

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

Ada begitu banyak pendefinisian tentang kebijakan publik, namun kiranya ada suatu kutub yang sama dalam pengertiannya di mana kebijakan publik sejatinya merupakan hal yang tumbuh dan timbul dari kebutuhan masyarakat. Lalu kebutuhan tersebut dianalisis melalui serangkaian proses politik yang pada akhirnya menjadi hukum dalam bentuk kebijakan publik.

Menurut Thomas R. Dye (dalam Widodo 2018, 12) *Public policy is whatever governments choose to do or not to do*. Konsep ini menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Definisi tersebut mengisyaratkan bahwa apa yang telah dipilih oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu harus ada tujuan yang jelas meliputi semua tindakan, begitu juga apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu itu juga merupakan kebijakan. Dengan kata lain, kebijakan bisa dengan cara dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dalam menyelesaikan masalah publik.

Singadilaga (dalam Anggara 2012, 499) menegaskan bahwa kebijakan publik merupakan keputusan atas sejumlah atau serangkaian pilihan (*set of choosing*) yang berhubungan satu sama lain yang dimaksud untuk mencapai sasaran atau tujuan tertentu. Sedangkan Islamy (dalam Anggara 2012, 501) mengatakan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang ditetapkan dan

dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah dengan berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Berdasarkan pendapat tersebut, maka peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah tindakan atau upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk mensejahterakan masyarakat atau segala upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi permasalahan-permasalahan publik. Kebijakan publik dibuat dengan maksud dan tujuan untuk memecahkan masalah publik yang tumbuh dan berkembang di masyarakat dan tidak semua masalah publik bisa melahirkan suatu kebijakan publik. Hanya masalah publik yang dapat menggerakkan orang banyak untuk memikirkan dan mencari solusi yang bisa menghasilkan sebuah kebijakan publik.

Aminullah (dalam Anggara 2014, 37) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan dalam jangka panjang dan menyeluruh. Kemudian, Said Zainal Abidin (dalam Anggara 2014, 37) menegaskan bahwa kebijakan publik tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada pada strata strategis. Oleh karena itu, kebijakan publik berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan dan keputusan khusus di bawahnya.

Kebijakan publik merupakan hasil dari proses politik yang dijalankan dalam suatu sistem pemerintahan negara yang di dalamnya terkandung langkah-langkah atau upaya yang dilaksanakan oleh pemerintah selaku penyelenggara negara. Dalam praktiknya, kebijakan publik tidak terlepas dari peran dan fungsi aparat pemerintah yang disebut birokrasi.

Kebijakan publik adalah keputusan yang mengikat bagi banyak tataran strategis dan dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik, kebijakan publik harus dibuat oleh otoritas publik, yaitu mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak dan umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah.

Merumuskan kebijakan publik merupakan tahap yang penting dalam proses kebijakan publik. Meskipun demikian, dalam proses kebijakan publik juga harus memperhatikan siapa yang berwenang untuk merumuskan, menetapkan, melaksanakan dan memantau serta mengevaluasi kinerja kebijakan publik. Kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah, namun tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai sosial di dalam masyarakat karena setiap yang dilakukan pemerintah harus memiliki tujuan dan mewujudkan sasaran yang tepat untuk kepentingan masyarakat.

Penyelenggaraan kebijakan administrasi kependudukan merupakan salah satu upaya pemerintah dalam rangka melakukan optimalisasi kinerja pelayanan publik untuk mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional yang dilaksanakan melalui penerbitan dokumen kependudukan. Salah satunya adalah kebijakan Kartu Identitas Anak yang menjadi 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 atau Kota yang bertujuan

sebagai upaya pemerintah untuk memenuhi kewajibannya dalam memberikan identitas kependudukan kepada seluruh penduduk, meningkatkan pendataan, perlindungan dan pelayanan publik.

2.2 Proses Atau Siklus Kebijakan Publik

Dewi (2016, 74) menyatakan bahwa proses pembuatan kebijakan mulai dari desain hingga implementasi dan evaluasi merupakan suatu siklus dari serangkaian kegiatan kebijakan yang terdiri atas *agenda setting*, *policy formation*, *policy implementation* dan *policy review*.

1. *Agenda setting* merupakan proses politik, konflik dan kompetisi yang dilakukan terus-menerus di antara isu pendukung untuk memperoleh perhatian dari media professional, masyarakat dan kebijakan elit.
2. *Policy Formation* merupakan perumusan tujuan kebijakan untuk menyelesaikan masalah melalui inisiasi dan perkembangannya dengan bagian perencanaan kebijakan, kepentingan kelompok, birokrasi pemerintah, presiden dan kongres.
3. *Policy Implementation* merupakan tahap pelaksanaan dari desain kebijakan yang telah dirumuskan.
4. *Policy Review* merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses kebijakan karena melalui pemantauan dan peninjauan yang berdasarkan umpan balik, upaya perbaikan kebijakan terus dilakukan dengan efektif.

