

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI

2.1. Tinjauan Pustaka

2.1.1. Kebijakan

Kebijakan berasal dari Bahasa Inggris yaitu “*policy*” yang berarti aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tatanilai baru dalam masyarakat. Kebijakan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku. Dalam membuat suatu kebijakan harus melakukan suatu pertimbangan yang matang yang dilihat dari berbagai sudut pandang dan tidaklah sesuai dengan yang diharapkan dalam perjalanan suatu kebijakan apabila hanya dilihat dari satu sudut pandang. Kebijakan harus berasal dari masing-masing pemikiran yang dijadikan suatu pemahaman yang memiliki titik temu.

Kebijakan merupakan aturan-aturan yang telah direncanakan yang bertujuan untuk memperbaiki apa yang harus diperbaiki. Kebijakan dibentuk oleh pihak yang berwenang dalam membuat kebijakan seperti lembaga dalam pemerintahan yang membuat kebijakan publik yang bertujuan untuk mensejahterkan masyarakatnya melalui aturan-aturannya. Seperti menurut Wibawa yaitu serangkaian pilihan-pilihan tindakan pemerintah untuk menjawab tantangan atau pemecahan masalah (Wibawa, 1994:51).

Kebijakan tersebut dapat dijelaskan sebagai aturan-aturan yang direncanakan oleh pihak yang berwenang seperti pemerintahan dalam menegakan

aturan, yang diharapkan dapat menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh pemerintah dan masyarakat.

Menurut Budi Winarno mengasumsikan bahwa kebijakan merupakan suatu kegiatan serta konsekuensinya yang banyak berhubungan dengan mereka yang bersangkutan untuk mencapai suatu keputusan sendiri (Winarno, 2012:20). Berdasarkan pendapat tersebut yang menyatakan bahwa kebijakan suatu kegiatan yang memiliki konsekuensi yang berhubungan dengan banyak orang untuk mencapai suatu keputusan yang telah ditetapkan. kebijakan merupakan suatu kegiatan yang memiliki konsekuensi dalam pelaksanaannya dan menyangkut banyak orang. hal tersebut dilakukan karena suatu kebijakan hadir tentunya ada tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah. kebijakan hadir tak lepas juga dengan kaitannya dengan kehidupan nasional yang kondisinya dapat berubah dari waktu ke waktu, ada saatnya jika konflik diredam dengan upaya kesatuan bentuk segala aspek kehidupan nasional, dan ada saatnya dimana konflik perlu dikembangkan dalam kehidupan nasional untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai. Pada kebijakan pemerintah dalam konteks mikro, proses kebijakan hanya ada tiga komponen yang saling berinteraksi, antara lain: satu, kebijakan itu sendiri, dua, pelaku kebijakan dan tiga, lingkungan.

Pengertian kebijakan yang dijelaskan oleh Carl Friedrich dalam bukunya *Man His Government* yang mengemukakan kebijakan:

“policy is namely, a proposed course of action of a person, group or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose”. (Friedrich, 1963:79)

Berdasarkan penjelasan diatas mengemukakan bahwa kebijakan merupakan serangkaian kegiatan atau tindakan yang diusulkan oleh sekelompok orang, seseorang atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan atau kesulitan dan kesempatan dimana kebijakan tersebut diusulkan untuk berguna dalam mengatasinya dan mencapai tujuan yang diharapkan oleh semua pihak yang mengajukan usul kebijakan tersebut. Penjelasan tentang kebijakan juga dikatakan oleh Malayu S.P. Hasibuan dalam bukunya, yaitu:

“Kebijakan adalah pernyataan-pernyataan atau pengertian-pengertian umum yang memberikan bimbingan berfikir dalam menentukan keputusan yang fungsinya adalah menandai lingkungan sekitar yang dibuat sehingga memberikan jaminan bahwa keputusan-keputusan itu akan sesuai dengan tercapainya tujuan”. (Hasibuan, 1996:99)

Berdasarkan pengertian kebijakan diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan pernyataan-pernyataan umum yang memberikan bimbingan berfikir dalam menentukan keputusan dan memiliki fungsi dimana menandai lingkungan sekitar yang dibuat sehingga memeberikan jaminan bahwa keputusan itu akan sesuai dengan tercapainnya tujuan. Menurut Thomas R Dye, menjelaskan definisi kebijakan sebagai apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan (*Public policy is whatever governments choose to do or not to do*). (Dye, 1995:1)

Berdasarkan hal terbut kebijakan merupakan suatu tindakan pemerintah yang dilakukan atau tidak dilakukan, setiap langkah yang dilakukan oleh pemerintah merupakan kebijakan yang diambil. kebijakan tidak hanya berupa dalam bentuk peraturan yang dituliskan melainkan segala tindak tanduk yang

dilakukan merupakan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya.

