

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Pada bagian tinjauan pustaka ini mencakup dua hal yakni penelitian atau riset terdahulu dan kerangka teori. Penelitian terdahulu menguraikan secara sistematis terkait penelitian terdahulu dan sebagai pembeda dengan penelitian yang dijalankan oleh peneliti. Kerangka teori memuat tentang teoritisasi variabel dalam penelitian sesuai dengan permasalahan yang dikaji.

2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang program PUSPAGA dengan judul “Implementasi Program Puspaga (Pusat Pembelajaran Keluarga) Dalam Upaya Pencegahan Kekerasan Pada Anak Di Kota Sukabumi” yang ditulis oleh (Marsya, 2022) pendekatan yang digunakan ialah pendekatan kualitatif. Berdasarkan temuan peneliti, diketahui bahwa kriteria, tolak ukur, dan sasaran kebijakan pada pelaksanaan Program PUSPAGA (Pusat Pembelajaran Keluarga) untuk mencegah kekerasan terhadap anak di Kota Sukabumi dipahami dengan mudah oleh pegawai Dinas P2KBP3A Kota Sukabumi dan pengurus PUSPAGA. Meskipun demikian, tidak melibatkan seluruh pihak dalam pengimplementasian program ini mengetahui secara menyeluruh mengenai sasaran dari Program PUSPAGA. Selain itu, ditemui kendala dalam pelaksanaannya, seperti sosialisasi yang belum merata karena adanya pandemi Covid – 19 dan minimnya keterlibatan masyarakat. Dengan demikian, guna menanggulangi hal tersebut perlu dilakukan sosialisasi melalui berbagai media informasi, misalnya membuat video percakapan di youtube, media sosial PUSPAGA Kota Sukabumi, dakwah/pengajian bagi ibu – ibu, melewati ormas, memberitahukan informasi dari satu ke individu yang lain, serta memberikan pelayanan berupa mengonsultasikan tentang keluarga maupun anak.

Hasil penelitian dari (Ramadhan, 2022) dengan judul “Efektivitas Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) Dalam Pencegahan Kasus Kekerasan Pada Anak Di Tangerang Selatan”. Pendekatan yang digunakan ialah pendekatan kualitatif dengan

menggunakan metode analisis deskriptif. Temuan dari penelitian menunjukkan bahwa implementasi program di PUSPAGA untuk mencegah kasus kekerasan pada anak berjalan lancar. Hal ini dilihat dari kesesuaian pelaksanaan program sesuai sasaran dan tujuan yang sudah ditentukan. Demikian juga, pada tahapan layanan konseling, diterapkan analisis yang cermat dan tidak bersifit semena – mena dalam menangani masalah. Meskipun lembaga mengalami kendala seperti kurangnya tenaga kerja dan keterbatasan waktu, namun program dan layanan di PUSPAGA mampu beroperasi secara efektif dalam pencegahan kasus kekerasan pada anak. Hal ini disebabkan oleh kesesuaian kegiatan program dengan tujuan yang jelas, serta penerapan tahapan analisis dan pembuatan kebijakan yang benar dalam mengatasi masalah klien.

Penelitian yang dilakukan oleh (Abdullah, 2020) yang berjudul “Peningkatan Pemahaman SDM Dan Implementasi Regulasi Dalam Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) Kota BauBau”, Dalam pelaksanaan pengabdian ini, menerapkan metode yang melibatkan Sosialisasi, penyuluhan, dan musyawarah. Hasil kegiatan ini menunjukkan peningkatan pengetahuan masyarakat mengenai pentingnya SDM. Selain itu, masyarakat kini mengetahui cara mendapatkan pelayanan di PUSPAGA, serta penerapan regulasi di PUSPAGA secara efektif akan memberikan dorongan guna terciptanya kesejahteraan keluarga.

