II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi. Sedangkan dari sisi masyarakat, yang penting adalah adanya suatu standar pelayanan publik, yang menjabarkan pada masyarakat apa pelayanan yang menjadi haknya, siapa yang bisa mendapatkannya, apa persyaratannnya, juga bagaimana bentuk layanan itu. Hal ini akan mengikat pemerintah (negara) sebagai pemberi layanan dan masyarakat sebagai penerima layanan.

Kebijakan menurut James E. Anderson, yaitu : serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau kelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Istilah kebijakan publik lebih sering dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan pemerintah.[8]

Pendapat Thomas Dye menyatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan, definisi tersebut mengandung

---

[8] Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta 1997, hlm. 67.

makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.[9]

Sedangkan menurut Suharno istilah kebijakan akan disepadankan dengan kata *policy*. Istilah ini berbeda maknanya dengan kata kebijaksanaan (*wisdom)* maupun kebijakan (*virtues).* Demikian Budi Winarno dan Solichin A. Wahab sepakat bahwa istilah kebijakan penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goal)* program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *Grand design.*[10]

Berdasarkan beberapa pendapat di atas menunjukkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang dilakukan pemerintah dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran untuk kepentingan seluruh masyarakat, yang mampu mengakomodasi nilai-nilai yang berkembang di dalam masyarakat, baik dilakukan atau tidak dilakukan, pemahaman tersebut sejalan dengan pendapat Islamy menyatakan "Kebijakan negara adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan demi kepentingan seluruh masyarakat." Kebijakan Negara tersebut dapat berupa peraturan perundangundangan yang dipergunakan untuk tujuan, sasaran dari program program dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.

---

[9] Subarsono, *Analisa Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta, 2005, hlm. 2.
[10] Edi Suharno, *Analisis Kebijakan Publik*. Alfabeta. Bandung, 2008, hlm. 11.

Nugroho mengatakan bahwa kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan.[11] Sehingga kebijakan publik mudah untuk dipahami dan mudah diukur, bahwa terdapat beberapa hal yang terkandung dalam kebijakan yaitu :[12]

a. Tujuan tertentu yang ingin dicapai. Tujuan tertentu adalah tujuan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat (*interest public*).
b. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan adalah strategi yang disusun untuk mencapai tujuan dengan lebih mudah yang acapkali dijabarkan ke dalam bentuk program dan proyek.
c. Usulan tindakan dapat berasal dari perseorangan atau kelompok dari dalam ataupun luar pemerintahan,
d. Penyediaan input untuk melaksanakan strategi. Input berupa sumber daya baik manusia maupun bukan manusia.
e. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Berdasarkan pengertian-pengertian kebijakan publik di atas, maka disimpulkan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan pemerintah yang bersifat mengatur dalam rangka merespon permasalahan yang dihadapi masyarakat dan mempunyai tujuan tertentu, berorientasi kepada kepentingan publik (masyarakat) dan bertujuan untuk mengatasi masalah, memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat. Kebijakan juga memuat semua tindakan pemerintah baik yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah yang dalam

---

[11] Nugroho. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Kebijakan*. Gramedia. Jakarta 2003, hlm. 51

[12] Kismartini, dkk, *Analisis Kebijakan Publik,*Universitas Terbuka, Jakarta. 2005, hlm. 16.

pelaksanaannya terdapat unsur pemaksaan kepada pelaksana atau pengguna kebijakan agar dipatuhi, hal ini sejalan dengan pendapat *Easton* bahwa kebijakan mengandung nilai paksaan yang secara sah dapat dilakukan pemerintah sebagai pembuat kebijakan.[13]

2. Elemen-Elemen dalam Kebijakan Publik

Tidaklah mudah membuat kebijakan publik yang baik dan benar, namun bukannya tidak mungkin suatu kebijakan publik akan dapat mengatasi permasalahan yang ada, untuk itu harus memperhatikan berbagai faktor, sebagaimana dikatakan Amara Raksasataya mengemukakan bahwa suatu kebijakan harus memuat elemen-elemen yaitu :[14]

b. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
c. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
d. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Mengidentifikasi dari tujuan yang ingin dicapai haruslah memahami isu atau masalah publik, dimana masalahnya bersifat mendasar, strategis, menyangkut banyak orang, berjangka panjang dan tidak bisa diselesaikan secara perorangan, dengan taktik dan strategi maupun berbagai input untuk pelaksanaan yang dituangkan dalam rumusan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah yang ada, rumusan kebijakan merupakan bentuk perundang-undangan,

---

[13] Ismail Nawawi, *Public Policy (Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek*. PMN, Surabaya. 2009. hlm. 19

[14] Bintoro Tjokroamidjojo, *Analisa Kebijaksanaan Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Nasional*. Majalah Administrator, 1976. hlm. 17

setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik di implementasikan baik oleh pemerintah, masyarakat maupun pemerintah bersama-sama masyarakat.

Anderson mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Lebih lanjut dikatakan Anderson ada elemen-elemen penting yang terkandung dalam kebijakan publik antara lain mencakup:[15]

a. Solusi untuk masalah publik

   Kebijakan bertujuan untuk menyelesaikan masalah sosial yang secara politis diakui sebagai publik dan mengharuskan pembentukan kembali komunikasi antara pelaku sosial beberapa yang rusak atau berada di bawah ancaman.

b. Adanya kelompok sasaran yang menjadi akar masalah publik

   Kelompok sasaran kebijakan (*target group*) yaitu orang atau sekelompok orang, atau organisasi dalam masyarakat yang perilaku atau keadaannya ingin dipengaruhi oleh kebijakan yang bersangkutan. Kebijakan publik berawal dari adanya tuntutan atau dukungan dari sekelompok orang dalam upaya mengatasi suatu permasalahan publik, maka dari itu mereka termasuk kedalam elemen penting dari sebuah kebijakan publik.

c. Koherensi yang disengaja

   Kebijakan publik dibuat dengan arah tertentu. Ini mengandaikan teori perubahan sosial atau “model kausalitas”, di mana kebijakan akan berusaha untuk diterapkan dalam upaya untuk menyelesaikan masalah publik yang bersangkutan. Dengan kata lain terjadi adanya keterhubungan antara