2.1.2. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan, juga masalah yang kompleks yang dinyatakan dan dilaksanakan oleh pemerintah. Kebijakan publik harus mengabdikan pada kepentingan masyarakat. Kesimpulannya kebijakan publik (*public policy*) adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat. Kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan. Nilai-nilai, dan praktik-praktik yang terarah. Kebijakan publik juga dapat diartikan sebagai susunan rancangan tujuan-tujuan yang sistematis dan mendasar pertimbangan program-program pemerintah yang berhubungan erat dengan masalah-masalah tertentu yang tengah dihadapi masyarakat.

Terdapat banyak definisi kebijakan publik, menurut James E Anderson sebagaimana dikutip Budi Winarno kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah (Winarno, 2007:18). Sedangkan dalam pandangan Woll yang dikutip oleh Tangkilisan, kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah untuk menyelesaikan masalah di masyarakat baik secara langsung maupun melalui lembaga yang mempengaruhi masyarakat. Menurut Woll, dalam pelaksanaan kebijakan publik terdapat tiga hal yang berpengaruh sebagai implikasi

dari tindakan pemerintah, pertama, kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk kehidupan masyarakat. Kedua, adanya output dalam bentuk program untuk masyarakat. Ketiga, adanya dampak kebijakan untuk kehidupan masyarakat (Tangkilisan, 2003:2).

Keberadaan kebijakan publik merupakan kebutuhan mendasar bagi setiap warga, karena dengan adanya kebijakan publik dapat mencapai kesejahteraan rakyat. Kebijakan publik biasanya berkaitan dengan aturan-aturan yang dibuat dan dilaksanakan oleh suatu negara sebagai sebuah tindakan pemerintah. Lingkup kebijakan publik begitu luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan, seperti kebijakan publik dibidang pendidikan, pertanian, kesehatan, dan sebagainya. Apabila dilihat dari hirarkinya, sebuah kebijakan publik dapat bersifat regional, nasional maupun lokal (Tangkilisan, 2003:2). Bentuk-bentuk kebijakan publik di Indonesia beraneka ragam, mulai dari Undang-Undang Dasar (UUD), Undang-Undang (UU) atau peraturan pengganti Undang-Undang (Perpu) Peraturan Pemerintah (PP) Peraturan Presiden (Perpres), dan Peraturan Daerah (Perda).

2.1.3. Implementasi Kebijakan

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan terhadap program-program tertentu yang telah dirumuskan serta ditetapkan dalam suatu aturan untuk mencapai suatu hasil (*outcome*) yang telah ditetapkan dalam aturan tersebut (Agustino, 2008:138).

Proses tersebut berjalan secara dinamis mengikuti perkembangan kondisi dan situasi yang terjadi. Hal ini sejalan dengan pendapat Leo Agustino sebagai berikut:

“Implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan terhadap program-program tertentu yang telah dirumuskan serta ditetapkan dalam suatu aturan untuk mencapai suatu hasil (*outcome*) yang telah ditetapkan dalam aturan tersebut”. (Agustino, 2008:138)

Berdasarkan pengertian diatas menyatakan bahwa implementasi merupakan proses pelaksanaan terhadap suatu program tertentu yang sudah dirumuskan serta telah ditetapkan dalam suatu aturan untuk mencapai hasil yang diharapkan. Dalam hal ini pemerintah melakukan suatu program di implementasikan berdasarkan aturan yang telah dikeluarkan untuk dijalankan sebagaimana program tersebut untuk kebutuhan atau inovasi pemerintah terhadap masyarakat. Pelaksanaan program tersebut dilakukan untuk mencapai hasil yang diharapkan sebagaimana telah ditetapkan program tersebut.

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab

melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat.

Implementasi menurut Van Meter dan Vanhorn dalam buku *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, menjelaskan bahwa:

“policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This includes both one-time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions” (Van Meter dan Van horn, 1975:447).

Berdasarkan pengertian diatas bahwa implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh aktor politik, pejabat politik atau pemerintah yang diarahkan sesuai dengan aturan yang telah di sepakati untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Dalam hal ini tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah akan berdampak kepada masyarakat, segala bentuk tindakan yang pemerintah lakukan diharapkan dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakat.

Implementasi merupakan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Tindakan tersebut dilakukan baik oleh individu, pejabat pemerintah ataupun swasta. Berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan suatu program, Subarsono dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi), mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis. Faktor- faktor tersebut diantaranya:

1. Kondisi lingkungan

Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosio kultural serta keterlibatan penerima program.

2. Hubungan antar organisasi

Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

3. Sumberdaya organisasi untuk implementasi program

Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya baik sumberdaya manusia (human resources) maupun sumberdaya non-manusia (non human resources).

4. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana

Yang dimaksud karakteristik dan kemampuan agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

(Subarsono, 2005:101)

Sedangkan menurut Burch, *System implementation is defined as an implementation consisting of a system implementation plan and a system implementation that describes the tasks required to implement a system.* (Burch, 1992:12)

Berdasarkan pengertian diatas menyatakan bahwa implementasi dilakukan dalam kurun waktu tertentu, selain itu ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi dalam pelaksanaan implementasi yaitu, kondisi lingkungan, hubungan antar organisasi, sumberdaya organisasi dan karakteristik dan kemampuan agen pelaksana. Faktor tersebut dapat mempengaruhi pada saat implementasi kebijakan di terapkan kepada masyarakat atau pemerintah sekitar. Memperhatikan situasi, kondisi dan lingkungan sangat berpengaruh dalam proses tindakan yang dilakukan pemerintah.

Sementara itu implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Publik Berbasis *Dynamic policy analisis*, adalah:

“Implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-

benar aplikabel di lapangan dan berhasil untuk menghasilkan output dan outcomes seperti yang telah direncanakan. Output adalah keluaran kebijakan yang diharapkan dapat muncul sebagai keluaran langsung dari kebijakan. Output biasanya dapat dilihat dalam waktu yang singkat pasca implementasi kebijakan. Outcome adalah dampak dari kebijakan, yang diharapkan dapat timbul setelah keluarnya output kebijakan. Outcomes biasanya diukur setelah keluarnya output atau waktu yang lama pasca implementasi kebijakan”. (Indiahono, 2009:143)

Berdasarkan pengertian diatas menyatakan bahwa implementasi merupakan tahap yang penting dalam kebijakan, tahap ini menentukan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah aplikabel di lapangan dan berhasil menghasilkan output dan outcome. Output merupakan keluaran kebijakan yang diharapkan dan muncul sebagai solusi dalam kehidupan di masyarakat. Outcome merupakan dampak dari kebijakan yang diharapkan timbul setelah keluarnya output.

Implementasi merupakan satu tahapan penting dalam kebijakan publik, implementasi dianggap hanya pelaksana yang telah ditetapkan seperti kebijakan Gubernur maupun Perda ditingkat Provinsi. Pengertian dari implementasi kebijakan adalah pelaksanaan pedoman yang lahir dari Undang-Undang yang telah dirumuskan dengan tujuan untuk menjawab permasalahan-permasalahan yang terjadi dimasyarakat, Kebijakan tidak akan berjalan jika tidak dilaksanakan atau diterapkan kedalam suatu program. Kebijakan hanya mampu bertahan dan terus berjalan jika pada pelaksanaannya terus diperhatikan, diperkuat dan diperbaiki segala kekurangannya, George Edward menyimpulkan Implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan (Edwards, 1980:1).

Mengenai implementasi Kebijakan yang dikemukakan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier yang dikutip oleh bahwa implementasi kebijakan yaitu :

“Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan peradilan, keputusan tersebut mengidentifikasi penyelesaian masalah yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan proses implementasinya. (Wahab, 2001:61)

Berdasarkan penjelasan diatas bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar dalam berupa produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah. Implementasi kebijakan ada untuk menyelesaikan masalah atau persoalan yang terjadi di masyarakat. Dalam keputusan atau implementasi terdapat tujuan-tujuan yang ingin capai sehingga dilakukannya kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Kebijakan akan tetap berjalan dan mengikat secara hukum, namun kebijakan tidak bisa dikatakan hukum karena kebijakan tidak bersifat memaksa, kebijakan lebih menjurus kepada himbauan namun harus dipatuhinya sama dengan kapasitas hukum, sebab kebijakan lahir untuk melerai dan mencari solusi terbaik dari masalah yang sedang terjadi dalam masyarakat. James E Anderson mengungkapkan bahwa kebijakan adalah *“a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”* (Anderson, 1979:3) Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. dalam buku Kebijakan publik. Sebuah masalah dikatakan sebagai

masalah privat apabila masalah tersebut dapat diatasi tanpa mempengaruhi orang lain. Implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier:

“Implementation of the basic policy decision, usually in the form of laws, but can also form commandments or the decision important executive or judicial bodies or decision. Typically, this decision identifies the problem you want addressed, explicitly mention the purpose or objectives to be achieved, and various ways to structure or organize the implementation process”. (Mazmanian, 1983:4)

Berdasarkan pernyataan diatas implementasi kebijakan merupakan memahami apa yang akan terjadi pada suatu program yang sudah dijalankan, usaha-udaha yang dilakukan dan dampak nyata bagi masyarakat setelah suatu kebijakan di implentasikan. Mengingat hal tersebut sangat diperhatikan guna menjadikan kebijakan yang produktif dan memberikan solusi atas permasalahan yang terjadi pada masyarakat. Pemerintah harus memeperhatikan dampak yang akan ditimbulkan sebelum kebijakan tersebut diimplementasikan di tengah-tengah masyarakat.

2.1.3.1. Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan, dijelaskan tentang adanya dua pendekatan guna memahami impelementasi kebijakan, yakni pendekatan top down dan bottom up. Istilah tersebut menurut (Lester dan Stewart, 2000:108) dinamakan *the command and control approach* (pendekatan dan komando, yang mirip dengan *top down approach*) dan *the market approach* (pendekatan pasar, yang mirip dengan *bottom up approach*). Masing-masing pendekatan mengajukan model-model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasilnya.