(Fazirah, 2022) dalam penelitiannya yang berjudul “Efektivitas Pelayanan Publik Di Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA)” dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, menyimpulkan bahwa permasalahan yang dihadapi oleh PUSPAGA bervariasi, mencakup isu – isu seperti konflik dalam rumah tangga, perceraian, perkembangan anak, dan sejumlah masalah lainnya yang telah diatasi oleh PUSPAGA untuk para kliennya. PUSPAGA memiliki beberapa peran penting, seperti memberikan konseling, layanan konsultasi, menjangkau korban, memberikan rujukan, dan menyediakan tenaga administrasi. Selain itu, pelayanan publik di PUSPAGA dianggap efektif, hal tersebut dapat ditinjau dari hasil wawancara dengan masyarakat yang menunjukkan keefektifan pelayanan yang diberikan. Kerjasama antar instansi, sosialisasi, dan SDM yang memadai menjadi faktor pendukung bagi PUSPAGA.

Namun, beberapa faktor penghambat di PUSPAGA termasuk ketidakterediaan Call Center dan kurangnya dukungan anggaran untuk implementasian program.

Dalam penelitian (Syahputri & Casiavera, 2022) dengan judul “Peran Puspaga Dalam Pencegahan Kekerasan Pada Anak” dengan menggunakan metode penelitian kualitatif, menyebutkan bahwa kesuksesan dari program yang diterapkan oleh Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) tercermin dalam pelaksanaan tugasnya, termasuk menjelaskan program parenting, memberikan wawasan terkait tanggung jawab orangtua terhadap anak/edukasi orangtua, menyajikan informasi tentang masa kehamilan hingga melahirkan melalui video, dan mengadakan kegiatan berbagi pengalaman bagi para orangtua. Selama pelaksanaan kegiatan, semuanya berjalan lancar. PUSPAGA juga aktif dalam memberikan pelayanan pencegahan, seperti melakukan sosialisasi di sekolah SD dan SMP. Materi yang disampaikan kepada siswa – siswi mudah dipahami, membahas isu penting seperti melarang perilaku bullying di sekolah dan memberikan informasi pencegahan pelecehan seksual pada anak. Tujuan dari sosialisasi ini adalah untuk mengurangi kasus bullying di lingkungan sekolah dan mengurangi insiden pelecehan seksual.

Penelitian yang dilakukan oleh (Kayowuan Lewoleba & Helmi Fahrozi, 2020) yang berjudul “Studi Faktor – Faktor Terjadinya Tindak Kekerasan Seksual Pada Anak – Anak” dengan menggunakan metode penelitian kualitatif ini menyebutkan bahwa kekerasan seksual pada anak merupakan bentuk interaksi diantara anak dengan orang lebih tua, misalnya orang tidak saling kenal, adik kakak, maupun orangtua, yang mana anak menjadi objek untuk memenuhi kebutuhan seksual pelaku. Meningkatnya jumlah kasus kekerasan seksual terhadap anak belakangan ini dapat dijelaskan sebagai akibat dari berbagai faktor. Faktor tersebut dapat dibagi menjadi dua klasifikasi, meliputi faktor internal dan eksternal.

Hasil penelitian dari (Noer, 2019) dengan judul “Mencegah Tindak Kekerasan pada Anak di Lembaga Pendidikan” menggunakan metode penelitian analisis deskriptif kualitatif ini menyimpulkan bahwa kerjasama antara P2TP2A dan Dinas Pendidikan dalam upaya mencegah kekerasan pada anak di institusi pendidikan melibatkan kegiatan sosialisasi bertema “Stop Kekerasan Terhadap Anak”, membentuk

forum anak, serta partisipasi P2TP2A dalam proses perekrutan guru dan kepala sekolah. Meskipun demikian, diperlukan untuk meningkatkan kolaborasi tersebut, terutama dalam merancang program hidden kurikulum untuk menangani kekerasan anak di lingkup sekolah. Selain itu, diperkuat pula peran P2TP2A dalam penyusunan program pencegahan hingga menangani kekerasan terhadap perempuan dan anak.