[15] Joko Widodo, *Implementasi Kebijakan*. Pustaka Pelajar, Bandung, 2001, hlm. 190

permasalahan yang hendak diselesaikan oleh kebijakan tersebut dengan aksi atau keputusan yang terbentuk untuk menyelesaikan permasalahan tersebut (kebijakan publik yang dikeluarkannya)

d. Keberadaan beberapa keputusan dan kegiatan

Kebijakan publik ditandai oleh sekelompok tindakan yang melampaui tingkat keputusan tunggal maupun khusus, namun tetap dari gerakan sosial umum. Poin ini berarti bahwa suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek.

e. Program Intervensi

Dalam kebijakan publik, adanya suatu intervensi dari pihak – pihak tertentu merupakan hal yang biasa asalkan intervensi yang dilakukan tersebut tidak spesifik atau tidak terlalu berpihak pada kepentingan dari pihak yang mengintervensi tersebut. Artinya bahwa kebijakan publik tersebut masih harus lebih besar berpihak pada kelompok sasaran.

f. Peran kunci dari para aktor publik

Dalam kebijakan publik diperlukan adanya para aktor publik yang memang diberi legitimasi / berkapasitas untuk menetapkan kebijakan tersebut. Jika suatu kebijakan tidak ditetapkan oleh pihak yang diberi wewenang dalam hukum untuk menetapkan kebijakan publik maka kebijakan yang dikeluarkan tidak dapat dikatakan sebagai suatu kebijakan publik, namun bisa disebut sebagai suatu kebijakan korporasi atau kebijakan individu saja.

g. Adanya langkah-langkah formal

Kebijakan publik mengasumsikan produksi atau output dimaksudkan untuk menyalurkan perilaku kelompok atau individu. Dalam hal ini, definisi tentang sebuah kebijakan publik adalah adanya fase implementasi konkret untuk ukuran memutuskan. Namun, dalam kasus tertentu, analisis kebijakan menunjukkan kegagalan aktor politik-administratif untuk campur tangan atau kurangnya jalan lain untuk instrumen intervensi tertentu.

h. Keputusan dan kegiatan yang menyebabkan hambatan

Banyak diantara kebijakan publik yang dikeluarkan aktor politik-administratif sering koersif. Dengan demikian, intervensi publik banyak yang saat ini diimplementasikan melalui prosedur antara negara dan otoritas publik (pengelolaan sampah, pemeliharaan jalan, pembangunan daerah), antara, misalnya, yayasan negara dan perusahaan swasta atau publik atau koperasi (layanan kontrak untuk perusahaan yang memenuhi fungsi publik seperti rumah sakit; perusahaan waralaba transportasi, pendidikan perusahaan dll).

Elemen-elemen diatas memiliki hubungan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain yakni pertama-tama adanya aduan-aduan yang diaspirasikan oleh suatu kelompok sasaran atau permasalahan yang dilihat langsung oleh pemerintah kemudian permasalahan tersebut ditampung oleh aktor publik yang berkapasitas membuat kebijakan publik. Aduan-aduan tersebut dicarikan solusinya, dengan mempertimbangkan adanya intervensi dalam pembuatannya (misalnya adanya kerjasama dengan pihak swasta) dalam rangka melancarkan implementasinya kelak. Kemudian solusi-solusi tersebut disusun menjadi terpadu dan kemudian diimplementasikan. Pengimplementasian kebijakan ini kemudian diterapkan oleh

kelompok sasaran yakni untuk membentuk perilaku kelompok sasaran dalam rangka mengatasi persoalan yang muncul di awal tadi. Berdasarkan elemen yang terkandung dalam kebijakan tersebut, maka kebijakan publik dibuat adalah dalam kerangka untuk memecahkan masalah dan untuk mencapai tujuan serta sasaran tertentu yang diinginkan.

3. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Dalam pembuatan kebijakan terdapat tahap-tahap yang harus dilewati agar suatu kebijakan dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik. Kebijakan yang dimunculkan sebagai sebuah keputusan terlebih dahulu melewati beberapa tahap penting. Tahap-tahap penting tersebut sangat diperlukan sebagai upaya melahirkan kebijakan yang baik dan dapat diterima sebagai sebuah keputusan. William Dunn menyebutkan bahwa dalam kebijakan publik tahap-tahap yang dilaluinya adalah sebagai berikut:[16]

a. Tahap penyusunan agenda.

   Masalah-masalah akan berkompetisi dahulu sebelum dimasukkan ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada saat itu, suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama. Tahap penyusunan agenda merupakan tahap yang akan menentukan apakah suatu masalah akan dibahas menjadi kebijakan atau sebaliknya.

---

[16] William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadja Mada University Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 82-84

b. Tahap formulasi kebijakan.

Masalah yang masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari alternatif pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Dalam tahap perumusan kebijakan ini, masing-masing alternatif akan bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan "bermain" untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik. Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

c. Tahap implementasi kebijakan.

Suatu program hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika tidak diimplementasikan. Pada tahap ini, berbagai kepentingan akan saling bersaing, beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan dari para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

d. Tahap penilaian kebijakan.

Pada tahap ini, kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Oleh karena itu, maka ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Dari penjelasan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa sebuah kebijakan memiliki proses dan tahapan dalam menjadi sebuah kebijakan publik. Kebijakan-kebijakan pemerintah pada kenyataannya bersumber pada orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik yang pada akhirnya membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijakan pemerintah. Berbagai hal mungkin saja dilakukan oleh pemerintah, artinya pemerintah dapat saja menempuh usaha kebijakan yang sangat liberal dalam hal campur tangan atau cuci tangan sama sekali, baik terhadap seluruh atau sebagian sektor kehidupan. Kebijakan pemerintah dalam bentuknya yang positif pada umumnya dibuat berlandaskan hukum dan kewenangan tertentu.