Pendekatan *top down* merupakan pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan sedangkan pendekatan *bottom up* muncul untuk melengkapi perbedaan-perbedaan, namun pada dasarnya mereka bertitik tolak pada asumsi yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi. dalam pendekatan *top down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisasi dan dimulai dari aktor tingkat pusat dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuatan kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator atau birokrat pada level bawahnya. Jadi inti pendekatan *top down* adalah sejauh mana tindakan para pelaksana (administrator atau birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuatan kebijakan tingkat pusat. (Agustino, 2008:142)

Sedangkan pendekatan *bottom up* memandang bahwa implementasi kebijakan tidak dirumuskan oleh lembaga yang tersentralisasi dari pusat melainkan *bottom up* berpangkal dari keputusan-keputusan yang ditetapkan di level masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami. jadi intinya *bottom up* adalah model implementasi kebijakan berada di tingkat masyarakat, sehingga mereka dapat memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumberdaya yang tersedia di setiap daerah, sistem sosio-kultur yang mengada agar kebijakan tersebut tidak kontra-produktif, yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri. (Agustino, 2008:142)

Fokus implementasi kebijakan berkisar pada masalah-masalah pencapaian tujuan formal kebijakan yang telah ditentukan. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena *street level bureaucrats* tidak dilibatkan dalam formulasi kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh beberapa variabel atau faktor dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Dibawah ini akan diuraikan secara ringkas ide-ide dasar yang disampaikan oleh tiga tokoh dalam menjelaskan terapan implementasi kebijakan yang mereka terapkan.

2.1.3.2. Model Implementasi Kebijakan Publik

A. Model Implementasi Kebijakan Publik Donald Van Metter dan Van Horn

Model pendekatan *top down* yang dirumuskan oleh Van Metter dan Donald disebut dengan *A Model of The policy Implementation* yang dikutip oleh Leo Agustino. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Ada enam variabel yang mempengaruhi kebijakan publik tersebut, antara lain sebagai berikut:

- a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan
Yaitu dilihat dari kinerja implementasi kebijakan dapat diukur jika ukuran dan tujuan kebijakan memang realistis pada level pelaksana kebijakan bukan hal yang ideal sehingga sulit dalam merealisasikan kebijakan publik sampai pada tahap berhasil. Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari

kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

- b. Sumberdaya
Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung pada kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Sumberdaya yang dimaksud adalah Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas serta sumber daya lain (finansial dan waktu). Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menurut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik.
- c. Karakteristik Agen Pelaksana
Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal karena kinerja implementasi sangat dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan agen pelaksananya. Misalnya implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku atau tindak laku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Sedangkan apabila kebijakan publik ini tidak terlalu merubah perilaku dasar manusia, maka dapat-dapat saja agen pelaksana yang diturunkan tidak sekeras dana tidak setegas pada gambaran pertama.
- d. Sikap / Kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana
Sikap atau Kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana, yang mana hal ini dikarenakan kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengetahui persoalan yang terjadi, namun kebijakan yang dilaksanakan adalah kebijakan top-down yang memungkinkan para pengambil keputusan tidak mengetahui permasalahan yang harus diselesaikan.
- e. Komunikasi Antar Organisasi
Pada tahap ini menekankan pada koordinasi komunikasi mekanisme diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi. Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik komunikasi dan koordinasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi. Dan begitu pula sebaliknya.
- f. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik
Hal ini berkaitan dengan sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Hal yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn adalah sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan

publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan lingkungan eksternal. Van Meter dan Van Horn juga mengajukan hipotesis bahwa lingkungan ekonomi, sosial, dan politik dari yuridiksi atau organisasi pelaksana akan mempengaruhi karakter badan-badan pelaksana, kecenderungan-kecenderungan para pelaksana dan pencapaian itu sendiri. (Agustino, 2008:142).

Berdasarkan pernyataan diatas mengemukakan bahwa ada enam variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu, tujuan dari kebijakan tersebut, sumberdaya, agen pelaksana, sikap para pelaksana, komunikasi organisasi dan lingkungan sosial, ekonomi dan politik. Hal tersebut dapat mempengaruhi bejalannya implementasi kebijakan di tengah masyarakat. Keenam variabel tersebut dapat mempengaruhi implemetasi kebijakan yang dilakukan sehingga penting diperhatikan guna lancarnya implementasi kebijakan dan mencapai tujuan yang ingin dicapai.

