

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Teori**

##### **2.1.1 Konsep Kebijakan Publik**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya, pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Sedangkan menurut Anderson (dalam Agustino, 2008:7) memberikan pengertian atas definisi kebijakan publik, dalam bukunya *public policy making*, sebagai berikut

“Serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan“. Konsep kebijakan ini menitikberatkan pada apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan atau dimaksud. Dan hal ini yang membedakan kebijakan dari suatu keputusan yang merupakan pilihan diantara beberapa alternatif yang ada.

Carl Friedrich (dalam Panji Santoso, 2008:35) mendefinisikan kebijakan publik sebagai: “Seperangkat tindakan yang dilakukan pemerintah dengan suatu tujuan dan arahan untuk mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan”.

Menurut Carl Friedrich (dalam Agustino, 2012:7) mengatakan bahwa kebijakan adalah “Serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana

terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.” Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan dari pada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Kebijakan publik adalah bentuk faktual upaya setiap pemerintah untuk memajemen kehidupan bersama yang disebut dengan negara dan bangsa (Nugraha, 2009:14). Pernyataan diatas menegaskan, bahwa kebijakan publik merupakan faktor kritikal bagi kemajuan atau kemunduran bagi suatu negara atau bangsa, keputusan yang dibuat negara khususnya pemerintah adalah bertujuan sebagai strategi merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang di cita-citakan.

Anderson (dalam Winarno, 2012:21), menyatakan bahwa “kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan”. Kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang ditetapkan oleh orang/individu atau lembaga yang bertujuan untuk mengatasi persoalan yang ada beserta tindakan-tindakan yang akan diambil untuk menyelesaikan suatu permasalahan.

Kebijakan publik juga disebut sebagai *public policy*, berarti suatu peraturan untuk mengatur kehidupan bersama dan harus ditaati bersama, Charles O. Jones (dalam Winarno, 2012:19), mengungkapkan istilah kebijakan digunakan dalam praktek sehari-hari, namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan, program, keputusan, standar, proposal, dan desain akhir.

Solichin Abdul Wahab (2008, 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- i) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Widodo (2008: 126) Alternatif rekomendasi kebijakan tentang nasib kebijakan publik memiliki beberapa hal berikut :

1. Program perlu diteruskan;
2. Program perlu diteruskan dengan suatu perbaikan;
3. Program perlu direplikasikan ditempat lain atau memperluas berlakunya proyek;
4. Program harus dihentikan.

Berdasarkan masalah yang penulis angkat, kebijakan publik dalam permasalahan penelitian ini adalah kebijakan pada pembuatan akta kematian. Kebijakan tersebut untuk membantu kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah dalam proses pelaksanaan administrasi pemerintah yang menggunakan data kependudukan, khususnya data kematian penduduk.

## **2.2 Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan menjadi proyek-proyek dan

akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Fungsi dan tujuan implementasi ialah membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik (politik) dapat diwujudkan sebagai “outcome” (hasil akhir) dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah (Tachjan, 2008:26). Artinya implementasi yang telah dilaksanakan akan membuahkan hasil. Tentunya hasil tersebut sangat tergantung pada bagaimana implementasi kebijakan publik tersebut dilakukan. Jika implementasi dilakukan secara baik sesuai dengan ketentuan yang telah dibuat maka hasil yang diterima akan baik, begitu juga sebaliknya.

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Subarsono, 2011:99), ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu :

1) Standar dan sasaran kebijakan

Setiap kebijakan publik harus mempunyai standar suatu sasaran kebijakan jelas dan terukur. Dengan ketentuan tersebut tujuannya dapat terwujudkan. Dalam standar sasaran kebijakan tidak jelas, sehingga tidak bisa terjadi multi-interpretasi dan mudah menimbulkan kesalahpahaman dan konflik di antara para agen implementasi.

2) Sumber daya

Dalam suatu implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia (*human resources*) maupun sumber daya materi (*matrial resources*) dan sumber daya metode (*method resources*). Dari ketiga

sumber daya tersebut, yang paling penting adalah sumber daya manusia karena disamping sebagai subjek implementasi kebijakan juga termasuk objek kebijakan publik.

### 3) Hubungan antar organisasi

Dalam program implementasi kebijakan sebagai realitas dari program kebijakan perlu hubungan yang baik antar instansi yang terkait, yaitu dukungan komunikasi dan koordinasi. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program tersebut. Komunikasi dan koordinasi merupakan salah satu inti dari sebuah organisasi agar program-programnya tersebut dapat direalisasikan dengan tujuan serta sasarannya.

