seksual suka sama suka, kapan saja, di mana saja, oleh siapa saja, dan dilakukan di luar ikatan pernikahan, peraturan ini membiarkan dan menganggap normal hal tersebut terjadi (Institusional Repository UIN Syarif Hidayatullah Jakarta 21 Juni 2022).

Berikut merupakan tabel yang membedakan antara penelitian terdahulu dengan penelitian saat ini.

**Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu**

No	Nama Peneliti, Judul Penelitian, Tahun Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1	Fitri Elfiani  Analisis Pembentukan Permendikbud Nomor 30 Tahun 2021 Di Tinjau Dari Sudut Pandang Ilmu Perundang-Undangan (2022)	Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif. Menggunakan data hukum sekunder, dengan analisis data secara kualitatif, serta metode penarikan kesimpulan secara induktif.	Permendikbud No. 30 Tahun 2021 tentang PPKS ini masih belum memenuhi ketentuan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana terdapat di dalam ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yakni tidak terpenuhinya ketentuan asas dapat dilaksanakan dan asas kejelasan rumusan. Sehingga Permendikbud ini bisa dikatakan bertentangan dengan aturan perundang-undangan yang lebih tinggi di atasnya dan juga

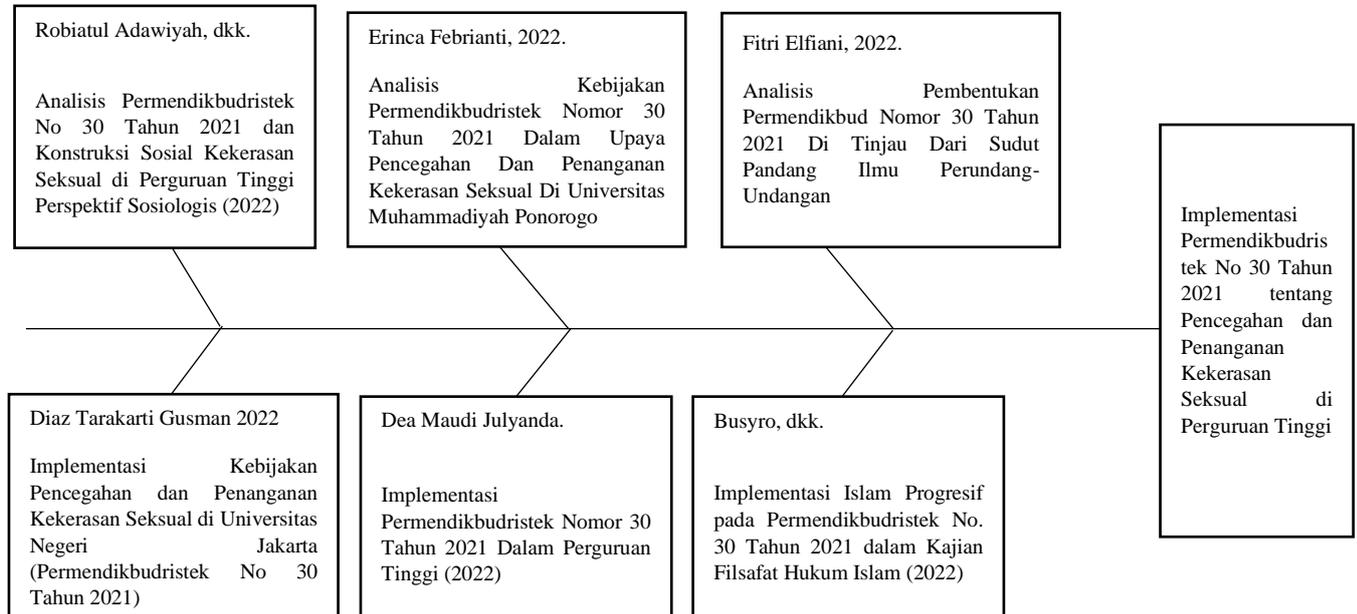
No	Nama Peneliti, Judul Penelitian, Tahun Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
			bertentangan dengan Pancasila sebagai staats fundamental norm.
2	Erinca Febrianti, dkk.  Analisis Kebijakan Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021 Dalam Upaya Pencegahan Dan Penanganan Kekerasan Seksual Di Universitas Muhammadiyah Ponorogo (2022)	Peneliti menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, dengan proses penelitian yang berusaha untuk menginvestigasi, dan menemukan berbagai fenomena sosial	Belum menemukan keputusan atau kebijakan dari pihak Universitas Muhammadiyah Ponorogo tentang kekerasan seksual sebagai bentuk implementasi adanya Permendikbud ini, untuk menyelesaikan permasalahan terkait perilaku mahasiswa di dalam lingkungan kampus diberlakukannya sebuah kode etik mahasiswa sebagai pedoman penerapan sanksi.
3	Robiatul Adawiyah, dkk.  Analisis Permendikbudristek No 30 Tahun 2021 dan Konstruksi Sosial Kekerasan Seksual di Perguruan Tinggi Perspektif Sosiologis (2022)	Penelitian ini merupakan penelitian pustaka (library research) yang didapat dari sumber-sumber literasi dan sosial media yang kredibel.	Secara umum masyarakat belum sepenuhnya faham tentang perbedaan antara kekerasan seksual dan pelecehan seksual. pemahaman dasar tentang kekerasan seksual ini menjadi penting sebagai landasan untuk pencegahan segala macam tindakan dan perilaku yang mengarah pada kekerasan seksual
4	Busyro, dkk.  Implementasi Islam Progresif pada Permendikbudristek No. 30 Tahun 2021 dalam Kajian Filsafat Hukum Islam (2022)	Penelitian ini bersifat kualitatif dengan menggunakan data dari sumber kepustakaan (library research).	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Peraturan Menteri tersebut betul-betul telah mengimplementasikan salah satu konsep Islam progresif dengan mengedepankan HAM Internasional sebagai dasar berpikirnya, dan implementasi Islam progresif yang bersandar pada HAM Internasional tersebut tidak selaras dengan filosofis hukum Islam yang sangat menjunjung tinggi perlindungan terhadap kehormatan dan keturunan (hifz al-nasb) dari sisi masalah al-hajiyah.
5	Dea Maudi Julyanda.	Metode Penelitian ini menggunakan jenis penelitian	Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa frasa tanpa persetujuan korban dalam Permendikbudristek

