

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Kebijakan Publik**

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas mencakup beberapa bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya.

Menurut Nugroho (2008:152) kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh Negara, khususnya pemerintah sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan Negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantarkan masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju masyarakat yang dicita-citakan. Definisi ini mengandung pengertian bahwa kebijakan publik adalah strategi yang dibuat oleh pemerintah untuk merealisasikan tujuan Negara.

Menurut Anderson dalam Tahir (2014:12) kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Selanjutnya Anderson dalam Tahir (2014:21) mengklarifikasi kebijakan, policy, menjadi dua: substantif dan procedural. Menurut pendapat Anderson kebijakan adalah suatu sikap dari sekelompok orang yang untuk menunjukkan bahwa mereka mempunyai tujuan yang sama untuk memecahkan serta menyelesaikan suatu masalah yang ditemui dalam melaksanakan suatu kebijakan

## **2.2 Implementasi Kebijakan Publik**

Menurut Van Meter Van Horn dalam Leo Agustino (2008:139) menyatakan, Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (dan kelompok), pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Definisi ini menitikberatkan pada cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang.

Mazmanian dan Sabatier (Wahab, 2001:68) implementasi kebijakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan eksekutif yang penting atau badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, sebab secara tegas tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dengan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya. Menurut mazmanian dan sebatier implementasi kebijakan adalah sebuah peraturan-peraturan yang dibuat dan diputuskan bersama dengan melihat masalah-masalah yang akan diatasi serta mencapainya dengan berbagai pelaksanaan.

### **2.2.1 Model Implementasi Kebijakan**

Dalam penelitian ini penelitian peneliti menggunakan Model Implementasi Kebijakan yang dikembangkan oleh Edward III. Menurut model yang dikembangkan oleh Edward III (Nugroho:2008;447), ada 4 faktor yang mempengaruhi terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu

kebijakan yaitu, komunikasi, faktor sumber daya, disposisi, dan birokrasi, empat faktor tersebut menjadi criteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

#### 1. Komunikasi

Komunikasi memegang peran penting dalam implementasi kebijakan, dalam komunikasi terdapat unsur-unsur esensial dalam implementasi kebijakan, Edward III menjelaskan tiga hal penting dalam proses komunikasi yaitu :

##### a. Transmisi

Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan sesuatu yang baik pula, seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya suatu pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkat birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan

##### b. Kejelasan

Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan, ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan

##### c. Konsistensi

Perintah yang diberikan dalam pelaksana suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diharapkan untuk dijalankan). Karena jika

perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi para pelaksana.

Subtansi kebijakan harus dipahami oleh para pelaksana dengan sebaik-baiknya. Kebijakan harus dikomunikasikan dengan jelas, akurat dan konsisten. Apabila dalam penyampaian ini kebijakan tidak jelas dan tidak akurat akan berakibat pada penafsiran yang salah terhadap isi kebijakan tersebut atau bahkan bisa bertentangan. Edward III (2002:26) ada empat faktor terjadinya ketidakjelasan kebijakan publik, keinginan tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari suatu pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembuat kebijakan.

## 2. faktor sumber daya

Walaupun suatu kebijakan sudah dikomunikasikan dengan jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kurang sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal dikertas menjadi dokumen saja. (Subarsono, 2010:91)

Menurut Goerge C. Edward III (dalam Agustino, 2012:151) indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu :

- a. Staf : sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf, kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencakupi, memadai,

ataupun tidak kompeten dibidangnya. Pembahasan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup , tetapi diperlukan juga kecakupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kepelabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

- b. Informasi, dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan saat mereka diberi perintah. Kedua, informasi mengenai data ke patuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan, implementor harus mengetahui apakah irang yang terlibat dalam pelaksana kebijakan patuh terhadap hukum.
- 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. Ketika wewenang nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Disitu pihak, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh

para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.

- d. Fasilitas, fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan, implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tidak akan berhasil.

### 3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga kurang efektif (Subarsono, 2010:91).

Hal-hal penting yang harus dicermati oleh variabel disposisi menurut Edward III (dalam Agustino, 2012:152) adalah :

- a. Pengangkatan birokrat, disposisi atau pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang

memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus kepentingan warga.

