

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1. Penelitian Terdahulu

Penelitian ini tidak lepas dari penelitian-penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya. Agar penelitian ini tidak mengulang penelitian yang pernah dilakukan serta dapat menguatkan penelitian sejenis dengan penelitian ini. Di bawah ini terdapat lima penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya baik itu terkait formulasi kebijakan ataupun penelitian tentang Kota Layak Anak diantaranya sebagai berikut:

Penelitian Pertama, Penelitian yang dilakukan oleh Darmini Roza dan Laurensius Arliman S. dengan judul Peran Pemerintah Daerah untuk Mewujudkan Kota Layak Anak di Indonesia merupakan volume 25 (2018:9-125) dengan ISSN: 0854-849, e-ISSN: 2527-502X). Penelitian ini memaparkan pokok permasalahan partisipasi pemerintah daerah untuk mewujudkan kota/kabupaten layak anak di Indonesia dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pemerintahan daerah mewujudkan kota/kabupaten layak anak di Indonesia. Hasil penelitian menyimpulkan: pertama, partisipasi pemerintah daerah dalam pemenuhan hak anak, dan layak ditetapkan menjadi KLA yaitu: 1) Hak Sipil dan Kebebasan; 2) Lingkungan Keluarga dan Pengasuhan Alternatif; 3) Disabilitas, Kesehatan Dasar dan Kesejahteraan; 4) Pendidikan, Pemanfaatan Waktu Luang dan Kegiatan Budaya; dan 5) Perlindungan Khusus. Kedua, ada beberapa faktor yang mempengaruhi pembentukan suatu daerah menjadi KLA, 1) Peraturan

perundangan dan kebijakan pemenuhan akan hak anak; 2) Anggaran untuk adanya pemenuhan hak anak; 3) Jumlah peraturan perundang-undangan, kebijakan, program dan kegiatan yang mendapatkan masukan dari forum anak dan kelompok anak lainnya; 4) Tersedia sumber daya manusia terlatih KHA dan mampu menerapkan hak anak ke dalam kebijakan, program dan kegiatan; 5) Tersedia data anak terpilah menurut jenis kelamin, umur, dan kecamatan; 6) Keterlibatan lembaga masyarakat dalam pemenuhan hak anak; dan 7) Keterlibatan dari dunia usaha dalam pemenuhan hak anak.

Penelitian Kedua, Penelitian Antik Bintari, S.IP., MT dan Landrikus Hartarto Sampe Pandiangan dengan judul Formulasi Kebijakan Pemerintah Tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Perseroan Terbatas (PT) Mass Rapid Transit (MRT) Jakarta di Provinsi DKI Jakarta dari Departemen Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Padjadjaran (Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 2 No.2, Oktober 2016: 220-238, ISSN 2442-5958 E-ISSN 2540-8674). Penelitian ini mendeskripsikan dan menganalisis formulasi kebijakan pada Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pembentukan BUMD PT MRT Jakarta. Metode yang digunakan adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada 4 tahapan formulasi yang dilakukan sehingga menghasilkan kebijakan pembentukan BUMD PT MRT Jakarta yaitu perumusan masalah, penyusunan agenda, pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah dan tahap penetapan kebijakan. Pengambilan keputusan yang lambat mengenai pembangunan MRT telah memberikan pengaruh pada pembentukan PT MRT Jakarta. Pertarungan kepentingan yang terjadi antar berbagai aktor membuat

tahapan perumusan kebijakan berjalan lambat. Proses yang kurang berjalan dengan baik membuat penanganan kemacetan berjalan lambat dan tidak kunjung selesai.