No	Nama Peneliti, Judul Penelitian, Tahun Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
	Implementasi Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021 Dalam Perguruan Tinggi (2022)	yuridis normative. Dengan metode penelitian normative mengkaji peraturan perundang-undangan. Doktrin atau pendapat para ahli, yurisprudensi, serta buku-buku kepustakaan yang ada.	Nomor 30 Tahun 2021. Dalam peraturan Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021 tersebut dinilai tidak sejalan dengan Pasal 31 Undang-Undang Dasar 1945 yang menugaskan Pemerintah untuk mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Apabila terjadi hubungan seksual suka sama suka, kapan saja, di mana saja, oleh siapa saja, dan dilakukan di luar ikatan pernikahan, peraturan ini membiarkan, dan menganggap normal hal tersebut terjadi.

Sumber: Data diolah oleh peneliti pada tahun 2022

Perbedaan penelitian terdahulu dan penelitian yang dilakukan saat ini terdapat pada bagian permasalahan dan topik yang akan dibahas. Jika penelitian sebelumnya hanya meneliti mengenai Permendikbudristek No. 30 tahun 2021 dengan berbagai perspektif seperti perspektif undang-undang dan implementasinya saja, maka pada penelitian ini akan menganalisis Permendikbudristek No. 30 tahun 2021 melalui pengimplementasiannya di suatu perguruan tinggi yang memang menjadi sasaran dari kebijakan ini yakni Implementasi Permendikbudristek No. 30 tahun 2021 di Universitas Negeri Jakarta.

**Gambar 2.1 Fishbone Penelitian Terdahulu**



Sumber: Data diolah oleh peneliti pada tahun 2022

## 2.2. Kajian Teori

### 2.2.1. Kebijakan Publik

Istilah kebijakan secara etimologi berasal dari Bahasa Inggris “policy.” Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakan senantiasa disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Padahal apabila dicermati berdasarkan tata bahasa, istilah kebijaksanaan berasal dari kata “wisdom”. Dalam konteks ini, kebijakan dan kebijaksanaan merupakan suatu hal yang berbeda, didasarkan pada pertimbangan bahwa pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih lanjut, sedangkan kebijakan mencakup peraturan-peraturan yang ada didalamnya termasuk konteks politik.

Kebijakan adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dan kegiatan tersebut menghasilkan sesuatu (Dye, 1992 dalam (Agustino, 2020)). Hal tersebut dapat diartikan sebagai suatu kegiatan dengan tujuan seperti menyelesaikan masalah, meningkatkan kualitas sumberdaya manusia, menghentikan tindakan yang mengancam masyarakat dan

kegiatan tersebut mengeluarkan suatu *output* tertentu yang memberikan suatu perbedaan dari keadaan sebelumnya.

Selain itu ada pendapat lain dari Frederich (Agustino, 2020) yang menyatakan bahwa kebijakan adalah

*“...a proposed course of action of a person, group, or government within given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose.”*

Kebijakan sebagai suatu rangkaian kegiatan sebagai upaya yang berhubungan dengan usaha untuk mencapai tujuan. Meskipun tujuan tidak selalu mudah untuk diwujudkan tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki kepentingan.

Kebijakan publik menurut Easton (Agustino, 2020) merupakan sebuah keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah yang memiliki wewenang dan otoritas dalam sistem politik. Selain pendapat dari Easton, Anderson juga memiliki pendapat bahwa kebijakan publik adalah tindakan yang disengaja yang diikuti oleh seorang aktor atau sekumpulan aktor dalam menangani suatu masalah atau hal yang menjadi perhatian.

Di level yang berbeda Theodoulou (Agustino, 2020) menyatakan bahwa kebijakan publik harus dapat menyelesaikan beberapa hal seperti menyelesaikan konflik atas sumber daya yang langka, mengatur perilaku, memotivasi tindakan kolektif, melindungi hak-hak, dan mengarahkan manfaat untuk kepentingan publik karena itulah tugas penting dari negara.

Dari berbagai macam definisi disimpulkan bahwa kebijakan publik memiliki ciri utama yakni kebijakan publik merupakan tindakan yang memiliki tujuan tertentu, kebijakan yang dibuat tidak sewenang-wenang namun memiliki sasaran dan *goal oriented*. Kebijakan publik dirancang oleh pihak yang memang memiliki kewenangan untuk hal itu. Kebijakan merupakan suatu keputusan yang serentak atau tidak terpisah-pisah. Dan

kebijakan didasarkan atas aturan hukum dan merupakan suatu kegiatan yang bersifat mengikat.

