BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pengertian Implementasi

Menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* mengemukakan implementasi sebagai:

> "Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keoutusan eksekutif yang penting atau atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya" (Mazmanian dan Paul Sabatier, 1983:61).

Berdasarkan pengertian tersebut, implementasi adalah sebuah program atau sebuah kebijakan yang kelihatannya bagus diatas kertas namun lebih sulit merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang terdengar menyejukkan bagi telinga para pemimpin dan pemilih yang mendengarkannya. Implementasi kebijakan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk yang memuaskan semua orang.

Implementasi menurut Lukman Ali adalah mempraktekkan, memasangkan (Ali, 1995:1044). Implementasi merupakan sebuah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta, baik secara individu maupun kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan.

Menurut Riant Nugroho pada prinsipnya implementasi adalah cara yang dilakukan agar dapat mencapai tujuan yang dinginkan (Nugroho, 2003:158). Implementasi merupakan prinsip dalam sebuah tindakan atau cara yang dilakukan oleh individu atau kelompok orang untuk pencapaian tujuan yang telah dirumuskan.

Menurut Nurdin Usman dalam bukunya yang berjudul *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum* mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan (Usman, 2002:70).

Pengertian diatas memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan atau mekanisme suatu system. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa implementasi bukan sekadar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan dengan sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.

Menurut Guntur Setiawan dalam bukunya yang berjudul *Implementasi Dalam Birokrasi Pembangunan* mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif (Setiawan, 2004:39).

Pengertian implementasi yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa implementasi yaitu merupakan proses untuk melaksanakan ide, proses atau seperangkat aktivitas baru dengan harapan orang lain dapat menerima dan

melakukan penyesuaian dalam tubuh birokrasi demi terciptanya suatu tujuan yang bisa tercapai dengan jaringan pelaksana yang bisa dipercaya.

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Menurut Hanifah Harsono dalam bukunya yang berjudul *Implementasi Kebijakan dan Politik* mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi adalah suatu proses untuk melaksanakan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari politik ke dalam administrasi. Pengembangan kebijakan dalam rangka penyempurnaan suatu program (Harsono, 2002:67).

Dari pengertian implementasi tersebut, maka dapat kita ketahui bahwa implementasi itu tidak hanya berkaitan dengan objek maupun birokrasi, akan tetapi juga berkaitan dengan kebijakan. Dengan demikian dalam implementasi itu juga perlu adanya kebijakan sehingga tercapailah tujuan yang diharapkan.

2.1.2 Pengertian Kebijakan

Kebijakan Secara efistimologi, istilah kebijakan berasal dari bahasa inggris "*policy*". Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakan

senantiasa disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Padahal apabila dicermati berdasarkan tata bahasa, istilah kebijaksanaan berasal dari kata "*wisdom*".

Kebijakan saat ini masih banyak berorientasi pada nasihat dan rancangan para pakar dan kaum elit tanpa melibatkan masyarakat dalam suatu debat dan musyawarah publik. Pola kebijakan seperti ini masih dianggap sebagai kebijakan tradisionaldan cenderung mengarah padatindakan yang otoriter dan belum tercerahka semangat musyawarah (*deliberation*) untuk mencapai mufakat (*consensus*) dalam demokrasi yang sebenarnya.

Istilah kebijakan dalam bahasa Inggris *policy* yang dibedakan dari kata *wisdom* yang berarti kebijaksanaan atau kearifan. Kebijakan merupakan pernyataan umum perilaku daripada organisasi. Kebijakan membatasi ruang lingkup yang dalam dengan menetapkan pedoman untuk pemikiran pengambilan keputusan dan menjamin bahwa keputusan yang diperlukan akan memberikan sumbangan pemikiran terhadap penyelesaian tujuan yang menyeluruh.

Menurut pendapat Alfonsus Sirait dalam bukunya *Manajemen* mendefinisikan kebijakan, sebagai berikut: "Kebijakan merupakan garis pedoman untuk pengambilan keputusan" (Sirait, 1991:115). Kebijakan merupakan sesuatu yang bermanfaat, yang merupakan penyederhanaan sistem yang dapat membantu dan mengurangi masalah-masalah dan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah tertentu, maka kebijakan dianggap sangat penting. Hal ini sejalan dengan pendapat Malayu S.P. Hasibuan dalam bukunya *Manajemen Dasar Pengertian dan Masalah* yang menyatakan pentingnya kebijakan, yaitu:

1) Kebijakan merupakan kerangka dasar pemikiran dalam membimbing tindakan yang akan diambil untuk mencapai hasil yang diinginkan.
2) Kebijakan akan memberikan arti terhadap tujuan.
3) Kebijakan dipergunakan untuk menempatkan tujuan daripada organisasi.
4) Kebijakan merupakan alat *delegation of authority* yang penting bagi pengorganisasian.
5) Kebijakan merupakan alat untuk mendapatkan wewenang.
(Hasibuan, 1996:99).

