

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Tentang Kebijakan

2.1.1 Definisi Kebijakan

Menurut Dye (dalam Anggara, 2014:35) , *“Public Policy is whatever the government choose to do or not to do”* yang berarti bahwa kebijakan publik adalah apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu.

Anderson (dalam Anggara, 2014:35) *“Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials”* yang berarti bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah.

Menurut Presman dan Wildavsky (dalam Winarno 2016:22) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Bridgeman dan Davis (dalam Anggara, 2014:36) kebijakan publik sedikitnya memiliki tiga dimensi yang saling bertautan, yakni sebagai tujuan, sebagai pilihan Tindakan yang legal dan sah secara hukum dan sebagai hipotesis.

Eyestone (dalam Winarno, 2016;20) mengatakan bahwa secara luas, kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya

Menurut Marzali (2012:19), kebijakan berkaitan dengan perencanaan, pengambilan dan perumusan keputusan, pelaksanaan keputusan, dan evaluasi terhadap dampak dari pelaksana keputusan tersebut terhadap orang banyak yang menjadi sasaran kebijakan (kelompok target).

2.1.2 Ciri-ciri Umum Kebijakan

Menurut Anderson (dalam Abidin 2012:23) mengemukakan beberapa ciri dari kebijakan sebagai berikut:

1. *Public policy is purposive, goal-oriented behavior rather than random or chance behavior.* Setiap kebijakan harus ada tujuannya. Artinya, pembuatan suatu kebijakan tidak boleh sekedar asal buat atau karena kebetulan ada kesempatan membuatnya. Tanpa ada tujuan tidak perlu ada kebijakan.
2. *Public policy consist of courses of action-rather than separate, discrete decision, or action-perfomed by government officials.* Artinya, suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan yang lain. Namun, ia berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam masyarakat, dan berorientasi pada implementasi, interpretasi, dan penegakan hukum.

3. *Policy is what government do-not what they say will do or what they intend to do.* Kebijakan adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah, bukan apa yang masih ingin atau dikehendaki untuk dilakukan pemerintah.
4. *Public policy may either negative or positive.* Kebijakan dapat berbentuk negative atau melarang dan juga dapat berupa pengarahan untuk melaksanakan atau menganjurkan.
5. *Public policy is based on law and is authoritative.* Kebijaksanaan harus berdasarkan hukum, sehingga mempunyai kewenangan untuk memaksa masyarakat mengikutinya.

2.1.3 Tahap-Tahap Kebijakan

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Menurut Bauer (Dalam Dunn, 2003:1) perumusan kebijakan adalah proses sosial dimana proses intelektual melekat di dalamnya tidak berarti bahwa efektivitas relative dari proses intelektual tidak dapat ditingkatkan, atau bahwa proses sosial dapat “diperbaiki”.

Menurut Dunn (dalam Winarno, 2002: 28-30) terbagi menjadi 5 (lima) tahap, yaitu:

a. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda public. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan, Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus. Pada tahap ini, suatu masalah mungkin tidak

disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan untuk masalah-masalah ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumusan kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, consensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap ini, berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Penilaian Kebijakan

Menurut American Evaluation Association (dalam Organisation For Economic Co-Operation and Development, 2005:14) “*Evaluation is the systemic*

inquiry into the worth or merit of an object” yang berarti evaluasi merupakan penyelidikan sistemik kedalam nilai atau manfaat dari suatu objek.

Pada tahap ini, kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau di evaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Dalam hal ini, memperbaiki masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

2.2 Tinjauan Tentang Implementasi Kebijakan

2.2.1 Definisi Implementasi

Konsep implementasi berasal dari Bahasa Inggris, yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster (dalam Anggara, 2014:232), *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Rohman, 2011:964) ,implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Ripley dan Franklin (dalam Rohman, 2011:964) menjelaskan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang

memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*).

Grindle (dalam Winarno, 2016:149) mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.

2.2.2 Faktor Penentu Implementasi Kebijakan

Agustino (2016:156-162), menjelaskan ada beberapa hal yang mengakibatkan satu implementasi kebijakan dikatakan efektif atau tidak.