Kebijakan publik memiliki ciri-ciri (Sudaryana, 2017) yakni kebijakan publik merupakan tindakan yang memiliki suatu tujuan, bukan tindakan acak. Kebijakan publik terdiri dari tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan memiliki pola yang mengarah ke suatu tujuan. Kebijakan menyangkut apa yang senyatanya dilakukan oleh pembuat kebijakan tersebut. Kebijakan publik ada yang positif dan ada yang negatif. Kebijakan positif mencakup beberapa tindakan pemerintah untuk mempengaruhi masalah tertentu. Sedangkan kebijakan publik yang negatif berisi tentang keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak jika tidak diharapkannya campur tangan pemerintah.

### **2.2.2. Tipologi dan Sifat Kebijakan Publik**

Pemerintah memiliki kewenangan untuk merancang suatu kebijakan. Kebijakan yang dibuat tidak hanya satu saja tetapi banyak tipenya, seperti kebijakan perizinan pendirian partai lokal, kebijakan pembuatan jalan tol, kebijakan distribusi hasil tani dan lainnya, yang apabila dikategorikan semua kebijakan memiliki kategori yang berbeda. Secara teoritik ada 5 (lima) tipe kebijakan publik yakni kebijakan substansial dan prosedural; kebijakan liberal dan konservatif; kebijakan distributif, redistributif, regulator, dan *self regulatory*; kebijakan material dan simbolis; dan kebijakan *collective goods* dan *private goods* (Agustino, 2020).

#### **1. Kebijakan substansial dan kebijakan prosedural**

Kebijakan substansial adalah sebuah kebijakan yang memfokuskan pada kegiatan pemerintah dalam menyelesaikan masalah yang mendasar, seperti pendidikan, kesehatan, pembangunan jalan, dsb. Sederhananya kebijakan substansial memberikan tekanan pada pemerintah mengenai urgensi yang dibutuhkan oleh warga. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bentuk kebijakan yang meliputi siapa saja yang akan melaksanakan dan bagaimana cara melaksanakannya.

Perbedaan keduanya dapat dilihat dari isi kebijakan tersebut. Isi dari kebijakan substansial mengarah kepada usaha untuk menyelesaikan suatu masalah, namun jika kebijakan tersebut hanya menyapaikan siapa dan bagaimana kebijakan tersebut dijalankan maka itu termasuk kebijakan prosedural.

## 2. Kebijakan liberal dan kebijakan konservatif

Kebijakan liberal memfokuskan pada keterlibatan pemerintah dengan skala besar dalam rangka melakukan perubahan yang mendasar yang dirasakan oleh masyarakat. Sedangkan kebijakan konservatif merupakan kebijakan yang mengarah pada keputusan yang diambil oleh pemerintah guna mempertahankan kondisi yang sedang berlangsung.

Perbedaan diantara keduanya adalah kebijakan liberal mendorong pemerintah untuk melakukan perubahan untuk mengoreksi kelemahan yang ada dalam masyarakat, sedangkan kebijakan konservatif mempertahankan aturan sosial yang mereka anggap sudah baik dan mapan sehingga perubahan sosial tidak perlu. Namun, jika suatu saat dirasa perlu adanya perubahan, maka hendaknya dilakukan dengan perlahan dan berjalan alamiah.

## 3. Kebijakan distributif, redistributif, regulatori, dan *self-regulatory*.

Kebijakan pada tipe ini didasarkan pada dampak sosial dan hubungannya dengan pembuatan kebijakan. Kebijakan distributif merupakan tahap pemerintah untuk menyebarkan pelayanan kepada individu, kelompok, dan komunitas tertentu seperti BLT, beras untuk rakyat miskin. Kebijakan redistributif adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk memindahkan alokasi dana dari kekayaan, pendapatan, atau hak kelompok rakyat tertentu kepada kelompok rakyat lainnya secara cermat seperti pengalihan subsidi bagi masyarakat kelas menengah kepada masyarakat kelas bawah. Kebijakan regulatori adalah kebijakan tentang penggunaan pembatasan atas perbuatan bagi orang atau kelompok tertentu yang bersifat

mengurangi kebebasan seseorang atau kelompok untuk berbuat sesuatu, seperti larangan penjualan senjata api bebas, larangan pembuangan limbah sembarangan. Dan yang terakhir adalah *self regulatory* adalah kebijakan dalam tindakan mengawasi atau membatasi bahan tertentu, seperti harga eceran tertinggi untuk produk tertentu.

4. Kebijakan material dan kebijakan simbolis

Dalam konteks ini harus dipahami bahwa sebagian besar kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak semuanya bersifat material, terkadang kebijakan material didahulukan oleh kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan sumber material yang nyata bagi mereka yang berhak menerimanya seperti rumah bagi buruh, traktor bagi petani, dsb. Kebijakan simbolis lebih bersifat penghormatan terhadap nilai tertentu daripada pemberian dalam bentuk nyata, seperti pemberian gelar kepahlawanan.

5. Kebijakan *collective goods* dan *private goods*

Kebijakan *collective goods* adalah kebijakan yang bertujuan untuk menyediakan barang dan pelayanan bagi orang banyak, dan biasanya barang tersebut tidak dapat disediakan oleh lembaga privat karena cakupannya sangat luas, seperti pertahanan dan keamanan yang tidak mungkin dan tidak boleh disediakan oleh lembaga privat. Kebijakan *private goods* adalah kebijakan yang dapat dibagi kepada pihak tertentu dan penggunaannya dapat dikenakan biaya, seperti dalam hal pendidikan pihak swasta dapat mendirikan lembaga pendidikan swasta dalam rangka menyelenggarakan pendidikan.