(Anas & Haedariah, 2022) dalam penelitiannya yang berjudul “Pencegahan Kekerasan Terhadap Perempuan, Anak Di Kecamatan Rota Kabupaten Konawe Provinsi Sulawesi Tenggara” dengan menggunakan metode Penyuluhan dan Diskusi, menyimpulkan bahwa hasil aktivitas pengabdian kepada masyarakat mengenai Pencegahan Kekerasan pada perempuan di Kecamatan Rota kabupaten Konawe berjalan lancar, sebab didukung oleh masyarakat dan pemerintah setempat. Sikap penerimaan masyarakat terhadap kegiatan ini sangat positif, karena kegiatan pengabdian ini memberikan pengetahuan kepada mereka, khususnya terkait pencegahan kekerasan pada perempuan dan anak tengah menjadi sorotan masyarakat belakangan ini. Dengan mendeteksi secara dini bentuk kekerasan pada perempuan dan anak, diharapkan dapat mengurangi jumlah korban. Melalui penyuluhan yang diberikan, masyarakat menjadi lebih teredukasi dan memiliki pemahaman yang lebih baik tentang dampak kekerasan, sehingga mereka mendapatkan konsolidasi dan motivasi yang kuat untuk bergerak bersama melakukan pencegahan tindak kekerasan pada perempuan dan anak di Kec. Rota Kab. Konawe.

2.2 Kerangka Teori

2.2.1 Kebijakan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kebijakan merupakan serangkaian ide dan prinsip yang menjadikan pokok acuan serta agenda dasar dalam menjalankan suatu kegiatan, kepemimpinan, dan cara bertindak terutama terkait dengan pemerintah atau organisasi. Kebijakan juga mencakup ungkapan mengenai harapan, tujuan, prinsip, dan berfungsi sebagai panduan manajemen upaya pencapaian sebuah target.

Berdasarkan Permen No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Provinsi sebagai daerah Otonom, pada Pasal 2 ayat (3) huruf a dijelaskan bahwa kebijakan merujuk pada pernyataan prinsip sebagai dasar pengaturan untuk mencapai sebuah target. Selanjutnya, menurut Permen No. 8 Tahun 2008 mengenai proses, prosedur pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Pembangunan Daerah, pada Pasal 1 angka 12 dijelaskan bahwa kebijakan merujuk pada arah atau tahapan - tahapan yang dipilih pemerintah daerah agar tujuan dapat tercapai.

Anderson (dalam Islamy, 1998) menyatakan bahwasannya kebijakan adalah rangkaian langkah – langkah dengan maksud khusus yang diambil dan dilakukan oleh individu atau kelompok individu untuk mengatasi suatu permasalahan khusus. Dari maksud kebijakan yang telah diuraikan di atas, menyimpulkan bahwasannya kebijakan bisa diterapkan dengan normal, tetapi pada faktanya seringkali dan secara meluas diterapkan dalam sikap pemerintah, serta perilaku Negara secara umum diketahui dengan istilah kebijakan Negara (*public policy*)(Muadi et al., 2016).

Menurut Charles O. Jones (1984:25), sebutan “kebijakan” (*policy*) sering diterapkan pada kehidupan sehari – hari guna mengganti istilah kegiatan atau keputusan yang berbeda. Secara umum, sebutan tersebut tidak jarang disalah artikan dan digunakan sebagai pengganti istilah tujuan (*goals*), program, keputusan (*decision*).(Mustari, 2015)

2.2.2 Tahapan Kebijakan

Membuat kebijakan publik adalah sebuah tahapan yang rumit sebab melibatkan berbagai tahap dan variabel yang perlu dikaji. Karenanya, para ahli politik memecah proses pembuatan kebijakan publik menjadi serangkaian tahapan untuk memudahkan analisis terhadap kebijakan yang telah dihasilkan. Tahapan dalam membuat kebijakan menurut pandangan William N. Dunn diantaranya:

- 1) *Agenda Setting*/ Menyusun agenda;

- 2) *Policy formulation*/ Formulasi kebijakan;
 - 3) Adopsi kebijakan;
 - 4) Implementasi/penerapan kebijakan;
 - 5) Evaluasi/ penilaian kebijakan;
- (William N.Dunn, 2002)