B. Formulasi Kebijakan Publik

1. Pengertian Formulasi Kebijakan Publik

Pembuatan kebijakan publik merupakan fungsi penting dari sebuah pemerintahan. Karenanya, kemampuan dan pemahaman yang memadai dari pembuat kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan menjadi sangat penting bagi terwujudnya kebijakan publik yang cepat, tepat dan memadai. Kemampuan dan pemahaman terhadap prosedur pembuatan kebijakan tersebut juga harus diimbangi dengan pemahaman dari pembuat kebijakan publik terhadap kewenangan yang dimilikinya. Hal ini terkait dengan kenyataan sebagaimana diungkapkan oleh Gerston (2002) bahwa kebijakan publik dibuat dan dilaksanakan pada semua tingkatan pemerintahan, karenanya tanggung jawab para pembuat kebijakan akan berbeda pada setiap tingkatan sesuai dengan kewenangannya.

Dijelaskan oleh Anderson tahapan Proses Kebijakan dimulai dengan agenda kebijakan dimana dari sejumlah permasalahan, ada permasalahan yang akan mendapat perhatian secara serius dari pejabat publik dan pemerintah akan mempertimbangkan tindakan atau langkah apa yang akan dilakukan terhadap permasalahan tersebut dengan mengidentifikasi dan menspesifikasi permasalahan dan menetapkannya sebagai agenda kebijakan pemerintah. kemudian tahap perumusan kebijakan, dimana dikembangkan usulan tindakan yang akan dilakukan dan dapat diterima dalam menangani permasalahan, pada tahap ini akan dihasilkan sejumlah usulan kebijakan yang akan diputuskan untuk diambil oleh pemerintah dan aktor aktor kebijakan. selanjutnya tahap adopsi kebijakan, tahap ini dilakukan pengembangan dukungan terhadap usulan tertentu sehingga menjadi sebuah kebjakan yang dilegitimasi dan disahkan oleh permerintah. Kemudian tahap implementasi kebijakan dimana kebijakan yang sudah dibuat dan disahkan tersebut diterapkan oleh mesin adiminstrasi pemerintah. Tahap terakhir yaitu evaluasi kebijakan dimana pemerintah menentukan apakah kebijakan tersebut berjalan efektif atau tidak.[17]

Perumusan kebijakan menurut Anderson merupakan suatu aktivitas yang meliputi pembuatan, identifikasi, dan mengambil program untuk dilakukan tindakan terhadap suatu masalah atau sering disebut juga alternatif atau pilihan-pilihan. Untuk menyelesaikan atau memperbaiki masalah publik. Siapa yang terlibat dalam merumuskan kebijakan, bagaimana alternatif-alternatif yang ada untuk menangani permasalahan yang berkembang, dan apakah ada kesulitan dan ketidakjelasan dalam merumuskan usulan kebijakan. Hal ini juga diperkuat dalam

[17] Anderson, *Public Policy Making: An Introduction Fifth Edition*, Houghton Mifflin Company. Boston, 2003, hlm. 27-29.

pandangan Sidney, tahapan perumusan kebijakan merupakan tahap kritis dari sebuah proses kebijakan. Hal ini terkait dengan proses pemilihan alternatif kebijakan oleh pembuat kebijakan yang biasanya mempertimbangkan besaran pengaruh langsung yang dapat dihasilkan dari pilihan alternatif utama tersebut. Proses ini biasanya akan mengekspresikan dan mengalokasikan kekuatan dan tarik menarik diantara berbagai kepentingan sosial, politik dan ekonomi.[18]

Disamping itu Anderson, juga menyampaikan bahwa perumus kebijakan perlu mempertimbangkan beberapa faktor agar usulan alternatif-alternatif kebijakan yang dirumuskan dapat berhasil menyelesaikan permasalahan. Sejumlah faktor tersebut adalah: (1) apakah proposal memadai secara teknis? Apakah proposal diarahkan kepada penyebab permasalahan? Sejauhmana proposal akan menyelesaikan atau mengurangi permasalahan? (2) apakah anggaran yang dibutuhkan untuk pelaksanaan masuk akal atau dapat diterima? Hal ini penting untuk diperhatikan khususnya apabila terkait dengan program kesejahteraan sosial. (3) apakah secara politik proposal dapat diterima? Dapatkah proposal mendapatkan dukungan dari anggota parlemen atau pejabat publik lainnya? (4) jika proposal telah menjadi peraturan perundang-undangan, apakah akan disetujui oleh publik? Keempat hal tersebut menurut Anderson sangat penting untuk dipertimbangkan dalam perumusan sebuah kebijakan Publik.

2. Model-Model Formulasi Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang rumit. Oleh karena itu, beberapa ahli mengembangkan model-model perumusan kebijakan publik untuk

---

[18] Ismail Nawawi, *Public Policy (Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek.* PMN, Surabaya, 2009. hlm. 79

mengkaji proses perumusan kebijakan agar lebih mudah dipahami. Dengan demikian, pembuatan model-model perumusan kebijakan digunakan untuk lebih menyederhanakan proses perumusan kebijakan yang berlangsung secara rumit tersebut. Pada dasarnya ada empat belas macam model perumusan kebijakan, dan keempat belas model tersebut dikelompokkan kedalam dua model yaitu model elite dan model pluralis.[19] Adapun model perumusan kebijakan tersebut antara lain:

a. Model Sistem

Paine dan Naumes menawarkan suatu model proses pembuatan kebijakan merujuk pada model sistem yang dikembangkan oleh David Easton. Model ini menurut Paine dan Naumes merupakan model deskripitif karena lebih berusaha menggambarkan senyatanya yang terjadi dalam pembuatan kebijakan. Menurut Paine dan Naumes, model ini disusun hanya dari sudut pandang para pembuat kebijakan.[20] Dalam hal ini para pembuat kebijakan dilihat perannya dalam perencanaan dan pengkoordinasian untuk menemukan pemecahan masalah yang akan (1) menghitung kesempatan dan meraih atau menggunakan dukungan internal dan eksternal, (2) memuaskan permintaan lingkungan, dan (3) secara khusus memuaskan keinginan atau kepentingan para pembuat kebijakan itu sendiri.