### 4) Karakteristik agen pelaksana

Dalam suatu implementasi kebijakan agar mencapai keberhasilan maksimal harus diidentifikasi dan diketahui karakteristik agen pelaksana yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, semua itu akan mempengaruhi implementasi suatu program kebijakan yang telah ditentukan.

### 5) Disposisi Implementor

Dalam implementasi kebijakan sikap atau disposisi implementor ini dibedakan menjadi tiga hal, yaitu :

- a) respon implementor terhadap kebijakan, yang terkait dengan kemauan implementor untuk melaksanakan kebijakan publik;
- b) kondisi, yakni pemahaman terhadap kebijakan publik;

c) intens disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki tersebut.

6) Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi

Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada dilingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

Menurut Marilee S. Grindle (dalam Subarsono, 2011:93), bahwa keberhasilan merupakan proses implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh dua variabel yang fundamental, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

1. Variabel isi kebijakan

Variabel isi kebijakan mencakup hal sebagai berikut, yaitu :

- (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan;
- (2) jenis manfaat yang diterima oleh target group;
- (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan oleh kebijakan;
- (4) apakah letak sebuah program sudah tepat;
- (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci; dan

(6) sumber daya yang disebutkan apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai

## 2. Variabel lingkungan kebijakan

Variabel lingkungan kebijakan mencakup hal-hal sebagai berikut:

- (1) sebesar besar kekuatan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan;
- (2) karakteristik institusi dan rezim yang berkuasa;
- (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Menurut Teori Charles O. Jones (dalam Widodo, 2012) menjelaskan proses implementasi kebijakan publik mencakup beberapa tahapan yang harus dilakukan adalah:

### 1. Tahapan Organisasi

Aktivitas organisasi yang merupakan suatu upaya untuk menetapkan dan menata kembali sumber daya. Unit-unit, dan metode-metode yang mengarah pada upaya mewujudkan dan merealisasikan kebijakan menjadi hasil outcome sesuai dengan apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan. Ada beberapa bagian dalam tahap organisasi ini.

#### (a.) Pelaksanaan kebijakan

Pelaksanaan kebijakan sangat tergantung pada jenis kebijakan apa yang akan dilaksanakan, namun setidaknya dapat diidentifikasi sebagai berikut:

### 1. Dinas, badan, kantor, unit pemerintah daerah.

2. Sektor swasta (private)
  3. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)
  4. Komponen masyarakat.
- (b.) Standar Operasional dan Prosedur (SOP)

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 digunakan untuk mencegah timbulnya perbedaan dalam bersikap dan bertindak ketika dihadapkan pada permasalahan ketika menjalankan kebijakan. Oleh karena itu, setiap kebijakan yang dapat memerlukan prosedur tetap atau prosedur baku, berupa standar operasi atau Standar Pelayanan Minimal (SLM).

- (c.) Sumber Daya Keuangan dan Peralatan.

Setelah ditetapkan siapa yang menjadi pelaku kebijakan dan standar prosedur operasi, selanjutnya perlu ditetapkan berapa besarnya anggaran dan dari mana sumber anggaran tadi, peralatan apa yang dibutuhkan untuk melaksanakan suatu kebijakan. Ditentukan berapa besarnya anggaran dari mana sumbernya, serta peralatan yang dibutuhkan untuk melaksanakan kebijakan dan macam jenis dan besar kecilnya peralatan yang diperlukan sangat tergantung dari sumber keuangan berasal dari APBD ataupun APBN. Tanpa peralatan yang cukup dan memadai akan dapat mengurangi efektifitas dan efisien dalam melaksanakan kebijakan.

## 2. Tahap Interpretasi

Tahap interpretasi merupakan tahap penjabaran sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak kedalam kebijakan yang bersifat teknis operasional, kebijakan umum atau kebijakan strategi akan dijabarkan dalam kebijakan teknis operasional. Aktivitas interpretasi (penafsiran) substansi dari suatu kebijakan kedalam bahasa yang lebih mudah dan operasional sehingga dapat di laksanakan dan diterima oleh para pelaku dan sasaran kebijakan. Penafsiran oleh para pelaksana agar kebijakan menjadi jelas dan dapat diterima serta dapat dilaksanakan. Interpretasi memuat rencana yang matang dukungan dana yang memadai, dan sesuai dengan tujuan perumus kebijakan. Pada tahap interpretasi, meliputi beberapa hal berupa.

### (a.) Isu dan tujuan mudah dipahami.

Memahami isu dan tujuan dari sebuah kebijakan sangat diperlukan untuk terselenggaranya kebijakan tersebut. Pemahaman isu dan tujuan harus dilakukan oleh para implementor dan disampaikan pada masyarakat terutama sasaran kebijakan.