Berdasarkan uraian-uraian di atas, bahwa kebijakan sangat diperlukan karena kebijakan dipandang sebagai pedoman yang dipakai untuk mencapai tujuan dan hasil yang diharapkan sesuai dengan keputusan-keputusan yang dibuat. Kebijakan diciptakan untuk mengatur kehidupan masyarakat untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. George C. Edward III dalam buku *Implementing Public Policy* mengungkapkan komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi (Edward III, 1980:10-11). Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Kebijakan menurut W.I. Jenkins dalam *Public Analysis* mengemukakan bahwa:

> "Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling terkait yang ditetapkan oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi di mana keputusan-keputusan itu pada dasarnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor". (Jenkins, 1978:2).

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan. Umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun

pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan.

Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan juga mengemukakan pengertian kebijakan dalam bukunya yang berjudul *Power and Society* sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah (Lasswell dan Kaplan, 1970:17). Berdasarkan pengertian tersebut, suatu kebijakan berisi suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan-tindakan yang terarah.

Thomas R. Dye mengatakan definisi kebijakan sebagai apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan (Dye, 1995:1). Berdasarkan definisi tersebut, peneliti mendapat pemahaman bahwa terdapat perbedaan antara apa yang akan dikerjakan oleh pemerintah dan apa yang sesungguhnya harus dikerjakan oleh pemerintah.

Definisi mengenai kebijakan yang diungkapkan oleh Carl Friedrich dalam buku *Man and His Government*, yang mengatakan kebijakan adalah:

> "Kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud" (Friedrich, 1963:79).

Berdasarkan pengertian diatas, maksud dari kebijakan sebagai bagian dari kegiatan, dimana kebijakan tersebut berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud atau tujuan. Meskipun maksud dan tujuan dari kegiatan pemerintah tidak

selalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai maksud, merupakan bagian penting dari definisi kebijakan.

Richard Rose mengungkapkan definisi lain mengenai kebijakan, yaitu kebijakan sebagai sebuah rangkaian panjang dari banyak atau sedikit kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang berkepentingan sebagai keputusan yang berlainan (Rose,1969:10). Berdasarkan pengertian tersebut, kebijakan merupakan pola kegiatan dan bukan hanya suatu kegiatan dalam pola regulasi, bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Kebijakan saat ini masih banyak berorientasi pada nasihat dan rancangan para pakar dan kaum elit tanpa melibatkan masyarakat dalam suatu debat dan musyawarah publik. Pola kebijakan seperti ini masih dianggap sebagai kebijakan tradisionaldan cenderung mengarah padatindakan yang otoriter dan belum tercerahka semangat musyawarah (*deliberation*) untuk mencapai mufakat (*consensus*) dalam demokrasi yang sebenarnya.

Kebijakan pada dasarnya menitikberatkan pada "publik dan masalah-masalahnya". Kebijakan membahas bagaimana isu-isu dan persoalan tersebut disusun (*constructed*), didefinisikan, serta bagaimana semua persoalan tersebut diletakkan dala agenda kebijakan. Charles L. Cochran mengemukakan inti dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah adalah *policy consists of political decision for implementing program to achieve social goal* (kebijakan terdiri dari keputusan 51 politis untuk

mengimplementasi program dalam meraih tujuan demi kepentingan masyarakat) (Cochran, 1999: 2).

Peneliti berpandangan bahwa istilah kebijakan berbeda dengan istilah kebijaksanaan. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih lanjut, sedangkan kebijakan mencangkup peraturan-peraturan yang ada di dalamnya termasuk konteks politik.

Kebijakan sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari, istilah kebijakan seringkali disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Jika diuraikan terdapat perbedaan antara kebijakan dengan kebijaksanaan. Adapun pengertian kebijaksanaan lebih ditekankan kepada pertimbangan dan kearifan seseorang yang berkaitan dengan dengan aturan-aturan yang ada. Sedangkan kebijakan mencakup seluruh bagian aturan-aturan yang ada termasuk konteks politik, karena pada dasarnya proses pembuatan kebijakan sesungguhnya merupakan suatu proses politik. Menurut M. Irafan Islamy berpendapat bahwa:

> "Kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih jauh lagi (lebih menekankan kepada kearifan seseorang), sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya sehingga *policy* lebih tepat diartikan sebagai kebijakan, sedangkan kebijaksanaan merupakan pengertian dari kata *wisdom* (Islamy, 1997:5)."

Berdasarkan pendapat tersebut, kebijakan pada dasarnya suatu tindakan yang mengarah kepada tujuan tertentu dan bukan hanya sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu. Kebijakan seyogyanya diarahkan pada apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan oleh

pemerintah. Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan dan umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang diinginkan.

Hal tersebut berarti kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Apabila kebijakan berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan tersebut akan mendapat kendala ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

2.1.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan di pandang dalam pengertian yang lain merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi di pandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suartu rangkain putusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan yang diterima oleh lembaga legislatif bias dijalankan. Implementasi juga diartikan dalam konteks

keluaran, atau sejauh mana tujuan-tujuan telah direncanakan mendapatkan dukungan seperti tingkat pengeluaran belanja bagi suatu program.