Selain 5 (lima) tipe kebijakan, kebijakan juga memiliki sifat yang terdiri dari permintaan kebijakan, keputusan kebijakan, pernyataan kebijakan, hasil kebijakan, dan efek kebijakan.

1. Permintaan kebijakan merupakan permintaan, tuntutan, dan kebutuhan yang dibutuhkan oleh masyarakat yang diajukan oleh masyarakat

secara pribadi atau kelompok melalui saluran aspirasi karena adanya masalah yang dirasakan dan mengharapkan pemerintah dapat melakukan sesuatu dalam rangka menyelesaikan masalah.

2. Keputusan kebijakan merupakan keputusan terbaik yang dipilih dan diambil oleh pelaku kebijakan dari beberapa alternatif kebijakan yang telah dikaji sebelumnya secara mendalam guna memberikan suatu solusi untuk menyelesaikan suatu masalah.
3. Pernyataan kebijakan merupakan pemberitahuan formal dari keputusan politik yang telah ditetapkan oleh pemerintah dalam menyampaikan maksud dan tujuan serta apa yang akan dikerjakan, seperti dekrit presiden.
4. Hasil kebijakan merupakan hasil akhir dari pembuatan kebijakan di mana pemerintah diarahkan untuk mengerahkan seluruh sumberdayanya untuk mengerjakan apa yang harus dikerjakan, seperti arahan kepada Satpol PP untuk membenai pedang kaki lima.
5. Efek kebijakan adalah efek yang diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat. Tetapi, hasil kebijakan terkadang tidak sejalan dengan efek kebijakan seperti masalah transportasi dapat diselesaikan, namun tidak sejalan dengan efek kebijakan yang dirasakan masyarakat seperti kemacetan justru terjadi.

### **2.2.3. Implementasi Kebijakan**

Implementasi merupakan titik fokus dari seluruh proses kebijakan yang telah dibuat sebagaimana yang dinyatakan oleh Minogue (dalam Ghafur, 2022) bahwa implementasi merupakan aspek krusial dari sebuah pembuatan kebijakan. Melaksanakan sebuah kebijakan terbilang cukup sulit dibandingkan membuat kebijakan itu sendiri. Kebijakan yang dibuat hanya akan menjadi angan-angan di selembar kertas yang berisi ketentuan mati bila tidak diimplementasikan di lapangan. Implementasi merupakan kegiatan fungsional yang dilaksanakan ke dalam bentuk administratif yang di dalamnya terdapat perencanaan, pengorganisasian, pendanaan,

pelaksanaan yang akan menuntun ke arah pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Implementasi kebijakan melewati tiga generasi yakni pada tahun 1970-an berkembang model implementasi kebijakan *top-down theories* yang diantaranya dikembangkan oleh Van Meter & Van Horn, Mazmanian & Sabatier, George C Edward III, dll. Kebijakan *top-down theories* diasumsikan bahwa implementasi dimulai dengan keputusan yang dibuat oleh pemerintah sehingga pelaksanaannya bersifat tersentralisir. Fokus analisisnya berkisar pada masalah pencapaian tujuan formal kebijakan yang telah ditentukan.

Pada generasi kedua yakni tahun 1980-1985 yang dikenal dengan *bottom-up theories* diantaranya dikembangkan oleh Lipsky, Elmore, Hjern, dll. Kebijakan *bottom-up theories* tidak setuju bahwa kebijakan ditentukan di tingkat pusat dan pelaksana harus berpegang seteguh mungkin pada tujuan ini. Pada generasi ini, sebaiknya kebijakan dimulai dari bawah yang mengenal dan memahami masalah yang mereka rasakan.

Dan pada generasi ketiga dikenal dengan *hybrid theories* pada tahun 1985-an sampai sekarang yang dikembangkan oleh Goggin, Ripley & Franklin, dll. *hybrid theories* muncul karena adanya kegelisahan dengan pendekatan kedua pendekatan sebelumnya, maka dari itu pada generasi ini mencoba untuk mengatasi kelemahan pada generasi sebelumnya dengan memfokuskan perhatian pada argumen empiris tentang konseptualisasi yang tepat mengenai jalannya implementasi dan secara pragmatis mengolah argumen ekstrim menjadi model yang mengakui kemudi pusat dan otonomi daerah.

Menurut Barret (Agustino, 2020) implementasi merupakan menjalankan suatu isi kebijakan ke dalam suatu proses yang diamankan oleh kebijakan itu sendiri. Van Meter dan Van Horn (Agustino, 2020) menjelaskan tentang implementasi yang merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu/pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah

digariskan dalam keputusan kebijakan. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warganegaranya. Namun dalam praktiknya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Selain Van Meter, Mazmanian dan Sabatier juga memberikan definisi terkait implementasi. Implementasi menurut Mazmanian dan Sabatier merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk Undang-Undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan Undang-Undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

Secara sederhana implementasi kebijakan dimaknai sebagai proses dinamis penerjemahan sebuah regulasi ke dalam bentuk tindakan. Implementasi kebijakan berkaitan dengan tiga hal yakni adanya tujuan dan sasaran, adanya aktivitas, dan adanya hasil. Keberhasilan suatu implementasi dapat diukur dari prosed dan pencapaian tujuan hasil akhir tercapai atau tidaknya. Seperti yang diungkapkan oleh Grindle (Agustino, 2020) yakni pengukuran suatu implementasi dapat dilihat dari prosesnya dengan mempeprtanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan.