Penelitian Ketiga, Penelitian yang dilakukan oleh Cipriano da Costa Gina da Neves, Sumertono, dan Andy Fefta Wijaya dengan judul Formulasi Kebijakan Pemerintah Timor-Leste dalam Perlindungan Hak Anak Bermasalah dengan Hukum Studi di Kementerian Kehakiman (Vol. 5, No. 2, 2015. ISSN 2088-7469 e-ISSN 2407-6864). Formulasi Kebijakan Pemerintah Timor-Leste dalam perlindungan hak anak-anak yang bermasalah dengan hukum sebagai upaya implementasi Konvensi Hak Anak yang telah diratifikasi pada tahun 2003. Tujuan penelitian ini untuk mendeskripsikan dan menganalisis formulasi kebijakan pemerintah Timor-Leste dalam perlindungan hak anak bermasalah dengan hukum dan jenis metode yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan model interaktif sebagai teknik analisis data. Temuan penelitian menunjukkan bahwa formulasi kebijakan pemerintah Timor-Leste berdasarkan rencana strategis Pemerintah Timor-Leste pada sektor peradilan; sumber daya manusia yang dimiliki oleh Kementerian Kehakiman, khususnya di Badan Legislasi Nasional sangat minim sekali dan juga partisipasi publik dalam kegiatan formulasi kebijakan; kerjasama yang dibangun oleh Badan Legislasi Nasional baik sesama instansi publik maupun organisasi-organisasi private selama ini berjalan efektif sekali; Badan Legislasi Nasional merupakan instansi pemerintah sehingga dana bukanlah persoalan; Dalam menjalankan tugas dan fungsinya sangat tidak maksimal karena sejauh ini Badan Legislasi Nasional

belum berhasil menuangkan satu kebijakan tentang perlindungan hak anak ke dalam format suatu peraturan tertentu.

Penelitian Keempat, Penelitian yang dilakukan oleh Rangga Reisdian, M. Saleh Soeaidy, dan Sukanto dengan judul Implementasi Kebijakan Pengarusutamaan Hak Anak dalam Rangka Mewujudkan Kabupaten Layak Anak studi pada Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Jombang (Jurnal Administrasi Publik, Vol. 1, No 6: 1247-1256 (ISSN: 2549-7456, e-ISSN: 2503-3867). penelitian merupakan penelitian implementasi kebijakan dalam menjamin dan melindungi anak dan juga digunakan sebagai strategi dalam mewujudkan kebijakan kabupaten/kota layak anak (KLA). Implementasi kebijakan pengarusutamaan hak anak Kabupaten Jombang, mempunyai standar implementasi yang mengacu atas indikator implementasinya. Adanya strategi yang dapat dilakukan, sumber daya kebijakan, organisasi pelaksana dalam implementasi kebijakan adalah Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BPPKB), dibantu dengan organisasi-organisasi terkait. Namun, masih kurangnya dukungan dan sikap pemangku kewajiban politis, kurangnya pendanaan berkelanjutan, dan kurangnya kesadaran keluarga atau masyarakat terhadap jalannya implementasi. Diperlukannya peran aktif dalam mensosialisasikan masyarakat selayaknya memperoleh informasi tentang sebuah kebijakan atau kegiatan pemenuhan hak anak, dan pengaksesan permodalan bagi jalannya implementasi kebijakan pengarusutamaan hak anak.

Penelitian Kelima, Penelitian yang dilakukan oleh Moh. Rohmat Said, Murtono, dan Sri Utaminingsih, dengan judul Implementasi Kota Layak Anak di Kabupaten Demak (Jurnal Refleksi Edukatika 8 (1) tahun 2017 (p-ISSN: 2087-

9385 e-ISSN: 2528-696X). Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran dan implementasi Kota Layak Anak di Kabupaten Demak dari sudut pandang pendidikan. Penelitian ini dilakukan di lingkungan sekolah di Kabupaten Demak dengan objek penelitian adalah kepala sekolah, siswa, orang tua dan komite sekolah. Pendekatan kualitatif dengan tehnik deskriptif kualitatif digunakan dalam penelitian ini. Analisis data diperoleh dari wawancara yang dilakukan terhadap Dinas pendidikan dan kebudayaan, Dinas sosial, kepala sekolah, komite sekolah, siswa dan juga orang tua serta angket siswa dan pengamatan dari peneliti. Hasil penelitian (1) indikator implementasi KLA dalam pendidikan dua dari delapan indikator sudah tepat yaitu kawasan tanpa rokok yang sudah diberlakukan di tempat umum dan penerapan sekolah ramah anak sedangkan yang belum optimal terdapat enam indikator meliputi: keterlibatan dunia usaha dalam pemenuhan hak anak, fasilitas informasi, pendidikan anak usia dini, wajib belajar 12 tahun, sarana perjalan anak dari dan ke sekolah serta fasilitas kreasi dan rekreasi. (2) implementasi KLA di sekolah lima dari tujuh indikator belum optimal yaitu: keterlibatan dunia usaha dalam pemenuhan hak anak, fasilitas informasi, kawasan tanpa rokok, wajib belajar 12 tahun, dan sarana perjalanan anak dari dan ke sekolah hanya sekolah ramah anak yang sudah tepat dan sarana kreasi dan rekreasi.

