BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Implementasi Kebijakan

2.1.1.1 Implementasi

Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dengan program *e*-KTP menjadi lebih cepat, efektif, dan efisien. Oleh karena itu, dalam menunjang terciptanya tertib administrasi dan peningkatan pelayanan publik, perlu didukung dengan adanya implementasi kebijakan yang berorientasi pada pelayanan administrasi kependudukan sesuai dengan visi dan misi yang akan dicapai suatu Instansi.

Pengertian Implementasi yang dikemukakan oleh Solichin Abdul Wahab dalam bukunya *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* sebagai berikut:

> "Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat-pejabat kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan" (Wahab, 2001:65).

Berdasarkan pengertian diatas bahwa implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan individu maupun kelompok atau instansi untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam suatu kebijakan tertentu. Implementasi sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan yang biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah presiden atau dekrit presiden). Implementasi dalam kajian suatu kebijakan publik dapat

dikatakan bahwa implementasi kebijakan bukan hanya sekedar berhubungan dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur yang melalui saluran-saluran birokrasi melainkan lebih dari itu, dalam artian bahwa implementasi menyangkut beberapa hal seperti menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh hasil dari suatu kebijakan tersebut.

Pengertian implementasi selain menurut Wahab diatas dapat dijelaskan juga pengertian implementasi menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Vanhorn dalam bukunya yang berjudul *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework* yaitu:

> "*Policy implementation encompasses those action by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision. This includes both one-time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandates by policy decisions*" (Implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan-tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (kelompok) swasta, yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan baik yang besar maupun kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan) (Meter dan Vanhorn, 1975:447).

Pandangan Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok, Badan Pemerintahan atau swasta diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada Warga Negaranya. Namun dalam prakteknya Badan-badan Pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan

dibawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Mazmanian, D.A dan Paul A. Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* mengemukakan Implementasi sebagai berikut:

> "*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"*. (Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting 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, 1983:61).

Implementasi menurut Mazmanian dan Sebatier merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk Undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan Undang-undang, kemudian *output* kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

2.1.1.2 Kebijakan

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 diletakan dalam 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 politis untuk mengimplementasikan program dalam meraih tujuan demi kepentingan masyarakat) (Cochran, 199:2).

Kebijakan secara etimologi, 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*".

Berdasarkan pendapat diatas, bahwa kebijaksanaan merupakan suatu pedoman yang menyeluruh guna mencegah terjadinya penyimpangan dari ketentuan-ketentuan yang ditetapkan. Kebijaksanaan mungkin terjadi dan berasal dari seperangkat keputusan yang tampaknya tetap untuk hal-hal yang sama.

Kebijakan menurut W.I Jenkins dalam bukunya *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 dimana keputusan-keputusan itu pada dasarnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor". (Jenkins, 1978:2)

Berdasarkan pendapat diatas menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan suatu keputusan ditetapkan pemerintah yang saling berhubungan satu sama lain dengan mempunyai tujuan untuk mencapai keberhasilan suatu kebijakan tentunya dengan memiliki kewenangan-kewenangan yang mempunyai batas-batas tertentu.

Harold D. Haswell dan Abraham Kaplan mengemukakan pengertian kebijakan dalam bukunya yang berjudul *Power and Society* bahwa: "kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah". (Laswell, 1970:17)

Kebijakan menurut pendapat diatas merupakan suatu program yang dibuat dan ditetapkan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan, nilai-nilai dan praktek yang terarah. Kebijakan dapat menentukan arah keberhasilan suatu pelaksanaan dari kebijakannya tersebut apabila suatu kebijakan dapat dijalankan berdasarkan tujuan yang sebagaimana telah diungkapkan diatas.

Definisi lain mengenai kebijakan yang diungkapkan oleh Carl Friedrich dalam bukunya *Man His Government* yang mengemukakan kebijakan adalah:

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

Berdasarkan pendapat diatas bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan atau kegiatan yang dibuat oleh individu, kelompok atau pemerintah untuk mencapai suatu tujuan dan maksud tertentu yang tentunya dalam membuat suatu

kebijakan maka terdapat kesulitan-kesulitan yang harus dihadapi oleh berbagai pihak.

2.1.1.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi Kebijakan menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* yaitu:

> "*Policy implementation, as we have seen, is the stage of policymaking between the establishment of a policy-such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule-and the consequences of the policy for the people whom it affects".*(Implementasi kebijakan, maka dapat dikatakan bahwasanya implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan seperti bagian dari tindakan legislatif, menerbitkan perintah eksekutif, penyerahan keputusan peradilan, atau diterbitkannya suatu peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi orang-orang yang mempengaruhinya) (Edwards III, 1980:01)

Berdasarkan pengertian implementasi kebijakan diatas bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan baik.

Implementasi kebijakan menurut pendapat Pressman dan Wildavsky dalam bukunya yang berjudul *Implementation: How Great Expectation in Washington Are Dased In Oakland* bahwa: *"Implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce, and complete*". (Implementasi untuk melaksanakan, membawa,

menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, dan melengkapi). (Pressman dan Wildavsky, 1978:21). Secara etimologi implementasi itu dapat diartikan sebagai suatu aktivitas yang berjalan dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil, dan apabila pengertian implementasi diatas digabungkan dengan kebijakan publik, maka implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan atau disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai suatu tujuan kebijakan dengan baik.

Implementasi kebijakan menurut pendapat Tachjan dalam bukunya yang berjudul *Implementasi Kebijakan Publik* bahwa:

> "Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini terletak diantara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika *top-down* maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat kongkrit atau makro" (Tachjan, 2006:25).