Akhirnya pada tingkat absirasi yang paling tinggi, dampak implementasi mempunyai makna bahwa telah ada perubahan yang bias diukur dalam masalah yang luas yang dikaitkan dengan program, undang-undang publik, dan keputusan yudisial. Studi kebijakan publik, dikatakan bahwa implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu tidaklah terlalu salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam keseluruhan proses kebijakan.

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 (and groups) that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decisions"* (Meter dan Vanhorn, 1975:447).

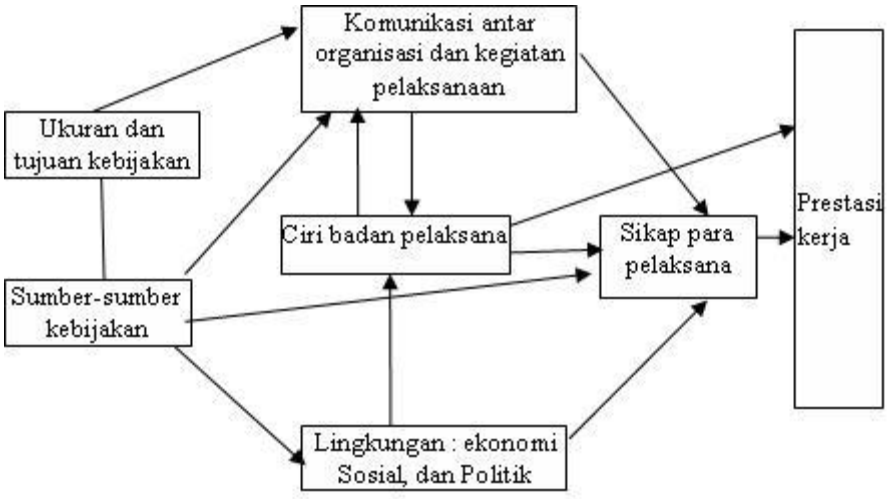
Jadi, implementasi kebijakan itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi

masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Berdasarkan pengertian implementasi kebijakan di atas Van Meter dan Vanhorn mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi yang disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*, yaitu:

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan;
2. Sumber-sumber kebijakan;
3. Karakteristik badan-badan pelaksana;
4. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik;
5. Sikap para pelaksana; dan
6. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
   (Meter dan Vanhorn, 1975:462-478).

Gambar 2.1
Model *The Implementation Process*



(Sumber: Meter dan Van Horn, 1975)

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan A Model of the Policy Implementation (1975). Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejewantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik.

Pertama, ukuran dan tujuan kebijakan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan. Ukuran kebijakan *e*-KTP yang menjadi sasaran adanya kepuasan pelayanan yang dirasakan oleh masyarakat dan adanya kemudahan dalam pembuatan laporan masyarakat dalam keadaan darurat dengan menggunakan teknologi yang tepat guna.

Kebijakan *e*-KTP bertujuan untuk membangun *data base* yang bersifat nasional berguna dalam mewujudkan optimalisasi proses dan peningkatan kualitas dari institusi kepada masyarakat di Kecamatan Karangsembung Kabupaten Cirebon, serta melakukan korelasi data untuk menghasilkan data baru hasil korelasi kebijakan diimplementasikan harus secara jelas sesuai dengan tujuannya, kebijakan apa yang akan ditetapkan sebagai sistem yang akan dilaksanakan oleh unit-unit pelayanan masyarakat.

Kedua, menurut Van Meter dan Vanhorn, sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan

sumber daya manusia, biaya, dan waktu (Meter dan Vanhorn, 1975:465). Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan.

Ketiga, keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya.

Subarsono mengungkapkan kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya (Subarsono, 2006:7). Komponen dari model ini terdiri dari stuktur-struktur formal dari organisasi-organisasi dan atribut-atribut yang tidak formal dari personil mereka, disamping itu perhatian juga perlu ditujukan kepada ikatan-ikatan badan pelaksana dengan pameran-pameran serta dalam penyampaian kebijakan.

Keempat, dampak kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar selama dasawarsa yang lalu. Van Meter dan Vanhorn mengungkapkan:

> "Sejauh mana lingkungan eksternal ikut mendukung keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan, lingkungan eksternal tersebut adalah ekonomi, sosial, dan politik dukungan sumber daya ekonomi dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan dan dalam lingkungan politik dukungan elite politik sangat diperlukan dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan" (Meter dan Vanhorn, 1975:471).

Perubahan kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi interpretasi terhadap masalah dan dengan demikian akan mempengaruhi cara pelaksanaan program, variasi-variasi dalam situasi politik berpengaruh terhadap pelaksanaan kerja. Peralihan pemerintahan dapat mengakibatkan perubahan-perubahan dalam cara pelaksanaan kebijakan-kebijakan tanpa mengubah kebijakan itu sendiri.

