

## BAB II

### KAJIAN TEORI

#### 2.1 Kebijakan Publik

Secara singkat, kebijakan dapat diartikan sebagai aturan dalam bentuk tertulis dan keputusan resmi suatu organisasi yang mengatur segala aspek kehidupan manusia, baik dalam lingkup publik maupun privat. Tujuan kebijakan adalah mengintegrasikan pengetahuan ke dalam suatu disiplin yang menyeluruh (*overarching*) untuk menganalisis pilihan publik dan pengambilan keputusan sehingga ia ikut berperan dalam demokratisasi masyarakat, Parsons dalam (Rahayu Kusuma Dewi 2016:15)

Istilah kebijakan bukan hal asing bagi kita. Dalam kehidupan sehari-hari, istilah kebijakan sering digunakan secara luas, misalnya Kebijakan Ekonomi Indonesia, Kebijakan Pendidikan Nasional, Kebijakan Impor dan Ekspor, dan sebagainya. Kebijakan juga dapat dipakai untuk sesuatu yang lebih mikro, khususnya kebijakan dalam pemerintahan, seperti Kebijakan Presiden, Kebijakan Menteri, Kebijakan Gubernur, Kebijakan Bupati/Walikota, dan sebagainya.

*Oxford Learner's Pocket Dictionary*, dalam (Rahayu Kusuma Dewi 2016:15) mendefinisikan kebijakan sebagai suatu perencanaan dari berbagai tindakan yang telah disetujui atau dipilih oleh sebuah partai politik, bisnis, dan lain-lain. Dalam konteks yang lain, kebijakan juga dapat diartikan sebagai kontrak asuransi tertulis.

Secara umum, istilah "kebijakan" atau *policy* digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya pejabat, kelompok, ataupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Kebijakan sebagai kajian harus diartikan sebagai pernyataan kehendak yang diikuti oleh unsur pengaturan dan/atau paksaan sehingga dalam pelaksanaannya, kebijakan yang diterapkan dapat mencapai tujuan yang dikehendaki. Oleh karena itu, pelaksanaan kebijakan memerlukan kekuasaan (*power*) dan wewenang (*authority*) untuk membina kerja sama dan meredam serta menyelesaikan berbagai kemungkinan konflik sebagai akibat dari pencapaian kehendak.

Menurut Ealau dan Prewitt dalam (Rahayu kusuma dewi, 2016:16), kebijakan adalah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari pihak yang membuatnya maupun pihak yang menaatinya (yang terkena kebijakan itu). Titmuss mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan pada tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan senantiasa berorientasi pada masalah (*problem-oriented*) dan berorientasi pada tindakan (*action-oriented*).

Oleh karena itu, kebijakan pada dasarnya merupakan ketentuan yang dijadikan pedoman atau petunjuk bagi setiap usaha untuk mencapai tujuan sehingga setiap kegiatan memiliki kejelasan dalam bergerak. Dengan kata lain, kebijakan adalah ketetapan yang memuat berbagai prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Adapun istilah publik (*public*) memiliki pengertian yang sangat bervariasi menurut pengertian umum, masyarakat, dan negara. Publik dalam pengertian "umum" atau masyarakat, misalnya: penawaran umum (*public offering*), milik umum (*public ownership*), perusahaan umum (*public utility*), hubungan masyarakat (*public relations*), pelayanan masyarakat (*public service*), dan kepentingan umum (*public interest*). Adapun dalam pengertian "negara" adalah otoritas negara (*public authorities*), bangunan negara (*public building*), penerimaan negara (*public revenue*), dan sektor negara (*public sector*).

## 2.2 Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan terjemahan dari kata *implementation*, berasal dari kata kerja *to implement*. *Webster's Dictionary* (1979:914) dalam (Rahayu Kusuma Dewi 2016:153), *to implement* berasal dari bahasa Latin, *implementum* dari asal kata *impere* dan *plere*. Kata *implere* dimaksudkan *to fill up; to fill in* yang artinya mengisi penuh; melengkapi, sedangkan *plere* maksudnya *to fill*, yaitu mengisi. Selanjutnya, kata *to implement* dimaksudkan sebagai (1) *to carry into effect; to fulfill; accomplish*, membawa suatu hasil (akibat); melengkapi, dan menyelesaikan; (2) *to provide with the means for carrying out into effect or fulfilling; to give practical effect to*, menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu; memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu; (3) *to provide or equip with implements*, menyediakan atau melengkapi dengan alat.

Dengan demikian, secara etimologis, implementasi merupakan suatu aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil.

Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil. Implementasi kebijakan merupakan tindak lanjut dari adanya sebuah kebijakan tertentu. Pada tahap ini, perlu adanya upaya atau usaha yang dilakukan oleh pemerintah agar dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut bisa sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri. Implementasi kebijakan publik merupakan sesuatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi ‘macan kertas’ apabila tidak berhasil dilaksanakan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan publik perlu dilakukan dengan pertimbangan-pertimbangan berbagai faktor, agar kebijakan publik yang dimaksud benar-benar dapat berfungsi sebagai alat untuk merealisasikan harapan yang diinginkan. Dengan kata lain, implementasi kebijakan publik merupakan upaya untuk merealisasikan suatu keputusan atau kesepakatan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Charles O. Jones (1996) (dalam widodo 2018:86) mengatakan bahwa: Implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program dengan memperhatikan tiga aktivitas utama kegiatan. Menurut Jones, ketiga aktivitas tersebut dapat mempengaruhi implementasi kebijakan. Yang pertama: Organisasi, pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unitunit serta metode untuk menunjang agar program berjalan; Kedua: Interpretasi, menafsirkan agar program menjadi rencana dan

pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan, dan; Ketiga: Aplikasi (penerapan), berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan rutin yang meliputi penyediaan barang dan jasa.

Kemudian Jones mengartikan bahwa implementasi sebagai *getting the job done and doing it* (dalam Widodo 2018:86). Pengertian tersebut merupakan pengertian yang sangat sederhana. Akan tetapi, dengan kesederhanaan rumusan seperti itu tidak berarti implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Menurut Jones, pelaksanaan kebijakan menuntut adanya beberapa syarat, antara lain adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasional yang dalam hal ini sering disebut resources. Oleh karena itu, lebih lanjut Jones merumuskan batasan implementasi sebagai “*a process of getting additional resources so as to figure out what is to be done*” (dalam Widodo 2018:86). Dalam hal ini implementasi merupakan proses penerimaan sumberdaya tambahan sehingga dapat menyelesaikan apa yang seharusnya dilaksanakan.

Berdasarkan pendapat para ahli dalam pemaparan mengenai pengertian implementasi diatas, maka peneliti menyimpulkan bahwa implementasi adalah suatu proses pelaksanaan atas perumusan kebijakan yang sebelumnya ditetapkan oleh pembuat kebijakan (*Implementors*).

### **2.3 Proses Implementasi Kebijakan Publik**

Gupta (Yeremias T., 1995) (dalam Herabudin, 2016:146) Menjelaskan bahwa proses implementasi kebijakan publik adalah tahapan yang dilakukan

setelah kebijakan diadopsi (*adopted*) atau disahkan oleh yang memiliki otoritas untuk kebijakan yang bersangkutan. Dengan demikian, implementasi kebijakan publik sering dikaitkan dengan proses administratif yang ditemukan banyak proses dan aktivitas organisasional dalam proses dan pendekatan yang dilakukannya Berdasarkan pandangan tersebut, dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan publik tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran (*target group*), tetapi menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Jadi yang perlu mendapat perhatian dan persiapan dalam proses implementasi kebijakan publik yaitu pada interpretasi, organisasi, penyediaan resource, dan manajemen program, serta penyediaan layanan dan manfaat pada publik. Atas dasar ini, maka masalah implementasi semakin jelas dan luas. Proses implementasi merupakan proses yang memerlukan tindakan-tindakan sistematis dari pengorganisasian, interpretasi, dan aplikasi.

Menurut Charles O'Jones (dalam Widodo, 2018:90-94) menjelaskan proses implementasi kebijakan publik mencakup beberapa tahapan yang harus dilakukan diantaranya adalah: Tahap Pengorganisaian (*to Organized*). Tahap interpretasi (*interpretation*) dan Tahap aplikasi (*Application*).

## 1. Tahap pengorganisasian

Tahap pengorganisasian ini lebih mengarah pada proses kegiatan pengaturan dan penetapan siapa yang menjadi pelaksana kebijakan (penentu lembaga organisasi), mana yang akan melaksanakan, dan siapa pelakunya, penetapan anggaran (berapa besarnya anggaran yang diperlukan, dari mana sumbernya, bagaimana menggunakan dan mempertanggungjawabkan), penetapan prasarana dan sarana apa yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, penetapan tata kerja juklak dan juknis dan penetapan manajemen pelaksana kebijakan termasuk penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi pelaksana kebijakan. Beberapa aspek yang perlu diperhatikan dalam tahap pengorganisasian menurut Widodo (2018:91-93):