1. **Respek Anggota Masyarakat Pada Otoritas dan Keputusan Pemerintah**
Ketika relasi berjalan dengan baik, maka logikanya seluruh warga akan saling hormat-menghormati, memberikan respek pada (otoritas) orangtua, memberikan penghargaan yang tinggi pada ilmu dan pengetahuan, menghormati undang-undang yang dibuat oleh pemerintah, mematuhi aturan hukum, mempercayai pejabat-pejabat pemerintah, dan sebagainya. Apabila publik menghormati pemerintah yang berkuasa oleh karena legitimasinya, maka secara otomatis mereka akan turut memenuhi ajakan pemerintah melalui berbagai bentuk kebijakan.
2. **Kesadaran Untuk Menerima Kebijakan**
Dalam masyarakat yang digerakkan oleh logika *rational choices* (pilihan-pilihan rasional), banyak dijumpai individu atau kelompok warga yang mau menerima dan melaksanakan kebijakan publik sebagai sesuatu yang logis, rasional, serta memang dirasa perlu.
3. **Ada atau Tidaknya Sanksi Hukum**
Orang akan melaksanakan dan menjalankan suatu kebijakan (kendati dengan perasaan terpaksa) karena mereka takut terkena dampak sanksi hukum yang dijabarkan oleh konten suatu kebijakan seperti denda, kurungan, dan sanksi lainnya. Oleh karena itu, strategi yang sering digunakan oleh pembuat kebijakan agar subjek kebijakan menjalankan arahan kebijakan, maka sanksi hukum dihadirkan pada setiap kebijakan yang dibuatnya.

4. **Kepentingan Pribadi atau Kelompok**
Subjek kebijakan (individu maupun kelompok) sering memperoleh keuntungan langsung dari suatu pelaksanaan kebijakan. Maka, tidak heran apabila efektivitas suatu implementasi kebijakan ikut dipengaruhi oleh penerimaan dan dukungan subjek kebijakan atas pelaksanaan suatu kebijakan.
5. **Bertentangan Dengan Sistem Nilai yang Ada**
Implementasi kebijakan pun dapat berjalan tidak efektif apabila bertentangan dengan system nilai yang ada di suatu daerah.
6. **Keanggotaan Seseorang atau Sekelompok Orang dalam Suatu Organisasi**
Kepatuhan atau ketidakpatuhan seseorang atau sekelompok orang pada kebijakan dapat disebabkan oleh bergabung atau tidak bergabungnya subjek kebijakan dalam suatu organisasi tertentu atau tidak. Jika subjek kebijakan bergabung dalam suatu organisasi yang tengah membela suatu kebijakan, maka secara sadar ia akan mengikuti arah kebijakan organisasi.
7. **Wujudnya Kepatuhan Selektif**
Tidak dapat dipungkiri bahwa tidak semua subjek kebijakan patuh atas aturan dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Ini karena ada sebagian besar masyarakat yang patuh pada suatu kebijakan tertentu, tetapi tidak pada kebijakan lain.
8. **Waktu**
Efektif tidaknya suatu implementasi kebijakan sangat dipengaruhi juga oleh faktor waktu. Sebagai contoh, jika suatu masyarakat memandang suatu kebijakan bertolak belakang dengan kepentingan mereka, maka warga akan berkecenderungan untuk menolak kebijakan tersebut.
9. **Sosialisasi**
Hal berikutnya yang dapat digunakan untuk menilaiefektif tidaknya suatu implementasi kebijakan adalah dilaksanakan atau tidaknya sosialisasi. Tanpa sosialisasi yang cukup, maka tujuan kebijakan bisa jadi tidak tercapai.
10. **Koordinasi Antar-Lembaga atau Antar-Organisasi**
Koordinasi merupakan mantra penting dalam menilai keefektifan suatu implementasi kebijakan. Terkadang suatu kebijakan dianggap baik dalam segi konten tapi lemah dalam segi pelaksanaan.

2.2.3 Model Implementasi Kebijakan

2.2.3.1 Teori George C. Edward III

Edward III (1980:1), menjelaskan bahwa *“if a policy is inappropriate, if it cannot alleviate the problem for which it was designed, it will probably be a failure no matter how well it is implemented.”*

Edward III menjelaskan bahwa jika suatu kebijakan tidak sesuai, jika tidak dapat mengatasi masalah yang telah dirancang, mungkin akan gagal tidak peduli seberapa baik kebijakan tersebut diterapkan. Ini membuktikan bahwa implementasi kebijakan bukan hanya sekedar asal dijalankan sesuai kebijakan yang dibuat, tetapi implementasi kebijakan harus benar-benar sesuai dan dapat mengatasi masalah yang telah di rancang.