- b. Insentif, Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan cara memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan pada kepentingannya sendiri, maka manipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

#### 4. Struktur Birokrasi

Birokrasi adalah badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar ataupun tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan secara kolektif, dalam rangka memecahkan masalah masalah sosial dalam kehidupan modern. Struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan (Subarsono, 2012:92).

Dua karakteristik menurut, Edward III (dalam Agustino, 2012:153) yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik, adalah melakukan Standar Operating Prosedure (SOP), dan melaksanakan Fragmentasi. SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (pelaksana kebijakan/administrasi/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-

kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar yang dibutuhkan warga). Sedangkan pelaksana fragmentasi adalah upaya penyeberan tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas diantara beberapa unit kerja.

### **2.3 Hasil Penelitian yang relevan**

Penulis meninjau beberapa penelitian yang relevan sebelumnya sebagai rujukan dan sebagai referensi dalam menulis adalah sebagai berikut :

1. Irfan Fajri dengan judul Implementasi KTP-el di Kabupaten Pati sebagai rujukan penelitian. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yudiris sosiologis, yang didukung dengan data primer dan sekunder.

Dalam penelitian ini beberapa kendala yang timbul dalam implementasi program KTP-el di Kabupaten Pati, salah satunya adalah dari pemerintah sendiri yaitu datangnya alat perekaman yang tidak datang pada tepat waktunya sehingga menjadi terhambatnya proses perekaman KTP-el di Kabupaten Pati.

Sedangkan penelitian yang saya lakukan berada di Kabupaten Sambas menggunakan metode kualitatif dengan analisis deskriptif. Kendala yang dihadapi adalah masih terdapat 2746 orang datanya yang *Duplicate Record* pada proses Pembuatan KTP-el di Kecamatan Sambas.



2. Mitra Anugrah, F dengan judul Implementasi Pelayanan e-KTP di Kecamatan Gading Rejo Kota Pasuruan. Terdapat tiga faktor utama yang sangat berpengaruh dalam menunjang efektivitas implementasi suatu kebijakan, yaitu badan pelaksana, kelompok sasaran dan lingkungan.

Penelitian menggunakan jenis penelitian deskriptif melalui pendekatan kualitatif, prosedur pelayanan e-KTP sudah sesuai, namun beberapa kendala seperti peralatan yang sangat minim, SDM petugas layanan masih kurang profesional, terlebih sebagian warga ada yang kurang memahami masalah prosedur pelayanan e-KTP.

Sedangkan penelitian yang saya lakukan berada di Kabupaten Sambas menggunakan metode kualitatif dengan analisis deskriptif. Kendala yang dihadapi adalah masih terdapat 2746 orang datanya yang Duplicate Record pada proses Pembuatan KTP-el di Kecamatan Sambas.