---

[19] Wayne Parson, *Public Policy : Pengantar Teori Dan Praktis Analisis Kebijakan.* Kencana, Jakarta. 2011. hlm. 544

[20] Winarno. *Kebijakan Publik Teori, Proses dan Studi Kasus,* Cetakan Kedua, CAPS, Yogyakarta. 2014. hlm. 74

b. Model Rasional Komprehensif

Model ini merupakan model perumusan kebijakan yang paling terkenal dan juga paling luas diterima para kalangan pengkaji kebijakan publik. Pada dasarnya model ini terdiri dari beberapa elemen, yakni :[21]

1) Pembuatan keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu. Masalah ini dapat dipisahkan dengan masalah-masalah lain atau paling tidak masalah tersebut dapat dipandang bermakna bila dibandingkan dengan masalah-masalah yang lain.
2) Tujuan-tujuan, nilai-nilai atau sasaran-sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurur arti pentingnya.
3) Berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki.
4) Konsekuensi-konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif diteliti.
5) Setiap alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan alternatif-alternatif lain. Pembuat keputusan memiliki alternatif beserta konsekuensi-konsekuensinya yang memaksimalkan pencapaian tujuan, nilai- atau sasaran-sasaran yang hendak dicapai.

Keseluruhan proses tersebut akan menghasilkan suatu keputusan rasional, yaitu keputusan yang efektif untuk mencapai tujuan tertentu.

c. Model Penambahan

Kritik terhadap model rasional komprehensif akhirnya melahirkan model penambahan atau inkrementalisme. Oleh karena itu berangkat dari kritik terhadap

---

[21] *Ibid*, hlm. 76.

model rasional komprehensif, maka model ini berusaha menutupi kekurangan yang ada dalam model tersebut dengan jalan menghindari banyak masalah yang ditemui dalam model rasional komprehensif. Model ini lebih bersifat deskriptif dalam pengertian, model ini menggambarkan secara aktual cara-cara yang dipakai para pejabat dalam membuat keputusan.[22]

d. Model Penyelidikan Campuran

Ketiga model yang telah dipaparkan sebelumnya, yakni model sistem, model rasional komprehensif dan model inkremental pada dasarnya mempunyai keunggulan dan kelemahannya masing-masing. Oleh karena itu, dalam rangka mencari model yang lebih komprehensif, Amitai Etzioni mencoba membuat gabungan antara keduanya dengan menyarankan penggunaan mixedscanning. Pada dasarnya ia menyetujui model rasional, namun dalam beberapa hal ia juga mengkritiknya. Demikian juga, ia melihat pula kelemahan-kelemahan model pembuatan keputusan inkremental. Penyelidikan campuran merupakan suatu bentuk pendekatan ”kompromi” yang menggabungkan penggunaan inkrementalisme dan rasionalisme sekaligus.[23]

e. Model Elit

Model ini menggambarkan pembuatan kebijakan publik dalam bentuk piramida, dimana masyarakat berada pada tingkat paling bawah, elit pada ujung piramida dan aktor internal birokrasi pembuat kebijakan publik (dalam hal ini adalah pemerintah) berada ditengah-tengah antara masyarakat dan elit. Menurut R. Dye (1970) teori elit mengatakan bahwa rakyat mempunyai perilaku apatis dan tidak

---

[22] Solly Lubis, *Kebijakan Publik.* Mandar Maju. Bandung, 2007. hlm. 63
[23] *Ibid,* hlm. 79

memiliki informasi yang baik tentang kebijakan publik. Oleh karena itu sebenarnya para elit membentuk opini masyarakat luas mengenai persoalan-persoalan kebijakan bukan masyarakat luas membentuk opini elit.[24]

f. Model Kelompok

Model ini pemerintah membuat kebijakan karena adanya tekanan dari berbagai kelompok. Kebijakan publik merupakan hasil perimbangan (equilibrium) dari berbagai tekanan kepada pemerintah dari berbagai kelompok kepentingan. Besar kecil tingkat pengaruh dari suatu kelompok kepentingan ditentukan oleh jumlah anggotanya, harta kekayaannya, kekuatan, dan kebaikan organisasi, kepemimpinan, hubungannya yang erat dengan para pembuat keputusan, kohesi intern para anggotanya. Model kelompok merupakan abstraksi dari proses pembuatan kebijakan yang terdapat beberapa kelompok kepentingan berusaha untuk mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif. Sehingga pembuatan kebijakan terlihat sebagai upaya untuk menanggapi tuntutan dari berbagai kelompok kepentingan dengan cara *bargaining*, negoisasi dan kompromi. Dalam memperjuangkan kepentingan masing-masing pihak membentuk koalisi dengan kelompok-kelompok lain dan tetap mengamati politik kebijakan bahwa koalisi-koalisi besar dapat digunakan untuk menundukkan koalisi kecil.[25]

g. Model Demokrasi

Proses pembuatan kebijakan model ini banyak diterapkan oleh negara-negara berkembang, terutama Indonesia juga banyak menggunakan model ini. Fokus

---

[24] *Ibid*, hlm. 80
[25] Miftah Thoha, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Kencana Prenada Media Group. Jakarta 2010, hlm. 92

model ini terletak pada mengelaborasi sebuah model yang berintikan bahwa pengambilan keputusan sebanyak mungkin harus melibatkan stakeholders yang terlibat di dalam perumusan kebijakan tersebut. Model ini biasanya dikaitkan dengan implementasi *good governanace* dalam pemerintahan yang mengamanatkan agar dapat melibatkan para *stakeholders* dalam membuat kebijakan.[26]

Formulasi kebijakan publik adalah untuk di analisis kebijakan serta mengenal masalah-masalah publik yang dibedakan dengan masalah-masalah privat serta menyelesaikan permasalahan publik tertentu dan usulan diantara alternatif yang ada guna di formulasikan. Terdapat sejumlah model perumusan kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli sebagaimana diuraikan di atas. Untuk keperluan penelitian ini akan digunakan Model Inkremental. Pada model ini para pembuat kebijakan pada dasarnya tidak mau melakukan peninjauan secara konsisten terhadap seluruh kebijakan yang dibuatnya.