#### **2.2.4. Model Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan memiliki berbagai model yang disertai oleh indikator-indikator menurut para ahli. Menurut Edward III variabel-variabel yang ada pada implementasi kebijakan publik sebagai berikut:

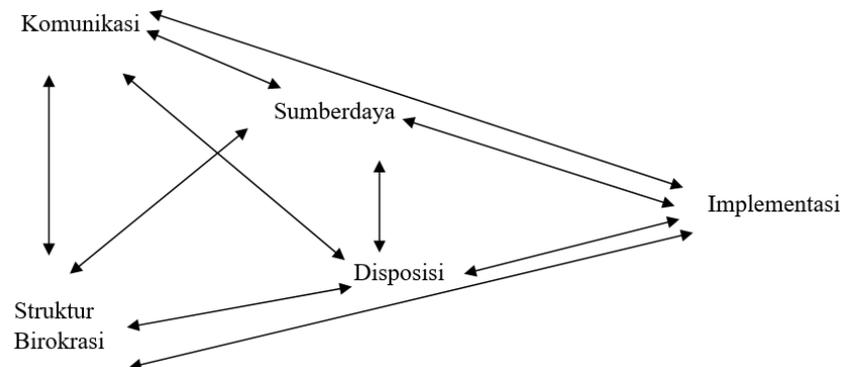
- a. Komunikasi, menunjukkan bahwa sangat menentukan keberhasilan untuk meraih tujuan yang telah ditentukan. Implementasi akan menjadi efektif apabila para pembuat keputusan mengetahui apa yang akan

mereka kerjakan, dan hal ini berbanding lurus dengan komunikasi yang berjalan baik pula (Agustino, 2020).

Para pelaksana kebijakan juga harus mengetahui dan memahami apa yang akan dikerjakan agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan efektif. Komunikasi yang dilakukan haruslah akurat dan dapat dipahami oleh para pelaksana.

- b. Sumberdaya, menunjukkan bahwa setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia, sumber daya keuangan, sumber daya kewenangan dan sumber daya peralatan. Selanjutnya disposisi menunjukkan bahwa karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan atau program mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan.
- c. Disposisi dikatakan sebagai kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Jika implementasi ingin efektif, maka para pelaksana tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya.
- d. Struktur birokrasi. Pada variabel ini merupakan suatu hal penting karena jika pelaksana sudah memahami, memiliki keinginan untuk menjalankannya tetapi tidak ada struktur birokrasi kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat berjalan dengan baik karena adanya suatu kelemahan. Struktur birokrasi yang mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar dan sebagainya.

**Gambar 2.2 Model Implementasi Kebijakan Edward III**



Sumber: (Syahrudin, 2017)

Grindle memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh berbagai aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan baik oleh materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik akan tampak melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan aktor kebijakan, sementara proses administrasi tampak melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu (Rahmadanita et al., 2019). Lebih lanjut Grindle menyatakan bahwa kegiatan program yang telah didesain dan pembiayaan yang memadai menentukan keberhasilan suatu proses implementasi kebijakan dalam mencapai hasil (outcomes). Sedangkan faktor-faktor yang berpengaruh dalam proses implementasi adalah Isi Kebijakan (The Content of Policy) dan Konteks implementasi (The Context of Policy). Content of Policy mencakup:

- a. *interests affected* atau kepentingan yang terpengaruhi;
- b. *type of benefits* atau manfaat yang akan dirasakan;
- c. *extent of change* envisioned atau perubahan yang ingin diwujudkan;
- d. *site of decision making* atau kedudukan pembuat kebijakan;
- e. *program Implementors* atau para pelaksana implementasi program;

- f. *resources committee* atau sumber daya yang ditunjuk sebagai implementator.

Sedangkan Context of Implementation mencakup:

- a. *power, interests, and strategies of actors involved* atau kekuasaan, kepentingan, dan strategi pelaksana yang terlibat;
- b. *institution and regime characteristics* atau karakteristik lembaga dan penguasa;
- c. *compliance and responsiveness* atau kepatuhan dan daya tanggap pelaksana.

Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier. Model ini disebut A Framework for Policy Implementation Analysis. Peranan penting implemetasi kebijakan publik adalah kemampuan dalam identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Faktor tersebut adalah:

- a. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap;
- b. Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat;
- c. Faktor diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi

#### **2.2.5. Kekerasan Seksual**

Kekerasan merupakan permasalahan global yang kompleks, seringkali dipandang sebagai kejahatan kesusilaan, tetapi kekerasan seksual lebih dari itu. Kekerasan seksual termasuk tindakan kriminalitas, kejahatan terhadap HAM, dan masalah tentang ketidakadilan gender (Prihatin et al., 2017). Kekerasan seksual menurut Galtung adalah adanya perbedaan antara hal yang potensial dengan hal kenyataan dari seseorang yang seharusnya didapatkan dengan apa yang didapatkan dalam kehidupan nyata (Galtung, 2018), maka dari itu Galtung mengklasifikasikan kekerasan menjadi 3 (tiga) yakni *direct violence, structural violence, cultural*