Edward III (1980:9) mengatakan bahwa ada empat faktor atau variabel dalam implementasi kebijakan publik yaitu:

1. Komunikasi

The first requirement for effective policy implementation is that those who will implement decisions must know what they are supposed to do. Policy decisions and implementation orders must be sent to the appropriate personnel before they can be followed. Usually, this communication must be accurate, and must be accurately understood by the implementer. (Edward, 1980:17)

Persyaratan pertama untuk implementasi kebijakan yang efektif adalah mereka yang akan melaksanakan keputusan harus tahu apa yang seharusnya mereka lakukan. Keputusan kebijakan dan perintah implementasi harus dikirimkan ke personel yang sesuai sebelum dapat diikuti. Agar implementasi menjadi efektif, mereka yang tanggung jawabnya untuk melaksanakan keputusan

harus tahu apa yang seharusnya mereka lakukan. Perintah untuk menerapkan kebijakan harus dikirimkan ke personel yang sesuai, dan harus jelas, akurat, dan konsisten.

Adapun definisi komunikasi menurut Komaruddin (dalam Priansa dan Garnida, 2013:84) yaitu proses penyampaian pikiran, informasi, peraturan, atau intruksi dengan suatu cara tertentu agar penerimanya memahami pesan yang diterimanya.

Menurut Huczynski & Buchanan (2017:213) mengatakan bahwa:

Everything significant that happens in an organization involves communication; hiring and training staff, giving feedback, purchasing supplies, solving problems, dealing with customers, deciding strategy.

Yang berarti bahwa segala sesuatu yang signifikan yang terjadi dalam suatu organisasi melibatkan komunikasi; mempekerjakan dan melatih staf, memberikan umpan balik, membeli persediaan, memecahkan masalah, menangani pelanggan, memutuskan strategi.

2. Sumber Daya

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 job, implementation will not be effective. Important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation; the authority to ensure that policies are carried out as they are intended; and facilities in which to provide services. Services will not be provided and reasonable regulations will not be developed. (Edward, 1980:10)

Menurut Edward, sumber daya termasuk hal yang penting dalam implementasi kebijakan. Adanya staf dengan ukuran yang sesuai dan dengan keahlian yang diperlukan, maka implementasi kebijakan agar berjalan efektif.

Tidak peduli seberapa jelas dan konsistennya perintah implementasi dan tidak peduli seberapa akurat perintah tersebut dikirimkan, jika kekurangan sumber daya yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan, maka implementasi tidak akan efektif.

Adapun Ndraha dan Hasibuan (dalam Riniwati, 2016:1) mengatakan bahwa definisi sumberdaya manusia (SDM) adalah (1) manusia yang bekerja di lingkungan suatu organisasi personil (personil, tenaga kerja, pegawai atau karyawan), (2) Potensi manusiawi sebagai penggerak organisasi dalam mewujudkan eksistensinya, (3) Potensi yang merupakan asset dan berfungsi sebagai modal (non material) di dalam organisasi yang dapat diwujudkan menjadi potensi nyata secara fisik dan non fisik dalam eksistensi organisasi.

3. Disposisi

If implementors are well disposed toward a particular policy, they are more likely to carry it out as the original decisionmakers intended. But when implementors's attitudes or perspectives differ from the decisionmakers, the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated. (Edward, 1980:89)

Disposisi adalah sikap dan komitmen dari pelaksana terhadap kebijakan atau program yang harus dilaksanakan karena setiap kebijakan membutuhkan pelaksana-pelaksana yang memiliki hasrat kuat dan komitmen yang tinggi agar mampu mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan. Jika pelaksana memiliki kecenderungan yang baik terhadap kebijakan tertentu, mereka lebih cenderung untuk melaksanakannya seperti yang dimaksudkan oleh pembuat keputusan awal. Tetapi ketika sikap atau perspektif pelaksana berbeda dari pembuat keputusan, proses penerapan kebijakan menjadi jauh lebih rumit