3. Tahap-Tahap Formulasi Kebijakan Publik

Untuk lebih memahami mengenai proses perumusan kebijakan, Nugroho mengemukakan Model Proses Ideal Perumusan Kebijakan yang diambil dari Pedoman Umum Kebijakan Publik yang dikembangkan untuk Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Tahun 2006 yang secara umum dapat digambarkan secara sederhana dalam urutan proses sebagai berikut : [27]

---

[26] A R. Mustopadidjaja, *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*. LAN RI, Jakarta, 2003. hlm. 411

[27] Nugroho, Riant. *Public Policy.* Elex Media Komputindo, Jakarta, 2011, hlm. 551

a. Munculnya isu kebijakan. Isu kebijakan dapat berupa masalah dan atau kebutuhan masyarakat dan atau negara, yang bersifat mendasar, mempunyai lingkup cakupan yang besar, dan memerlukan pengaturan pemerintah.
b. Setelah pemerintah menangkap isu tersebut, perlu dibentuk tim perumus kebijakan. Tim kemudian secara paralel merumuskan naskah akademik dan atau langsung merumuskan draf nol kebijakan.
c. Setelah terbentuk, rumusan draf nol kebijakan didiskusikan bersama forum publik, dalam jenjang sebagai berikut :
    1) Forum publik yang pertama, yaitu para pakar kebijakan dan pakar yang berkenaaan dengan masalah terkait.
    2) Forum publik kedua, yaitu dengan instansi pemerintah yang merumuskan kebijakan tersebut.
    3) Forum publik yang ketiga dengan para pihak yang terkait atau yang terkena *impact* langsung kebijakan, disebut juga benificiaries.
    4) Forum publik yang keempat adalah dengan seluruh pihak terkait secara luas, menghadirkan tokoh masyarakat, termasuk didalamnnya lembaga swadaya masyarakat yang mengurusi isu terkait.

Hasil diskusi publik ini kemudian dijadikan materi penyusunan pasal-pasal kebijakan yang akan dikerjakan oleh tim perumus. Draf ini disebut Draf 1.

a. Draf 1 didiskusikan dan diverifikasi dalam *focused group discussion* yang melibatkan dinas/instansi terkait, pakar kebijakan, dan pakar dari permasalahan yang akan diatur.
b. Tim perumus merumuskan Draf 2, yang merupakan Draf Final dari kebijakan.

c. Draf final kemudian disahkan oleh pejabat berwenang, atau, untuk kebijakan undang-undang, dibawa ke proses legislasi yang secara perundang-undangan telah diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011.

Berkaitan dengan proses perumusan kebijakan, Abidin mengungkapkan bahwa proses perumusan kebijakan publik dapat didekati melalui model yang dinamakan dengan Kerangka Proses dan Lingkungan Kebijaksanaan (KPLK). Kerangka proses tersebut menggambarkan proses kebijakan dalam tiga dimensi, antara lain dimensi luar, dimensi dalam dan tujuan. Diantara dimensi luar dan dimensi dalam terdapat jaringan keterkaitan *(linkages)*.[28]

Elemen luar adalah bagian luar dari suatu organisasi yang mempunyai pengaruh yang menentukan terhadap rumusan kebijakan. Dimensi dalam adalah bagian dalam dari dalam suatu organisasi, elemen-elemen yang berada di dalam sistem ini terdiri atas struktur organisasi, sumber daya manusia, dan sarana organisasi, termasuk peralatan dan teknologi yang dikuasainya. Keterkaitan atau *linkages*, yaitu pertama keterkaitan yang ditujukan untuk memperoleh dukungan keabsahan atau legitimasi (*enabling linkages),* kedua adalah keterkaitan sumber daya yang diperlukan dalam perumusan kebijakan. Terkait dengan sumber daya yang diperlukan dalam proses kebijakan, Nugroho mengemukakan terdapat keterbatasan sumber daya dalam proses kebijakan publik, adapun keterbatasan tersebut antara lain keterbatasan sumber daya waktu, kemampuan sumber daya manusia, keterbatasan kelembagaan, keterbatasan dana atau anggaran, dan

[28] Abidin, *Kebijakan Publik*. Yayasan Pancur Siwah. Jakarta 2000, hlm. 123

keterbatasan yang bersifat teknis yaitu kemampuan menyusun kebijakan itu sendiri.

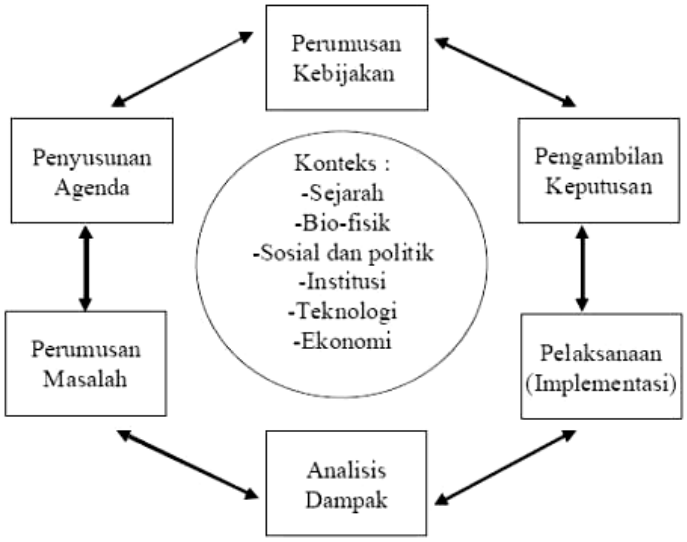
Dalam membicarakan perumusan kebijakan publik, adalah penting untuk melihat siapakah aktor-aktor yang terlibat di dalam proses perumusan kebijakan tersebut. Winarno membagi aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan dapat dibagi dalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi dan pemeran serta tidak resmi.[29]

Proses perumusan kebijakan merupakan inti dari kebijakan publik, karena dari sinilah akan dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri. Tidak semua isu yang dianggap masalah bagi masyarakat perlu dipecahkan oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan, yang akan memasukkannya ke dalam agenda pemerintah yang kemudian diproses menjadi sebuah kebijakan setelah melalui berbagai tahapan. Winarno menyimpulkan dari pendapat beberapa ahli bahwa dalam perumusan kebijakan meliputi empat tahapan yang dilaksanakan secara sistematis, yaitu :[30]

---

[29] Winarno, *Op, Cit.*, hlm. 126
[30] *Ibid*, hlm. 60.