Starling (dalam Tahir 2014, 28) menjelaskan ada lima tahap dalam proses terjadinya kebijakan publik, yaitu:

1. *Identification of needs*, yaitu mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat dalam pembangunan dengan mengikuti beberapa kriteria antara lain: menganalisa data, sampel, data statistik, model-model simulasi, analisa sebab akibat dan teknik-teknik peramalan.
2. Formulasi usulan kebijakan yang mencakup faktor-faktor strategik, alternatif-alternatif yang bersifat umum, kemantapan teknologi dan analisis dampak lingkungan.
3. Adopsi yang mencakup analisa kelayakan politik, gabungan beberapa teori politik dan penggunaan tehnik-tehnik pengangguran.
4. Pelaksanaan program yang mencakup bentuk-bentuk organisasinya, model penjadwalan, penjabaran keputusan-keputusan, keputusan-keputusan penetapan harga dan skenario pelaksanaannya.
5. Evaluasi yang mencakup penggunaan metode-metode eksperimental, sistem informasi, *auditing* dan evaluasi mendadak.

2.3 Implementasi Kebijakan Publik

Tahapan implementasi merupakan tahapan penting dalam sebuah proses kebijakan karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika kebijakan tersebut hanya sebatas lembaran kertas, tetapi kebijakan tersebut akan berguna jika dilaksanakan dengan baik dan benar. Implementasi merupakan aktualisasi dari suatu kebijakan sehingga akan segera diketahui dampak dan manfaat dari sebuah kebijakan apakah sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan.

Menurut Dewi (2016, 154) implementasi merupakan suatu aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat)

untuk memperoleh hasil. Pada dasarnya implementasi kebijakan merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Secara sederhana implementasi bisa diartikan sebagai pelaksanaan atau penerapan.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Wahab 2008, 68) mengatakan bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan.

Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino 2014, 139) menegaskan bahwa implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Grindle (dalam Winarno 2016, 135) menegaskan bahwa secara umum tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan agar bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Sedangkan Edward III (dalam Herabudin 2016, 127) mengartikan implementasi sebagai tahapan dalam proses kebijaksanaan yang berada di antara tahapan penyusunan kebijaksanaan dan hasil atau konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan itu.

Dari beberapa definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa fungsi dan tujuan implementasi adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan maupun sasaran-sasaran kebijakan publik dapat diwujudkan sebagai

hasil akhir dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Dan dalam upaya implementasi sebuah kebijakan tidak luput dari adanya keberhasilan maupun kegagalan dalam pelaksanaannya. Seperti implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sintang yang masih belum terlaksana secara optimal. Keberhasilan dan kegagalan dalam implementasi kebijakan ini dipengaruhi oleh berbagai faktor. Edward III (dalam Widodo 2018, 96) mengajukan empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan antara : (1) Komunikasi; (2) Sumber Daya; (3) Disposisi; (4) Struktur Birokrasi.

2.4 Model Implementasi Kebijakan Publik

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak faktor dan masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain. Implementasi kebijakan publik akan lebih mudah dipahami apabila menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran tertentu. Suatu model akan memberikan gambaran secara lengkap mengenai suatu objek, situasi dan proses serta bagaimana korelasi-korelasi antara komponen-komponen itu berhubungan satu dengan yang lainnya.

Dalam perkembangan implementasi kebijakan, terdapat dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yakni pendekatan *Top-Down* dan *Bottom Up*. Model *top-down* ialah berupa pola yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat, dimana partisipasi lebih berbentuk mobilisasi. Pendekatan yang bersifat *top-down* dipakai untuk mengklasifikasikan para peneliti yang menggunakan logika berfikir dari atas kemudian melakukan pemetaan ke bawah untuk melihat

keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan. Sedangkan pendekatan *bottom-up* menggunakan logika berfikir dari bawah ke atas dan menekankan pentingnya memperhatikan dua aspek penting dalam implementasi suatu kebijakan, yaitu birokrat pada level bawah (*street level bureaucrat*) dan kelompok sasaran kebijakan. Model *bottom-up* bermakna meski kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaan oleh rakyat (Nugroho 2014, 680).