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam proses kebijakan, artinya implementasi kebijakan menentukan keberhasilan suatu proses kebijakan dimana tujuan serta dampak kebijakan dapat dihasilkan.

pengertian implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono dalam bukunya *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisys* sebagai berikut:

> "Implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel dilapangan 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* atau waktu yang lama pasca implementasi kebijakan". (Indiahono, 2009:143)

Berasarkan penjelasan diatas bahwa, implementasi kebijakan merupakan tahap yang penting dalam merumuskan suatu kebijakan yang akhirnya berupa keputusan kebijakan yang dapat menimbulkan pengaruh (sebab/akibat), dari pemerintah yang benar-benar aplikabel dilapangan untuk menghasilkan *output* dan *outcomes*, dimana *output* sebagai penyebab kebijakan sedangkan *outcomes* sebagai dampak dari kebijakan.

Berdasarkan beberapa pengertian diatas mengenai implementasi kebijakan, maka peneliti dapat menginterpretasikan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Akan tetapi, walaupun kebijakan tersebut sudah tepat dan telah mengikutsertakan masyarakat maka akan mengalami kendala-kendala yang mengakibatkan kegagalan yang diakibatkan oleh kurang diimplementasikan oleh para pelaksana kebijakan. Oleh karena itu, apabila suatu kebijakan dapat berhasil maka dalam prosesnya harus melibatkan masyarakat dan juga dalam mengimplementasikan kebijakan harus maksimal sehingga tujuan yang diharapkan dapat tercapai dengan baik.

2.1.1.2 Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat dipengaruhi berdasarkan faktor-faktor berikut seperti yang telah dikemukakan oleh beberapa berikut ini. Faktor-faktor keberhasilan suatu implementasi menurut pendapat Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn dalam bukunya *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework* yaitu:

1. *Policy standards and objectives;*
2. *Policy resources;*
3. *Interorganizational communication and enforcement activites;*
4. *The characteristics of the implementing agencies;*
5. *Economic, social, and conditions;*
6. *The disposition of implementers.*

(Van Meter dan Van Horn, 1975:462-478)

Berdasarkan faktor-faktor keberhasilan dalam implementasi kebijakan diatas, dapat dijelaskan Standar dan sasaran kebijakan sebagai berikut:

1. Standard dan sasaran kebijakan
2. Sumber daya,
3. Karakteristik organisasi pelaksana,
4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan,
5. Sikap para pelaksana, dan
6. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik.

Pertama standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan kebijakan hilang, maka akan terjadi konflik diantara para agen pelaksana implementasi. *Kedua*, implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun

sumber daya lainnya. *Ketiga*, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas dalam implementasi perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antara instansi bagi keberhasilan suatu kebijakan. *Keempat*, karakteristik agen pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya akan mempengaruhi implementasi suatu kebijakan. *Kelima*, kondisi sosial, ekonomi dan politik variabel ini mencakup struktur sumber daya ekonomi, lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan dapat memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan yaitu mendukung atau menolak. *Keenam,* disposisi implementor ini mencangkup tiga hal yaitu respon implementor terhadap kebijakan yang akan dipengaruhi keinginannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yakni pemahaman terhadap kebijakan dan intensitas disposisi implementor yakni prefansi nilai yang dimiliki oleh implementor. Variabel-variabel kebijakan bersangkutan dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dari sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana baik organisasi formal maupun informal. Sedangkan komunikasi antara organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan mencangkup hubungan didalam lingkungan sistem politik.

Berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Subarsono dalam bukunya *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi)* sebagai berikut:

1. Kondisi lingkungan
   Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencangkup 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. Sumber daya organisasi untuk implementasi program
   Implementasi kebijakan perlu didukung sumber daya baik sumber daya manusia (*human resources*) maupun sumber daya non-manusia (*non human resources*).
4. Karekteristik 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)

Faktor-faktor diatas menunjukkan keberhasilan dalam pelaksanaan kebijakan yang dibuat dan ditetapkan oleh pemerintah. Kebijakan tersebut dapat berhasil apabila terdapat faktor-faktor tersebut dengan memberi fokus pada tujuan yang sudah ditetapkan.

Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun mengemukakan faktor keberhasilan implementasi kebijakan sebagai berikut:

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya baik, politis dan sebagainya,
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai,
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia,
4. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kualitas yang handal,
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya,
6. Hubungan saling ketergantungan kecil,
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan,
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat,
9. Komunikasi dan koordinasi sempurna,

10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.
(Hogwood dan Lewis, 1997-71-78)

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada dilingkungannya.

2.1.2 *Electronic Government*

2.1.2.1 Pengertian *Electronic Government*

Pemerintahan berbasis elektronik atau dikenal dengan *e-Government* menjadi popular seiring perkembangan dan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi. Pemerintah dalam hal ini sebagai organisasi kekuasaan harus dapat meningkatkan kemampuan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kemampuan pemerintah sebagai organisasi kekuasaan seharusnya dapat menerapkan berbagai hal, termasuk didalam penerapan *e-Government* yang menyediakan layanan dalam bentuk elektronik.

Menurut Akadun dalam bukunya yang berjudul *Teknologi Informasi Administrasi*, menjelaskan sebagai berikut:

> "*Electronic Government* memiliki spectrum yang luas. Oleh karena itu perlu dibagi menjadi *e-Government* dalam level mikro. Pada level makro, kita membicarakan strategi nasional *e-Govemnet*, kebijkan yang diperlukan. Kaitannya dengan cakupan yang lebih luas (internasional). Keterlibatan multisektor baik nasional maupun internasional, kepentingan nasional, integrasi bangsa. Dalam level mikro adalah strategi instansional, terfokus pada aplikasi, cakupan terbatas, keterlibatan sektor dalam skala lokal. Pusat perhatiannya pada operasi *e-Governmnet* itu sendiri dan bagaimana model kinerja akan dirancang dan dilaksanakan" (Akadun, 2009:142).

Berdasarkan penjelasan diatas, pengertian *e-Government* dibagi menjadi dua yaitu makro dan mikro. *e-Government* pada level makro merupakan bagian dari strategi nasional untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan. *e-Government* pada level mikro merupakan pelaksanaan dari strategi nasional *e-Government*. Pada tingkat instansi dilaksanakan dengan mengembangkan aplikasi yang dapat mendukung tugas dan fungsi masing-masing instansi pemerintahan.