Gambar 1. Bagan Alur Perumusan Kebijakan Publik



Winarno, 2006: 46-57

a. Tahap pertama, perumusan masalah.

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 didefinisikan dengan baik. Kebijakan publik pada dasarnya merupakan upaya untuk memecahkan masalah dalam masyarakat. Menurut Mitroff dan Kliman, perumusan masalah dapat dipandang sebagai suatu proses yang terdiri dari tiga tahap yang berbeda namun saling bergantung, yaitu 1) konseptualisasi masalah (2) spesifikasi masalah (3) pengenalan masalah.[31] Proses perumusan masalah dapat dimulai dari tahap manapun di antara ketiga tahap tersebut, namun suatu prasyarat dalam perumusan masalah adalah pengenalan atau menyadari keberadaan situasi problematis Untuk bergerak dari situasi problematis ke masalah substantif, analis kebijakan perlu mengkonsepsikan

[31] Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadja Mada University Press, Yogyakarta. 2003, hkm. 80

masalah, yaitu mendefinisikan menurut peristilahan dasar atau umum. Setelah masalah substantif dikonseptualisasikan, maka masalah formal yang lebih terperinci dan spesifik dapat dirumuskan. Proses memindahkan dari masalah substantif ke masalah formal diselenggarakan melalui spesifikasi masalah (*problem spesification*).

b. Tahap kedua, agenda kebijakan.

Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut akan berkompetisi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah publik yang masuk ke dalam agenda kebijakan kemudian akan dibahas oleh para perumus kebijakan, seperti kalangan legislatif, kalangan eksekutif, agen-agen pemerintah dan mungkin juga kalangan yudikatif. Masalah-masalah tersebut dibahas berdasarkan tingkat urgensinya untuk diselesaikan. Menurut Abidin, agenda kebijakan adalah sebuah daftar permasalahan atau isu yang mendapat perhatian serius karena berbagai sebab untuk ditindaklanjuti atau diproses pihak-pihak yang berwenang menjadi kebijakan. Proses masuknya isu ke dalam agenda kebijakan tidak sepenuhnya dapat dilakukan secara rasional dan lebih sering bersifat politis. Beberapa faktor yang mempengaruhi proses penyusunan agenda adalah (1) perkembangan sistem pemerintahan yang demokratis; (2) sikap pemerintah dalam proses penyusunan agenda; (3) bentuk pemerintahan atau realisasi otonomi daerah; dan (4) partisipasi masyarakat.[32]

[32] Abidin, *Op, Cit.*, hlm. 127.

c. Tahap ketiga, pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah.

   Pada tahap ini, para perumus kebijakan akan berhadapan dengan berbagai alternatif pilihan kebijakan yang akan diambil untuk memecahkan masalah. Para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antarberbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Pada kondisi ini, maka pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antaraktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

d. Tahap keempat, penetapan kebijakan.

   Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan untuk diambil sebagai cara pemecahan masalah, maka tahap terakhir dalam pembuatan 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 permbuatan kebijakan tersebut.

C. Kebijakan dan Program Kota Layak Anak

Menurut Nirwono Joga, Kota Layak Anak adalah suatu kota yang di dalamnya telah diramu semangat untuk memberikan jaminan perlindungan terhadap anak dan hak-haknya dalam proses pembangunan kota yang berkelanjutan. Kota yang menciptakan lingkungan yang kondusif bagi anak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat

kemanusiaan, mendapat perlindungan dari kekerasan (fisik dan nonfisik) serta diskriminasi.[33]

Kementerian Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia mendefinisikan Kota Layak Anak sebagai kota yang menjamin hak setiap anak sebagai warga kota. Berdasarkan Kebijakan Pengembangan Kota Layak Anak (2007), anak sebagai warga kota berarti :[34]

a. Memiliki kebebasan dalam mengemukakan pendapat baik secara pribadi maupun terwakilkan, terkait dengan kebijakan pengembangan kota, fasilitas kota, dan pelayanan kota.
b. Mempunyai kesempatan untuk berperan serta dalam kehidupan keluarga, komuniti sosial lainnya.
c. Menerima pelayanan dasar kesehatan dan pendidikan.
d. Memiliki akses untuk mendapatkan pelayanan sarana kota yang berkualitas (sarana air bersih, ruang bermain, jalur sekolah). Persyaratan keselamatan, persyaratan kesehatan, persyaratan kemudahan, dan persyaratan kenyamanan.
e. Setiap warga secara seimbang dapat mengakses setiap pelayanan, tanpa memperhatikan suku bangsa, agama, kekayaan, gender, dan kecacatan.

Empat prinsip kunci Konvensi Hak Anak yang menjadi dasar membangun Kota Layak Anak adalah:

a. Non-diskriminasi: Kota Layak anak adalah kabupaten/kota yang layak dan inklusif untuk semua anak. Kabupaten/Kota yang memenuhi kebutuhan dan

---

[33] Nirwono Joga, *Program Pengembangan Kota Layak Anak Di 26 Kabupaten/Kota*, http://bincang2cupleez.multiply.com/journal/item/Kota_Layak_Anak, diakses 2 September 2014 22.52 WIB.