4. Struktur Birokrasi

Policy implementors may know what to do and have sufficient desire and resources to do it. But they may still be hampered in implementation by the structures of the organizations in which they serve. Two prominent characteristics of bureaucracies are standard operating procedures (SOP) and fragmentation. (Edward, 1980: 126)

Struktur Birokrasi adalah mekanisme kerja yang dibentuk untuk mengelola pelaksanaan sebuah kebijakan. pelaksana kebijakan mungkin tahu apa yang harus dilakukan dan memiliki keinginan serta sumber daya yang cukup untuk melakukannya. Namun penerapannya mungkin masih terhambat oleh struktur organisasi tempat mereka mengabdikan. Dua ciri utama birokrasi adalah prosedur operasi standar (SOP) dan fragmentasi. Standar Operasi Pelaksana (SOP) dan fragmentasi seringkali menghambat perubahan dalam kebijakan.

Menurut Farazmand (2009:5) mengatakan bahwa:

The meaning of bureaucracy refers to any large organization or institution structured with missions, functions, and processes and with significant impact on its internal and external environments.

Yang berarti bahwa arti birokrasi mengacu pada organisasi atau institusi besar yang terstruktur dengan misi, fungsi, dan proses serta berdampak signifikan terhadap internal dan eksternalnya lingkungan.

Lebih lanjut, menurut Edward III, terdapat indikator dalam masing-masing faktor atau variabel dalam implementasi kebijakan publik, yaitu:

1. Komunikasi

a) Transmisi

The use of indirect means of communication and the absence of established channels of communication may also distort implementation instruction. Finally, the reception of communications may be hindered by

implementors selective perception and disinclination to know about a policy's requirements. (Edward, 1980: 18)

Transmisi merupakan penyaluran komunikasi. Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Penggunaan alat komunikasi tidak langsung dan tidak adanya saluran komunikasi yang mapan juga dapat mengganggu instruksi implementasi. Akhirnya, penerimaan komunikasi dapat terhalang oleh persepsi selektif pelaksana dan keengganan untuk mengetahui tentang persyaratan suatu kebijakan.

b) Kejelasan

Edward menjelaskan *“if policies are to be implementation directives must not only be received, but must also be clear”* (Edward, 1980: 26). Yang berarti komunikasi yang diterima oleh para pelaksana harus jelas. Adanya kejelasan informasi agar tujuan yang hendak dicapai dapat diraih sesuai konten kebijakan.

c) Konsistensi

Menurut Edward *“implementation orders must be consistent as well as clear if policy implementation is to be effective.”* (Edward, 1980: 40). Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah bersifat konsisten, karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana lapangan.

2. Sumberdaya

a) Staf

Menurut Edward, *“a principal source of implementation failure is inadequate staff.”*(Edward,1980:54). Staf yang tidak memadai merupakan salah satu sumber kegagalan implementasi. Staf merupakan sumber daya utama dalam implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika memilih dan mempunyai staf yang mencukupi, memadai, dan kompeten di bidangnya akan membuat proses implementasi kebijakan berjalan efektif.

Selain memiliki staf yang kompeten di bidangnya, komitmen akan staf dalam organisasi juga tidak kalah penting. Menurut Appelbaum (dalam Armstrong & Taylor, 2014:186) mengatakan bahwa:

Organizational commitment is a multidimensional construct that reflects a worker's: identification with the organization (loyalty), attachment to the organization (intention to stay), and willingness to expend effort on the organization's behalf (discretionary effort).

Yang berarti komitmen organisasi adalah konstruksi multidimensi yang mencerminkan seorang pekerja: identifikasi dengan organisasi (kesetiaan), keterikatan pada organisasi (niat untuk tinggal), dan kesediaan untuk mengeluarkan upaya atas nama organisasi (usaha diskresi).

b) Informasi

This information comes in two forms. The first is information regarding how to carry out a policy. The second form of essential information is data on the compliance of others with governmental rules and regulations. (Edward,1980:63)

Informasi ini hadir dalam dua bentuk. Yang pertama adalah informasi tentang bagaimana menjalankan suatu kebijakan. Bentuk kedua dari informasi penting adalah data tentang kepatuhan orang lain terhadap peraturan dan regulasi pemerintah.

c) Kewenangan

Edward menjelaskan *“Authority varies from program to program and comes in many different forms”* (Edward, 1980: 66). Kewenangan bervariasi dari satu program ke program lainnya dan datang dalam berbagai bentuk. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik.