M. Khoirul Anwar dan Asianti Oetojo S menjelaskan *e-Government* sebagai berikut:

"*e-Government* merupakan suatu sistem untuk penyelenggaraan pemerintahan dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi terutama yang berkaitan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat" (Anwar dan Oetojo, 2003:136).

Berdasarkan pengertian diatas, bahwa penggunaan teknologi infomasi dan komunikasi dalam suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan. penggunaan teknologi informasi ini kemudian menghasilkan hubungan dan memperluas akses publik untuk memperoleh informasi sehingga akuntabilitas pemerintah meningkat.

Nugroho menyebutkan bahwa penerapan *e-Government* adalah pengembangan aplikasi sistem informasi dan telekomunikasi dilingkungan pemerintahan (Nugroho, 2008:165).

Penjelasannya menyebutkan bahwa penerapan *e-Government* adalah pemanfaatan aplikasi Sistem Informasi dan Telekomunikasi dalam pemerintahan. Sistem Informasi dan Telekomunikasi dikembangkan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing instansi pemerintahan. instansi pemerintahan memiliki

ruang lingkup tugas dan fungsi yang berbeda-beda. Pengembangan aplikasi Teknologi dapat digunakan secara efektif sesuai dengan tugas dan fungsinya serta dapat mencapai tujuannya.

2.1.2.2 Faktor-Faktor Penentu Penerapan *e-Government*

Perkembangan dan implementasi teknologi, informasi dan komunikasi pada instansi pemerintahan merupakan sebuah fenomena yang mempengaruhi kinerja instansi, akan tetapi dalam penerapannya banyak instansi yang tidak mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhi keberadaan Teknologi dalam sebuah instansi. Faktor-faktor penting dalam penerapan *e-Government* sebagai berikut: "Secara umum faktor penting yang mempengaruhi implementasi Teknologi Informasi dan Komunikasi secara optimal adalah infrastruktur dan sumber daya manusia" (Gunawan, 2008:21).

Faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan Teknologi Informasi dan komunikasi dalam suatu instansi, berdasarkan pernyataan diatas secara umum terdiri dari infrastruktur dan sumber daya manusia. Suatu instansi dalam menerapkan *e-Government* harus memiliki infrastruktur yang baik teknologi informasi maupun teknologi komunikasi.

Makhdum Priyatno dalam bukunya kebijakan *electronic government* menegaskan bahwa: "terkait dengan kerangka dan pelaksanaan *e-Government* sebuah instansi harus memahami lebih jauh bahwa sebagai berikut: "fokus penerapan *e-Government* bukan pada peralatan atau sarana yang menjadikannya

elektronik, tapi perubahan paradigma pelayanan, dan proses manajemen yang seharusnya terjadi didalamnya" (Priyatno, 2002:12).

Berdasarkan penjelasan diatas, bahwa harus adanya perubahan paradigma dalam instansi yang menerapkan *e-Government*. Penerapan *e-Government* harus dipahami lebih jauh dan tidak dianggap sebagai penggunaan elektronik saja. Sumber daya manusia dan pihak terkait harus benar-benar memahami dan dapat merubah paradigma berfikir supaya pelaksanaan *e-Government* dapat berjalan dengan baik.

Penyelenggaraan pelayanan publik berupa *e-Government* dalam suatu instansi tidaklah mudah pada tahap pelaksanaanya. Terdapat beberapa kendala yang dihadapi instansi dalam pelaksanaannya. Pelaksanaan konsep *e-Government* sering terjadi kendala dengan alasan masalah kesiapan warga sekitar beserta intansi terkait.

Arkadun dalam bukunya *Teknologi Informasi dan Adminitrasi* menyebutkan bahwa hambatan yang sering muncul pada tahap pelaksanaan *e-Government* adalah sebagai berikut:

1. Kuantitas dan kualitas SDM dalam bidang teknologi informasi dan komunikasi belum memadai;
2. Sarana dan prasarana penunjang *e-Government* yang belum memadai;
3. Masih *opperlapping*-nya struktur organisasi *e-Government*; dan
4. Ketidakpastian peruntukkan anggaran *e-Government*.
   (Akadun, 2009:144-145)

Berdasarkan penjelasan diatas, bahwa hambatan dalam tahap pelaksanaan *e-Government* disebabkan karena sarana dan prasarana penunjang *e-Government*, dan ketidakpastian anggaran. Penerapan *e-Governement*, memerlukan sarana dan prasarana yang cukup memadai untuk menunjang penerapnnya.

2.1.2.3 Elemen Sukses Pengembangan *e-Government*.

Menurut hasil kajian dan riset dari *Harvard JFK School of Government*, untuk menerapkan konsep-konsep digitalisasi pada sektor publik, ada tiga elemen sukses yang harus dimiliki dan diperhatikan sungguh-sungguh. Masing-masing elemen sukses tersebut adalah:

1. *Support*

Elemen pertama dan paling krusial yang harus dimiliki oleh pemerintah adalah keinginan (intent) dari berbagai kalangan pejabat publik dan politik untuk benar-benar menerapkan konsep *e-Government*, bukan hanya sekedar mengikuti trend atau justru menentang inisiatif yang berkaitan dengan prinsip-prinsip *e-Government*. Tanpa adanya unsur "*political will*" ini, mustahil berbagai inisiatif pembangunan dan pengembangan *e-Government* dapat berjalan dengan mulus. Karena budaya birokrasi cenderung bekerja berdasarkan model manajemen "*top down*", maka jelas dukungan implementasi program *e-Government* yang efektif harus dimulai dari para pimpinan pemerintahan yang berada pada level tertinggi (Presiden dan para pembatunya – Menteri) sebelum merambat ke level-level di bawahnya (Eselon 1, Eselon 2, Eselon 3, dan seterusnya). Yang dimaksud dengan dukungan di sini juga bukanlah hanya pada omongan semata, namun lebih jauh lagi dukungan yang diharapkan adalah dalam bentuk hal-hal sebagai berikut:

a. Disepakatinya kerangka *e-Government* sebagai salah satu kunci sukses negara dalam mencapai visi dan misi bangsanya, sehingga harus diberikan prioritas tinggi sebagaimana kunci-kunci sukses lain diperlakukan;

b Dialokasikannya sejumlah sumber daya (manusia, finansial, tenaga, waktu, informasi, dan lain-lain) di setiap tataran pemerintahan untuk membangun konsep ini dengan semangat lintas sektoral;

c. Dibangunnya berbagai infrastruktur dan superstruktur pendukung agar tercipta lingkungan kondusif untuk mengembangkan *e-Government* (seperti adanya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang jelas, ditugaskannya lembaga-lembaga khusus – misalnya kantor*e-Envoy* – sebagai penanggung jawab utama, disusunnya aturan main kerja sama dengan swasta, dan lain sebagainya); dan

d. Disosialisasikannya konsep *e-Government* secara merata, kontinyu, konsisten, dan menyeluruh kepada seluruh kalangan birokrat secara khusus dan masyarakat secara umum melalui berbagai cara kampanye yang simpatik.

McConnel International meletakkan faktor *leadership* sebagai salah satu variabel dalam menentukan negara mana saja yang telah siap menerapkan konsep e-Government; dimana berdasarkan hasil kajian di bulan Agustus 2000, negara-negara tetangga seamcam Malaysia, Taiwan, India, dan China dianggap memiliki unsur *leadership* yang jauh lebih baik dibandingkan dengan Indonesia.

2. *Capacity*

Elemen kedua ini adalah adanya unsur kemampuan atau keberdayaan dari pemerintah setempat dalam mewujudkan *e-Government* terkait menjadi kenyataan. Ada tiga hal minimum yang paling tidak harus dimiliki oleh pemerintah sehubungan dengan elemen ini, yaitu:

a. Ketersediaan sumber daya yang cukup untuk melaksanakan berbagi inisiatif *e-Government*, terutama yang berkaitan dengan sumber daya finansial;
b. Ketersedaan infrastruktur teknologi informasi yang memadai karena fasilitas ini merupakan 50% dari kunci keberhasilan penerapan konsep *e-Government*.
c. Ketersediaan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi dan keahlian yang dibutuhkan agar penerapan *e-Government* dapat sesuai dengan asas manfaat yang diharapkan.

Perlu diperhatikan di sini bahwa ketiadaan satu atau lebih elemen prasyarat tersebut janganlah dijadikan alasan tertundanya sebuah pemerintah tertentu dalam usahanya untuk menerapkan *e-Government*, terlebih-lebih karena banyaknya fasilitas dan sumber daya krusial yang berada di luar jangkauan (wilayah kontrol) pemerintah. Pemerintah harus mencari cara yang efektif agar dalam waktu cepat dapat memiliki ketiga prayarat tersebut, misalnya melalui usaha-usaha kerja sama dengan swasta, bermitra dengan pemerintah daerah/negara tetangga, merekrut sumber daya manusia (SDM) terbaik dari sektor non publik, mengalihdayakan (*outsourcing*) berbagai teknologi yang tidak dimiliki, dan lain sebagainya.

3. *Value*

Elemen pertama dan kedua merupakan dua buah aspek yang dilihat dari sisi pemerintah selaku pihak pemberi jasa (*supply side*). Berbagai inisiatif *e-Government* tidak akan ada gunanya jika tidak ada pihak yang merasa diuntungkan dengan adanya implementasi konsep tersebut; dan dalam hal ini, yang menentukan besar tidaknya manfaat yang diperoleh dengan adanya

e-Government bukanlah kalangan pemerintah sendiri, melainkan masyarakat dan mereka yang berkepentingan (*demand side*).

Pemerintah harus benar-benar teliti dalam memilih prioritas jenis aplikasi *e-Government* apa saja yang harus didahulukan pembangunannya agar benar-benar memberikan *value* (manfaat) yang secara signifikan dirasakan oleh masyarakatnya. Salah dalam mengerti apa yang dibutuhkan masyarakat justru akan mendatangkan bumerang bagi pemerintah yang akan semakin mempersulit meneruskan usaha mengembangkan konsep *e-Government*.

Perpaduan antara ketiga elemen terpenting di atas akan membentuk sebuah *nexus* atau pusat syaraf jaringan *e-Government* yang akan merupakan kunci sukses utama penjamin keberhasilan. Atau dengan kata lain, pengalaman memperlihatkan bahwa jika elemen yang menjadi fokus sebuah pemerintah yang berusaha menerapkan konsep *e-Government* berada di luar area tersebut (ketiga elemen pembentuk *nexus*) tersebut, maka probabilitas kegagalan proyek tersebut akan tinggi.

2.1.3 *Electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP)

2.1.3.1 Pengertian *Electronic* Kartu Tanda Penduduk *(e*-KTP)

Pengertian *Electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP) sebagai berikut:

"Electronic KTP adalah dokumen kependudukan yang memuat sistem keamanan atau pengendalian baik dari sisi administrasi ataupun teknologi informasi dengan berbasis pada database kependudukan Nasional". (Sumber: http://www.e-KTP.com/2011/06/hello-world [18/juni/2012].

Berdasarkan pengertian diatas bahwa *electronic* KTP merupakan suatu sistem berbasis teknologi yang dapat menyimpan data kependudukan dalam database yang tentunya memiliki keamanan dan pengendalian. *e*-KTP dapat dikatakan sebagai sistem yang terintegrasi untuk memberikan pelayanan berupa data kependudukan yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang dalam meningkatkan pelayanan publik.