B. Model Implementasi Kebijakan Publik Randall B. Ripley and Grace A. Franklin

Model implementasi kebijakan selanjutnya yang dikemukakan oleh Randall B. Ripley and Grace A. Franklin dalam bukunya yang berjudul Policy Implementasi and Bureacracy menulis tentang tiga konsep/variabel kesuksesan implementasi sambil menyatakan:

“The notion of success in implementation has no single widly accepted definition. Different analists and different actors have very different meanings in mind when they talkabout or think about successful implementation. There are three dominant ways of thinkingabout successful implementation (Ripley, Randall B. Dan Franklin, Grace A.1986 : 232-33)”

Selanjutnya model ini menjelaskan 3 variabel yang berkaitan, diantaranya :

1. Tingkat kepatuhan pada ketentuan yang berlaku. Perspektif pertama (*compliance perspective*) memahami keberhasilan implementasi sebagai kepatuhan para implementor dalam melaksanakan kebijakan yang tertuang dalam dokumen kebijakan (dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, atau program).
2. Lancarnya pelaksanaan rutinitas fungsi. Bahwa keberhasilan implementasi ditandai dengan lancarnya rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah-masalah yang dihadapi
3. Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki. Bahwa keberhasilan suatu implementasi mengacu dan mengarah pada implementasi/pelaksanaan dan dampaknya (manfaat) yang dikehendaki dari semua program-program yang dikehendaki.

Berdasarkan pendapat diatas mengemukakan bahwa kesuksesan implementasi kebijakan di lihat dari tingkat kepatuhan pada ketentuan yang berlaku, lancarnya pelaksanaan rutinitas dan terwujudnya kinerja yang berdampak sesuai yang dikehendaki. Implementasi kebijakan diukur dari tiga variable tersebut untuk dapat dikatakan sukses.

C. Model Implementasi Kebijakan Publik George C. Edward III

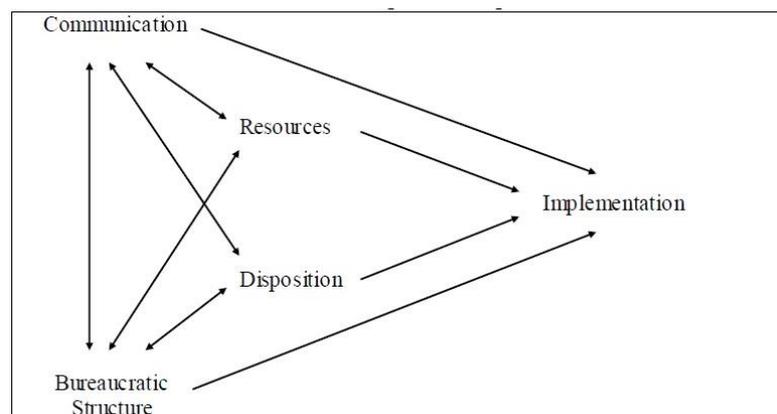
Menurut Edward III, studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy* Edward III, (1980:1). Implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan

dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya menurut Edward III (1980:10), implementasi kebijakan akan berhasil apabila memperhatikan faktor-faktor :

- 1) *Communication* (komunikasi)
- 2) *Resources* (sumber daya)
- 3) *Disposition* (disposisi atau sikap pelaksana)
- 4) *Bureaucratic Structure* (struktur birokrasi)

Keempat faktor ini saling berkaitan dan terintegrasi satu sama lainnya tidak dapat dipisahkan saling mempengaruhi, seperti terlihat pada gambar 2.1 berikut ini:

Gambar 2.1
Direct and Indirect Impacts on Implementation



(Sumber: Edward III, 1980:148)

Melihat dari gambar diatas terlihat bahwa ada empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Keempat faktor tersebut saling berkaitan satu sama lainnya. Komunikasi akan dipengaruhi dan memiliki hubungan timbal balik dengan sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Sumber daya akan dipengaruhi dan memiliki hubungan timbal balik dengan komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi. Disposisi akan dipengaruhi dan memiliki hubungan timbal balik dengan komunikasi, sumber daya dan struktur birokrasi. Struktur birokrasi akan dipengaruhi dan memiliki hubungan timbal balik

dengan komunikasi, sumber daya dan disposisi. Edward III juga menjelaskan bahwa :

a. *Communication*

“The first requirement for effective policy implementation is that those who are implement a decision must know what they are supposed to do. Policy decisions and implementation orders must be transmitted to appropriate personal before they can be followed. Naturally, these communications need to be accurate, and they must be accurately perceived by implementors. many obstacles lie in the path of transmission of implementation communications”.

b. *Resources*

“No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the person responsible out policies lack the resources to do an affective job, implementation will not be effective. important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation: the authority to ensure that policies are carried out as they intended; and facilities (including buildings, equipment, land and supplies) in which or with which to provide service will mean that laws will not be provided, and reasonable regulations will not be developed”.

c. *Dispositions*

“The dispositions or attitudes of implementation is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. if implementation is to proceed effectively, not only must implementors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. most implementors can exercise considerable discretion in the implementation of policies. one of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. another reason is the complexity of the policies themselves. the way in which implementors exercise their direction, however, depends in large part upon their dispositions toward the policies. their attitudes, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how they see the policies effecting their organizational and personal interests.

d. *Bureaucratic Structure*

“Policy implementors may know what to do and have sufficient desire and resources to do it, but they may still be hampered in implementation by the structures of the organizations in which they serve. two prominent characteristics of bureaucracies are standard operating prosedurs (SOPs) and fragmentation. the former develop as internal respons to the limited time and resources of implementors and the desire for uniformity in the operation of complex and widely dispersed organizations; they often remain in force due to bureaucratic inertia.