[34] http://kemenpppa.go.id/, Kebijakan Pengembangan Kota Layak Anak (2007), diakses 2 September 2014 23.02 WIB.

memberikan perhatian khusus pada anak yang mengalami diskriminasi dalam mengakses hak-hak mereka dalam beberapa cara berbeda.

b. Kepentingan terbaik untuk anak: Kota Layak anak menjamin kepentingan terbaik untuk anak dan menjadikan anak sebagai pertimbangan utama dalam semua tindakan yang terkait dengan urusan anak.

c. Setiap anak mempunyai hak hidup, kelangsungan hidup, dan berkembang maksimal: Kota Layak Anak berusaha memberikan jaminan untuk hidup dan kelangsungan hidup kepada anak untuk berkembang optimal dengan menciptakan

d. kondisi-kondisi yang mendukung pada masa anak-anak, perkembangan dalam konteks Konvensi Hak-hak Anak berarti perkembangan fisik, mental, spiritual, moral, dan perkembangan psikologi dan sosial anak.

e. Mendengar dan menghormati pandangan anak: Anak-anak dilibatkan dan didengar fikiran dan pendapatnya di dalam Kota Layak Anak. Mereka aktif berperan serta sebagai warga kota dan pemegang hak untuk mempromosikan dan mendorong kebebasan mengekspresikan pendapat pada semua persoalan yang mempengaruhi mereka.

Upaya mewujudkan KLA tidak bisa dilakukan sendiri atau hanya oleh pemerintah saja. Kementerian dengan berbagai pihak merupakan pilihan utama yang harus dilakukan. Kemitraan yang terbangun dapat saling berintegrasi dan bersinergi menjadi suatu kesatuan yang saling mengisi dan membutuhkan satu dengan lainnya. Peran dari masing-masing harus sesuai dengan kemampuan dan keahlian

yang dimiliki oleh setiap individu dan atau institusi. Menurut YKAI, peran dari pemerintah dan pihak terkait dalam upaya mewujudkan KLA meliputi:[35]

a. Pemerintah : Pemerintah bertanggung jawab dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan nasional dan memfasilitasi kebijakan KLA. Selain itu pemerintah juga melakukan koordinasi dalam pelaksanaan kebijakan KLA.
b. Asosiasi Pemerintahan Kabupaten/Kota Seluruh Indonesia : APKSI/APEKSI sebagai jaringan komunikasi antar kabupaten/kota mempunyai posisi strategis untuk wadah bertukar pengalaman dan informasi antar anggota untuk memperkuat pelaksanaan KLA di masing-masing kabupaten/kota.
c. Pemerintah Kabupaten/Kota : Pemerintah kabupaten/kota bertanggung jawab dalam membuat kebijakan dan menyusun perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi, pelaporan, dan memobilisasi potensi sumber daya untuk pengembangan KLA.
d. Organisasi Non Pemerintah dan Organisasi Kemasyarakatan : Organisasi Non Pemerintah dan Organisasi Kemasyarakatan mempunyai peran penting dalam menggerakkan masyarakat untuk mendukung pelaksanaan KLA.
e. Sektor Swasta dan Dunia Usaha : Sektor swasta dan dunia usaha merupakan kelompok potensial dalam masyarakat yang memfasilitasi dukungan pendanaan yang bersumber dari alokasi *Corporate Social Responsibility* untuk mendukung terwujudnya KLA.
f. Lembaga Internasional : Lembaga internasional sebagai lembaga memfasilitasi dukungan sumber daya internasional dalam rangka mempercepat terwujudnya KLA.

---

[35] http://www.ykai.net/index.php?view=article&id=620:kla-wadah-percepat-implementasi-hak-hak-anak, diakses 2 September 2014 22.02 WIB

g. Komuniti (Masyarakat) : Masyarakat bertanggung jawab mengefektifkan pelaksanaan, monitoring, dan evaluasi program KLA dengan memberikan masukan berupa informasi yang objektif dalam proses monitoring dan evaluasi.
h. Keluarga : Keluarga merupakan wahana pertama dan utama memberikan pengasuhan, perawatan, bimbingan, dan pendidikan dalam pemenuhan hak dan perlindungan anak.
i. Anak : anak merupakan unsur utama dalam pengembangan KLA perlu diberi peran dan tanggung jawab sebagai agen perubah.

Perlindungan anak harus tercermin dan diwujudkan dalam berbagai bidang kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Dalam rangka melaksanakan perlindungan anak, setiap anggota masyarakat bekerja sama dengan pemerintah, ikut serta menciptakan situasi dan kondisi yang memungkinkan dikembangkannya perlindungan anak secara langsung atau tidak langsung. UU Perlindungan Anak pada Pasal 15 menyatakan bahwa setiap anak berhak memperoleh perlindungan dari sasaran penganiayaan, penyiksaan atau penjatuhan hukuman yang tidak manusiawi.

D. Penelitian Terdahulu

Bahwa penulisan skripsi yang berjudul Formulasi Kebijakan Kota Layak Anak (KLA) Di Kota Bandar Lampung adalah asli hasil karya penulis dan dapat dipertanggung jawabkan materi penulisan yang ada di dalamnya. Berdasarkan penelusuran terhadap judul penelitian skripsi yang ada, ditemukan sedikitnya dua judul skripsi terkait tentang kebijakan KLA yakni:

1. Niken Irmawati, Universitas Sebelas Maret Surakarta, dengan Judul "Responsivitas Pemerintah Kota Surakarta Terhadap Perlindungan Anak Menuju Solo Kota Layak Anak (KLA)".
2. A. Azmi Shofix S.R., Universitas Sriwijaya, dengn Judul "Implementasi Kebijakan Kabupaten Layak Anak (Analisis Tentang Faktor Yang Mempengaruhi Keberhasilan Kebijakan Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Rembang)".

Skripsi ini berbeda dengan skripsi tersebut di atas. Skripsi ini fokus pada proses perumusan kebijakan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Bandar Lampung dan isi program/kebijakan Kota Layak Anak (KLA) sesuai dengan masalah publik. Oleh karena itu, keaslian skripsi ini dapat dipertanggungjawabkan dan sesuai dengan asas-asas keilmuan yang harus dijunjung tinggi yaitu kejujuran, rasional, objektif serta terbuka. Hal ini merupakan implikasi etis dari proses menemukan kebenaran ilmiah sehingga dengan demikian penelitian ini dapat dipertanggung-jawabkan kebenarannya secara ilmiah, keilmuan dan terbuka untuk kritisi yang sifatnya konstruktif (membangun).