Penelitian ini berbeda dengan kelima penelitian yang telah dipaparkan diatas. Penelitian ini akan menganalisis Formulasi Kebijakan Peraturan Daerah Penyelenggaraan Kota Layak Anak Peraturan Daerah Penyelenggaraan Kota Layak Anak dengan menggunakan kerangka teori formulasi kebijakan yaitu proses pengambilan kebijakan publik. Kebaharuan penelitian terletak pada analisis terhadap proses formulasi kebijakan dengan situasi dan tantangan permasalahan anak yang terkini seiring dengan tantatangan tindakan-tindakan tidak baik terhadap anak. Kota Tangerang Selatan telah menerima penghargaan KLA pada tingkat pratama, namun Kota Tangerang baru memiliki Perda Kota Layak anak pada September 2018 sehingga penarik untuk meneliti formulasi kebijakan penyelenggaraan KLA di Kota Tangerang Selatan.

2. Teori Kebijakan Publik

Kebijakan adalah selalu tentang keputusan negara atau pemerintah. Tujuan kebijakan adalah untuk mengubah mengubah kondisi yang sudah ada kea rah kondsisi yang lebih baik. Kebijakan public senantiasa ditujukan untuk melakukan intervensi terhadap kehidupan publik untuk meningkatkan kehidupan public itu sendiri. Riant Nugroho (2017:547) menyampaikan meskipun kebijakan publik adalah “apa yang dipilih untuk dikerjakan dan tidak dikerjakan pemerintah (Dye, 1978)” namun sebenarnya yang menjadi fokus adalah apa yang dikerjakan pemerintah karena bersifat aktif.

Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan istilah *policy*. Hal tersebut barangkali

dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah *policy* ke dalam Bahasa Indonesia. Menurut Hoogerwerf dalam Sjahrir (1988: 66) pada hakekatnya pengertian kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah. Sedangkan, James E Anderson (1978: 33), memberikan rumusan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut, kiranya dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya studi tentang *policy* (kebijakan) mencakup pertanyaan: *what, why, who, where, dan how*. Selanjutnya, penting sekali bagi kita untuk menguraikan makna dari kebijakan publik, karena pada dasarnya kebijakan publik nyata-nyata berbeda dengan kebijakan privat/swasta. Banyak sekali pengertian yang telah diungkapkan oleh ahli berkaitan dengan kebijakan publik, namun demikian banyak ilmuwan yang merasakan kesulitan untuk mendapatkan pengertian kebijakan publik yang benar-benar memuaskan. Hal tersebut dikarenakan sifat dari pada kebijakan publik yang terlalu luas dan tidak spesifik dan operasional.

Luasnya makna kebijakan publik disampaikan oleh Charles O. Jones (1991) di dalam mendefinisikan kebijakan publik sebagai antar hubungan di antara unit pemerintah tertentu dengan lingkungannya. Agaknya definisi ini sangat luas sekali nuansa pengertiannya, bahkan terdapat satu kesan sulit menemukan hakekat dari pada kebijakan publik itu sendiri.

Berdasarkan beberapa pandangan tentang kebijakan tersebut, maka dengan mengikuti paham bahwa kebijakan negara adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat. Menurut Irfan Islamy (2003:20) memberikan pengertian kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Ditegaskan bahwa kebijakan publik dibuat benar-benar atas nama kepentingan publik untuk mengatasi masalah dan memenuhi keinginan serta tuntutan seluruh anggota masyarakat.

Carl I. Friedrich mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Riant Nugroho 2014:126). Artinya sebuah kebijakan yang diusulkan oleh seseorang atau kelompok tertentu dalam pelaksanaannya ada hambatan namun harus tetap mencari peluang untuk menjalankannya. Kebijakan yang harus sesuai dengan nilai-nilai dalam masyarakat agar mudah dalam proses implementasinya.

Definisi tersebut memberikan gambaran pemahaman mengenai kebijakan publik, yaitu; tindakan, tujuan dan berkaitan dengan urusan publik. Kebijakan publik secara konsisten menunjukkan ciri tertentu yang dilakukan oleh pemerintah. Analisis kebijakan sendiri merupakan suatu aktivitas intelektual dan

praktis ditujukan menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan (William N, Dunn, 2003).