Kelima, Van Meter dan Vanhorn mengungkapkan bahwa karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi (Meter dan Vanhorn, 1975:472). Sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan sikap disiplin. Hal tersebut dilakukan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, setiap badan/instansi pelaksana kebijakan harus merasa memiliki terhadap tugasnya masing-masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Keenam, Van Meter dan Vanhorn mengungkapkan bahwa komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki efek tidak langsung pada kinerja, apa pengaruh ini terhadap variabel dependen ditengahi oleh variabel independen lain. Jelas yang memberikan pelayanan publik akan dipengaruhi oleh cara yang standar dan tujuan komunikasi untuk pelaksana dan sejauh mana standars dan tujuan memfasilitasi pengawasan dan penegakan hukum (Meter dan Vanhorn, 1975:473). Standar dan tujuan tidak langsung berdampak pada disposisi pelaksana melalui kegiatan komunikasi interorganisasi.

Hubungan antara sumber daya dan lingkungan ekonomi, sosial, dan politik dari yurisdiksi menerapkan (atau organisasi) menunjukkan bahwa ketersediaan sumber daya fiskal dan lainnya dapat menciptakan permintaan oleh warga negara swasta dan terorganisir kelompok-kelompok kepentingan-untuk partisipasidalam dan implementasi berhasil dari program (Meter dan Vanhorn, 1975:476). Prospek manfaat dari program ini dapat menyebabkan kelompok dinyatakan diam untuk menekan partisipasi maksimum. Berdasarkan sumber daya terbatas yang tersedia, warga negara kepentingan pribadi dan terorganisir dapat memilih untuk menentang kebijakan atas dasar bahwa manfaat dari partisipasi sedikit dibandingkan dengan biaya potensial.

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* mengemukakan implementasi sebagai:

> "Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keoutusan eksekutif yang penting atau atau keputusan badan peradilan.

> Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya" (Mazmanian dan Paul Sabatier, 1983:61).

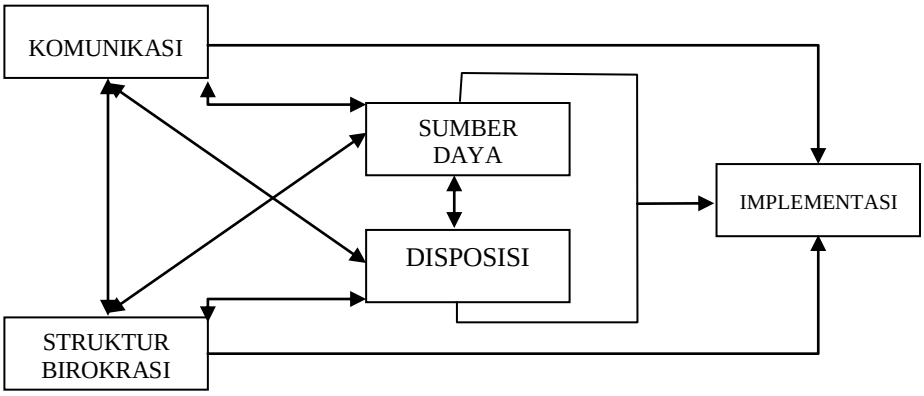
Berdasarkan pengertian tersebut, implementasi adalah sebuah program atau sebuah kebijakan yang kelihatannya bagus diatas kertas namun lebih sulit merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang terdengar menyejukkan bagi telinga para pemimpin dan pemilih yang mendengarkannya. Implementasi kebijakan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk yang memuaskan semua orang.

Untuk mendukung proses implementasi kebijakan publik tersebut, menurut Edward III, ada empat faktor atau variabel penentu yaitu:

1. *Communicaions*, mempunyai peranan yang penting sebagai acuan pelaksanaan kebijakan mengetahui persis apa yang akan dikerjakan, ini berarti komunikasi juga dinyatakan dengan perintah dari atasan terhadap pelaksanan kebijakan, sehingga komunikasi harus dinyatakan dengan jelas, cepat dan konsisten.
2. *Resouces*, bukan hanya menyangkut sumber daya manusia semata melainkan juga mencakup kemampuan sumber daya mineral lainnya yang mendukung kebijakan tersebut dan faktor dana.
3. *Dispositions*, sebagai kegunaan dikalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan, jika penerapan dilaksanakan secara efektif. Pelaksana bukan hanya harus tahu apa yang harus dikerjakan, tetapi harus memiliki kemampuan untuk menerapkan kebijakan itu.
4. *Bureaucratic Structure*, mempunyai dampak terhadap penerapan kebijakan dalam arti bahwa penerapan kebijakan tidak akan berhasil jika terdapat kelemahan dalam struktur. Dalam hal ini ada 2 karakteristik birokrasi yang umum, penggunaan sikap dan prosedur yang rutin, serta transpormasi dalam pertangungjawaban di antara unit organisasi.
   Sumber: George Edward III (1980:10-11)

Model pendekatan implementasi menurut Edward III dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*, dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.2
Model Pendekatan Implementasi Menurut Edward III



Sumber : George Edward III (1980:148)

Proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implentasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dala hubungan berbagai variabel. Model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari komunikasi, sumber daya politik yang tersediadan pelaksanaan implementasi kebijakan.

Pertama, yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan, adalah komunikasi. Menurut Edward III komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang akan terjadi apabila para pembuat keputusan (*decision maker*) sudah

mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan baru dapat berjalan manakala komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Kedua, menurut Edward III yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan dengan baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana sumberdaya dapat berjalan dengan baik dan rapi, yaitu staf, informasi, wewenang dan fasilitas.

