

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Implementasi

2.1.1 Pengertian Implemenasi

Implementasi adalah menurut KBBI(Kamus Besar Bahasa Indonesia) yaitu pelaksanaan /peneraan. sedangkan pengertian umum adalah suatu tindakan atau pelaksanaan rencana yang telah disusun secara cermat dan rinci (matang)

Kata implementasi sendiri berasal dari bahasa inggris “to implment” artinya mengimplementasikan tak hanya sekedar aktivitas ,implemenasi merupakan suatu kegiatan direncanakan seta dilaksanakan dengan srius juga mengacu pada norma-norma tertentu guna mencapai tujuan kegiatan . dalam kalimat lain implementasi itu sebagai penyedia sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menyebabkan dampak terhadap sesuau.

Sesuatu tersebut dilakukan agar timbul dampak berupa undang- undang, peraturan pemerintah ,keputusan peradilan serta kebijakan yang telah dibuat oleh lembaga pemerintah dalam kehidupan bernegara .

Ripley dan Franklin berpendapat (dalam Budi Winarno 2017:148) Bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang –undang di tetapkan yang memberikan otoritas progam kebijakan,keuntungan (benefit),atau suatu jenis kluaran yangnyata(tangible output)

Sementara itu Grindle (dalam Budi Winarno 2017;149) memberikan pandangan tentang implementasi secara umum adalah membentuk suatu kaitan (linkage) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa terealisasi sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah .

Menurut Mulyadi 2015;12).implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan tercapai yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan .Tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola pola operasional serta berusaha mencapai perubahan –perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya.Implementasi pada hakikatnya juga merupakan upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah program dilaksanakan. Dalam tataran praktis,implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar.Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yakni:

1. Tahapan pengesahan peraturan perundangundangan .
2. Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana.
3. Kesiadian kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan .
4. Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki maupun tidak .
5. Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana
6. Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundang-undangan

Proses persiapan implementasi setidaknya menyangkut beberapa hasil penting yakni:

1. Penyiapan sumberdaya ,unit dan metode Penerjemahan kebijakan menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima dan dijalankan
2. Penyediaan layanan ,pembayaran secara rutin

2.1.2 Tujuan Implementasi

Seperti yang disebutkan sebelumnya ,implementasi merupakan aktivitas yang dilakukan secara sistematis dan terkait oleh mekanisme untuk mencapai tujuan tertentu.Mengacu pada pengertian implementasi tertentu. Mengacu pada pengertian implementasi tersebut,adapun beberapa tujuan implementasi dalam sebagai berikut:

Tujuan utama implementasi adalah untuk melaksanakan rencana yang telah disusun dengan cermat,baik oleh individu maupun kelompok.

1. Untuk menguji serta mendokumentasi suatu prosedur dalam perencanaan atau kebijakan
2. Untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang hendak dicapai didalam perencanaan rencana atau kebijakan .
3. Untuk mengetahui kemampuan masyarakat dalam menerapkan suatu kebijakan atau rencana sesuai dengan yang diharapkan .
4. Untuk mengetahui tingkat keberhasilan suatu kebijakan atau rencana yang telah dirancang demi perbaikan atau peningkatan mutu

2.1.3 Unsur Penting Dalam Proses Implementasi

1. Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan
2. Target group yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan ditetapkan akan menerima manfaat dari program, perubahan atau peningkatan

3. Unsur pelaksana (implementor) baik organisasi atau perorangan untuk bertanggung jawab dalam memperoleh pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut

1.2 Kebijakan

2.2.1 Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Charles O Jones (dalam Budi Winarno 2017: 19) kebijakan sebagai istilah yang digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda dan digunakan untuk menunjuk perilaku seorang actor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah actor dalam suatu bidang kegiatan tertentu

Menurut Dye (dalam Subarsono 2015: 2) mendefinisikan bahwa kebijakan politik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (public policy is whatever government choose to do or no to do).

Berbeda dengan Dye, Jenkins (dalam Leo Agustino 2017: 17) memaknai kebijakan sebagai sebuah proses pembuatan keputusan yang komprehensif menyertakan banyak stakeholders.