Electronic Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP) dilatarbelakangi oleh sistem pembuatan KTP konvesional di Indonesia yang memungkinkan sesorang dapat memiliki lebih dari satu KTP. Hal ini disebabkan belum adanya basis data terpadu yang menghimpun data penduduk dari seluruh Indonesia, fakta tersebut member peluang penduduk yang ingin berbuat curang terhadap Negara dengan menduplikasi KTP nya. Beberapa diantaranya digunakan untuk menghindari pajak, memudahkan pembuatan paspor, mengamankan korupsi, dan menyembunyikan identitas (misalnya para teroris dan penjahat lainnya). Maka dari itu penduduk wajib *electronic* KTP (*e*-KTP) berhak memperoleh *electronic* KTP (*e*-KTP) yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil khusnya di Kabupaten Sumedang.

2.1.3.2 Dasar Hukum *Electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP)

Dasar hukum pelaksanaan *electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP) yaitu:

1. UU Nomor 23 tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan,

2. UU Nomor 52 tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga,
3. PP Nomor 37 tahun 2007 Tentang Pelaksanaan UU Nomor 23 tahun 2008 Tentang Cara dan Persyaratan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil
4. Perpres Nomor 35 tahun 2010 Tentang Perubahan atas Perpres Nomor 26 Tahun 2009 Tentang Penerapan KTP berbasis NIK secara nasional,
5. Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 1 tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Kabupaten Sumedang, dan
6. Peraturan Bupati Sumedang Nomor 88 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Nomor 1 Tahun 2009.

2.1.3.3 Fungsi *Electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP)

Pada dasarnya pengelolaan KTP adalah salah satu bukti diri bagi setiap penduduk dalam suatu wilayah Negara Republik Indinesia. Sehingga menjadikan program *e*-KTP sebagai salah satu program yang strategis dan penting kontribusinya untuk keberhasilan pembangunan baik di tingkat daerah maupun nasional.

Pelayanan yang cepat diperlukan oleh masyarakat berarti bahwa setiap individu di berbagai Negara dapat saling berkomunikasi secara langsung kepada siapapun yang dikehendaki tanpa dibutuhkan perantara (mediasi) apapun. Kebutuhan masyarakat akan informasi dan pelayanan yang serba cepat dan mudah melalui teknologi digital menjadi suatu tuntutan, peneapan teknologi informasi

pada lembaga pemerintah dapat mempermudah akses antara pemerintah dengan pemerintah atau pemerintah dengan masyarakat.

Maka demi terciptanya pelayanan yang baik terhadap masyarakat, saat ini deengan adanya *e*-KTP yang dilakukan secara terpadu, tertib dan berlanjut serta dikelola secara professional dengan memanfaatkan dan memadukan unsur – unsure fungsional, saran dan prasarana baik secara intern maupun ekstern. Serta tidak hanya melalui komunikasi satu arah saja dimana pemerintah dapat mempublikasikan data dan informasi yang di milikinya, akan tetapi juga komunikasi dua arah, yaitu masyarakat dapat menerima dari pemerintah dan memberikan informasi kepada pemerintah.

Fungsi *electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP) dapat diketahui menurut rujukan *electronic* sebagai berikut:

1. Sebagai identitas identitas diri,
2. Berlaku nasional, sehingga tidak perlu lagi untuk membuat KTP lokal untuk pengurusan izin, pembukaan rekening Bank dan lain-lain, dan
3. Mencegah KTP ganda dan pemalsuan KTP, terciptanya keakuratan data penduduk untuk mendukung program pembangunan. (Sumber: http://www.e-ktp.com/2011/06/fungsi-dan-kegunaan-ektp/[18/06/2012 13:05])

Berdarkan fungsi-fungsi diatas dapat dijelaskan bahwa *electronic* KTP (*e*-KTP) memiliki banyak fungsi seperti diatas. *Electronic* KTP berfungsi sebagai identitas diri seperti halnya fungsi KTP manual sebelumnya. Selain berfungsi sebagai identitas diri, *electronic* KTP (*e*-KTP) berlaku secara Nasional yang sudah terintegrasi dengan instansi-instansi pemerintahan. Link *database* yang sudah diintergrasi dengan *electronic* KTP (*e*-KTP) seperti dengan Pemerintah Pusat/Kabupaten/Kota, hukum dan ham, agama, kehutanan, BPN, Polri, KPK,

masyarakat, kesehatan, sosial, KPU, BKKBN, perbankan, lembaga keuangan, dunia usaha dan lain sebagainya.

2.2 Kerangka Pemikiran

Implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan 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 supaya suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat atau sampai merugikan masyarakat.

Daerah atau Kota salah satunya terdapat suatu kebijakan untuk dapat mengarahkan tindakan agar tujuan yang diinginkan dapat berhasil, tercapai, terarah dan terlaksana dengan sangat baik. Hal ini sejalan dengan pengertian Implementasi Kebijakan menurut George C. Edwards III dalam bukunya yang berjudul *implementing Public Policy* yaitu:

> *"Policy implementation as we have seen, is the stage of policy making between the establishment of a policy such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule and the consequences of the policy for the people whom it affect"* (implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukkan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya). (Edwards III, 1980:1)

Berdasarkan pengertian diatas dapat dijelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu alat menjalankan suatu kebijakan untuk meraih tujuan bersama. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan tersebut diimplementasikan dengan baik.

Sementara itu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, dapat mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh pelaksana tersebut. Maka konsekuensi-konsekuensi yang akan terjadi harus dapat diterima dan diulang kembali guna mencapai keberhasilan.