Ketiga, variabel yang mempengaruhi tingkat keberhasilan suatu kebijakan adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai implementasi suatu kebijakan. Jika implementasi suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk mekaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak menjadi bias. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi adalah pengangkatan birokrat dan insentif.

Keempat, menurut Edward III yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, tetapi kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi masih tetap ada karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumbernya.

2.1.3.1 Tahap-Tahap Implementasi Kebijakan

Untuk mengefektifkan implementasi kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan. M. Irfan Islamy membagi tahap implementasi dalam dua bentuk, yaitu :

1. Bersifat *self-executing*, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.
2. Bersifat *non self-executing* yang berarti bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai. Islamy (1997, 102-106)

Berdasarkan pendapat diatas implementasi kebijakan yaitu kebijakan publik yang bersifat *Self Executing* adalah kebijakan yang secara langsung terimplikasi tanpa perlu dikendalikan oleh lembaga eksekutif maupun legislatif sebagai contoh pengaturan kedaulatan negara. Sebaliknya kebijakan *Non Self Executing* perlu

dikendalikan oleh lembaga-lembaga tesebut berikut lembaga lainnya dalam masyarakat. Kebijakan publik yang telah disahkan akan dicantumkan dalam lembaran negara untuk segera dapat dilaksanakan

Ahli lain, Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1986) mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut :

Tahap I : Terdiri atas kegiatan-kegiatan :
a. Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas
b. Menentukan standar pelaksanaan
c. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.

Tahap II : Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta metode ;

Tahap III : Merupakan kegiatan-kegiatan :
a. Menentukan jadual ;
b. Melakukan pemantauan ;
c. Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program. Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai, dengan segera.

(Brian, Lewis 1986 : 13-17)

Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan, sedangkan menurut Mazmanian dan Sabatier dala mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan.

2.1.3.2 Faktor-Faktor Yang Dapat Menghambat Implemetasi Kebijakan

Berdasarkan pendapat diatas implementasi kebijakan yaitu kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara.

Model Mazmanian dan Sabatier disebut model kerangka analisis implementasi. Mereka mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel:

1. Mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang di kehendaki.
2. Kemampuan kebijakan untuk merekstruktur proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksanan dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar dan variable di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.
3. Tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.
   (Mazmanian, Sabatier,1983:20-39)

Jadi berdasarkan pengertian di atas, implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun bisa pula berbentuk perintah atau petunjuk eksekutif atau keputusan badan peradilan. Idealnya tersebut mengidentifikasikan masalah yg dihadapi, menyebut secara tegas tujuan yg hendak dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan dan mengatur proses implementasinya Fokus perhatian dalam implementasi yaitu memahami apa yg senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku, diantaranya adalah kejadian dan kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan yang mencakup usaha mengadministrasikan maupun usaha menimbulkan dampak yang nyata pada masyarakat.

2.1.3.3 Efektifitas Implemetasi Kebijakan

Berkaitan kontek hal di atas, salah satu tolak ukur keberhasilan implementasi kebijakan publik terletak pada efektifitas dari implementasi kebijakan itu sendiri. Bahkan mungkin tidak berlebihan jika dikatakan bahwa efektifitas implementasi kebijakan publik merupakan sesuatu yang diharapkan dapat diwujudkan dalam operasionalisasi pelaksanaannya di lapangan. Bila dipandang sebagai proses yang menempatkan organisasi untuk mencapai tujuan organisasi, maka konsep efektifitas relevan untuk dipergunakan dengan merujuk kepada derajat pencapaian tujuan.

Proses implementasi kebijakan ini perlu diperhatikan juga mengenai batasan-batasan implementasi. Van Meter, Donald dan Van Horn, Carl E menguraikan batasan implementasi kebijakan, sseperti dinyatakan sebagai berikut:

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

Dengan demikian, implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Pada suatu saat tindakan-tindakan ini, berusaha mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional serta melanjutkan usaha-usaha tersebut mencapai perubahan, baik besar maupun kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu. Oleh karenanya, dalam

implementasi kebijakan haruslah disertai dengan tindakan-tindakan yang dapat berupa program-program atau kegiatan-kegiatan yang sesuai dengan tujuan dari kebijakan itu sendiri (Bressers, 2004: 19).

Menurut Mardiasmoefektifitas merupakan tingkat pencapaian akhir hasil program dengan target yang ditetapkan, secara sederhana efektifitas merupakan perbandingan *outcome* dengan *output*. Dengan kata lain efektifitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi dalam pencapaian tujuan. Bila organisasi tersebut berhasil mencapai tujuan, maka organisai tersebut dikatakan telah berjalan dengan efektif. (2004: 32)

Sedangkan *Outcome* adalah dampak suatu pogram atau kegiatan terhadap masyarakat. *Outcome* lebih tinggi nilainya dari pada *output*, karena *output* hanya mengukur hasil tanpa mengukur dampaknya terhadap masyarakat, sedangkan *outcome* mengukur kualitas *output* akan dampak yang dihasilkan. (Smith, 2001: 86).