E. Kerangka Pemikiran

Berbagai penyebab munculnya permasalahan anak seperti anak diperdagangkan, eksploitasi sosial anak, kekerasan terhadap anak, anak putus sekolah dsebabkan karena belum adanya kebijakan dari pemerintah untuk mengintegrasikan sumber daya pembangunan untuk memenuhi hak anak. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak menjelaskan tentang hak-hak anak yang secara garis besar diklasifikasikan ke dalam empat bidang yaitu: bidang perlindungan

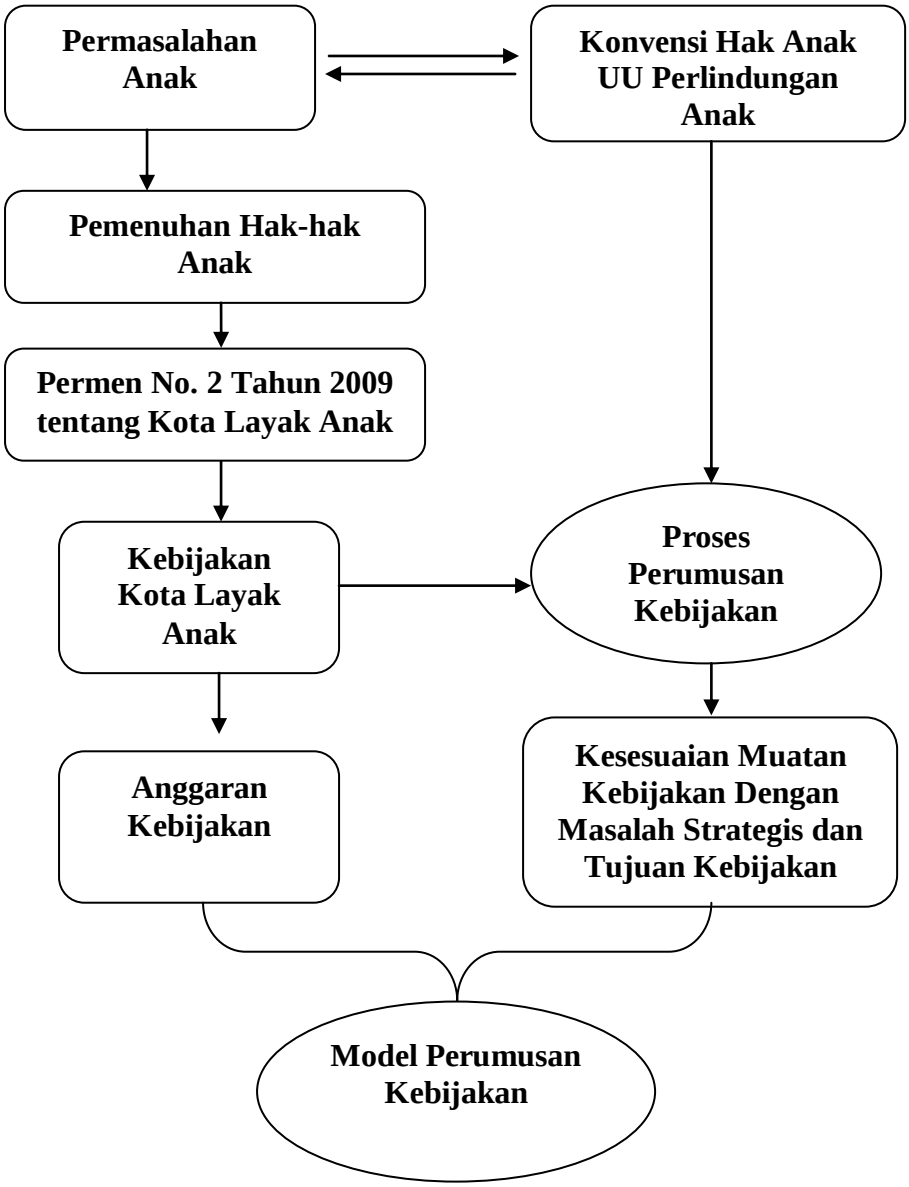
anak, bidang kesehatan, bidang pendidikan, dan bidang partisipasi anak. Oleh sebab itu, pemerintah memandang perlu adanya kebijakan baru yang bertujuan ntuk memenuhi hak-hak anak.

Melalui SK Walikota No.344/111.21/HK/2012 kota Bandar Lampung ditunjuk sebagai kota yang mengembangkan Kota Layak Anak. Terkait hal tersebut, Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam pelaksanaan perlindungan anak harus tanggap apabila ingin tercipta perlindungan anak yang bertanggung jawab dan berkelanjutan. Pemerintah harus mempunyai kemampuan untuk:

1) Mengenali kebutuhan anak

2) Menyusun agenda dan prioritas pelayanan terhadap perlindungan anak

3) Mengembangkan program perlindungan anak

Upaya untuk mewujudkan Kota Layak Anak bukanlah pekerjaan yang mudah. Pemerintah dalam memberikan perlindungan anak menghadapi berbagai tantangan. Tantangan tersebut berasal dari internal pemerintah dan eksternal pemerintah. Apabila pemerintah mempunyai kemampuan untuk mengenali kebutuhan anak, menyusun agenda dan prioritas pelayanan terhadap perlindungan anak, mengembangkan program perlindungan anak, serta mampu mengatasi kendala-kendala yang dihadapi, maka upaya mewujudkan Kota Layak Anak akan dapat terwujud. Sebaliknya, jika pemerintah tidak mempunyai kemampuan untuk mengenali kebutuhan anak, menyusun agenda dan prioritas pelayanan terhadap perlindungan anak, mengembangkan program perlindungan anak, serta mampu mengatasi kendala-kendala yang dihadapi, maka tidak akan terwujud Kota Layak Anak. Kerangka pemikiran dalam penelitian ini digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2. Kerangka Pikir