Dalam mencapai keberhasilan implementasi kebijakan maka implementor harus memahami apa yang dilakukan. Setiap tujuan dan sasaran kebijakan harus disosialisasikan kepada kelompok sasaran sehingga dapat mengurangi penyimpangan implementasi. Di sisi lain keberhasilan implementasi harus didukung oleh sumber daya berupa sumber daya manusia yang memiliki kompetensi implementor dan sumber daya finansial. Sumber daya manusia dalam proses implementasi juga harus memiliki watak dan karakteristik yang baik agar dapat menjalankan kebijakan dengan baik. Selain itu, struktur birokrasi yang baik juga merupakan aspek yang penting karena dapat menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak dan menjalankan tugasnya (Tahir 2014:62).

Pada implementasi kebijakan publik ada beberapa model implementasi kebijakan di antaranya sebagai berikut:

1. Model Donald Van Meter dan Carl Van Horn

Menurut model ini, implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Ada enam variabel menurut Van Meter dan Van Horn yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, yaitu:

- a. Standar dan sasaran kebijakan
- b. Sumber daya
- c. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas
- d. Karakteristik agen pelaksana
- e. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik
- f. Sikap para pelaksana

2. Model Charles O. Jones

Jones (dalam Tahir 2014, 81) mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program dengan memperhatikan tiga aktivitas utama kegiatan, yaitu:

- a. Organisasi, yaitu pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menunjang agar program berjalan.
- b. Interpretasi, yaitu menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan.
- c. Aplikasi (penerapan), berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan rutin yang meliputi penyediaan barang dan jasa.

3. Model Merilee S. Grindle

Grindle (dalam Dewi 2016, 166) mengatakan bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, implementasi kebijakan dilakukan, selanjutnya keberhasilannya ditentukan oleh tingkat *implementability* dari kebijakan tersebut.

- a. Isi kebijakan menurut Grindle mencakup:
 - 1) Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan
 - 2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan

- 3) Tingkat perubahan yang diinginkan
 - 4) Kedudukan pembuat kebijakan
 - 5) Pelaksana program
 - 6) Sumber daya yang dikerahkan
- b. Konteks implementasi menurut Grindle adalah:
- 1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
 - 2) Karakteristik lembaga dan penguasa
 - 3) Kepatuhan dan daya tanggap

4. Model Edward III

Untuk mengkaji implementasi kebijakan, Edward III memulai dengan mengajukan dua pertanyaan dasar, yakni: 1) Faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan dan 2) Faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan. Dari dua pertanyaan tersebut kemudian Edward III merumuskan model implementasi dengan empat faktor yang akan mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan.

Menurut Edward III (dalam Widodo 2018, 96-110), terdapat empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan, yaitu:

1. Komunikasi (*Communication*)

Menurut Edward III (dalam Winarno 2016, 158) dengan menyelidiki hubungan antara komunikasi dan implementasi, maka dapat diambil generalisasi, yakni bahwa semakin cermat keputusan-keputusan dan perintah-perintah pelaksanaan diteruskan kepada mereka yang harus melaksanakannya, maka

semakin tinggi kemungkinan keputusan kebijakan dan perintah pelaksanaan tersebut dilaksanakan.

Menurut Tachjan (2006, 36) faktor komunikasi sangat berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga tidak baiknya proses komunikasi akan mengakibatkan tidak efektifnya implementasi suatu kebijakan dan penyebarluasan isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan.

Komunikasi merupakan hal yang sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Dalam melaksanakan suatu kebijakan harus dilandasi dengan komunikasi yang baik dan terarah. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan sehingga tujuan yang direncanakan menjadi tepat sasaran dan dapat dimengerti oleh sasaran kebijakan. Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain:

a. Transmisi

Transmisi atau penyaluran informasi yang baik akan mampu mewujudkan suatu implementasi yang baik pula. Masalah yang biasa terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya kesalahpahaman (*miscommunication*). Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana (*implementers*) kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan.

b. Kejelasan

Kejelasan informasi yang didapat oleh para pelaksana kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan agar dapat menjalankan kebijakan. Informasi yang tidak jelas dalam suatu kebijakan akan menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan kebijakan namun tidak selalu menghalangi implementasi. Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, target group dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga di antara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan dan sasaran dari kebijakan publik. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan terkait dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah, bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal.

c. Konsistensi

Konsistensi adalah instruksi atau perintah yang disampaikan sebelum pelaksanaan kebijakan harus tetap atau tidak berubah-ubah dan jelas. Karena jika perintah yang diberikan tidak konsisten dan tidak jelas, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana kebijakan. Agar implementasi kebijakan dapat efektif maka perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas karena meskipun perintah-perintah pelaksanaan yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan akan tetapi perintah tersebut bertentangan maka itu tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

2. Sumber Daya

Sumber daya merupakan bagian penting lainnya yang berpengaruh dalam implementasi suatu kebijakan karena meskipun perintah-perintah implementasi diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi akan cenderung menjadi tidak efektif.