### (b.) Sosialisasi.

Penyampaian informasi kepada masyarakat yang dilakukan secara terbuka dan berkala, supaya masyarakat dapat mengetahui kebijakan yang telah dibuat dan bagaimana dampaknya kepada mereka.

Tahap interpretasi juga dilanjutkan dengan mengkomunikasikan kebijakan supaya seluruh masyarakat dapat mengetahui dan memahami apa yang menjadi arah, tujuan dan sasaran kebijakan ini agar kelompok sasaran terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dan dapat menerima dan mendukung kebijakan ini.

### 3. Tahap Aplikasi

Tahap aplikasi merupakan tahap penerapan rencana proses implementasi kebijakan kedalam realita nyata. Aktivitas aplikasi dalam penyediaan pelayanan secara rutin, pembayaran atau lainnya sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan yang ada. Aplikasi adalah pelaksanaan kegiatan yang meliputi penyediaan barang dan jasa dengan berpedoman pada ketentuan dan prosedur tertentu. Aspek aplikasi meliputi hal-hal berupa:

#### (a.) Pedoman Program

Pedoman program adalah pedoman yang telah ditetapkan oleh kantor dan instansi dalam melaksanakan kebijakan yang telah dibuat.

#### (b.) Pelaksanaan bersifat dinamis.

Pelaksanaan Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kubu Raya Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Mengenai Pembuatan Akta Kematian Di Kecamatan Sungai Raya yang mengacu pada prosedur yang telah ditetapkan, namun ada juga pola lain yang dilakukan maka masalah implementasi akan semakin lebih jelas dan luas. Implementasi

merupakan proses yang memerlukan tindakan-tindakan sistematis dari perorganisasian, interpretasi dan aplikasi.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka penulis menggunakan teori Charles O. Jones sebagai pisau analisis untuk usulan penelitian ini. Teori ini dipilih karena permasalahan proses berjalannya ini belum memenuhi tiga tahap pada teori Charles O. Jones.

### **2.3 Hasil Penelitian Yang Relevan**

Hasil penelitian yang relevan sangat membantu penulis dalam mendukung penelitian yang akan dilakukan, karena hasil penelitian yang relevan dapat dijadikan sebagai otak ukur dan bahan perbandingan dalam penelitian.

1. Skripsi Rifki Setiadi. Universitas Tanjungpura, 2015. Implementasi Kebijakan Pembuatan Akta Kematian di Kecamatan Sungai Kakap Kabupaten Kubu Raya. Hasil penelitian menyatakan masih banyaknya masyarakat yang belum mengetahui dan memahami akta kematian dikarenakan sosialisasi yang diberikan belum cukup optimal kepada masyarakat dan partisipasi masyarakat juga kurang untuk mengikuti sosialisai tersebut guna untuk mecapai target. Kesimpulan dari penelitian ini yakni banyak masyarakat yang belum mengetahui dan memahami tentang akta kematian dan juga kurangnya partisipasi masyarakat dalam sosialisai yang diberikan. Ini terjadi dikarenakan faktor komunikasi, faktor sumber daya dan disposisi sikap pelaksanaan

yang masih kurang dalam pengimplementasian kebijakan akta kematian di Kecamatan Sungai Kakap Kabupaten Kubu Raya.

