

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Implementasi

2.1.1 Pengertian Implementasi

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

Kata implementasi sendiri berasal dari bahasa Inggris “*to implement*” artinya mengimplementasikan. Tak hanya sekedar aktivitas, implementasi merupakan suatu kegiatan yang direncanakan serta dilaksanakan dengan serius 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 sesuatu.

Sesuatu tersebut dilakukan agar timbul dampak berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan 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 ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (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 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 perundangan.
2. Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana.
3. Ketersediaan 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 perundangan.

Proses persiapan implementasi setidaknya menyangkut beberapa hal penting yakni:

1. Penyiapan sumber daya, unit dan metode.
2. Penerjemahan kebijakan menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima dan dijalankan.
3. Penyediaan layanan, pembayaran dan hal lain secara rutin.

2.1.2 Tujuan Implementasi

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

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

1. Untuk menguji serta mendokumentasikan suatu prosedur dalam penerapan rencana atau kebijakan.
2. Untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang hendak dicapai di dalam perencanaan atau kebijakan yang telah dirancang.
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

2.2 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 aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Menurut Dye (dalam Subarsono 2015: 2) mendefinisikan bahwa kebijakan publik 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 laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang memenuhi keputusan tersebut.

Sementara itu Anderson (dalam Leo Agustino 2017: 17) mendefinisikan bahwa kebijakan adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan permasalahan atau 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 aktor dalam mengatasi masalah atau persoalan.

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

2.2.2 Tahap – tahap Kebijakan Publik

Dalam buku Budi Winarno (2017: 35) menurut Charles Lindblom (1986) proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun

variabel yang harus dikaji beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Proses analisis kebijakan publik 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 publik.

- a) Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural

Kebijakan substantif adalah kebijakan yang menyangkut hal hal apa yang harus dilakukan pemerintah, sementara kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan

- b) Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif

Kebijakan distributif 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 redistributif 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 memberikan manfaat pada kelompok sasaran.

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

Merupakan kebijakan yang mengatur tentang pemberian barang atau pelayanan publik. Sementara kebijakan private 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, Howlett & Ramesh (dalam Leo Agustino, 2017: 128) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai:

The process whereby programs or policies are carried out; it denoted the translatios of plants into pratice.

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

Kajian klasik Mazmanian & Sabatier (dalam Leo Agustino, 2017: 128) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan keputusan biasanya dalam bentuk undang-undang, tapi dapat pula berbentuk perintah-perintah arau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau pun keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi,

menyenutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya.

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 berkaitan 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 pada dengan apa yang diungkapkan oleh Lester & Sterawart Jr. (dalam Leo Agustino, 2017: 129) ... *in terms of output, or the extant to which programmatic goals are supported. such as the level of expenditures committed to a program or the number of violations issued for failure to comply with the implementations directive.*

Sementara itu, keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*). Yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Hal ini tak jauh beda dengan apa yang diutarakan oleh Grindle (dalam Leo Agustino, 2017: 129) yaitu pengukuran keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat dilihat dari prosesnya dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan, yaitu melibatkan pada *action* program dari individual projects 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 will 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 sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak dilaksanakan).

2.3.2 Model Implementasi Kebijakan menurut Donald van Metter & Carl van Horn

Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilalukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang yang berlangsung dalam hubungan dengan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan politik.

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

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur 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 dari

keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber-sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan waktu.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Selain itu, cakupan atau luas wilayah 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 Kecenderungan (*Disposition*) Para Pelaksana

Kebijakan yang akan implementor laksanakan 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 warga ingin selesaikan.

5. Komunikasi Antar-Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan 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

Dalam pendekatan yang di teoremakan 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) sumber daya, (iii) disposisi, dan (iv) struktur birokrasi.

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut Edward III, adalah komunikasi. Komunikasi menurutnya sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan

sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus di transmisikan atau dikomunikasikan kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan harus tepat, akurat, dan konsisten.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut, yaitu:

- a. Transmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan atau mengimplementasikan yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi) hal ini disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.
- b. Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*Street-level-bureuacrats*) haruslah jelas tidak membingungkan (tidak ambigu). Namun pelaksana membutuhkan kejelasan informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang hendak dicapai dapat diraih sesuai konten kebijakan.
- c. Konsistensi; pemerintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten (untuk diterapkan dan dijalankan).

Variael 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 implementasi kebijakan adalah staff atau sumber daya manusia (SDM). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompeten dibidangnya, diperlukan juga kecukupan staff dengan keahlian serta kemampuan yang diperlukan dalam implementasi kebijakan.
- b. Informasi; dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai 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 dilaksanakan. Kewenangan 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) maka implementasi kebijakan tersebut akan berhasil.

Variabel 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 suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

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

- a. Melakukan pengaturan Birokrasi (*staffing the bureaucracy*); ini merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staff dalam birokrasi 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 adalah dengan memanipulasi insentif. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik.

Variael keempat menurut George C. Edward III, yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya Struktur Birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan tidak termotivasi sehingga menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Dua karakteristik, menurut George C. Edward III yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi atau organisasi ke arah 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, administratur, atau birokrat) sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

- b. Melaksanakan Fragmentasi; tujuannya untuk menyebar tanggung jawab sebagai aktifitas, kegiatan, atau program 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, dalam artian baik dari segi fisik maupun penggunaannya berfungsi secara komputerisasi.

2.4.2 Pengertian Anak

Dalam Undang – undang Republik Indonesia No. 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak Anak adalah bagian yang tidak terpisahkan dari keberlangsungan hidup manusia dan keberlangsungan sebuah bangsa dan negara. Agar kelak mampu bertanggung jawab dalam keberlangsungan bangsa dan negara, setiap Anak perlu mendapat kesempatan yang 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 Permendagri 2 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 berusia kurang dari 17 tahun dan belum menikah yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota.

Kementrian 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 bukti diri anak sebagai data identitas ketika membuka tabungan atau menabung di bank, juga berlaku untuk proses mendaftar BPJS dan lainnya.

Ada dua jenis KIA, yaitu

1. Usia anak 0 sampai 5 tahun, tidak dilengkapi foto
2. Usia 5-17 tahun, dilengkapi foto

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.