(Edward III, 1980:10-125)

Berdasarkan yang dikemukakan diatas peneliti menarik kesimpulan bahwa implementasi kebijakan memiliki empat faktor yang memengaruhi berjalan suatu kebijakan pada masyarakat yakni: 1) Komunikasi, secara umum Edward membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yaitu transmisi, konsistensi dan kejelasan. Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan petunjuk-petunjuk tersebut harus dikomunikasikan secara jelas. 2) Sumberdaya, perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan maka implementasi pun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. 3) Disposisi, kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh pembuat kebijakan awal. 4) struktur birokrasi, birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern.

Komunikasi dalam implementasi kebijakan dilakukan untuk memberikan informasi yang jelas kepada masyarakat agar masyarakat mengetahui dan paham

sehingga dapat diterima. Berdasarkan hal tersebut, empat faktor untuk melakukan implementasi kebijakan diatas akan digunakan oleh peneliti dalam penelitian kali ini karena memiliki hubungan antara masalah yang peneliti lakukan. Alasan peneliti menggunakan teori George C. Edward III dilihat dari penelitian-penelitian sebelumnya yang dapat memberikan jawaban pada tujuan penelitian ini mengenai implementasi kebijakan.

2.1.4. Program Kartu Identitas Anak (KIA)

Kartu Idenitas Anak (KIA) berdasarkan Peraturan Meteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 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 atau Kota.

Kartu Idenitas Anak (KIA) terbagi menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu sebagai berikut:

1. KIA untuk anak-anak Negara Indonesia (WNI) usia 0 (nol) sampai kurang dari 5 (lima) tahun. Berdasarkan PERMENDAGRI No 2 Tahun 2016 BAB III Pasal 3 Ayat 1 dan 2, jika anak kurang dari 5 (lima) tahun telah memiliki akta kelahiran tetapi belum memiliki KIA, persetujuan KIA dilakukan setelah memenuhi persyaratan:
 - a. Fotocopy kutipan Akta Kelahiran
 - b. Kartu Keluarga (KK) asli orang tua/wali; dan
 - c. Kartu Tanda Penduduk (KTP-el) asli kedua orang tua/wali.
2. KIA untuk anak-anak penduduk asli yang memiliki izin tinggal tetap usia 5 (lima) hingga usia 17 (tujuh belas) tahun kurang satu hari dan belum kawin.

Berdasarkan Berdasarkan PERMENDAGRI No 2 Tahun 2016 BAB III Pasal 3

Ayat 3, dilakukan setelah pemohon memenuhi persyaratan:

- a. Fotocopy Kutipan Akta Kelahiran
 - b. Kartu Keluarga (KK) asli orang tua/wali
 - c. Kartu Tanda Penduduk (KTP-el) asli kedua orang tua/wali.
 - d. Pas foto anak ukuran 2x3 (dua) lembar.
3. Untuk anak orang asing, Dinas menerbitkan KIA baru berdasarkan Berdasarkan PERMENDAGRI No 2 Tahun 2016 BAB III pasal 8, dilakukan setelah memenuhi persyaratan:
- a. Fotocopy paspor dan izin tinggal tetap
 - b. Kartu Keluarga (KK) orang tua
 - c. Kartu Tanda Penduduk (KTP-el) orang tua; dan
 - d. Pas foto anak berwarna ukuran 2x3 sebanyak 2 (dua) lembar untuk usia 5 (lima) tahun hingga usia 17 (tujuh belas) tahun kurang satu hari.

Adapun masa berlaku bagi pembuatan Kartu Identitas Anak yang tertuang dalam Berdasarkan PERMENDAGRI No 2 Tahun 2016 BAB III Pasal 7 dan 9 adalah sebagai berikut:

1. Masa berlaku KIA baru untuk anak kurang dari 5 (lima) tahun adalah sampai anak berusia 5 (lima) tahun.
2. Masa berlaku KIA untuk anak diatas 5 (lima) tahun adalah sampai anak berusia 17 (tujuh belas) tahun kurang satu hari.
3. Masa berlaku KIA Anak Orang Asing sama dengan izin tinggal tetap orang tuanya.

Tujuan Kartu Identitas Anak (KIA) Menurut PERMENDAGRI No 2 Tahun 2016 BAB II Pasal 2 adalah Pemerintah menerbitkan KIA bertujuan untuk meningkatkan pendataan, perlindungan dan pelayanan publik serta sebagai upaya memberikan perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional warga negara.