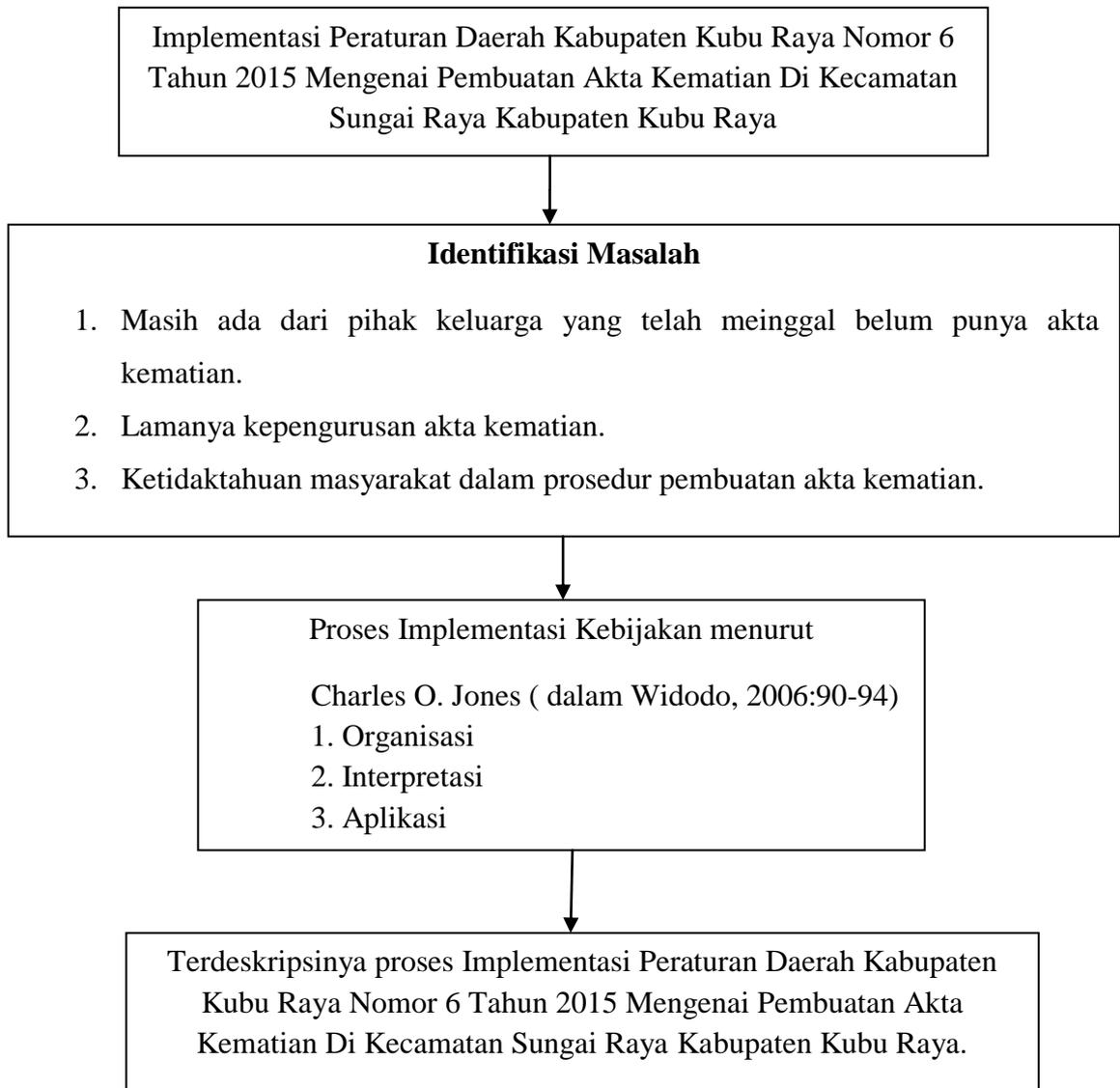
2. Skripsi Dena Laras. Universitas Diponegoro, 2018. Implementasi Program Pembuatan Akta Kematian di Kecamatan Tugu Kota Semarang. Hasil penelitian menjelaskan implementasi proses pembuatan akta kematian dipengaruhi oleh dua aspek yaitu isi kebijakan dan konteks implementasi. Dilihat dari konteks isi kebijakan implementasi program pembuatan akta kematian cukup baik, namun bila dilihat dari konteks implementasi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang belum dapat menjalankan kebijakan program pembuatan akta kematian dengan baik yang disebabkan terbatasnya jumlah SDM yang menangani akta kematian sehingga menghambat pelaksanaan implementasi pembuatan akta kematian.

Jika dibandingkan dengan dua hasil penelitian diatas yang telah dilakukan oleh peneliti lain, terdapat beberapa perbedaan yang ditulis oleh peneliti juga, yaitu perbedaan lokasi dan permasalahannya. Sedangkan perbedaan yang akan penulis lakukan lebih memfokuskan pada proses implementasi kebijakan pembuatan akta kematian, dan faktor apa saja yang menyebabkan kurang efektifnya Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kubu Raya Nomor 6 Tahun 2015 Mengenai Pembuatan Akta Kematian Di Kecamatan Sungai Raya Kabupaten Kubu Raya.

## 2.4 Kerangka Pikir Penelitian

**Gambar 2.1**

**Gambar Kerangka Pikir Penelitian**



## **2.5 Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan kerangka pikir yang dilandasi oleh kajian teoritis sebagaimana dipaparkan diatas, maka pertanyaan penelitian dapat diformulasikan sebagai berikut:

1. Bagaimana organisasi dalam proses Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kubu Raya Nomor 6 Tahun 2015 Mengenai Pembuatan Akta Kematian Di Kecamatan Sungai Raya Kabupaten Kubu Raya?
2. Bagaimana interprestasi dalam proses Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kubu Raya Nomor 6 Tahun 2015 Mengenai Pembuatan Akta Kematian Di Kecamatan Sungai Raya Kabupaten Kubu Raya?
3. Bagaimana aplikasi yang baik dalam proses Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kubu Raya Nomor 6 Tahun 2015 Mengenai Pembuatan Akta Kematian Di Kecamatan Sungai Raya Kabupaten Kubu Raya?