*violence*. *Direct Violence* merupakan aktivitas yang bisa mengancam hidup seseorang seperti pembunuhan, intimidasi, kekerasan seksual, dan manipulasi emosional. *Structural Violence* merupakan kekerasan yang bersifat sistematis yang menyebabkan beberapa kelompok terhalang akses yang sama terhadap kesempatan, barang, dan jasa yang memungkinkan pemenuhan primer manusia, dapat berbentuk formal dalam struktur hukum yang menyebabkan adanya marjinalisasi seperti Apartheid di Afrika Selatan. *Cultural Violence* yang mewakili keberadaan norma sosial yang berlaku yang menonjol yang membuat kekerasan langsung dan struktural tampak alami, sehingga keyakinan tersebut tertanam dan menjadi budaya. Menurut Galtung, kekerasan seksual selain masuk kepada direct violence namun juga masuk ke dalam kekerasan struktural dan kultural, karena tindakan penyeragngan secara fisik dan seksual dilakukan dalam satu waktu yang tetap dipengaruhi oleh kondisi sosial budaya tertentu.

Kekerasan Seksual adalah setiap perbuatan merendahkan, menghina, melecehkan, dan atau menyerang tubuh, dan atau fungsi reproduksi seseorang, karena ketimpangan relasi kuasa dan atau gender, yang berakibat atau dapat berakibat penderitaan psikis dan atau fisik termasuk yang mengganggu kesehatan reproduksi seseorang dan hilang kesempatan melaksanakan pendidikan tinggi dengan aman dan optimal (Kemendikbudristek, 2021). Terdapat 15 jenis kekerasan seksual menurut Komnas Perempuan, antara lain pelecehan seksual, intimidasi seksual termasuk ancaman atau percobaan perkosaan, perkosaan, eksploitasi seksual, pemaksaan perkawinan termasuk cerai gantung, perbudakan seksual, perdagangan perempuan untuk tujuan seksual, prostitusi paksa, pemaksaan kehamilan, pemaksaan kontrasepsi dan sterilisasi, pemaksaan aborsi, penyiksaan seksual, penghukuman tidak manusiawi dan bernuansa seksual, praktik tradisi bernuansa seksual yang membahayakan atau mendiskriminasi, kontrol seksual termasuk lewat aturan diskriminatif beralasan moralitas dan agama (Perempuan, 2017).

Kekerasan seksual dapat menimbulkan dampak pada fisik korban

juga dampak secara nonfisik yakni mental atau psikis. Dampak secara fisik dapat dilihat menggunakan panca indra dan untuk tahap pemulihannya membutuhkan waktu yang cukup, sedangkan dampak mental ini dapat menimbulkan rasa trauma hingga gangguan kejiwaan yang kemudian dalam proses pemulihan membutuhkan waktu yang sangat lama. Ada empat jenis efek trauma akibat kekerasan seksual yaitu (Prihatin et al., 2017):

- a. Betrayal (pengkhianatan). Kepercayaan merupakan hal utama bagi korban kekerasan seksual, adanya kepercayaan terhadap orang di sekeliling korban dapat berpotensi menjadi hal yang mengancam.
- b. Trauma sexualization (trauma secara seksual), korban yang mengalami kekerasan seksual cenderung menolak hubungan secara seksual dengan lawan jenis, hal ini akan berdampak di beberapa kasus korban akan lebih nyaman bersama sesama jenis.
- c. Powerlessness (merasa tidak berdaya), rasa takut selalu menghantui korban, phobia, mimpi buruk, dan anxiety dapat dialami oleh korban disertai rasa sakit secara fisik akibat kekerasan tersebut. Namun di beberapa kasus, korban memiliki intensitas dan dorongan seksual yang berlebihan.
- d. Stigmatization, hal ini menyebabkan korban merasa bersalah, malu, merasa dirinya buruk, dan merasa dirinya merupakan suatu aib.

Beberapa faktor yang memengaruhi adanya tindakan kekerasan seksual sebagai berikut (Ahyun, F. Q., Solehati, S., & Prasetya, 2022):

- a. Faktor Keluarga, rata-rata yang mengalami kekerasan seksual yaitu anak-anak broken home, atau berasal dari keluarga tidak utuh, faktor ekonomi, dan juga faktor lingkungan yang tidak baik. Keadaan emosional muncul dari sakit hati yang datang dengan perceraian. Sakit hati yang dialami atau dirasakan oleh korban itulah yang menjadi pemicu munculnya emosi. Keluarga juga besar pengaruhnya terhadap pemicu permasalahan dalam kasus pelecehan seksual.
- b. Faktor Lingkungan sekitar yang kurang baik juga menjadi penyebab terjadinya pelecehan seksual. Apalagi sering kita lihat sekarang ini,