Menurut Tahir (2014, 66) sumber daya meliputi staf dalam ukuran yang tepat dengan keahlian yang diperlukan; informasi yang cukup dan relevan tentang cara untuk mengimplementasikan kebijakan dan dalam penyesuaian lainnya yang terlibat dalam implementasi; kewenangan untuk meyakinkan bahwa kebijakan yang dilakukan sesuai dengan tujuan; dan berbagai fasilitas di dalamnya.

Indikator sumber daya yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan terdiri dari beberapa aspek, yaitu:

a. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia merupakan sumber daya utama dalam implementasi kebijakan. Salah satu penyebab kegagalan dalam pelaksanaan sebuah kebijakan adalah jumlah pegawai yang kurang atau tidak cukup untuk melaksanakan kebijakan. Selain itu, pegawai yang tidak berkompeten juga dapat menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan. Dalam proses penambahan jumlah pegawai, implementor kebijakan tidak bisa sembarangan namun harus disesuaikan dengan bidang dan keahlian yang dibutuhkan dalam pelaksanaan kebijakan. Dengan demikian, sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan di samping harus cukup juga harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan

tugasnya. Oleh karena itu, sumber daya manusia yang ada harus memiliki ketepatan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang ditanganinya.

b. Sumber Daya Anggaran

Sumber daya yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan selain sumber daya manusia adalah dana (anggaran) dan peralatan yang diperlukan untuk membiayai operasional pelaksanaan kebijakan. Terbatasnya anggaran yang tersedia akan menyebabkan kualitas pelayanan publik yang harus diberikan kepada masyarakat juga terbatas.

c. Sumber Daya Peralatan

Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk menjalankan implementasi kebijakan yang meliputi gedung, tanah dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Terbatasnya fasilitas dan peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan dapat menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan karena dengan terbatasnya fasilitas akan sulit untuk mendapatkan informasi yang akurat, tepat dan dapat dipercaya sehingga kurang menunjang efisiensi dan tidak mendorong motivasi para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan kebijakan.

d. Sumber Daya Informasi dan Kewenangan

Informasi yang relevan dan cukup tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan akan sangat diperlukan. Selain itu, informasi tentang kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan juga diperlukan agar para pelaksana tidak

melakukan suatu kesalahan dalam menginterpretasikan tentang bagaimana cara mengimplementasikan atau melaksanakan kebijakan. Di samping itu, informasi penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi kebijakan agar mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

Kewenangan juga merupakan sumber daya lain yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan. Kewenangan sangat diperlukan, terutama untuk menjamin dan meyakinkan bahwa kebijakan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki. Edward III (dalam Widodo 2018, 103) menegaskan bahwa kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan.

3. Disposisi

Edward III (dalam Widodo 2018, 104) menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para implementor mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tapi juga ditentukan oleh kemauan para implementor untuk memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan.

Disposisi adalah kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Disposisi diartikan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Implementasi kebijakan akan berhasil secara efektif dan efisien jika para

pelaksana tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu, tapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Ada kebijakan yang dilaksanakan secara efektif karena mendapat dukungan dari para pelaksana kebijakan, namun kebijakan-kebijakan lain mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan dan kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana. Di sinilah kecenderungan-kecenderungan menimbulkan hambatan-hambatan terhadap implementasi. Oleh karena para pelaksana memegang peranan penting dalam implementasi kebijakan publik, maka usaha-usaha untuk memperbaiki kecenderungan-kecenderungan mereka menjadi penting.

Edward III (dalam Agustino 2014, 152-153) mengatakan bahwa hal penting yang harus diperhatikan dalam aspek disposisi adalah :

a. Pengangkatan Birokrat

Apabila pelaksana kebijakan tidak melaksanakan kebijakan sesuai dengan keinginan pejabat tinggi maka akan menjadi faktor penghambat dalam implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan dan lebih khusus lagi pada kepentingan warga agar dapat mencapai tujuan yang telah ditentukan.

b. Insentif

Salah satu cara yang dapat digunakan untuk memecahkan masalah kecenderungan sikap para pelaksana kebijakan adalah dengan memanipulasi

insentif sehingga dapat mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu agar para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal tersebut dilakukan sebagai upaya guna memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

4. Struktur Birokrasi

Meskipun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana karena adanya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang kompleks mengharuskan adanya kerja sama banyak pihak, namun ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan maka akan membuat sebagian sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan.

Edward III (dalam Subarsono 2005, 92) menyatakan bahwa struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Struktur birokrasi yang dimaksud adalah adanya prosedur yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan.