Eulau dan Prewitt (dalam Leo Agustino 2017: 17) menyatakan bahwa kebijakan adalah keputusan tetap yang diberikan oleh konsistensi dan pengulangan (

repititiveness) tingkah lau dari mereka yangmembuat dan dari mereka yang memenuhi keputusan tersebut.

Sementara itu Anderson (dalam Leo Agustino 2017: 17) mendefinisikan bahwa kebijakan adalah serangkaian kegiatan yang mempunya tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok actor yang berhubungan dengan permasalahan atay sesuatu hal yang diperhatikan.

Sedangkan, menurut Anderson (dalam Budi Winarno 2017: 21) mengatakan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang atau sejumlah actor dalam mengatasi masalah atau persoalan.

Selanjutnya Frederich (dalam Budi Winarno 2017: 20) mendefiniskan bahwa kebijkana sebagai suau arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatulingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merelisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

2.2.2 Tahap – tahap Kebijakan Politik

Menurut Charles Lindblom (1986) dalam buku Budi Winarno (2017: 35) proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variable yang ahrus dikaji beberapa ahli

politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan politik membagi proses-proses penyusunan kebijakan kedalam beberapa tahap.

Tujuan pembagian seperti ini adalah memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan politik. Proses analisis kebijakan politik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan bersifat politis. Proses atau tahapan kebijakan publik :

- a. Penyusunan agenda
- b. Formulasi kebijakan
- c. Adopsi kebijakan
- d. Implementasi kebijakan
- e. Evaluasi kebijakan

2.2.3 Jenis-jenis Kebijakan Publik

James E. Anderson sebagaimana yang dikutip (dalam Subarsono 2005: 24-25), mengatakan kategori kebijakan public.

- a. Kebijakan substantif versus kebijakan procedural

Kebijakan substantif adalah kebijakan yang menyangkut hal-hal apa saja yang harus dilakukan pemerintah, sementara kebijakana procedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.

- b. Kebijakan distributive versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributive

Kebijakan distributive merupakan kebijakan yang menyangkut tentang distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada suatu masyarakat atau individu. Sementara kebijakan regulatori adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan kebijakan redistributive adalah kebijakan yang mengatur tentang alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak – hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.

c. Kebijakan material dan kebijakan simbolik

Merupakan kebijakan yang dapat memberikan keuntungan sumber daya kompleks pada kelompok sasaran. Sementara kebijakan simbolis adalah kebijakan yang dapat manfaat pada kelompok sasaran.

d. Kebijakan yang berkaitan terhadap barang umum (public goods) dan barang privat (privat goods)

Merupakan kebijakan yang mengatur tentang pemberian barang atau pelayanan public. Sementara kebijakan privat goods adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

2.3 Implementasi Kebijakan

2.3.1 Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses menerjemahkan peraturan kedalam bentuk tindakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis karena wujudnya intervensi berbagai kepentingan.

Sementara itu, Howlet & Ramesh (dalam Leo Agustino, 2017: 128) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai:

The procces whereby programs or policies are carried out: in denoted the translatis of plants into practice.

Atau bila diterjemahkan berarti menjalankan konten atau isi kebijakan kedalam aplikasi yang diamanatkan oleh kebijakan itu sendiri.

Kajian klasik Mazmanian dan Sabatier (dalam Leo Agustino, 2017: 128) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan keputusan biasanya dalam bentuk undang-undang, tapi dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atupun keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, Menyematkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasi.

Sedangkan, van Meter dan & van Horn (dalam Leo Agustino, 2017: 128) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang

dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Diketahui bahwa implementasi kebijakan terkait dengan tiga hal, yakni: (i) adanya tujuan dan sasaran, (ii) adanya aktivitas atau, dan (iii) adanya hasil. Namun ini saja belum cukup. Ini karena implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Hal ini sesuai dengan apa yang oleh Lester & Sterawart Jr. (dalam Leo Agustino, 2017: 129 .).... in terms of output, or the extant to high programmatic goals are supported. Such as the level of expenditures committed to a program or the number of violation issued for failure to comply ith the implementations directive.