Terry (2015:72) mengatakan bahwa *“we know that authority embraces several other concepts such as power, reason, legitimacy, obedience, and consent, as well as advice and command”*. Menurut Terry, otoritas itu mencakup beberapa konsep lain seperti kekuasaan, akal, legitimasi, ketaatan, dan persetujuan, serta nasihat dan perintah.

d) Fasilitas

An implementor may have sufficient staff, may understand what he is supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary buildings, equipment, supplies, and even green space implementation won't succeed. (Edward, 1980:77)

Fasilitas merupakan salah satu sumber daya yang penting dalam implementasi. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas, maka implementasi tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi

a) Efek Disposisi

When people are asked to execute ordders with which they do not agree, inevitable slippage occurs between policy decisions and perfomance. In such cases implementors will exercise their discretion, sometimes in subtle ways, to hinder implementation. (Edward, 1980:90)

Ketika orang-orang diminta untuk melaksanakan perintah yang tidak mereka setuju, terjadi selip yang tak terelakkan antara keputusan kebijakan dan kinerja. Dalam kasus seperti itu, pelaksana akan menggunakan kebijaksanaan mereka, terkadang dengan cara yang halus, untuk menghalangi implementasi. Oleh karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.

b) Birokrasi Kepegawaian

Implementers dispositions pose serious obstacles to policy implementation. But if existing personnel do not implement policies the way top officials desire, why are they not replaced with people more responsive to leaders? (Edward, 1980:98)

Menurut Edward, disposisi pelaksana menimbulkan hambatan serius bagi implementasi kebijakan. Tetapi jika personel yang ada tidak menerapkan kebijakan seperti yang diinginkan pejabat tinggi, mengapa mereka tidak diganti dengan orang yang lebih responsif terhadap pemimpin?. Ini merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas, dan kompetensinya.

c) Insentif

Edward mengemukakan bahwa *“Another potential technique to deal with the problem of implementors through the manipulation of incentives.”* (Edward, 1980:107). Salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi intensif.

4. Struktur Birokrasi

a) Standar Operasi Pelaksana (SOP)

Edward menjelaskan *“Standard Operating Procedures (SOP) are routines that enable public officials to make numerous everyday decisions.”* (Edward, 1980: 125). SOP adalah rutinitas yang memungkinkan pejabat publik membuat berbagai keputusan sehari-hari. Dengan adanya SOP, maka kegiatan pada setiap harinya sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

b) Fragmentasi

Edward mengemukakan *“Fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units.”* (Edward, 1980: 134). Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab atas area kebijakan di antara beberapa unit organisasi. Adanya fragmentasi tujuannya untuk menyebar tanggungjawab berbagai aktivitas, kegiatan, atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing.

2.2.3.1 Teori Van Metter dan Van Horn

Menurut Meter dan Horn (dalam Subarsono, 2013:99) ada 5 (lima) variabel yang memengaruhi kinerja implementasi, yakni:

1. Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen implementasi
2. Sumberdaya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya non-manusia.
3. 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.
4. Karakteristik agen pelaksana. Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program.
5. Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.
6. Disposisi implementor. Disposisi implementor ini mencakup tiga hal penting, yakni: (a) respons implementor terhadap kebijakan, yang akan memengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, (b) kognisi,

yakni pemahamannya terhadap kebijakan, dan (c) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

2.3 Tinjauan Dokumen Kependudukan

2.3.1 Definisi Dokumen Kependudukan

Dokumen Kependudukan berdasarkan Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan adalah sebagai berikut:

Dokumen Kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten/kota atau unit pelaksana teknis dinas kependudukan dan pencatatan sipil yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

Adapun berdasarkan Pasal 1 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang Formulir dan Buku Yang Digunakan dalam Administrasi Kependudukan menjelaskan bahwa:

Pemanfaatan Data dan Dokumen Kependudukan adalah pemanfaatan data dan dokumen hasil pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil melalui system informasi Administrasi Kependudukan kepada lembaga pengguna melalui pemberian hak akses oleh Menteri.