### a. Pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*)

Pelaksana kebijakan (*policy implementation*) sangat tergantung kepada jenis kebijakan apa yang akan dilaksanakan, namun setidaknya pelaksana kebijakan dapat diidentifikasi di antaranya Dinas, Badan kantor, unit pelaksana teknis (UPT) dilingkungan pemerintah daerah Sector swasta (*private sectors*). Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan Komponen masyarakat. Penetapan pelaku kebijakan bukan sekedar menetapkan lembaga mana yang melaksanakan dan siapa saja yang melaksanakan, tetapi juga melaksanakan tugas pokok, fungsi, kewenangan dan tanggungjawab dari masing-masing pelaku kebijakan tersebut.

b. Standar Prosedur Operasi (*Standart Operating Procedure*)

Mengenai Standar Prosedur Operasi (*Standart Operating Procedure*), setiap melaksanakan kebijakan perlu ditetapkan *standart operating procedure* (SOP) sebagai pedoman, petunjuk, tuntutan, dan referensi bagi para pelaku kebijakan agar mereka mengetahui apa yang harus disiapkan dan dilakukan, siapa sasarannya, dan hasil apa yang ingin dicapai dari pelaksanaan. Kebijakan tersebut. Selain itu, SOP dapat pula digunakan untuk mencegah timbulnya perbedaan dalam bersikap dan bertindak ketika dihadapkan pada permasalahan pada saat mereka melaksanakan kebijakan. Oleh karena itu, setiap kebijakan yang dibuat perlu prosedur tetap (protap) atau prosedur baku berupa standar prosedur operasi dan standar pelayanan minimal (SPM).

c. Sumber Daya Keuangan dan Peralatan

Sumber Daya Keuangan dan Peralatan juga sangat berpengaruh. Langkah yang perlu ditetapkan yaitu berapa besarnya anggaran dan dari mana sumber anggaran tadi. Besarnya anggaran untuk melaksanakan kebijakan tentunya sangat bergantung pada macam dan jenis kebijakan yang dilaksanakan. Namun sumber anggaran setidaknya dapat ditetapkan antara lain berasal dari pemerintah pusat APBN, APBD, sektor swasta, swadaya masyarakat dan lain sebagainya.

Demikian pula macam jenis dan besar kecilnya peralatan yang diperlukan sangat bervariasi dan tergantung pada macam dan jenis

kebijakan yang dilaksanakan. Meskipun demikian, yang lebih penting untuk diketahui dan ditegaskan adalah untuk melaksanakan kebijakan perlu didukung oleh peralatan yang memadai. Tanpa peralatan yang cukup dan memadai akan dapat mengurangi efektivitas dan efisiensi dalam melaksanakan kebijakan.

d. Penetapan Manajemen Pelaksanaan Kebijakan

Manajemen pelaksana kebijakan dalam hal ini lebih dikenakan pada penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi dalam melakukan sebuah kebijakan. apabila pelaksanaan kebijakan melibatkan lebih dari satu lembaga (pelaku kebijakan) maka harus jelas dan tegas pola kepemimpinan yang digunakan, apakah menggunakan pola kolegal, atau ada salah satu lembaga yang ditunjuk sebagai koordinator. Bila ditunjuk salah satu diantara pelaku kebijakan untuk menjadi koordinator biasanya lembaga yang terkait erat dengan pelaksanaan kebijakan yang diberi tugas sebagai *leading* sektor bertindak sebagai koordinator dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

e. Penetapan jadwal Kegiatan

Tahapan terakhir dalam pengorganisasian yaitu penerapan jadwal kegiatan. Agar kinerja pelaksana kebijakan menjadi baik setidaknya dari dimensi proses kebijakan, maka perlu ada penetapan jadwal pelaksanaan kebijakan. Jadwal penetapan tadi harus diikuti dandipatruhi secara konsisten oleh para pelaku kebijakan. Jadwal pelaksanaan kebijakan ini penting, tidak saja dijadikan sebagai

pedoman dalam melaksanakan kebijakan, tetapi sekaligus dapat dijadikan sebagai standar untuk menilai kinerja pelaksana kebijakan, terutama dilihat dari dimensi proses pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, setiap pelaksanaan kebijakan perlu ditegaskan dan disusun jadwal pelaksanaan kebijakan.

## **2. Tahap Interpretasi (*to interpretation*)**

Menurut Widodo (2018:90) tahap interpretasi merupakan tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak kedalam kebijakan bersifat teknis operasional. Kebijakan umum atau kebijakan strategis (*strategic policy*) dan kebijakan manajerial akan di jabarkan kedalam kebijakan teknis operasional (*Operational Policy*).