#### **2.4 Kerangka Pikir Penelitian**

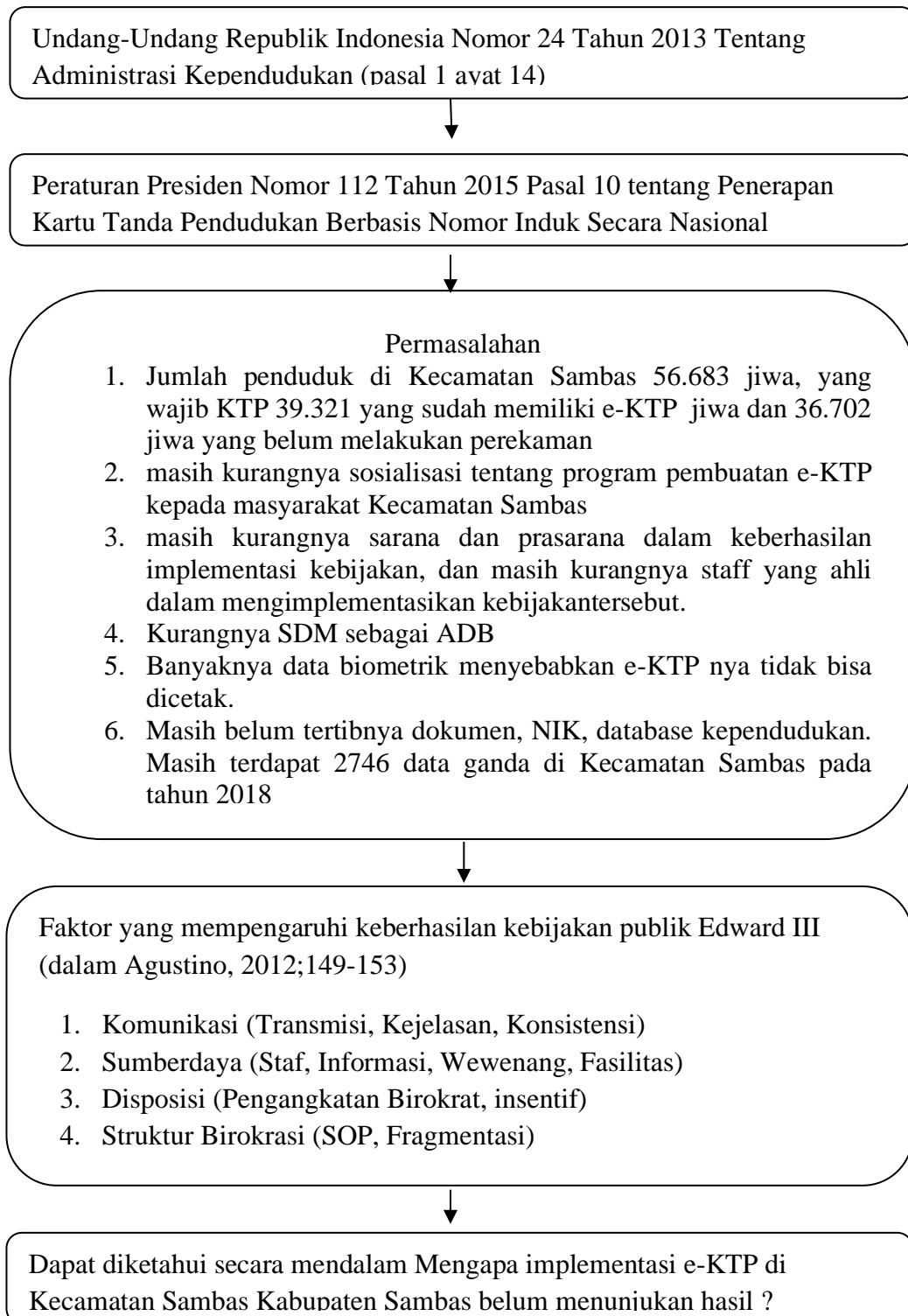
Kerangka pikir penelitian ini mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan, pasal ini berbunyi : Kartu Tanda Penduduk Elektronik, selanjutnya disingkat e-KTP, adalah Kartu Tanda Penduduk yang dilengkapi chip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi pelaksana.

Mengerucut pada Peraturan Presiden Nomor No.112 Tahun 2015 Pasal 10 tentang perubahan keempat atas Perpres No.26 Tahun 2009 disebutkan bahwa

KTP non elektronik tetap berlaku bagi penduduk yang belum mendapatkan e-KTP sampai dengan paling lambat tanggal 31 Desember 2014, namun kenyataannya tidak demikian karena sampai pada saat ini masih banyak yang menggunakan KTP non elektronik karena belum mendapatkan e-KTP.

Menurut Edward III ada empat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Permasalahan yang terjadi di kecamatan Sambas Kabupaten Sambas dalam Hal ini implementasi program e-KTP adalah masih terdapat 2746 orang warga yang KTP-el nya tidak dapat dicetak karena Duplicated Record.

Tabel 2.1 Kerangka Pikir Penelitian



## 2.5 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang permasalahan dan kajian teori yang telah dikemukakan, maka pertanyaan penelitian meliputi:

1. Bagaimana komunikasi Koordinasi implementor dengan pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi baik internal maupun eksternal.
2. Bagaimana Ketersediaan SDM dalam proses implementasi program pembuatan e-KTP?
3. Apa yang mempengaruhi kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan kebijakan antara lain pengetahuan, pemahaman, dan pendalaman terhadap kebijakan?
4. Bagaimana Kemampuan implementor dalam melaksanakan pelayanan e-KTP sesuai dengan peraturan yang berlaku yaitu petunjuk teknis dan petunjuk pelaksana?