Tahir (2014, 70-71) mengatakan bahwa, meskipun sumber daya untuk mengimplementasikan kebijakan sudah mencukupi dan para pelaksana mengetahui apa yang harus dilakukan serta bersedia melaksanakannya, implementasi kebijakan masih terhambat oleh struktur birokrasi yang tidak efisien. Salah satunya karena adanya fragmentasi organisasi yang dapat menghambat koordinasi yang diperlukan

untuk keberhasilan implementasi kebijakan yang memerlukan kerjasama dengan banyak pihak.

Winarno (2016, 176-177) mengatakan ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja atau ukuran-ukuran dasar yang sering disebut sebagai *Standard Operating Procedures (SOP)* dan fragmentasi.

a. *Standard Operating Procedures (SOP)* / Standar Prosedur Operasi

Salah satu aspek penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar sebagai pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks sehingga menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel. Tidak jelasnya SOP baik menyangkut mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi, kewenangan dan tanggung jawab di antara para pelaku, dan tidak harmonisnya hubungan di antara organisasi pelaksana satu dengan lainnya dapat menyebabkan gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan.

b. Fragmentasi

Fragmentasi diartikan sebagai penentuan tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi dan pembagian informasi. Dimensi fragmentasi menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan gagalnya komunikasi. Konsekuensi yang paling buruk dari fragmentasi birokrasi adalah usaha untuk menghambat koordinasi yang menyebabkan pandangan-pandangan sempit dari banyak lembaga birokrasi. Karena alasan prioritas dari berbagai pihak terkait yang kemudian mendorong para

birokrat untuk menghindari koordinasi. Padahal, penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan yang kompleks memerlukan koordinasi karena semakin terfragmentasi struktur birokrasi maka semakin membutuhkan koordinasi yang intensif, akan tetapi hal tersebut dapat mengakibatkan terjadinya distorsi komunikasi.

Pada penelitian ini peneliti menggunakan model implementasi kebijakan menurut Edward III, karena model implementasi kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan dalam penelitian ini yaitu untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi terkait dengan kebijakan Kartu Identitas Anak.

2.5 Administrasi Kependudukan

Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain. Pengertian tersebut berarti bahwa setiap penduduk harus didata dan ditata melalui penerbitan dokumen yang dikeluarkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil setempat agar pemerintah dapat dengan mudah memenuhi segala urusan kependudukan dan dokumen setiap penduduk dapat dikelola dengan baik dan tertib.

Setiap penduduk mempunyai hak dan kewajibannya, kewajiban setiap penduduk adalah mematuhi semua peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah, salah satunya yaitu Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan dengan memenuhi administrasi kependudukan yang dokumennya

dikeluarkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang ada di seluruh daerah yang ada di Indonesia. Sedangkan hak setiap penduduk adalah untuk dilindungi dan diperlakukan secara adil dalam memenuhi semua urusan kependudukan yang telah ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan hukum yang berlaku. Hak dan kewajiban tersebut berlaku bagi semua penduduk Indonesia yaitu Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing yang bertempat tinggal di Indonesia.

2.6 Kartu Identitas Anak

Kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) merupakan program kependudukan terbaru yang pada awalnya dilaksanakan oleh Pemerintah di 50 Kabupaten dan Kota di Indonesia pada tahun 2016. Program KIA menjadi salah satu pelayanan kependudukan dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan tertib administrasi kependudukan melalui penerbitan dokumen kependudukan sebagai bentuk pendaftaran dan pencatatan sipil.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Kartu Identitas Anak (KIA), Pasal 1 Ayat (7) menyatakan 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 (Disdukcapil) Kabupaten atau Kota. Adanya pemberian identitas kependudukan kepada anak melalui KIA akan mendorong peningkatan pendataan, perlindungan dan pelayanan publik untuk mewujudkan hak terbaik bagi seluruh anak Indonesia. Sejak dikeluarkannya Permendagri Nomor 2 Tahun 2016, program pembuatan dan kepemilikan KIA sudah mulai berlaku secara nasional.

2.6.1 Tujuan dan Manfaat Kartu Identitas Anak (KIA)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Kartu Identitas Anak (KIA), Pasal 2 menyatakan tujuan pemerintah menerbitkan KIA yaitu untuk meningkatkan pendataan, perlindungan dan pelayanan publik, serta upaya dalam memberikan perlindungan serta pemenuhan hak konstitusional warga negara, khususnya bagi anak berusia kurang dari 17 tahun dan belum menikah serta tidak memiliki identitas kependudukan yang berlaku secara nasional dan terintegrasi dengan Sistem Informasi dan Administrasi Kependudukan (SIAK).