Beberapa aspek yang harus diperhatikan dalam tahap interpretasi menurut Widodo (2018:90-91) adalah:

### **a. Isi dan tujuan dipahami**

Memahami isi dan tujuan dari sebuah kebijakan sangat diperlukan untuk terselenggaranya atau terlaksananya kebijakan tersebut. Pemahaman isi dan tujuan ini harus dilakukan oleh para implementornya dan disampaikan kepada masyarakat terutama sasaran kebijakan.

### **b. Sosialisasi**

Sosialisasi adalah penyampaian informasi kepada masyarakat yang dilakukan secara terbuka dan berkala, agar masyarakat mengetahui kebijakan yang telah dibuat dan dampaknya kepada

masyarakat. membuat mereka merasa mau turut ambil bagian dalam rangka menyukseskan kebijakan tersebut.

c. Dukungan masyarakat

Dukungan masyarakat adalah tanggapan dan respon yang disampaikan oleh masyarakat terutama sasaran kebijakan, sehingga membuat masyarakat mau turut ambil bagian dalam rangka mensukseskan kebijakan tersebut.

**3. Tahap Aplikasi (*to Application*)**

Tahap aplikasi merupakan tahap penerapan rencana proses implementasi kebijakan ke dalam realitas nyata. Tahap aplikasi merupakan perwujudan dari pelaksanaan masing-masing kegiatan dalam tahapan yang telah disebutkan sebelumnya (Widodo, 2018:94). Aktivitas aplikasi merupakan aktivitas penyediaan pelayanan secara rutin, pembayaran atau lainnya sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan yang ada (*routine provision of service, payment, or other agree upon objectives or insruments*) (Widodo, 2018:89). Sebagaimana tujuan-tujuan yang bersifat pragmatis lainnya. Aplikasi sangat erat kaitannya dengan kegiatan-kegiatan lain, yaitu sebuah proses dinamis karena berhubungan dengan kegiatan kebijakan lainnya dalam kemanusiaan yang mana seseorang mencoba melakukan pekerjaannya.

## 2.4 Hasil penelitian yang Relevan

Hasil penelitian yang relevan sangat membantu peneliti dalam mendukung penelitian yang dilakukan, karena hasil penelitian yang relevan dapat dijadikan sebagai tolak ukur bahan perbandingan dalam penelitian.

**Tabel 2.1**  
**Hasil Penelitian yang relevan**

No	Judul/tahun	Penulis	Hasil	Relevansi	Perbedaan
1	Efektivitas Pelaksanaan Program Kartu Identitas Anak (KIA) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Cilegon Tahun 2017	Linda Rahmawati	Dari hasil penelitian tersebut dapat dianalisa perbandingan dengan penelitian yang akan dilakukan bahwa penelitian terdahulu tersebut fokus pada efektivitas dari pelaksanaan kartu identitas anak di Kota Cilegon	Peneliti melakukan penelitian yakni meneliti Program Kartu Identitas Anak di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.	Perbedaannya adalah penelitian tersebut menggunakan metode kuantitatif, sedangkan yang akan peneliti saat ini tulis peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif.
2	Implementasi Kebijakan Kartu Identitas Anak Di Kabupaten Sekadau Provinsi Kalimantan Barat. Tahun	Liana Fajar Sukma	Hasil penelitian diketahui bahwa Implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak di Kabupaten Sekadau	Informan kunci adalah Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, kepala Bidang Pendaftaran Penduduk Dinas Kependudukan	Perbedaannya adalah pada penelitian ini fokus penelitian pada faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan dari program Kartu