2.3.2 Jenis Dokumen Kependudukan

Jenis Dokumen Kependudukan dijelaskan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan Pasal 59 ayat (1) yaitu sebagai berikut:

Dokumen Kependudukan meliputi:

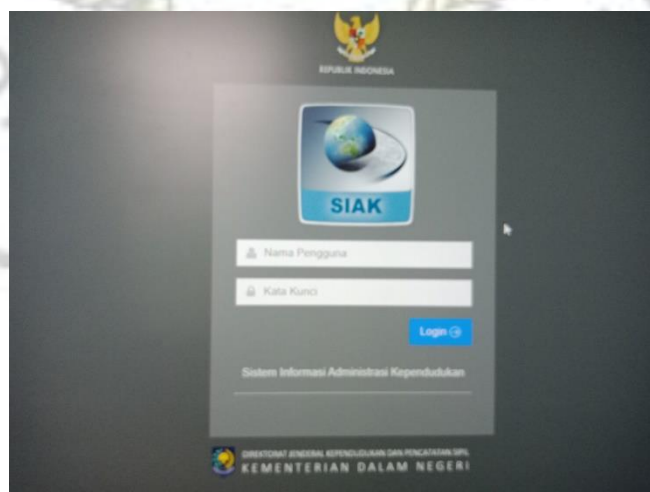
- a. Biodata Penduduk
- b. Kartu Keluarga
- c. Kartu Tanda Penduduk
- d. Surat Keterangan Kependudukan, dan
- e. Akta Pencatatan Sipil

2.3.3 Kebijakan Pencetakan Dokumen Kependudukan yang Berlaku di Kota

Cirebon

Pencetakan dokumen kependudukan tidak akan terlepas dari teknologi yang mendukung dalam proses pencetakan nya. Dalam proses pencetakan, Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) sangat berperan penting dalam pengelolaan data kependudukan. Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2019 Pasal 1 tentang Pelayanan Administrasi Kependudukan Secara Daring, menjelaskan bahwa:

Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) adalah sistem informasi yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memfasilitasi pengelolaan informasi administrasi kependudukan di tingkat penyelenggara dan instansi pelaksana sebagai satu kesatuan.



Gambar 2.1
Aplikasi Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK)
(Sumber: Dokumentasi Penelitian)

Terlihat jelas bahwa SIAK merupakan fasilitas berbasis teknologi yang digunakan dalam pelayanan administrasi kependudukan di Indonesia. Dan dalam hal menerima dokumen kependudukan, tertuang dalam pasal 10 ayat (1) butir m yang berbunyi “Penduduk dapat mencetak Dokumen Elektronik yang diterima dari Disdukcapil Kabupaten/Kota sebagai salinan Dokumen Elektronik”. Yang artinya, masyarakat bisa mencetak mandiri dokumen kependudukan sebagaimana dokumen tersebut merupakan hasil pelayanan administrasi kependudukan.

Dengan demikian, maka jelas akan adanya kebijakan tentang bagaimana penyesuaian dan spesifikasi terkait dokumen kependudukan agar bisa berjalan secara efisiensi, efektivitas dan kemudahannya. Pernyataan ini tertuang pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang Formulir dan Buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan. Pada pasal 12 menjelaskan bahwa spesifikasi kertas yang digunakan dalam pencetakan hasil pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil yaitu HVS 80 gram ukuran A4.

Dengan menggunakan spesifikasi kertas tersebut, diharapkan agar dapat mempermudah masyarakat untuk mendapatkan dokumen kependudukan. Dan jika memang ada kehilangan tentang dokumen kependudukannya, maka akan sangat mudah untuk mendapatkannya kembali, yaitu hanya dengan mencetak mandiri kembali di *e-mail* masing-masing masyarakat yang telah dikirimkan *file* dokumen kependudukannya secara PDF.