KIA mempunyai manfaat bagi anak yaitu sebagai bentuk pemenuhan hak anak, menjamin akses sarana umum, mencegah terjadinya perdagangan anak, menjadi bukti identifikasi diri ketika anak sewaktu-waktu mengalami peristiwa buruk, memudahkan anak mendapatkan pelayanan publik di bidang kesehatan, pendidikan, imigrasi, perbankan dan transportasi. Sedangkan bagi pemerintah adalah agar mempermudah pendataan dan pencatatan saat adanya peristiwa hukum dan kependudukan lainnya serta dalam rangka mengoptimalkan pelayanan publik kepada anak.

2.6.2 Prosedur Penerbitan Kartu Identitas Anak (KIA)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak (KIA) Pasal 3 menyatakan persyaratan penerbitan KIA baru bagi anak usia kurang dari 5 tahun bersamaan dengan penerbitan kutipan akta kelahiran, sedangkan bagi anak yang sudah memiliki akta kelahiran namun belum memiliki KIA dan anak usia antara 5-17 tahun dapat membuat KIA dengan melampirkan persyaratan seperti fotokopi kutipan akta kelahiran dan menunjukkan kutipan akta

kelahiran asli, Kartu Keluarga asli dan KTP elektronik asli orangtua/wali dan pas foto anak yang bersangkutan berwarna ukuran 2 x 3 sebanyak dua lembar. Masa berlaku KIA baru untuk anak kurang dari 5 tahun adalah sampai anak berusia 5 tahun dan masa berlaku KIA untuk anak di atas 5 tahun adalah sampai anak berusia 17 tahun kurang satu hari.

Prosedur penerbitan KIA menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Kartu Identitas Anak diuraikan sebagai berikut:

1. Batasan usia terakhir terhadap kepemilikan KIA adalah 17 tahun kurang dari 1 hari, karena berkaitan dengan batas usia kepemilikan KTP yaitu 17 tahun.
2. Pemberlakuan Kartu Identitas Anak ini diatur sebagai berikut:
 - a. Usia 0 sampai 5 tahun tanpa foto.
 - b. Setelah berumur 5 sampai 17 tahun kurang 1 hari diterbitkan lagi dengan menampilkan foto pemilik Kartu Identitas Anak. Setelah 17 tahun diganti dan diterbitkan KTP elektronik.

2.7 Hasil Penelitian Yang Relevan

Dalam melakukan studi kepustakaan, selain mendapatkan teori-teori yang berkaitan dengan variabel penelitian yang bersumber dari buku referensi, peneliti juga memperolehnya dari hasil penelitian terdahulu yang relevan. Hasil penelitian yang relevan sangat membantu peneliti dalam mendukung penelitian yang akan dilakukan, karena hasil penelitian yang relevan dapat dijadikan sebagai tolak ukur dan bahan perbandingan dalam penelitian.

2.7.1 Dewi Triyani, 2020. Implementasi Kartu Identitas Anak (KIA) Di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ketapang. Skripsi Universitas Tanjungpura.

Penelitian dalam skripsi ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ketapang. Tipe penelitian yang digunakan adalah analisis deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Hasil pembahasan terkait implementasi KIA dilihat dengan menggunakan teori Charles O Jones yang menunjukkan masih terdapat beberapa kekurangan yang diharapkan di masa mendatang dapat berjalan lebih baik lagi.

Persamaan penelitian diatas dengan penelitian yang peneliti lakukan adalah berkaitan dengan implementasi kebijakan pemerintah terkait pelayanan administrasi kependudukan yaitu Kartu Identitas Anak (KIA) sebagai permasalahan dan tipe penelitian yang digunakan sama-sama deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Perbedaan dengan penelitian sebelumnya terdapat pada teori yang digunakan dan lokasi penelitian. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori Edward III sedangkan pada penelitian sebelumnya menggunakan teori Charles O Jones. Lokasi penelitian yang dilakukan oleh Dewi Triyani (2020) terletak di Disdukcapil Kabupaten Ketapang, dan penelitian yang akan dilakukan peneliti di Disdukcapil Kabupaten Sintang.

2.7.2 Azhari, 2021. Implementasi Program Kartu Identitas Anak Di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sambas. Skripsi Universitas Tanjungpura.

Penelitian dalam skripsi ini bertujuan untuk menganalisis proses implementasi program Kartu Identitas Anak di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sambas. Tipe penelitian yang digunakan adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Fokus penelitiannya adalah proses implementasi program Kartu Identitas Anak. Hasil pembahasan terkait implementasi KIA dilihat dengan menggunakan teori Charles O Jones.