2.2. Kerangka Pemikiran

Peneliti tertarik untuk melihat dan menganalisis implementasi kebijakan program Kartu Identitas Anak (KIA) di Kota Bandung dengan adanya program Kartu Identitas Anak (KIA) tersebut apakah meningkatkan pendataan kependudukan untuk anak usia 17 tahun kurang satu hari dalam upaya meningkatkan pendataan, perlindungan dan pelayanan publik di Kota Bandung. Implementasi kebijakan program Kartu Identitas Anak (KIA) di Kota Bandung memiliki kendala dimana sosialisasi dan kejelasan informasi akan program Kartu Identitas Anak (KIA) sangat kurang untuk diketahui oleh masyarakat secara luas. Hal tersebut berakibat pada jumlah kepemilikan Kartu Identitas Anak (KIA) di Kota Bandung sangat sedikit.

Berdasarkan pemaparan diatas untuk mengkaji dan menganalisis implementasi kebijakan program Kartu Identitas Anak (KIA) di Kota Bandung dalam upaya meningkatkan pendataan kependudukan, peneliti dalam penelitian ini menggunakan teori George C. Edwards III (1980) yang di dalamnya terdapat empat faktor implementasi kebijakan, yaitu: komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

Komunikasi ialah penyampaian informasi yang ingin disampaikan dengan konsisten dan jelas sehingga pihak yang menerima informasi tersebut dapat memahami dan mengerti terkat informasi yang disampaikan. komunikasi dalam implementasi kebijakan program Kartu Identitas Anak (KIA) di Kota Bandung yang memungkinkan program tersebut dapat diterima dan dipahami oleh masyarakat Kota Bandung dalam pendataan anak usia dibawah 17 tahun kurang satu hari. Komunikasi tersebut meliputi:

- a. Penyampaian Informasi adalah upaya yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung melalui program Kartu Identitas Anak (KIA) dalam upaya memberikan informasi kepada masyarakat Kota Bandung agar dapat diketahui dan dipahami serta mampu meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan Kartu Identitas Anak (KIA).
- b. Kejelasan Informasi adalah informasi yang disampaikan mudah dipahami dan tidak menimbulkan kesalah pahaman masyarakat dalam menerima informasi tersebut. Kejelasan informasi terkait program Kartu Identitas Anak (KIA) dilakukan kepada masyarakat agar masyarakat dapat memahami tentang program Kartu Identitas Anak (KIA) sehingga masyarakat sadar akan pentingnya untuk memiliki Kartu Identitas Anak (KIA).
- c. Konsisten ialah informasi sama yang dilakukan secara berulang-ulang tanpa adanya pengurangan atau kelebihan dalam muatan informasi yang diberikan sehingga informasi yang didapat dinilai akurat. Konsisten dalam

penyampaian informasi terkait program Kartu Identitas Anak (KIA) dilakukan untuk memberikan informasi kepada masyarakat secara akurat dan tepat dengan tidak adanya unsur pengurangan atau di lebih-lebihkan.

Sumberdaya merupakan salah satu faktor untuk melakukan dalam implementasi kebijakan program Kartu Identitas Anak (KIA) di Kota Bandung. Sumberdaya berkaitan dengan sumberdaya manusia, sarana dan prasana yang menunjang dalam implementasi kebijakan program Kartu Identitas Anak (KIA) di Kota Bandung. sumberdaya memiliki sub variabel sebagai berikut:

- a. Aparatur ialah petugas yang menjalankan program Kartu Identitas Anak (KIA) di Kota Bandung untuk melaksanakan penerapan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung. Dalam melaksanakan program Kartu Identitas Anak (KIA) di Kota Bandung dibutuhkan aparatur dalam melaksanakannya, dilihat dari jumlah yang dibutuhkan, kapabilitas yang cukup dan memiliki integritas yang baik.
- b. Unit Kerja ialah satuan pelaksana yang bertanggungjawab atas pelaksanaan program Kartu Identitas Anak (KIA) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung. Untuk memfokuskan dan meningkatkan keberhasilan program Kartu Identitas Anak (KIA) ada salah satu unit kerja yang fokus dalam melaksanakan program Kartu Identitas Anak (KIA) di Kota Bandung.
- c. Sarana dan prasarana dimana dalam menjalankan program Kartu Identitas Anak (KIA) dibutuhkan sarana dan prasarana yang menunjang dalam pelaksanaannya untuk memudahkan dalam memberikan layanan dan akses

kepada masyarakat dalam kepemilikan Kartu Identitas Anak (KIA) di Kota Bandung.