Adapun sebagaimana seperti Surat Edaran Wali Kota Cirebon Nomor 471.1-44-DISDUKCAPIL Tentang Pendokumentasian Administrasi

Kependudukan, Formulir, dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan yang menindaklanjuti Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang Formulir Buku yang digunakan dalam Administrasi Kependudukan dan Nomor 104 Tahun 2019 tentang Pendokumentasian Administrasi Kependudukan bahwa untuk efesiensi, efektivitas dan kemudahan dalam administrasi kependudukan sebagai berikut:

1. Pasal 19 ayat 1 pencetakan hasil pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil dengan menggunakan aplikasi sistem informasi administrasi kependudukan pada kertas dengan spesifikasi ukuran A4 HVS 80 gram.
2. Pencetakan pelayanan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil sesuai hal tersebut meliputi Kartu Keluarga, Akta Kelahiran, Akta Kematian, Akta Perkawinan dan Perceraian serta dokumen pencatatan sipil lainnya (kecuali KTP-el dan KIA).
3. Untuk keabsahan dokumen tersebut dengan menggunakan Tanda Tangan Elektronik (TTE) yang menggunakan sertifikat elektronik yang diterbitkan oleh Balai Sertifikasi Elektronik (BSE) atau BSSN berupa *Quick Response Code (QR Code)*.
4. Bagi dokumen kependudukan yang telah menggunakan Tanda Tangan Elektronik (TTE) tidak perlu dilegalisir.
5. Untuk lebih memudahkan masyarakat dalam mencetak dokumen secara mandiri agar dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil untuk menyertakan nomor *handphone* dan *e-mail*.

6. Pencetakan dokumen kependudukan dengan spesifikasi ukuran A4 HVS 80 gram di Kota Cirebon sudah mulai diterbitkan pada Bulan Juni Tahun 2020.

2.3.4 Standar Operasi Pelaksana Pencetakan Dokumen Kependudukan yang Berlaku di Kota Cirebon

Berdasarkan Standar Operasi Pelaksana (SOP), maka setidaknya ada 7-8 tahap untuk pelaksanaan pencetakan dokumen kependudukan. Berikut merupakan SOP dalam pencetakan dokumen kependudukan diantaranya melalui tahap-tahap:

1. Masyarakat datang sendiri, menunggu antrian



Gambar 2.2
Informasi Layanan Antrian Online
(Sumber: Dokumentasi Penelitian)



Gambar 2.3
Masyarakat Menunggu Antrian
(Sumber: Dokumentasi Penelitian)

Dalam tahap ini, masyarakat langsung datang ke Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Cirebon untuk mengajukan pelayanan administrasi.

Masyarakat daftar antrian dahulu melalui nomor *Whatsapp* Disdukcapil Kota Cirebon.

2. Petugas melayani, melakukan *entry*, edit data, cetak draft



Gambar 2.4
Kegiatan Pelayanan oleh Operator
(Sumber: Dokumentasi Penelitian)

Setelah mendaftar antrian, lalu masyarakat menuju loket operator untuk pengajuan layanan administrasi. Operator pun segera melayani, melakukan *entry*, edit data, dan cetak draft melalui aplikasi Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK).

3. Kasi memeriksa kesesuaian perubahan pada draft dan berkas permohonan



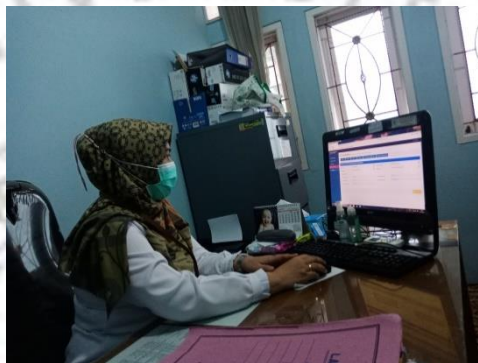
Gambar 2.5
Kasi Memeriksa Berkas Permohonan
(Sumber: Dokumentasi Penelitian)

Kasi akan memeriksa draft & berkas permohonan yang telah diajukan masyarakat kepada operator.

4. Operator mengajukan sertifikasi elektronik dokumen kependudukan

Setelah kasi memeriksa draft & berkas permohonan, operator segera mengajukan sertifikasi elektronik dokumen kependudukan kepada Kepala Bidang.

5. Kabid melakukan verifikasi elektronik dokumen kependudukan



Gambar 2.6
Kabid Melakukan Verifikasi Dokumen Kependudukan
(Sumber: Dokumentasi Penelitian)

Dalam tahap ini, Kepala Bidang (Kabid) melakukan verifikasi elektronik dokumen kependudukan sebelum akhirnya Kepala Dinas memberikan tanda tangan elektronik.