Persamaan penelitian sebelumnya dengan penelitian yang peneliti lakukan adalah berkaitan dengan implementasi kebijakan pemerintah terkait pelayanan administrasi kependudukan yaitu Kartu Identitas Anak (KIA) sebagai permasalahan dan tipe penelitian yang digunakan sama-sama deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Perbedaan dengan penelitian sebelumnya terdapat pada fokus penelitiannya, dimana dalam penelitian tersebut berfokus pada proses implementasi program KIA, sedangkan penelitian yang dilakukan peneliti fokusnya adalah faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan KIA. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori Edward III sedangkan pada penelitian sebelumnya menggunakan teori Charles O Jones. Lokasi penelitian yang dilakukan oleh Azhari (2021) terletak di Disdukcapil Kabupaten Sambas, dan penelitian yang akan dilakukan peneliti di Disdukcapil Kabupaten Sintang.

2.7.3 Yogi Dwi Cahyana, 2019. Implementasi PERMENDAGRI No 8 Tahun 2016 Tentang Pedoman Penerbitan KTP Berbasis NIK Nasional di Kecamatan Siantan Kabupaten Mempawah. Skripsi Universitas Tanjungpura.

Penelitian dalam skripsi ini bertujuan untuk mengetahui dan menemukan sebab implementasi kebijakan PERMENDAGRI No 8 Tahun 2016 Tentang Pedoman Penerbitan KTP Berbasis NIK Nasional Di Kecamatan Siantan Kabupaten Mempawah belum optimal. Fokus penelitiannya adalah faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Metode penelitian yang digunakan adalah eksploratif dengan pendekatan kualitatif. Teori yang digunakan adalah milik Edward III yang terdiri dari empat variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Persamaan penelitian ini dengan yang peneliti lakukan adalah sama-sama berfokus pada faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dan teori yang digunakan milik Edward III. Sedangkan perbedaan dengan yang akan peneliti lakukan adalah pada metode yang digunakan, lokasi dan objek penelitian. Dalam penelitian sebelumnya menggunakan metode penelitian eksploratif dengan pendekatan kualitatif, sedangkan peneliti menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian sebelumnya meneliti tentang pedoman penerbitan KTP berbasis NIK nasional di Kecamatan Siantan Kabupaten Mempawah dan yang akan peneliti lakukan adalah tentang Kartu Identitas Anak di Disdukcapil Kabupaten Sintang.

2.8 Kerangka Pikir

Menurut Suriasumantri (dalam Sugiyono 2016, 60), kerangka pikir merupakan penjelasan sementara terhadap gejala-gejala yang menjadi objek permasalahan. Pendapat tersebut mengemukakan bahwa kerangka pikir merupakan penjelasan sementara tentang bagaimana teori berhubungan dengan faktor-faktor dan gejala yang ditetapkan sebagai masalah.

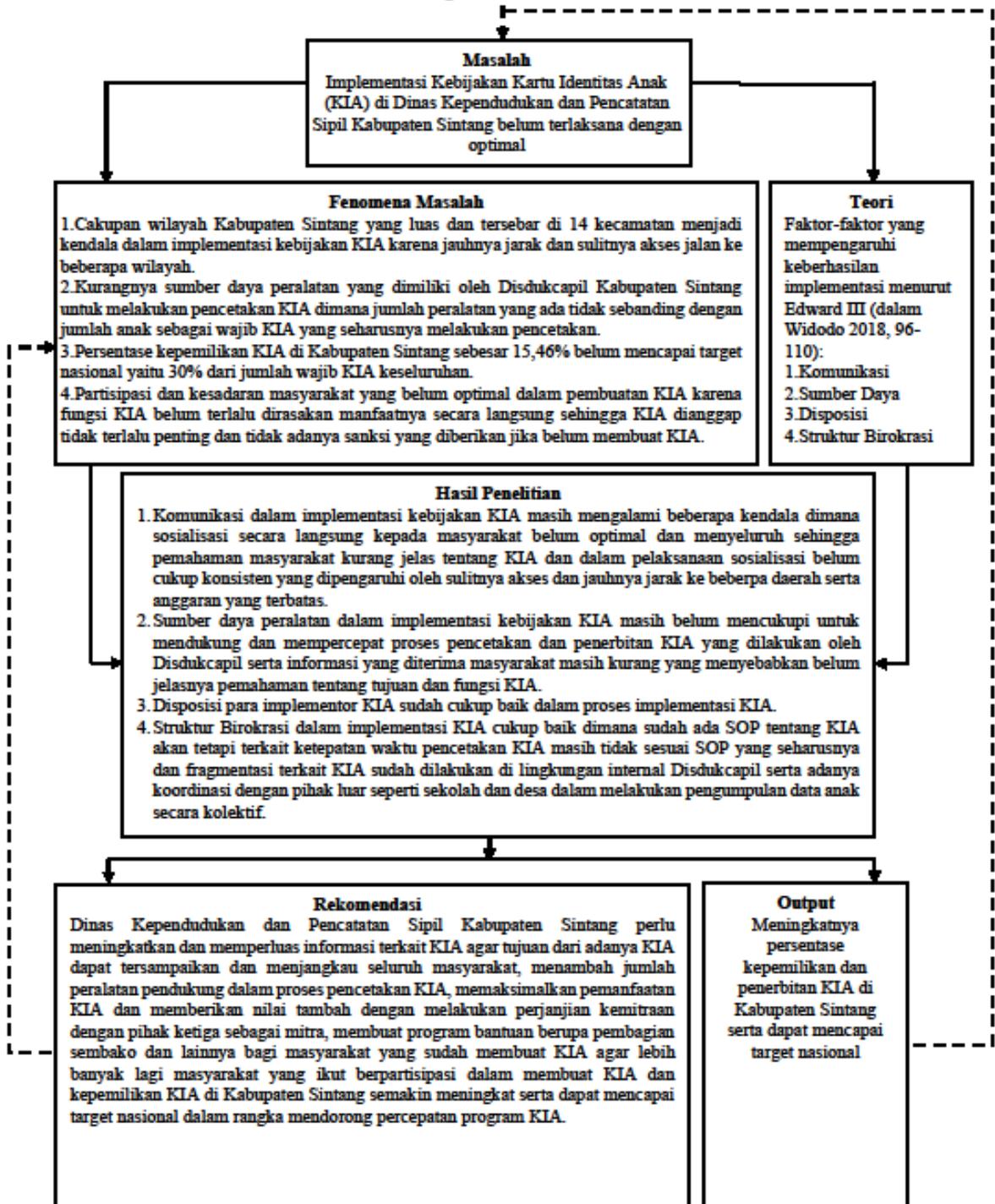
Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak Pasal 1 Ayat (7) Kartu Identitas Anak yang selanjutnya disingkat menjadi KIA adalah identitas resmi anak sebagai bukti diri anak yang berusia kurang dari 17 tahun dan belum menikah yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota dan bertujuan untuk meningkatkan pendataan dan pelayanan publik serta upaya memberikan perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional warga negara, khususnya bagi anak berusia kurang dari 17 tahun dan belum menikah serta tidak memiliki identitas kependudukan yang berlaku secara nasional dan terintegrasi dengan Sistem Informasi dan Administrasi Kependudukan (SIAK).