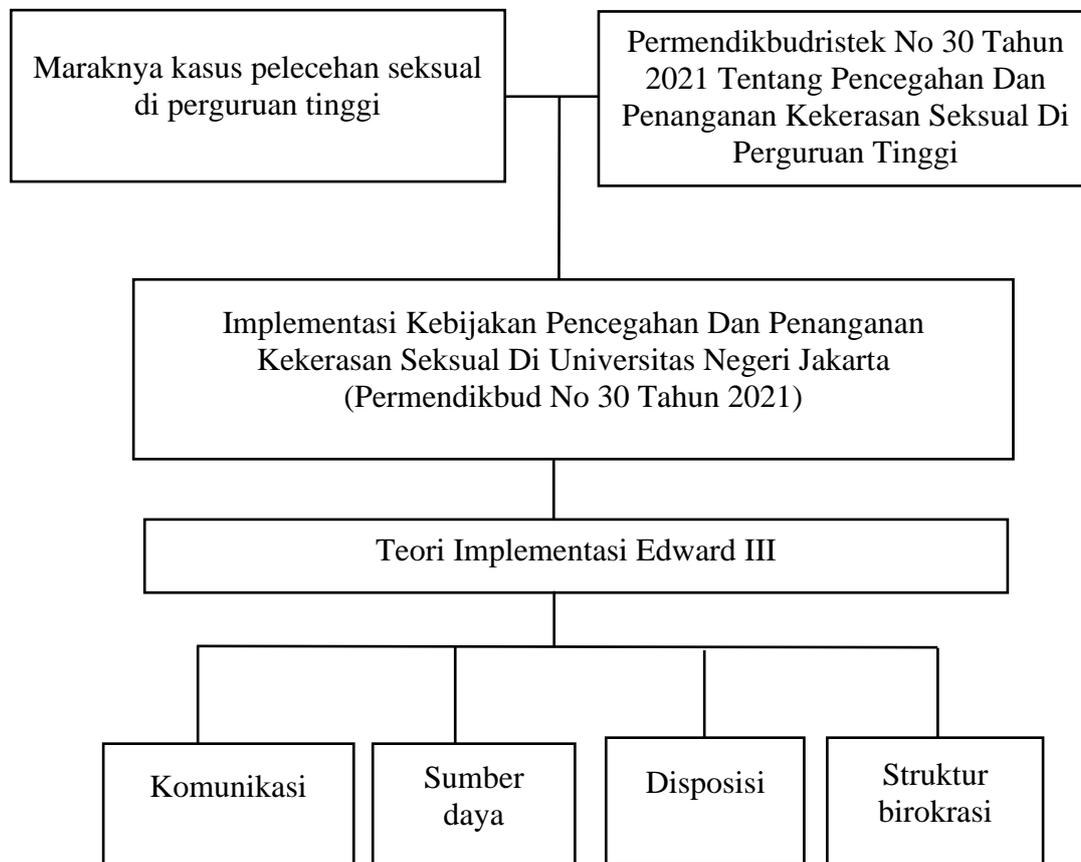
betapa banyak anak yang salah pergaulan, sehingga salah jalan dan berani melakukan sesuatu di luar batas kendalinya. Bisa juga karena dorongan dari teman-teman di sekitarnya. Oleh karena itu, kita harus berhati-hati dalam bersosialisasi dengan orang lain, kita harus bisa memilih lingkungan yang baik, memilih teman atau saudara yang baik.

- c. Faktor Individu, ini terjadi karena kepribadian anak itu sendiri, baik itu internal maupun eksternal. Bisa terjadi karena kondisi keluarga ataupun lingkungan masyarakat yang kurang baik. Faktor internal meliputi anak dengan kebutuhan khusus, anak itu terlalu polos, mudah terpengaruh, anak terlalu bergantung kepada orang dewasa, dan lain-lain

Menurut Mulyadi (Prihatin et al., 2017) ada beberapa faktor yang dapat menyebabkan adanya kekerasan seksual yakni,

- a. Perkembangan teknologi informasi dan perangkat gawai yang memungkinkan pelaku dengan mudah menyaksikan gambar atau video berkonten porno sehingga menjadi suatu dorongan untuk melakukan tindakan kekerasan seksual
- b. Relasi kuasa antara laki-laki dan perempuan yang tidak harmonis, menyebabkan laki-laki mendominasi terhadap perempuan dan mungkin bisa sebaliknya.
- c. Rendahnya pengamalan nilai-nilai agama, di setiap agama selalu mengajarkan untuk berbuat baik. Namun, dalam hal ini agama tidak lagi menjadi sebuah sistem nilai yang dapat menahan hawa nafsu lalu disalurkan dengan cara yang tidak sah baik dalam agama maupun dalam hukum.
- d. Ancaman hukuman untuk pelaku relatif ringan dan sistem penegakkan hukum yang lemah
- e. Rendahnya pengawasan orang tua, para orang tua tidak memberikan perhatian lebih perihal dimana anak-anaknya bersosialisasi
- f. Rendahnya ekonomi keluarga, seringkali memaksa mereka untuk melakukan praktek prostitusi untuk memenuhi kebutuhan keluarga.

### 2.3. Kerangka Konsep



Sumber: Data diolah oleh peneliti pada tahun 2022

Kerangka konsep penelitian ini dimulai dari tahapan observasi awal berupa pengamatan terhadap terjadinya beberapa kasus yang sedang bermunculan di publik mengenai kekerasan seksual yang ada di lingkungan pendidikan khususnya di lingkungan perguruan tinggi. Menyadari hal tersebut, Kemendikbud Ristek mengeluarkan suatu kebijakan yang disinyalir dapat menjadi suatu solusi atas terjadinya kasus tersebut, yakni Peraturan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Ristek dan Teknologi Nomor 30 Tahun 2021. Tujuan kebijakan ini yaitu pencegahan dan penanganan kekerasan seksual di perguruan tinggi.