Sementara itu, keberhasilan suatu implementasi dapat diukur atau dilihat dari kebijakan dan tujuan hasil akhir (output) Yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang dicapai, Hal ini tak jauh beda dengan apa yang diutarakan oleh Grindle (dalam Leo Agustino, 2017 : 129) yaitu pengulkuran keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat dilihat dari prosesnya dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program Sesuai dengan yang telah

ditentukan, yaitu melibatkan pada program aksi dari proyek individu dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai.

Hal ini dipertegas oleh Udoji (dalam Leo Agustino, 2017:129) dengan menuliskan bahwa *The execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies ill remain dreams or blues print file jackets uses there are implemented.* (yang diterjemahkan: Implementasi kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada formulasi kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa rencana atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak dilaksanakan)

1.3.2. Model Implementasi Kebijakan menurut Donald van Metter & Cart horm

Proses imlementasi ini merupakan abstraksi atau performansi dari suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya Negara sengaja dilalukan untuk pencapaian implementasi kebijakan publik yang berlangsung dalam hubungan dengan berbagai variabel. Model ini mengandaikan implementasi kebijakan kebijakan yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan politik.

Ada enam variabel, menurut van Metter & van Horn, yang mempengaruhi implementasi kinerja implementasi kebijakan publik. (dalam Lco Agustino, 2017: 133-136)

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Implementasi kebijakan dapat mengukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di tingkat pelaksana kebijakan

2. Sumber daya

Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dariKeseluruhan proses implementan memomtut adanya wumber daya manuia yang berkuatitas dengan pekerjaan yang dieyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi dilur sumber daya manusin, mumber-sumber daya lain yang perlu dipertimbangkan juga adalah sunber daya finansial dan waktu.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat Perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik. Selain itu, cakupan atau luas implementasi kebijakan perlu diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana.

Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

4. Sikap atau Kemiringan (Disposition) Para Pelaksana

Kebijakan yang akan dilaksanakan adalah kebijakan dari atas' (top down) yang sangat mungkin para pengambil keputusan nya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu Menyentuh) kebutuhan. Keinginan atau permasalahan yang arga ingin selesaikan

5. Komunikasi Antar-Crpanisast dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan pelaksanaan kebijakan.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, Politik

Sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan.

2.3.3 Model Implementasi Kebijakan menurut George C. Edward III

Pendekatan yang diteorikan Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan istilah Direct and Indirect Impact on Implementation, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan suatu kebijakan, yaitu: (i) .komunikasi, (ii)sumberdaya, (iii).disposisi, dan (iv) struktur biokrasi

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut Edward III, adalah komunikasi. Komunikasi sangat

menentukan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan Mengetahui apa yang akan mereka mengerjakan apa yang akan mereka dapat bekerja dengan baik setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus dikomunikasikan kepada bagian personalia yang tepat, akurat, konsisten. Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut, yaitu:

- a. Transmisi; menyampaikan komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan atau mengimplementasikan yang baik pula. Kadang-kadang yang terjadi dalam komunikasi adalah adanya salah (miskomunikasi) hal ini disebabkan karena komunikasi telah terjadi pada beberapa tingkat pegawai sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.
- b. Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (Street-level-bureaucrats) harus jelas tidak mencengangkan (tidak ambigu). Namun pelaksana informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang ingin dicapai sesuai dengan kebijakan konten.
- c. Konsistensi; pemerintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten (untuk diterapkan dan dijalankan) Variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya Sumber daya merupakan hal penting lainnya,

menurut George C. Edward III, dalam mengimplementasikan kebijakan.

Indikator sumber-sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- a. Staf. sumber daya utama dalam kebijakan implementasi adalah staf atau sumber daya manusia (SDM). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak memadai dibidangnya, dibutuhkan juga staf dengan keahlian serta kemampuan yang diperlukan dalam implementasi kebijakan.
- b. Informasi; dalam implementasi kebijakan, informasi memiliki dua bentuk yaitu (i) informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. (ii) informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.
- c. Wewenang; Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksan. Kewewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik
- d. Fasilitas Fasilitas fisik juga merupakan faktor. penting dalam implementasi kebijakan, seperti adanya fasilitas pendukung

(sarana dan prasarana) naka implementasi kebijakan tersebut akan berhasil.