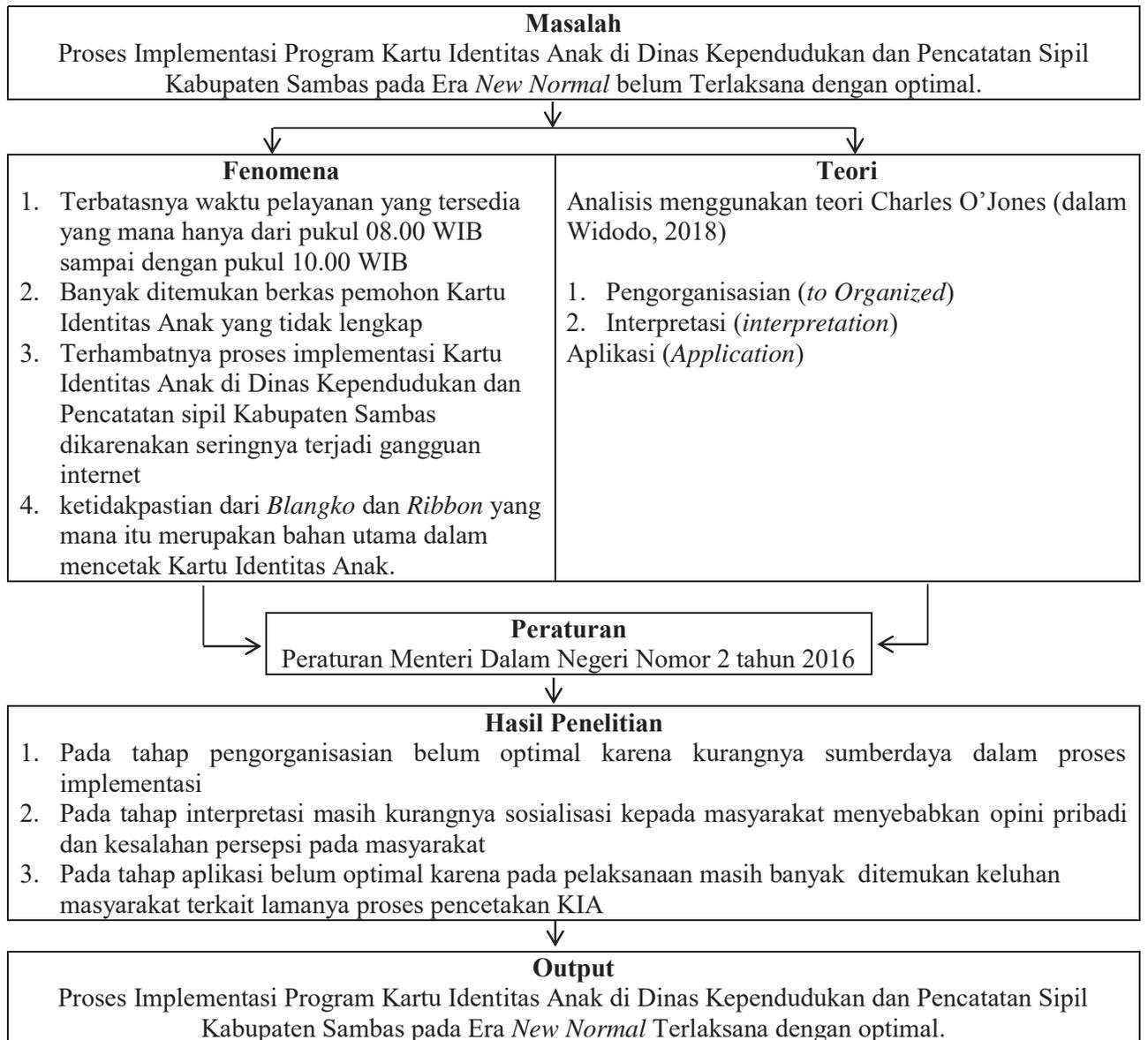
	2017		<p>Kalimantan Barat belum berhasil. Indikasi ini sebagaimana yang terlihat dari minimnya kualitas dan kuantitas Sumber Daya Manusia dan sarana dan prasarana terutama peralatan komputer yang masih kurang, kegiatan sosialisasi yang dilakukan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sekadau belum optimal dan menjangkau keseluruhan warga masyarakat</p>	<p>dan Pencatatan Sipil. Pegawai loket layanan Kartu Identitas Anak, Pegawai yang bertugas sebagai operator penerbitan Kartu Identitas Anak, Orangtua/wali anak yang mengurus KIA.</p>	<p>Identitas Anak. Sedangkan pada penelitian yang akan peneliti saat ini tulis fokus penelitian pada bagaimana proses implementasi program Kartu Identitas Anak pada era <i>New Normal</i>.</p>
--	------	--	---	--	---

*Sumber: Hasil olahan Peneliti. 2022*

## 2.5 Alur Pikir Penelitian

Alur pikir penelitian ini dapat digambarkan, sebagai berikut:

**Gambar 2.1**  
**Alur Pikir Penelitian**



*Sumber: Hasil olahan Peneliti. 2022*

## 2.6 Pertanyaan Penelitian

1. Bagaimana pengorganisasian dalam Implementasi program Kartu Identitas Anak di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sambas pada era *New Normal* ?
2. Bagaimana interpretasi dalam Implementasi program Kartu Identitas Anak di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sambas pada era *New Normal* ?
3. Bagaimana aplikasi dalam implementasi program Kartu Identitas Anak di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sambas pada era *New Normal*?