3. Tahapan Kebijakan

Dunn (William N. Dunn, 2003: 24) menjelaskan tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan terbagi atas penyusunan kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.

3.1. Penyusunan Agenda

Dalam penyusunan kebijakan para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu lama. Penyusunan agenda merupakan proses perumusan masalah untuk dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda (*agenda setting*). Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, mementakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.

3.2. Formulasi kebijakan

Dalam formulasi kebijakan, para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Formulasi merupakan peramalan yang dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang

masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Ini dilakukan dalam tahap formulasi kebijakan. Peramalan dapat menguji masa depan yang *plausible*, potensial, dan cara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, menggali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, tujuan, dan mengestimasi kelayakan politik (dukungan dan oposisi) dari berbagai pilihan.

3.3. Adopsi kebijakan

Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus di antara direktur lembaga, atau keputusan pengadilan. Adopsi kebijakan merupakan rekomendasi pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat dan biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa mendatang telah diestimasi melalui peramalan. Ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap adopsi kebijakan. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat risiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan pertanggungjawaban administrasi bagi implementasi kebijakan.

3.4. Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia. Implementasi juga sebagai sarana pemantauan (*monitoring*) untuk menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan akibat dari kebijakan yang diambil

sebelumnya. Ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap implementasi kebijakan. Pementauan membantu menilai kebijakan dan program, mengidentifikasi hambatan dan rintangan implementasi, dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggung jawab atas setiap tahap kebijakan.

3.5. Evaluasi Kebijakan

Unit-unit pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislatif, dan peradilan memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan. Penilaian kebijakan merupakan evaluasi yang membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah diselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

4. Teori Formulasi Kebijakan

Perumusan kebijakan merupakan merupakan salah satu tahap yang penting dalam pembentukan kebijakan publik. Seperti yang ditulis oleh Charles Lindblom (1980) dan beberapa ahli yang lain, dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor – aktor yang terlibat atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan tersebut, baik aktor – aktor yang resmi maupun aktor – aktor yang tidak resmi. Seperti yang diungkapkan oleh Charles

Lindblom (1980) bahwa untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan lebih dahulu (1) harus dipahami sifat – sifat semua pemeran serta (*partisipants*); (2) bagian atau peran apa yang mereka lakukan; (3) wewenang atau bentuk kekuasaan yang mereka miliki, dan; (4) bagaimana mereka saling berhubungan serta saling mengawasi. Dari berbagai jenis pemeran serta, masing – masing pemeran serta ini menurut Lindblom (1980) mempunyai peran secara khusus yang meliputi: warganegara biasa, pemimpin organisasi, pemimpin lembaga legislatif, aktivis partai, pemimpin partai, hakim, pegawai sipil, ahli teknik, dan manajer dunia usaha.

4.1. Proses Perumusan Kebijakan Publik

Perumusan (Formulasi) kebijakan publik merupakan salah satu tahap dari rangkaian proses pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Menurut Dunn (2003:132), perumusan kebijakan (*policy formulation*) adalah pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah. Tjokroamidjojo dalam Islamy (2000:24) menyebutkan perumusan kebijakan sebagai alternatif yang terus menerus dilakukan dan tidak pernah selesai, dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan.

Berdasarkan penegertian diatas dapat disimpulkan bahwa formulasi kebijakan merupakan cara untuk memecahkan suatu masalah yang di bentuk oleh para aktor pembuat kebijakan dalam menyelesaikan masalah yang ada dan dari sekian banyak alternatif pemecahan yang ada maka dipilih alternatif kebijakan

yang terbaik. Islamy (2000:77-101) mengemukakan pendapatnya bahwa ada empat langkah dalam proses pengambilan kebijakan publik, yaitu:

4.1.1. Perumusan Masalah

Pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiaognosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakan baru. Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah – masalah publik harus dikenali dan didefenisikan dengan baik pula. Pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiaognosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakan baru. Perumusan masalah merupakan sumber dari kebijakan publik, dengan pemahaman dan identifikasi masalah yang baik maka perencanaan kebijakan dapat di susun, perumusan masalah dilakukan oleh mereka yang terkena masalah atau orang lain yang mempunyai tanggung jawab dan pembuat kebijakan harus mempunyai kapasitas untuk itu