Disposisi merupakan suatu sikap atau kecenderungan sikap yang dimiliki oleh aparatur untuk melaksanakan serta mewujudkan kebijakan program Kartu Identitas Anak (KIA) di Kota Bandung secara sungguh-sungguh. Disposisi meliputi:

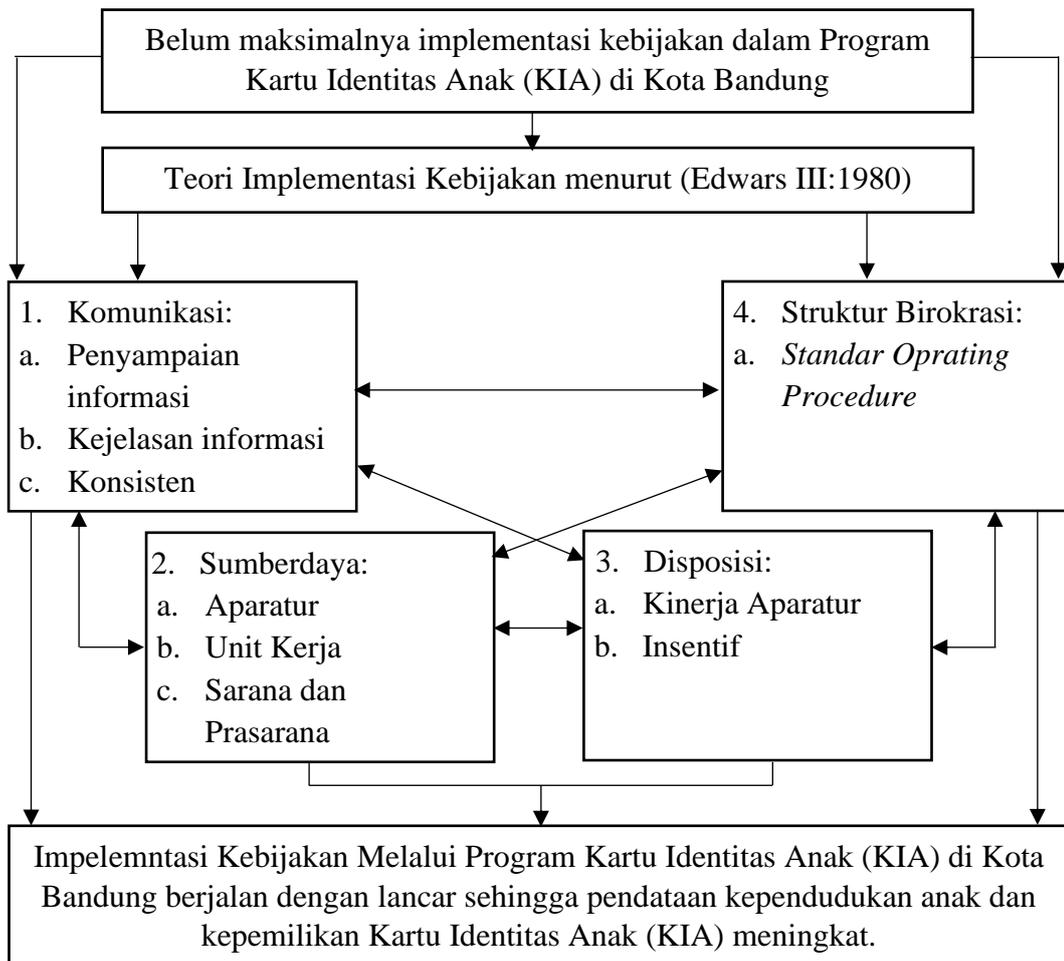
- a. Kinerja aparatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung dalam menjalankan program Kartu Identitas Anak (KIA) untuk memberikan pelayanan dan kepuasan kepada masyarakat dalam pembuatan Kartu Identitas Anak (KIA)
- b. Insentif merupakan salah satu teknik untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan manipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka manipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan aparatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung dalam Program Kartu Identitas Anak (KIA).

Struktur birokrasi merupakan salah satu badan/organisasi yang menjadi pelaksana kebijakan. birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan di masyarakat. Dalam Hal ini Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung memiliki struktur birokrasinya dalam melaksanakan program Kartu Identitas Anak (KIA) di Kota Bandung. Struktur birokrasi meliputi:

Standar Operating Procedure (SOP) merupakan tata cara, tahapan, standar atau pedoman tertulis yang dipergunakan untuk mendorong dan menggerakkan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung dalam mencapai tujuan yang dikehendaki.

Berdasarkan faktor implementasi kebijakan diatas yang telah dikemukakan oleh George C Edward III, diharapkan dapat mencapai tujuan implementasi kebijakan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 2 Tahun 2016 melalui program Kartu Identitas Anak (KIA) di Kota Bandung. Berdasarkan kerangka pemikiran diatas maka peneliti membuat model kerangka pemikiran sebagai berikut:

Bagan 2.1.
Model Kerangka Pemikiran



(Sumber: Hasil Olahan Peneliti 2021)

2.3.Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas maka proposisi penelitian ini adalah Implementasi Kebijakan Program Kartu Identitas Anak (KIA) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung meliputi faktor Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi dan Struktur Birokrasi.