Fenomena-fenomena yang muncul dalam permasalahan dari penelitian ini adalah cakupan wilayah Kabupaten Sintang yang luas dan tersebar di 14 kecamatan menjadi kendala dalam implementasi kebijakan KIA karena jauhnya jarak dan sulitnya akses jalan ke beberapa wilayah sehingga berpengaruh terhadap capaian persentase kepemilikan dan penerbitan KIA, kurangnya sumber daya peralatan yang dimiliki oleh Disdukcapil Kabupaten Sintang untuk melakukan pencetakan KIA juga menjadi penghambat dimana jumlah peralatan yang ada tidak sebanding

dengan jumlah anak sebagai wajib KIA yang seharusnya melakukan pencetakan sehingga berakibat pada keterlambatan dalam proses pencetakan dan penerbitan KIA menjadi tidak sesuai dengan jadwal pengambilan yang seharusnya. Terjadinya keterlambatan dalam pencetakan KIA menyebabkan persentase kepemilikan KIA di Kabupaten Sintang sebesar 15,46% belum dapat mencapai target nasional yaitu 30% dari jumlah wajib KIA keseluruhan. Selain itu, partisipasi dan kesadaran masyarakat yang belum optimal dalam pembuatan KIA juga mempengaruhi capaian persentase kepemilikan KIA karena fungsi KIA belum terlalu dirasakan manfaatnya secara langsung sehingga KIA dianggap tidak terlalu penting dan tidak adanya sanksi yang diberikan pemerintah jika belum membuat KIA. Kondisi demikian akan menjadi hambatan dan kendala dalam implementasi kebijakan KIA sehingga menyebabkan belum terlaksananya kebijakan dengan baik dan belum optimalnya capaian implementasi kebijakan tersebut.

Oleh karena itu peneliti menggunakan teori Edward III yang di dalamnya terdapat empat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Indikator yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut diharapkan dapat mendeskripsikan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sintang belum optimal sehingga tujuan dari implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) dapat tercapai secara efektif dan efisien.

Gambar 2.1
Kerangka Pikir Penelitian



Sumber: Peneliti, 2022

2.9 Pertanyaan Penelitian

Pertanyaan penelitian merupakan hasil dari pemaparan perumusan masalah yang menjadi salah satu pencapaian tujuan dalam kebijakan. Adapun pertanyaan penelitian dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana komunikasi para implementor dalam implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sintang?
2. Bagaimana sumber daya dalam implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sintang?
3. Bagaimana disposisi atau sikap para implementor dalam implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sintang?
4. Bagaimana struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sintang?