Berdasarkan penjelasan tentang efektifitas organisasi di atas dapat disimpulkan bahwa organisasi dipandang efektif dari sudut tujuan apabila organisasi itu berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, pencapaian tujuan, pemanfaatan sumber daya dan sarana yang langka dan berharga sebaiknya tanpa merusak cara dan sumber daya itu sendiri. Oleh karena itu keefektifitan organisasi tidak hanya dipandang dari tujuannnya saja tetapi juga dapat dipandang dari cara atau mekanisme organisasi tersebut dalam mempertahankan diri dalam mencapai sasaran.

2.1.4 Pengertian *e*-KTP

e-KTP adalah dokumen kependudukan yang memuat sistem keamanan pengendalian baik dari sisi administrasi ataupun teknologi informasi dengan berbasis pada database kependudukan nasional. Penduduk hanya diperbolehkan memiliki 1 (satu) KTP yang tercantum Nomor Induk Kependudukan (NIK). NIK merupakan identitas tunggal setiap penduduk dan berlaku seumur hidup. Nomor NIK yang ada di *e*-KTP nantinya akan dijadikan dasar dalam penerbitan Paspor, Surat Izin Mengemudi (SIM), Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), Polis Asuransi, Sertifikat atas Hak Tanah dan penerbitan dokumen identitas lainnya (Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2006 tentang Adminduk).

e-KTP didesain dengan metode autentikasi dan pengamanan data tinggi. Hal ini dapat dicapai dengan menanamkan chip di dalam kartu yang memiliki kemampuan autentikasi, enkripsi dan tanda tangan digital. Autentikasi dua arah dilakukan antara kartu elektronik dan perangkat pembacanya agar kartu dan pembaca dapat dipastikan sah. Sementara enkripsi digunakan untuk melindungi data yang tersimpan di dalam kartu elektronik dan tanda tangan digital untuk menjaga integritas data. Di samping itu, *e*-KTP dilindungi dengan keamanan pencetakan seperti *relief text*, *microtext*, *filter image*, *invisible ink* dan warna yang berpendar di bawah sinar ultra violet serta anti *copy design*.

Pasal 64 Ayat (3) UU No. 23 Tahun 2006, disebutkan bahwa dalam KTP harus disediakan ruang untuk memuat kode keamanan dan rekaman elektronik data

kependudukan. Hal ini dijabarkan dalam Perpres No. 26 Tahun 2009 bahwa di dalam rekaman *e*-KTP tersimpan biodata, pas photo, dan sidik jari tangan penduduk. Tanda tangan terdigitalisasi penduduk juga disimpan di dalam rekaman elektronik berupa chip. Perekaman sidik jari dilakukan terhadap 10 sidik jari tangan yang disimpan pada basis data dan dua buah sidik jari tangan yaitu jari telunjuk kanan dan kiri pada chip kartu.

Penyimpanan dua buah sidik jari telunjuk di dalam chip sesuai dengan standar internasional NISTIR 7123 dan *Machine Readable Travel Documents* ICAO 9303 serta EU *Passport Specification* 2006. Bentuk KTP elektronik sesuai dengan ISO 7810 dengan *form factor* ukuran kartu kredit yaitu *53,98 mm x 85,60mm*.

e-KTP sebagaimana kertas memiliki masa berlaku 5 tahun. KTP selalu dibawa dan digunakan oleh penduduk dalam kondisi dan cuaca yang beragam serta berbagai aktifitas seperti pertanian, perdagangan, perjalanan dan perkantoran dengan frekuensi penggunaan yang tinggi. Keadaan ini memerlukan ketahanan fisik kartu dan komponennya dalam penggunaan yang sering dan jangka waktu yang lama.

2.2 Kerangka Pemikiran

Upaya untuk mengembangkan pemerintahan yang berbasis *e-Government*, komputer serta sarana pendukung lainnya seperti alat pengolah data elektronik merupakan faktor penting. Kebijakan penerapan *e-Government* merupakan mekanisme interaksi baru (*modern*) antara pemerintah dengan masyarakat dan

kalangan lain yang berkepentingan. Kebijakan penerapan *e-Government* sangat tepat dengan kemajuan teknologi yang semakin mutakhir sekarang ini.

Pengembangan *e-Government* merupakan upaya untuk mengembangkan penyelenggaraan kepemerintahan yang berbasis elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas layanan publik secara efektif dan efisien. Melalui pengembangan *e-Government* dilakukan penataan sistem manajemen dan proses kerja di lingkungan pemerintah dengan mengoptimasikan pemanfaatan teknologi informasi. Sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat. Sedangkan menurut Burch, implementasi sistem didefinisikan sebagai : “suatu implementasi yang terdiri dari rencana implementasi sistem dan pelaksanaan sistem yang menggambarkan tugas-tugas yanng diperlukan dalam pengimplementasian suatu sistem”. (Burch, 1992:12)

Jadi berdasarkan pengertian di atas, implementasi biasanya menunjukan seluruh upaya perubahan melalui sistem baru. Sistem dibuat untuk memperbaiki atau

meningkatkan pemprosesan informasi. Setelah dirancang, sistem diperkenalkan dan diterapkan kedalam organisasi pengguna. Jika sistem yang diterapkan itu digunakan oleh anggotanya maka pelaksanaan sistem dapat dikatakan berhasil. Sedangkan jika para penggunanya menolak sistem yang diterapkan, maka pelaksanaan sistem tersebut dapat digolongkan gagal.