Variael ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik bagi George C. Edward III. adalah disposisi. Disposisi atau 'sikap dari pelaksana kebijakan' adalah jika pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus dilakukan, tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak bias.

Hal hal penting yang perlu diperhatikan pada variabel disposisi menurut Edward III, adalah :

- a. Melakukan pengaturan Birokrasi (staffing the birokrasi) yang merujuk pada penunjukan ini dan pengangkatan staf dalam adalah yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas, dan kompetensinya. Selain itu pengaturan birokrasi juga bermuara pada “ pembentukan sistem pelayanan publik yang optimal, penilaian personal dalam bekerja hingga metode bypassing personal.
- b. Insentif: menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana addalah dengan memanipulasi. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi fiaktor pendorong yung

membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik.

Variabel keempat menurut George C. Edward III, yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya Struktur Birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerja sama banyak orang, ketika struktur tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini atau menyebabkan sumber-sumber tidak efektif dan tidak menyediakan daya yang mendukung kebijakan. Birokrasi sebagai harus dapat mendukung kebijakan yang memutuskan kebijakan dengan melakukan koordinasi dengan baik.

Dua karakteristik, menurut George C. Edward III yang dapat mendongkrak kinerja pegawai atau ke arah organisasi yang lebih baik adalah:

- a. Membuat SOP (Standar Operating Procedures) yang lebih fleksibel, SOP adalah suatu prosedur atau aktifitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan seperti aparatur, administrator, atau birokrat) sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.
- b. Melaksanakan fragmentasi; tujuannya untuk menyebar tanggung jawab sebagai aktifitas pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing masing.

2.4 Kartu Identitas Anak

2.4.1 Pengertian Kartu Identitas

Kartu Identitas adalah dokumen berupa kartu identitas yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai tanda pengenal bagi warga negara yang dibuat secara elektronik, baik dari segi fisik maupun penggunaannya bekerja secara komputerisasi.

2.4.2 Pengertian Anak

Undang-Undang Anak Dalam undang Republik Indonesia No. 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak adalah bagian yang tidak terpisahkan dari keberlangsungan hidup manusia dan keberlangsungan sebuah bangsa dan negara. Agar negara bertanggung jawab atas keberlangsungan bangsa dan, setiap Anak perlu mendapat kesempatan seluas-luasnya untuk tumbuh dan berkembang secara optimal, baik fisik, mental, maupun sosial. Untuk itu, perlu dilakukan upaya perlindungan untuk mewujudkan kesejahteraan anak dengan memberikan jaminan terhadap pemenuhan hak- haknya tanpa perlakuan diskriminatif.

2.4.3 Pengertian Kartu Identitas Anak

Definisi Kartu Identitas Anak dalam Permendagri2 tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak adalah sebagai Kartu Identitas Anak yang selanjutnya disingkat menjadi KIA adalah identitas resmi anak sebagai bukti diri anak yang

kurang dari 17 tahun dan belum menikah yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota.

Kementerian Dalam Negeri no. 2 tahun 2016 membuat suatu Peraturan Perundang-undangan mengenai Kartu Identitas Anak guna bertujuan untuk meningkatkan pendataan, perlindungan dan pelayanan publik. Kartu Identitas Anak juga merupakan upaya pemerintah dalam memberikan perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional warga negara Indonesia. Banyak manfaat jika seorang memiliki Kartu Identitas Anak di antaranya adalah untuk memenuhi hak anak, untuk persyaratan mendaftar sekolah, untuk membuktikan diri sebagai data ketika membuka tabungan atau menabung di bank, juga berlaku untuk proses mendaftar BPJS dan lainnya.

1. Ada dua jenis KIA, yaitu
2. Usia anak 0 sampai 5 tahun, tidak dilengkapi foto
3. Usia 5-17 tahun, dilengkapi foto

Fungsinya sama, hanya berbeda dari isinya. Fungsinya sama, hanya berbeda dari isinya Beberapa informasi yang tertera di antaranya adalah nomor induk kependudukan, nama orang tua, alamat, dan foto. Bedanya dengan KTP dewasa adalah bahwa KTP anak ini tidak menyertakan chip elektronik.

Adanya KIA ini bertujuan untuk meningkatkan pendataan, perlindungan dan pelayanan publik.