Perumusan masalah dapat dipandang sebagai suatu proses. Menurut William N. Dunn (2003:226) perumusan masalah dapat dipandang sebagai suatu proses dengan empat fase yang saling tergantung, yaitu: pencarian masalah (*problem search*), pendefinisian masalah (*problem definition*), spesifikasi masalah (*problem specification*), dan pengenalan masalah (*problem sensing*). Perumusan masalah diawali dengan adanya situasi yang menimbulkan rasa ketidakpuasan dan terasa ada sesuatu yang salah. Dari situasi masalah tersebut maka dilakukan pencarian masalah. Dari pencarian masalah tersebut maka akan ditemukan meta masalah, (*metaproblem*) yaitu masalah yang belum tertata dengan rapi. Dari meta masalah maka dilakukan pendefinisian masalah, dengan menentukan apakah masalahnya termasuk dalam masalah sosial, politik, ekonomi, yang selanjutnya akan lahir masalah substantive berubah menjadi formal, yaitu masalah yang telah dirumuskan secara spesifik dan jelas.

4.1.2. Agenda Kebijakan

Masuk ke dalam agenda kebijakan, masalah – masalah tersebut saling berkompetisi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah – masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat–syarat tertentu, seperti misalnya apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan. Pada fase ini

pemerintah berupaya menyusun sejumlah agenda penting yang perlu dibahas dan selanjutnya dijadikan materi pokok perumusan kebijakan publik. Agenda yang disusun pemerintah menyangkut beberapa masalah pokok yaitu masalah rutinitas pemerintah, masalah dari masyarakat dan masalah baru dari masyarakat. Masalah publik yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan akan dibahas oleh para perumus kebijakan, seperti kalangan legislatif (DPR), kalangan eksekutif (Presiden dan para pembantunya), agen – agen pemerintah dan mungkin juga kalangan yudikatif. Masalah – masalah tersebut dibahas berdasarkan tingkat urgensinya untuk segera diselesaikan.

Cob dan Elder dalam Islamy (2000:83) mengartikan kebijakan sebagai:

“Agenda sistemik terdiri atas semua isu-isu yang dipandang secara umum oleh anggota-anggota masyarakat politik sebagai patut memperoleh perhatian dari publik dan mencakup masalah-masalah yang berada dalam kewenangan sah setiap tingkat pemerintah masing-masing”.

Abdul Wahab (2004:40) menyatakan bahwa suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu:

1. Isu tersebut telah mencapai suatu titik tertentu sehingga ia praktis tidak lagi bisa diabaikan begitu saja.
2. Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatik.
3. Isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak.
4. Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas.
5. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (*legitimasi*) dalam masyarakat.

6. Isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang *fashionable*, dimana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.

4.1.3. Pemilihan Alternatif Kebijakan

Setelah masalah–masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Di sini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif–alternatif kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antar berbagai actor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Dalam kondisi seperti ini, maka pilihan – pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antar aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan.