Pada Peraturan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Ristek dan Teknologi Nomor 30 Tahun 2021 sudah dijelaskan dengan rinci mulai dari

pencegahan sampai penanganan dalam kasus pelecehan dan kekerasan seksual di lingkungan perguruan tinggi. Di perguruan tinggi khususnya Universitas Negeri Jakarta sudah terdapat peraturan turunan dari adanya peraturan Kemendikbud Ristek ini. Pada penelitian ini memiliki tujuan untuk mengetahui pengimplementasian kebijakan tersebut, serta faktor apa saja yang mendukung serta menghambat dari adanya pengimplementasian kebijakan tersebut di lingkungan Universitas Negeri Jakarta. Berdasarkan hal tersebut, pada penelitian ini menggunakan beberapa indikator implementasi kebijakan dari Edward III yakni,

1. Komunikasi

Pada indikator ini ditekankan perlu adanya transmisi, kejelasan, dan konsistensi kepada para pelaksana untuk mengetahui apa yang harus dilakukan sebelum kebijakan tersebut dapat diikuti. Secara lebih jelas dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Transmisi, dalam penelitian ini akan memberikan penjelasan tentang proses penyaluran komunikasi sehingga para pelaksana, instansi pendukung, dan sasaran kebijakan dapat memahami isi kebijakan Peraturan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Ristek dan Teknologi Nomor 30 Tahun 2021 tentang Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual di Perguruan Tinggi.
- b. Kejelasan, terkait dengan perintah yang diberikan kepada para pelaksana kebijakan agar meminimalisir kesalahan dalam mengambil tindakan demi terciptanya eksistensi kebijakan yang sudah ditetapkan untuk segera dilaksanakan sesuai makna pesan dari kebijakan tersebut.
- c. Konsistensi, pada indikator ini akan mengukur sejauh mana Implementasi Peraturan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Ristek dan Teknologi Nomor 30 Tahun 2021 tentang Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual di Perguruan Tinggi terutama difokuskan pada proses implementasi di Universitas Negeri Jakarta yang akan dilihat dari pemahaman para pelaksana untuk melakukan proses pelaksanaan kebijakan ini.

## 2. Sumberdaya

Sumber-sumber penting dalam mendukung implementasi kebijakan meliputi:

- a. Staff, adanya tolak ukur staff dapat dilihat dari kapabilitas dan profesionalisme yang memadai serta keahlian yang baik untuk mengerjakan tugas dalam mengimplementasikan kebijakan, dalam hal ini dirasa bahwa aparatur yang ada pada struktur Satuan Tugas Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual di Universitas Negeri Jakarta masih belum maksimal, karena berdasarkan wawancara singkat masih adanya kasus kekerasan seksual di lingkungan Universitas Negeri Jakarta. Adanya staff diharapkan dapat berhasil melakukan suatu pencapaian dari sebuah kebijakan. Kuantitas staff juga berdampak pada proses jalannya kebijakan.
- b. Informasi, indikator ini jelas dalam melaksanakan suatu kebijakan perlu adanya informasi yang diberikan oleh para pelaksana kepada para sasaran kebijakan. Informasi berupa apa yang dilakukan dan bagaimana mereka melakukannya dengan adanya petunjuk teknis kepada pelaksana.
- c. Wewenang, yang akan menjelaskan tentang otoritas yang dimiliki lembaga dalam pelaksanaan pencegahan kekerasan seksual, hal ini terkait dengan pemberian tugas dari peraturan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Ristek dan Teknologi kepada pihak terkait.
- d. Fasilitas, sebagai penunjang keberhasilan suatu kebijakan apa yang diberikan kepada para pelaksana, bagaimana fasilitas ini berfungsi kepada publik terutama yang berkaitan dengan pencegahan kekerasan seksual.

## 3. Disposisi

Sikap dari pelaksana mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan agar menjadi efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakna tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan

kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

- a. Pengaturan Birokrasi, merujuk pada pengangkatan staf dalam birokrasi yang memiliki kemampuan, kapabilitas, dan kompetensi. Hal ini bermuara pada dibentuknya sistem pelayanan publik yang optimal, penilaian personil dalam bekerja.
- b. Sikap pelaksana, berkaitan dengan sikap para pelaksana yang dipilih untuk dapat berdedikasi dalam menjalankan suatu kebijakan yang sudah ditetapkan terutama untuk kepentingan publik. Seperti kedisiplinan, pada faktor ini yang dilakukan oleh para aparatur dalam menunjang keberhasilan kebijakan seperti ketepatan waktu dalam bekerja dan memberikan pelayanan dengan baik.
- c. Insentif, merupakan salah satu cara untuk mengantisipasi kecenderungan pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif yang dapat mempengaruhi tindakan para pelaksana. Dengan menambah keuntungan atau biaya tertentu menjadikan pelaksana merasa ada pendorong untuk melaksana kebijakan dengan baik.

#### 4. Struktur birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan baik itu struktur pemerintah dan organisasi swasta. Dalam indikator struktur birokrasi terdapat dua poin yang akan diteliti yakni

- a. Standar Operasional Prosedur, terkait peraturan yang dijadikan dasar oleh para pelaksana, sasaran, dan *stakeholder* terkait pencegahan dan kekerasan seksual di Universitas Negeri Jakarta.
- b. Fragmentasi, merupakan sebuah sebaran tanggung jawab bagi para pelaksana kebijakan dimana terdapat suatu fragmentasi dalam Peraturan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Ristek dan Teknologi yang menjadi acuan bagi pelaksanaan kebijakan pencegahan dan penanganan kekerasan seksual.