6. Kepala Dinas memberikan sertifikasi elektronik dokumen kependudukan

Pada tahap ini, Kepala Dinas memberikan sertifikasi elektronik pada setiap berkas permohonan.

7. Sistem akan otomatis mengirimkan *file* PDF ke masing-masing *e-mail* masyarakat yang diajukan

Dalam tahap ini, setelah Kepala Dinas memberi sertifikasi elektronik, maka sistem pusat akan mengirimkan *file* PDF kepada masyarakat melalui *e-mail*.

8. Masyarakat dan operator pencetakan dapat mencetak dokumen kependudukan.



Gambar 2.7
Loket Pengambilan
(Sumber: Dokumentasi Penelitian)



Gambar 2.8
Kegiatan Operator bagian Pengambilan
(Sumber: Dokumentasi Penelitian)

Tahap terakhir berikut adalah tahap pencetakan dokumen kependudukan. Dalam pelaksanaannya, pencetakan dokumen bisa dilakukan oleh masyarakat secara mandiri maupun operator. Masyarakat yang bisa mencetak mandiri merupakan masyarakat yang memang sudah mempunyai & mengajukan *e-mail* dengan benar dalam pelayanan administrasi, sehingga aplikasi SIAK akan mengirimkan *e-mail*. Tidak sebatas itu, dalam pencetakan dokumen secara

mandiri, berarti masyarakat juga harus mengerti akan teknologi, sehingga masyarakat bisa langsung cetak/*print* dengan kertas HVS A4 80 gram.

TANDA TERIMA PENDAFTARAN	
Nomor Induk Kependudukan	Nomor Kartu Keluarga
Nama Pemohon	Jenis Kelamin
SAEPULLOH	KARTU KELUARGA (KK)
Alamat	Tanggal Selesai
JL. GN PANGRANGO D XIV NO 88, LARANGAN	Rabu, 14 Juli 2021

Gambar 2.9
Tanda Terima Pendaftaran
(Sumber: Dokumentasi Penelitian)



Gambar 2.10
Penerimaan Dokumen Kependudukan melalui e-mail
(Sumber: Dokumentasi Penelitian)

Sedangkan masyarakat yang tidak mempunyai *e-mail*, menerima *e-mail*, dan mengerti teknologi, maka masyarakat dapat datang kembali ke Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Cirebon untuk meminta dicetak-kan dokumen kependudukan nya. Saat tiba di Dinas Kependudukan dan Pencatatan

Sipil Kota Cirebon, masyarakat hanya perlu langsung datang ke loket pengambilan dengan menunjukkan kartu pengambilan yang sudah diberikan oleh operator setelah mengajukan pelayanan.

Berikut merupakan tabel SOP pencetakan dokumen kependudukan yang berlaku di Kota Cirebon



Tabel 2.1
SOP Pencetakan Kartu Keluarga

No	Uraian Prosedur	Pelaksana					MUTU BAKU			KET
		PETUGAS LOKET	OPERATOR	KASI	KABID	KADIS	Kelengkapan	Waktu	Output	
1	Masyarakat datang sendiri, menunggu antrian	Mulai					Berkas permohonan KK	15 menit	Berkas permohonan KK	
2	Petugas melayani, melakukan entry, edit data, cetak draft						Berkas permohonan KK	5 menit	Berkas permohonan KK dan draft KK	
3	Kasi memeriksa kesesuaian perubahan pada draft dan berkas						Berkas permohonan KK	3 menit	Draft KK	
4	Operator mengajukan sertifikasi elektronik Kartu Keluarga						Draft KK	0,5 menit	Inbox pengajuan sertifikasi KK	
5	Kabid melakukan verifikasi elektronik Kartu Keluarga						Inbox pengajuan sertifikasi KK	0,5 menit	Inbox sertifikasi KK	
6	Kepala Dinas memberikan sertifikasi elektronik Kartu						Inbox sertifikasi KK	1 menit	KK siap cetak	
7	Operator mencetak Kartu Keluarga melalui Daftar Cetak Sertifikasi Kartu Keluarga						KK siap cetak	1 menit	Kartu Keluarga	

(Sumber: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Cirebon 2021)