Keberhasilan implementasi kebijakan dapat dikembangkan melalui Model *Direct and Indirect Impact on Implementation* yang dikemukakan oleh George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy*, yaitu:

> "*Aside from directly affecting implementation, however, they also indirectly affect it trought their impact on each in other words communications affect resources dispositions and bureaucratic structures which in turn influences implementation*." (Selain langsung mempengaruhi implementasi, bagaimanapun, mereka juga secara tidak langsung mempengaruhi implementasi kebijakan. dampaknya terhadap masing-masing dengan kata lain komunikasi mempengaruhi disposisi sumber daya dan struktur birokrasi yang pada gilirannya pengaruh implementasi). (Edwards III, 1980:147)

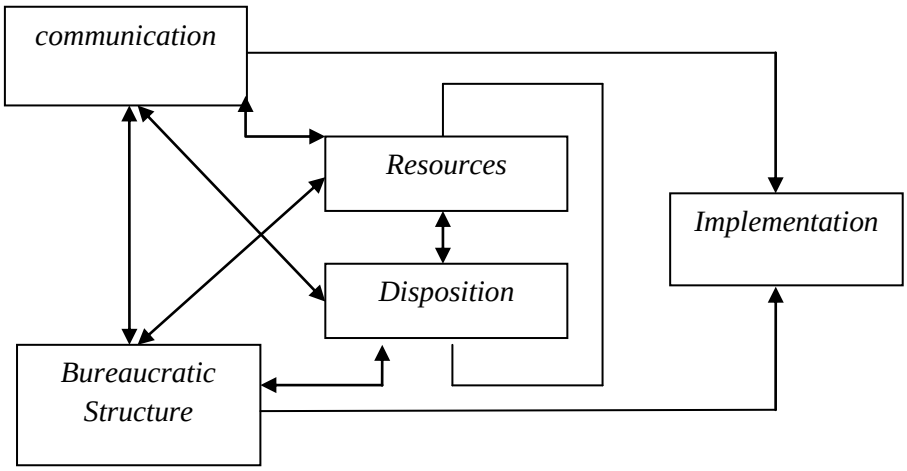
Berdasarkan penjelasan diatas ada empat variabel menurut pendapat George C. Edwards yang sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan diantaranya:

1. *Communication*/ komunikasi,
2. *Resources*/ sumber daya,
3. *Dispositions*/ sikap pelaksana, dan
4. *Bureaucratic structur*e/ sturktur birokrasi
   (Edwards III, 1980:10)

Model Implementasi kebijakan menurut George C. Edwards III diatas jelas bahwa terdapat empat faktor yang mempengaruhi implementasi yaitu komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana dan sturktur birokrasi. Masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lainnya, kemudian secara bersama-sama

mempengaruhi terhadap implementasi kebijakan. Model pendekatan implementasi menurut George Edwards III seperti terlihat pada gambar 2.2 sebagai berikut:

Gambar 2.1
Model Pendekatan Implementasi



Sumber: Edwards III (1980:148)

Pertama, communication (komunikasi) menurut George C. Edwards III yaitu:

> "*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 followed. Naturally, these communications need to be accurate and they must be accurately perceived by implementers. Many obstacles lie in the path of transmission of implementation communication*" (syarat pertama untuk implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan kebijakan harus tahu apa yang seharusnya mereka lakukan. Keputusan kebijakan dan perintah pelaksanaan harus dikirimkan ke individu yang tepat sebelum mereka dapat mengikuti. Komunikasi pelaksana harus akurat, dapat dimengerti oleh mereka. Banyak kendala dalam implementasi yang terdapat pada jalur komunikasi transmisi kebijakan) (Edwards III, 1980:17)

Komunikasi sangat menetukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan. Pelaksanaan yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan dikerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan dan peraturan pelaksanaan harus ditransmisikan (dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Komunikasi dalam 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.

Komunikasi adalah proses penyampaian pesan informasi, ide, dan gagasan dari satu pihak kepada pihak lain. komunikasi merupakan syarat utama dalam implementasi kebijakan untuk berjalan lebih efektif. Para pelaksana kebijakan harus dapat mengetahui apa yang seharusnya mereka lakukan. Keputusan-keputusan dan perintah-perintah harus dilanjutkan oleh para pelaksana dengan tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Terdapat tiga dimensi yang termasuk kedalam komunikasi Menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* bahwa komunikasi terdiri dari *transmision* (penyampaian informasi), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (konsistensi). (Edwards III, 1980:10).

Berdasarkan pendapatnya bahwa dalam komunikasi harus terdapat tiga hal yang sangat penting yaitu terdiri dari *transmision* (penyampaian informasi),*clarity*

(kejelasan), dan *consistency* (konsistensi). *Transmision* (penyampaian informasi) adalah penyampaian informasi kebijakan publik yang disampaikan oleh para pelaksana kebijakan kepada kelompok sasaran atau disebut dengan masyarakat. Pengabdian atau kesalahpahaman mengenai keputusan sering kali terjadi, salah satu penyebab dalam menstransmisikan perintah-perintah dalam implementasi adalah penolakan implementor atau pelaksana kebijakan melakukan diskresi yang tidak bisa dihindarkan didalam aturan umum. *Clarity* (kejelasan) merupakan faktor kedua dari komunikasi yang merupakan tujuan yang telah ditentukan dan tidak menyimpang dari ketentuan dalam pelaksanaannya harus jelas dan konsisten dan sesuai dengan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dan harus jelas. *Consistency* (konsisten) merupakan faktor ketiga yaitu unsur kejelasan dimana perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akan mendorong pelaksanaan mengambil tindakan dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah.

Kedua, Resources (sumber daya) menurut George C. Edwards III yaitu:

> "*No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an 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 the others involved in implementation; the outhority to ensure that policies are carried out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment, land and supplies) in which or with which to provide services. Insufficient resources will mean that laws will mean that laws will not be enforced, services will not provided, and reasonable regulation in policy implementation".* (bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan, serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan

> tersebut tidak akan efektif. Sumber daya sebagaimana telah disebutkan meliputi: staf dari ukuran yang tepat dan dengan keahlian yang diperlukan, informasi yang relevan dan memadai tentang bagaimana menerapkan kebijakan dan kepatuhan pada orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan, kewenangan untuk memastikan bahwa kebijakan yang dilakukan kepada mereka yang dimaksudkan, dan fasilitas (termasuk bangunan, peralatan, tanag dan pasokan) dimana dapat digunakan untuk menyediakan pelayanan). (Edwards III, 1980:53)

Keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauhmana para pelaku kebijakan (*implementors*) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh keinginan para pelaku kebijakan memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan.

Sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistensi ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan. Jika para implementor mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berjalan dengan efektif. Faktor-faktor dalam sumber daya menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Poblic Policy* yaitu *staff* (aparatur), *information* (informasi), *Authotity* (wewenang), dan *Facilities* (fasilitas). (Edwards III, 1980:10-11).

Berdasarkan pendapat Edwards diatas dapat dijelaskan bahwa dalam sumber daya terdapat empat faktor yaitu *staff* (aparatur), *information* (informasi), *authority* (wewenang), dan *facilities* (fasilitas). *Staff* (aparatur) adalah pelaku kebijakan dan memiliki kewenangan yang diperlukan dalam suatu kebijakan agar dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. *Information* (informasi) adalah data yang diolah menjadi suatu bentuk lain yang lebih berguna

yaitu pengetahuan atau keterangan yang ditujukan bagi penerima dalam pengambilan keputusan baik pada masa sekarang atau yang akan datang dalam melaksanakan dan mematuhi apa yang telah menjadi tugas dan kewajibannya. *Authority* (kewenangan) adalah kewenangan yang bersifat formal yang dikeluarkan dalam melaksanakan kebijakan. Sedangkan *facilities* (fasilitas) adalah sumber daya peralatan pendukung dalam melakukan tugas operasionalnya (sarana dan prasarana) hal terpenting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan.

Ketiga, Dispotition (disposisi) menurut George C. Edwards III yaitu:

> "*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 implementers know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. Most implementers 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 reasons is the complexity of the policies them selves. The way in which implementers exercise their direction, however, defend in large part upon their dispositions toward the policies, their attitudes, in turn, will be influenced by their view toward the policies per see and by how they see the policies effecting their organizational and personal interest".* (Disposisi atau sikap pelaksanaan implementasi adalah faktor penting ketiga dalam mempelajari pendekatan implementasi kebijakan publik, jika para pelaksana bersikap baik karena menerima suatu kebijakan maka kemungkinan besar mereka akan melaksanakan secara bersungguh-sungguh seperti tujuan yang diharapkannya. Sebaliknya jika perfektif dan tingkah laku para pelaksana berbeda dengan para pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami kesulitan). (Edwards III, 1980:89).

Berdasarkan penjelasan diatas bahwa disposisi adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan seperti memiliki kejujuran, mempunyai komitmen, dan sifat demokratik. Apabila pelaksana kebijakan mempunnyai karakteristik atau watak yang baik, maka dia akan melaksanakan

kebijakan dengan baik sesuai dengan sasaran tujuan dan keinginan pembuat kebijakan.

Disposition (sikap pelaksana) adalah kecenderungan-kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh apa yang menjadi tujuan kebijakan untuk dapat diwujudkan. Menurut George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* terdapat dua faktor dalam *Disposition* (sikap pelaksana) yaitu *Effects Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (insentif). (Edwards III, 1980:11)

Berdasarkan pendapat diatas bahwa disposisi diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan, dalam implementasi kebijakan jika ingin berhasil secara efektif dan efisien. Maka para implementor tidak hanya mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut, tetapi mereka lakukan dan mempunyai keinginan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Hal-hal yang terpenting dalam disposisi antara lain *Effect Of disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (pemberian insentif). *Effect Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) adalah kecenderungan-kecenderungan pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan. Sedangkan *Incentives* (pemberian insentif) adalah kecenderungan yang ada pelaksana melalui manipulasi *incentives* oleh pembuat kebijakan melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya akan membuat pelaksana melaksanakan perintahnya dengan baik.

Keempat, Bureacratic Structure (Struktur Birokrasi) menurut George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* yaitu:

> "*Policy implementers 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 standarf operating procedurs (SOPs) and fragmentation the former develop as internal respons to the limited time and resources of implementers and the desire for uniformity in the operation of complex and widely dispersed organizations; they often remain in force due to bureaucratic inertia"* (pelaksana kebijakan mungkin tahu apa yang harus dilakukan dan memliki keinginan yang cukup dan sumber daya untuk melakukannya, tapi mereka mungkin masih terhambat di implementasi oleh struktur organisasi dimana mereka melayani dua karakteristik utama birokrasi yaitu prosedur operasi standar (SOP) dan fragmentasi yang pertama berkembang sebagai respon internal untuk waktu yang terbatas dan sumber daya pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam pengoperasian kompleks dan tersebar luas organisasi, mereka sering tetap berlaku karena inersia birokrasi. (Edwards III, 1980:125)

Bureaucratic structure merupakan suatu badan yang terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur organisasi bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar terhadap pelaksanaan kebijakan, didalam sturktur birokrasi terdapat dua hal penting yang dapat mempengaruhinya salah satunya yaitu aspek struktur birokrasi yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi standar (*Standard operating procedurs*) atau SOP. SOP ini merupakan pedoman untuk para pelaksana kebijakan dalam bertindak atau menjalankan tugasnya. Selain SOP yang mempengaruhi struktur birokrasi adalah fragmentasi yang berasal dari luar organisasi.