Berdasarkan pengertian implementasi kebijakan di atas, maka Edward III mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

Pertama, Komunikasi implementasi mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Selain itu juga dalam komunikasi implementasi kebijakan terdapat tujuan dan sasaran kebijakan yang harus disampaikan kepada kelompok sasaran, hal tersebut dilakukan agar mengurangi kesalahan dalam pelaksanaan kebijakan. Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi transformasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*).

Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik dapat ditransformasikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran dan pihak lain yang terkait dengan kebijakan. Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, *target group* dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga dapat diketahui yang menjadi maksud, tujuan dan sasaran.

Kedua, sumber daya merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi terhadap terlaksanakanya keberhasilan terhadap suatu implementasi, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, akan tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan maka tidak akan berjalan dengan efektif. Sumber daya yang dapat mendukung pelaksanaan kebijakan dapat berwujud, seperti sumber daya manusia, dan sumber daya anggaran, sumber daya peralatan, sumber daya informasi dan kewenangan.

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi. Implementasi sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur), dengan demikian sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan di samping harus cukup juga harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas, anjuran, perintah dari atasan (pimpinan). Oleh karena itu, sumber daya manusia harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang di tanganinya.

Sumber daya anggaran merupakan sumber daya yang mempengaruhi implementasi setelah adanya sumber daya menusia, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan terhadap publik yang harus diberikan kepada masyarakat juga terbatas. Terbatasnya anggaran menyebabkan disposisi para pelaku rendah bahkan akan terjadi *goal displacement* yang dilakukan oleh pelaku terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Terbatasnya fasilitas peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan, karena dengan terbatasnya fasilitas sulit untuk mendapatkan informasi yang akurat, tepat, andal, dan dapat dipercaya akan sangat merugikan pelaksanaan akuntabilitas. Sumber daya informasi dan kewenangan juga menjadi faktor penting dalam implementasi, informasi yang relevan dan cukup tentang berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan.

Informasi tentang kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, dimaksudkan agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam menginterpretasikan tentang bagaimana cara mengimplementasikan. Kewenangan juga merupakan sumber daya lain yang mempengaruhi efektifitas pelaksanaan kebijakan. Menurut Edward III menegaskan bahwa kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan.

Ketiga, disposisi adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan, disposisi itu seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratik. Apabila pelaksana kebijakan mempunyai karakteristik atau watak yang baik, maka dia akan melaksanakan kebijakan dengan baik sesuai dengan sasaran tujuan dan keinginan pembuat kebijakan.

Keempat, struktur birokrasi merupakan suatu badan yang paling sering terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur Organisasi merupakan

yang bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar terhadap pelaksanaan kebijakan. Didalam struktur birokrasi terdapat dua hal penting yang mempengaruhinya salah satunya yaitu aspek struktur birokrasi yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP ini merupakan pedoman bagi pelaksana kebijakan dalam bertindak atau menjalankan tugasnya. Selain SOP yang mempengaruhi struktur birokrasi adalah fragmentasi yang berasal dari luar organisasi.

Menurut Edward III, komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Sumber daya merupakan keberhasilan proses merupakan hal yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi. Menurut Edward III sumber daya terdiri dari fasilitas dan informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan.

Keberhasilan kebijakan dilihat dari disposisi (karakteristik agen pelaksana). Hal ini sangat penting karena kinerja pelaksanaan kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.

Agar pemerintah dapat meningkatkan hubungan kerja antar instansi pemerintah serta dapat menyediakan pelayanan bagi masyarakat dan dunia usaha secara efektif dan transparan, diperlukan kerangka arsitektur dan *platform* yang kompatibel bagi semua Departemen dan lembaga pemerintah, serta penerapan standarisasi bagi beberapa hal yang terkait dengan penggunaan teknologi telematika secara luas.

Beberapa yang akan dilaksanakan termasuk pengembangan *e -Government* melalui semua instansi pemerintah dan penyediaan layanan masyarakat, memperbaharui kerangka peraturan dan prosedur transaksi di lingkungan pemerintah, serta membangun komitmen dan kesepakatan untuk memperlancar pertukaran dan penggunaan informasi antar instansi pemerintah. Untuk keperluan itu, pemerintah akan meningkatkan kesadaran dan kesiapan pengguna kemajuan teknologi telematika untuk mengimplementasikan *e-Government* secara efektif, serta mengintensifkan pendidikan dan pelatihan teknologi telematika untuk meningkatkan keahlian Pegawai Negri Sipil di semua tingkat.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka definisi operasional dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi merupakan tindakan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan, tindakan tersebut dilakukan baik oleh individu, pejabat pemerintah ataupun swasta. Implementasi Kebijakan e-KTP Di Kecamatan Karangsembung Kabupaten Cirebon pada dasarnya bertujuan untuk mensukseskan program pemerintah demi terciptanya tertib administrasi kependudukan.

2. Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan program e-KTP Di Kecamatan Karangsembung Kabupaten Cirebon untuk mencapai tujuan yang di inginkan.

3. *e*-KTP adalah dokumen kependudukan yang memuat sistem keamanan pengendalian baik dari sisi administrasi ataupun teknologi informasi dengan berbasis pada database kependudukan nasional. Penduduk hanya diperbolehkan memiliki 1 (satu) KTP yang tercantum Nomor Induk Kependudukan (NIK). NIK merupakan identitas tunggal setiap penduduk dan berlaku seumur hidup. Nomor NIK yang ada di *e*-KTP nantinya akan dijadikan dasar dalam penerbitan Paspor, Surat Izin Mengemudi (SIM), Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), Polis Asuransi, Sertifikat atas Hak Tanah dan penerbitan dokumen identitas lainnya (Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2006 tentang Adminduk).

4. Implementasi kebijakan *e*-KTP adalah tindakan yang dilakukan oleh Kantor Kecamatan Karangsembung yang dapat memberikan pelayanan dan berbagai informasi tentang *e*-KTP, salah satunya tentang pembuatan *e*-KTP. Dalam mengukur suatu keberhasilan implementasi tersebut di lihat dalam adalah sebagai berikut:

1). Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan implementasi *e*-KTP di Kantor Kecamatan Karangsembung Kabupaten Cirebon, meliputi:

   a. Transformasi atau penyampaian informasi adalah penyampaian informasi yang dilakukan Kantor Kecamatan Karangsembung Kabupaten Cirebon ini ditujukan kepada sasaran yang tepat, yaitu masyarakat dan kelompok atau organisasi lain. Keberhasilan *e*-KTP dapat dilihat dari adanya penyampaian informasi yang tepat dan jelas sesuai dengan sasaran, dengan begitu informasi akan sampai dengan baik kepada masyarakat.

   b. Kejelasan informasi adalah implementasi kebijakan *e*-KTP di Kantor Kecamatan Karangsembung dilakukan dengan jelas, dapat dimengerti dan dipahami apa yang menjadi maksud, tujuan dan sasaran oleh organisasi lain dan tentunya masyarakat.

   c. Konsistensi tujuan adalah tujuan yang dibuat oleh Kantor Kecamatan Karangsembung harus konsisten atau tetap sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan, jangan sampai tujuan yang dibuat oleh Kantor Kecamatan Karangsembung menyimpang dari ketentuan dalam pelaksanaannya.

2). Sumber daya terlaksananya sumber daya yang dilakukan Kantor Kecamatan Karangsembung Kabupaten Cirebon maka implementasi kebijakan *e*-KTP, meliputi :

   a. Sumber daya manusia adalah implementasi kebijakan *e*-KTP di Kantor Kecamatan Karangsembung Kabupaten Cirebon sangat tergantung pada

sumber daya manusia yaitu aparaturnya. Jika aparaturnya mempunyai kualitas keahlian yang tinggi maka akan tercapai tujuan untuk meningkatkan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

b. Sumber daya informasi dan kewenangan adalah informasi dan kewenangan yang relevan dan akurat akan memudahkan terlaksananya implementasi kebijakan *e*-KTP di Kantor Kecamatan Karangsembung.

3). Disposisi adalah kemauan, keinginan dan kecenderungan para petugas Kantor Kecamatan Karangsembung untuk terlaksananya implementasi kebijakan *e*-KTP, meliputi :

a. Pemahaman dan pendalaman adalah ditunjang dengan pemahaman dan pendalaman yang tinggi maka akan mempermudah terlaksananya implementasi kebijakan *e*-KTP di Kantor Kecamatan Karangsembung Kabupaten Cirebon.

b. Intensitas aparatur adalah ditunjang dengan kemampuan yang tinggi maka akan mempermudah terlaksananya implementasi kebijakan *e*-KTP di Kantor Kecamatan Kabupaten Cirebon..

4). Struktur Birokrasi adalah terciptanya struktur birokrasi yang baik akan mempermudah terhadap terlaksananya implementasi kebiajakan *e*-KTP di Kantor Kecamatan Karangsembung, meliputi :

a. Fragmentasi adalah keberhasilan implementasi kebijakan *e*-KTP di Kantor Kecamatan Karangsembung diperlukannya kerjasama yang baik dari banyak orang. Oleh karena itu fragmentasi dapat menyebabkan distorsi

komunikasi yang akan menjadi penyebab gagalnya pelaksanaan suatu sistem tersebut.

b. *Standard Operating Procedur (SOP)* adalah semakin jelas SOP maka akan mempermudah aparatur di Kecamatan Karangsembung Kabupaten Cirebon dalam melaksanakan implementasi kebijakan *e*-KTP.

Berikut ini merupakan gambar yang telah dimodifikasi oleh peneliti untuk memperjelas dan mempertajam sebagai tambahan dari kerangka teori yang telah diuraikan sebagai berikut:

Gambar 2. 3
Model Kerangka Pemikiran