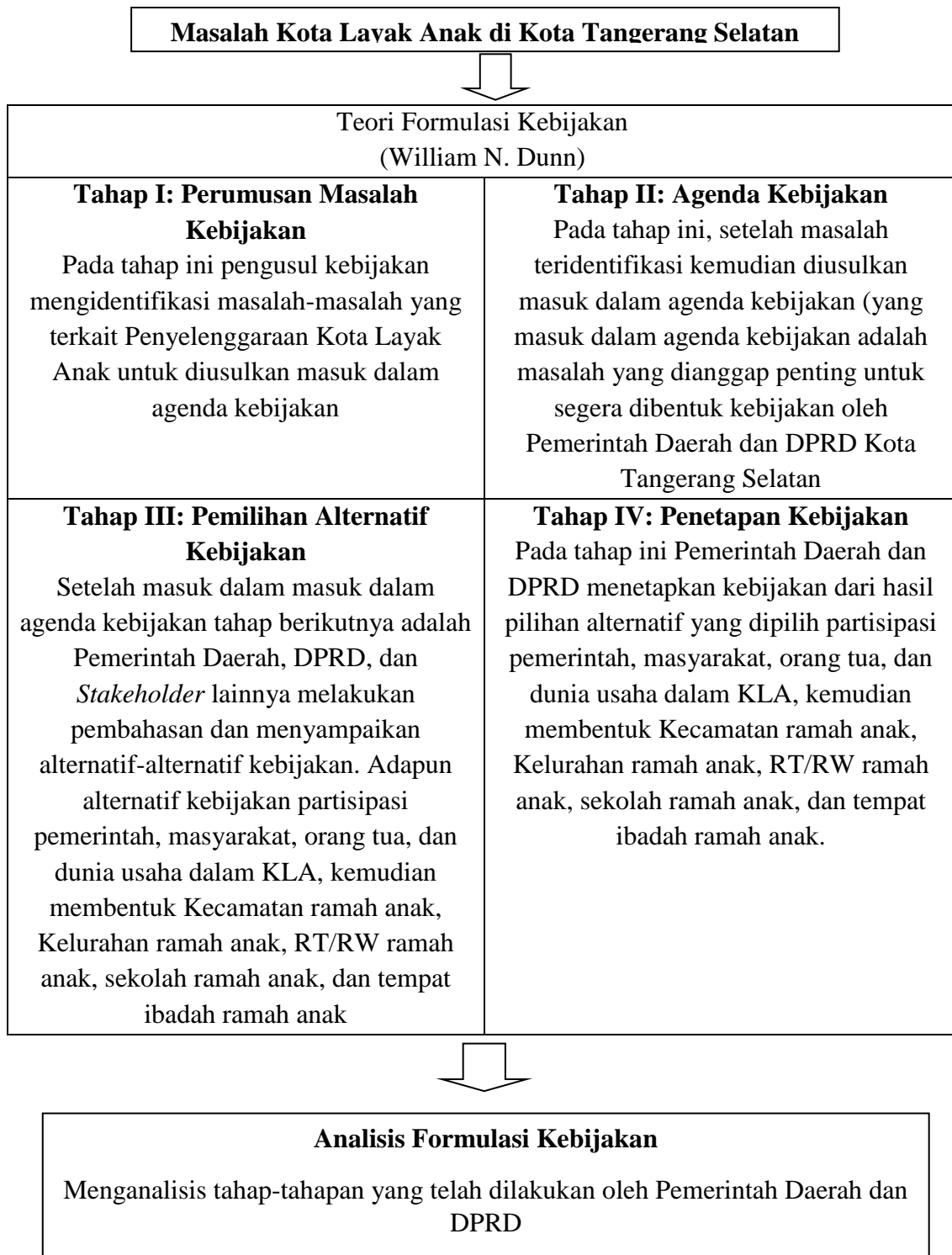
Menurut Islamy (2000:92), perumusan usulan kebijakan (*policy proposals*) adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Proses dalam kegiatan ini meliputi: 1. Mengidentifikasi alternatif. 2. Mendefinisikan dan merumuskan alternatif. 3. Menilai masing-masing alternatif yang tersedia. 4. Memilih alternatif yang memuaskan atau paling mungkin untuk dilaksanakan.

4.1.4. Penetapan Kebijakan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut. Penetapan kebijakan dapat berbentuk berupa undang – undang, yurisprudensi, keputusan presiden, keputusan – keputusan menteri dan lain sebagainya.

Menurut Islamy (2000:100) proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Menurut Anderson dalam Islamy (2000:100), proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan: (a) *Persuasion*, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri; (b) *Bargaining*, yaitu suatu proses dimana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur sedikit-tidaknya tujuan-tujuan mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. Bargaining meliputi perjanjian (*negotiation*); saling memberi dan menerima (*take and give*); dan kompromi (*copromise*).

5. Kerangka Berfikir



Gambar 3.1: Kerangka Berfikir

Fokus utama penelitian ini adalah formulasi kebijakan penyelenggaraan Kota Layak Anak di Kota Tangerang Selatan. Secara teoritis, William N. Dunn melihat formulasi kebijakan dipengaruhi oleh empat tahapan, yaitu perumusan masalah kebijakan, agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan dan penetapan kebijakan. Penelitian ini akan fokus pada keempat hal tersebut terkait dengan formulasi kebijakan dalam hal ini Peraturan Daerah Kota Tangerang Selatan Nomor 1 tahun 2018 tentang penyelenggaraan Kota Layak Anak. Jika keempat tahapan tersebut dilaksanakan dengan baik maka kebijakan yang dihasilkan juga akan baik.