Menurut Harold Laswell, tahap – tahap dalam proses kebijakan publik disusun lebih sederhana yakni ada 7 tahapan, diantara lain mengumpulkan dan mengkaji berbagai pendapat dari tahapan pembuatan kebijakan (*Intelligence*), memilih beberapa pilihan yang ada (*Promotion*), menetapkan tindakan (*Prescription*), persetujuan dengan adanya sanksi (*Invocation*), Diimplementasikan/diterapkan (*Application*), Penghentian (*Termination*), dan Evaluasi/ penilaian (*Appraisal*). (Yaw, 2008)

2.2.3 Evaluasi

Menurut Mami Hajaroh (2018) mengatakan bahwa evaluasi menjadi tahap akhir dalam rangkaian proses yang dimulai dari perumusan, pengujian, pengadopsian kebijakan, penerapan, hingga evaluasi. Proses evaluasi ini berfungsi sebagai metode untuk menilai hasil atau dampak dari kebijakan dan program yang telah dijalankan.

Menurut Situmorang, evaluasi bertujuan untuk mengidentifikasi penyebab kegagalan program dan apakah dampak yang diinginkan telah tercapai. Oleh karena itu, tidak mengherankan bahwa evaluasi dianggap sebagai kegiatan yang bersifat fungsional, dilakukan bukan hanya pada akhir proses, melainkan juga pada setiap tahap kebijakan. Kegiatan evaluasi melibatkan empat langkah utama, yaitu spesifikasi, pengukuran, analisis, dan pemberian saran atau solusi. (Amanda, 2019)

Menurut pandangan William N. Dunn (2003:608-610), sebutan evaluasi merujuk pada penerapan beberapa rentang penilaian terhadap hasil dari kebijakan program, yang dapat diartikan sebagai penaksiran (*appraisal*), memberikan angka (*rating*), serta menilai (*Assessment*). Evaluasi berfokus

pada pembuatan informasi yang berkaitan dengan value ataupun manfaat dari hasil kebijakan. Evaluasi memberikan informasi yang akurat dan meyakinkan tentang performa kebijakan, yakni sejauhmana keperluan, value, serta kesempatan yang sudah tercapai melewati aksi publik. Evaluasi memberikan kontribusi dalam penerapan metode analisis kebijakan yang lain, mencakup rumusan masalah dan rekomendasi. Walaupun evaluasi mencakup seluruh tahapan kebijakan, fokus utamanya adalah pada kinerja kebijakan, terutama dalam penerapan kebijakan publik.

Fungsi evaluasi sesuai pandangan Agustino (2006;188-189) ada tiga jenis yakni :

- a. Menyajikan informasi yang akurat serta meyakinkan terkait dengan kebijakan;
- b. Berkontribusi dalam penjelasan dan kritikan oleh prinsip - prinsip menjadikan dasar dalam memilih sasaran maupun tujuan;
- c. Berpartisipasi dalam penerapan metode – metode analisis kebijakan yang lain, seperti merumuskan masalah dan merekomendasikan kebijakan.

Evaluasi memiliki beberapa peran pokok dalam menganalisis kebijakan dan dianggap sebagai tahap yang paling krusial dalam pengimplementasian sebuah program.(Yunida, 2017) Evaluasi yang dilakukan dengan tepat dan memerhatikan seluruh komponen suatu program nantinya akan memberikan manfaat positif.

2.2.4 Kriteria Evaluasi Menurut William N.Dunn

Menurut (Astuti, 2016) Evaluasi merupakan proses dalam menentukan sejauhmana tujuan yang telah terwujud. Dunn mengatakan bahwasannya evaluasi merupakan tahapan dimana menentukan nilai maupun efektivitas dalam suatu aktivitas guna bertujuan untuk membuat keputusan. Terkait hal tersebut, Dunn dalam nugroho (2004 : 473) memberikan hasil sebuah wawasan

terkait dengan performa kebijakan, analisis yang menerapkan tipe kinerja yang tidak sama dengan tujuan agar dapat memberikan evaluasi seberapa jauh penilaian pada hasil dari kebijakan yang dilaksanakan. Beberapa kriteria evaluasi kebijakan meliputi:

1. Efektivitas, pada bagian efektivitas ini adalah guna menilai pencapaian target yang diharapkan. Hal tersebut berkaitan dengan apakah suatu alternatif dapat meraih target yang ingin diwujudkan, atau meraih tujuan dari aksinya. Sebagai contoh kebijakan efektif merupakan kebijakan menyediakan layanan publik yang berkualitas, dalam artian sebenarnya kualitas layanan publik adalah yang bernilai.
2. Efisiensi, dalam hal ini adalah diukur dari seberapa besar usaha yang dibutuhkan dalam meraih target yang diharapkan, serta berhubungan dengan upaya yang dibutuhkan agar dapat meningkatkan efektivitas tertentu.
3. Kecukupan, terkait dengan hal kecukupan ini dapat dilihat dari seberapa jauh hasil yang diharapkan dalam memecahkan suatu permasalahan. Dalam kriteria kecukupan menitik beratkan sejauhmana kuatnya hubungan antara opsi kebijakan dan hasil yang diinginkan.
4. Perataan, dapatkah biaya dan manfaat dapat disalurkan secara adil. Dalam hal tersebut, kebijakan yang disusun untuk mengalokasikan pendapatan, peluang dalam bidang pendidikan maupun layanan publik terkadang disarankan berdasarkan standar kesamaan.
5. Responsivitas, pada bagian ini menanyakan mungkinkah hasil kebijakan dapat memberi kepuasan terkait kebutuhan dalam nilai kelompok tertentu. Yang mana berkaitan sejauh mana kebijakan ini memberi kepuasan terkait kebutuhan, prioritas, atau nilai komunitas masyarakat tertentu.

6. Ketepatan, adalah menanyakan apakah hasil atau sasaran yang diharapkan tersebut dapat bermanfaat. Ketepatan ini mengacu pada nilai – nilai dan tujuan dari program serta menguatnya hipotesis yang mendasari tujuannya.

Dalam rangka penelitian ini, peneliti memutuskan untuk mengadopsi model evaluasi kebijakan yang dikemukakan oleh W.Dunn. pemilihan model ini didasarkan pada kriteria yang terkandung dalam teori tersebut, dengan harapan bahwa model ini dapat memberikan jawaban terhadap permasalahan yang berkaitan dengan program PUSPAGA dalam upaya meminimalisir kekerasan pada perempuan dan anak.

2.2.5 Program PUSPAGA

Menurut (Husniyah, 2019) menjelaskan bahwa Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) didefinisikan sebagai lembaga pembelajaran yang bertujuan memperbaiki kualitas hidup keluarga. Proses pembelajaran dikerjakan oleh tenaga profesional dengan berfokus pada pengoptimalan kemampuan orang tua, keluarga, atau individu yang bertanggung jawab pada anak. PUSPAGA berdiri di bawah naungan Kementerian PPPA.

Pengertian menurut (Syahputri & Casiavera, 2022) Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) merupakan pelayanan preventif atau pencegahan yang mencerminkan rasa peduli Negara terhadap peningkatan kualitas kehidupan dan pertahanan keluarga. Melewati program pendidikan dan asuhan, PUSPAGA bertujuan untuk mengembangkan keahlian dalam memenuhi peran sebagai orangtua, melatih kemampuan melindungi anak, dan meningkatkan keterlibatan anak di lingkup keluarga. Unit layanan ini juga menyediakan layanan konseling untuk anak dan keluarga. PUSPAGA berperan sebagai fasilitator bagi orangtua, membantu meningkatkan kapasitas mereka dalam tanggung jawab mengasuh, mendidik, melindungi, dan mengembangkan minat serta bakat anak. Selain itu, PUSPAGA berusaha melakukan pencegahan pernikahan dini serta membentuk kepribadian dan nilai budi pekerti, sejalan

dengan amanah UU No. 35 Tahun 2014 Pasal 26 mengenai modifikasi pada UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan anak. Meskipun keluarga perlu memastikan perkembangan anak dalam aspek fisik, rohani, psikis, dan juga sosial, namun dukungan yang memadai terhadap keluarga untuk menjalankan fungsi ini masih perlu ditingkatkan.