Bureaucratic structure (struktur birokrasi) pembagian kewenangan struktur birokrasi dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Menurut pendapat George

C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* terdapat dua hal yang terdapat dalam struktur birokrasi yaitu *Standard Operating Procedures* (SOP), dan *Fragmentation* (Fragmentasi). (Edwards III, 1980:11-12)

Berdasarkan pendapat diatas dapat dijelaskan bahwa *Bureaucratic structure* (struktur birokrasi) merupakan sumber-sumber dalam mengimplementasikan suatu kebijakan yang sudah mencukupi dan para pelaksananya mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya serta mempunyai keinginan untuk melakukannya akan tetapi implementasi kebijakan masih belum dapat dikatakan efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi yang ada. Hal-hal yang penting dalam struktur birokrasi yaitu *Standard Operating procedure* (SOP) dan *Fragmentation* (penyebaran tanggung jawab). *Standard Operating Procedures* (SOP) adalah mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan dan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan. Sedangkan *fragmentation* (fragmentasi) adalah penyebaran tanggung jawab atas suatu kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana kebijakan.

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas bahwa implementasi kebijakan adalah rangkaian tindakan-tindakan yang nyata dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan kebijaksanaan yang dilakukan individu atau kelompok-kelompok tertentu.

Implementasi bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, kebijakan tersebut dimaksudkan untuk merealisasikan suatu tujuan

dalam penerapan *electronic government* untuk mengembangkan pemerintahan yang berbasis elektronik.

Bank Dunia (*World Bank*) mengemukan *e-Government* sebagai:

> *"e-Government refers to the use by govermnent agencies of information technologies (such as Wide Area Networks, the internet, and mobile computing) that have the ability to transform relations with citizens businesses,and other arms of goverment"*(*e-Government* dijadikan acuan yang digunakan dalam sistem informasi pemerintahan (seperti dalam *Wide Area Networks*, *internet*, dan komunikasi berjalan) yang memiliki kemampuan untuk menjembatani hubungan dengan warga negara lainya, para pebisnis dan berbagai elemen pemerintahan lainnya) (Bank dunia dalam Indrajit, 2004: 3).

Berdasarkan penjelasan diatas bahwa *e-Government* tersebut mempunyai kontribusi yang baik bagi pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan mutu pelayanan terhadap masyarakat yang lebih cepat, efektif dan efesien dan lebih meningkatkan kinerja aparatur supaya lebih baik.

Penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa Implementasi Kebijakan merupakan sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat dapat berupa Undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh kembaga-lembaga pemerintahan dalam kehidupan bernegara harus dilaksanakan oleh masyarakat guna mencapai tujuan yang baik yang berdampak positif terhadap pelayanan untuk masyarakat banyak.

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, maka definisi operasional Implementasi Kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi adalah suatu tindakan atau kegiatan dalam pelaksanaan kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang.
2. Kebijakan adalah suatu aturan yang dibuat aparatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang dalam implementasi kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP).
3. Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan untuk tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan oleh keputusan kebijaksanaan dalam Implementasi Kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang.
4. Implementasi Kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP) adalah suatu tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan pelaksanaan kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP). Terdapat tiga indikator dalam implementasi kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP) yaitu sebagai berikut:
    1. *Communication* atau Komunikasi adalah proses penyampaian pesan, ide dan gagasan dari satu pihak kepada pihak lain yang dilakukan dalam implementasi kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang. *Communication* terdiri dari:
        a. *Transmission* (penyampaian informasi) adalah penyampaian informasi kebijakan publik yang disampaikan oleh Dinas Kependudukan dan

Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang dalam implementasi kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP).

b. *Clarity* (kejelasan) adalah suatu keadaan jelas untuk merencanakan tujuan yang telah ditentukan dan tidak menyimpang dari ketentuan dalam pelaksanaannya harus jelas dan konsisten serta sesuai dengan kebijakan yang dilaksanakan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang dalam Implementasi Kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP).

c. *Consistency* (konsistensi) adalah unsur kejelasan dimana perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akan mendorong pelaksanaan mengambil tindakan dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan yang dilaksanakan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang dalam Implementasi Kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP).

2. *Resources* (sumber daya) adalah pelaksana yang bertanggung jawab untuk melaksanakan Implementasi kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang. *Resources* terdiri dari:

   a. *Staff* (staff) adalah pelaku kebijakan yang memiliki kewenangan dalam Implementasi kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang.

   b. *Information* (informasi) adalah data yang sudah diolah menjadi suatu bentuk lain yang berguna dalam implementasi kebijakan *electronic*

Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang.

c. *Authority* (kewenangan) adalah otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan secara politik dalam implementasi kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang.

d. *Facilities* (fasilitas) adalah sumber daya peralatan pendukung dalam melakukan tugas operasionalnya (sarana dan prasarana) yang harus dimiliki oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang dalam Implementasi kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP).

3. *Disposition* (sikap pelaksana) adalah kecenderungan-kecenderungan sikap positif pelaksana untuk melaksanakan kebijakan yang menjadi tujuan dalam implementasi kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang. *Disposition* terdiri dari:

   a. *Effect of disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) adalah kecenderungan-kecenderungan pelaksana yang menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang.

   b. *Incentives* (insentif) adalah kecenderungan-kecenderungan yang ada pada pelaksana melalui manipulasi insentif oleh pembuat kebijakan

melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya yang akan membuat pelaksana melaksanakan dengan baik implementasi kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang.

4. *Bureaucratic structure* (struktur birokrasi) adalah struktur organisasi, pembagian wewenang dalam implementasi kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang. *Bureaucratic structure* terdiri dari:
   a. *Standard Operating Prosedures* (SOP) adalah mekanisme, sistem dan prosedur pelaksana kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan, dan tanggung jawab dalam implementasi kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk Di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang.
   b. *Fragmentation* (penyebaran tanggung jawab) adalah penyebaran tanggung jawab atas bidang kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana dalam implementasi kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang.
5. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumedang adalah Badan pelaksana yang berada dibawah dan pertanggungjawaban kepada Bupati sebagai Kepala Daerah Kabupaten Sumedang dalam Implementasi Kebijakan *electronic* Kartu Tanda Penduduk (*e*-KTP).

Berdasarkan definisi operasional diatas, peneliti membuat model kerangka pemikiran yaitu sebagai berikut:

Gambar 2.2
Model Kerangka Pemikiran

