

BAB II

PENELITIAN TERDAHULU, KAJIAN TEORI DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Penelitian Terdahulu

Berdasarkan beberapa literatur yang penulis telusuri, terdapat beberapa penelitian yang berkaitan dengan topik implementasi program E-KTP. Beberapa penelitian tersebut antara lain yaitu: penelitian pertama berjudul “**Efektivitas Implementasi Program E-KTP**” diajukan oleh **Roni Indra Kurniawan** dan **Sujianto**. Fokus penelitian ini adalah untuk menganalisis proses dan faktor yang mempengaruhi keberhasilan efektivitas implementasi program E-KTP di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pekanbaru. Hasil penelitian menunjukkan proses pelaksanaan program E-KTP sudah efektif. Pemerintah Kecamatan Bukitraya Kota Pekanbaru mampu berperanan baik.

Perbedaan dengan penelitian ini adalah ada pada penggunaan Teori Hilary, (2003) dan Easton,(2006), sedangkan dalam penelitian ini menggunakan Teori Van Metter dan Van Horn implementasi kebijakan (Parasuraman et.al dalam Irawan 2009:58). Persamaan penelitian kali ini dengan penelitian yang diajukan Roni Indra Kurniawan dan Sujianto adalah melaksanakan tertib administrasi sesuai dengan ketentuan koridor Administrasi Kependudukan di tingkat penyelenggara dan instansi pelaksana sebagai suatu kesatuan.

Penelitian kedua berjudul “**Implementasi Program KTP Elektronik (E-KTP) di Daerah Percontohan**” diajukan oleh **Roni Ekha Putera** dan **Tengku Rika Valentina**. Fokus penelitian ini pada pelaksanaan Program E-KTP Nasional di Padang Selatan, Sumatera Barat, yang terpilih sebagai satu di antara enam daerah pilot projecte-KTP nasional. Data memperlihatkan, target E-KTP masih jauh dari harapan. Setelah dua tahun dilaksanakan, E-KTP hanya berhasil memproduksi 7.401 kartu, sementara targetnya mencapai 26.000 kartu. Penyebab kegagalan pencapaian target ini beragam, diantaranya permasalahan

komunikasi, kurangnya sumberdaya, struktur birokratis yang rumit dan kaku, serta penentangan dari pihak lain.

Penelitian ketiga selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh **ANDI SUPRIANDI (2012)** yang berjudul “**Analisis Kualitas Pelayanan Publik Di Kantor Kecamatan Gunung Sari Kabupaten Serang**” (Skripsi) Program Studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan bagaimanakah kualitas pelayanan publik di Kantor Kecamatan Gunung Sari Kabupaten Serang dengan menggunakan lima (5) variabel menurut A.Zeithaml, A.Parasuraman, dan L.Berry yaitu Tangible, reliabilitas, responsiveness, assurance, empathy.

Kesimpulan atau hasil dari peneliti ini adalah kualitas pelayanan di Kantor Kecamatan Gunung Sari Kabupaten Serang kurang memuaskan, dan dapat disimpulkan pelayanannya kurang baik.

Perbedaan dengan penelitian kali ini adalah: Dalam penelitian ANDI SUPRIANDI mencakup kualitas pelayanan secara umum, sedangkan dalam penelitian kali ini adalah lebih fokus terhadap kualitas pelayanan e-KTP saja dan dalam penelitian ANDI SUPRIANDI ini menggunakan rumus Issac dan Michael, sedangkan dalam penelitian kali ini peneliti menggunakan rumus Van Metter dan Van Horn. Adapun persamaan penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah memiliki latar belakang masalah yang hampir sama yakni belum terpenuhinya beberapa hak-hak e-KTP.

Penelitian keempat yang dilakukan oleh **MIRA HASANAWATI** pada tahun 2012 yang berjudul **IMPLEMENTASI E-KTP DI KECAMATAN BAROS KABUPATEN SERANG** (Skripsi) Program Studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa. Masalah pada penelitian tersebut adalah terdapat 1.200 warga Baros yang belum terdata sebagai warga wajib KTP, Sehingga mengakibatkan warga tidak dapat melakukan perekaman E-KTP, Kemampuan sumber daya pegawai yang menangani E-KTP kurang optimal dan kurang siap, Kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh

pegawai Kecamatan Baros sehingga kurangnya informasi tentang program E-KTP yang diterima warga Baros, Pemerintah Kecamatan Baros mengalami kekurangan alat dalam pelaksanaan E-KTP, Terjadi kesalahpahaman persepsi antara pemerintah Kabupaten Serang dengan pemerintah Kecamatan Baros karena kurangnya komunikasi dan koordinasi, Pegawai operator kurang memiliki disiplin pada saat bekerja.

Metode yang digunakan dalam penelitian MIRA HASANAWATI adalah metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Hasil dari penelitian tersebut adalah berdasarkan teori yang diperkenalkan oleh Edward III yaitu Direct and Indirect Impact on Implementation, yang menjadi landasan teori penelitian bahwa kebijakan tersebut belum efektif dalam pelaksanaannya.

Persamaan penelitian kali ini dengan penelitian MIRA HASANAWATI adalah memiliki tujuan penelitian yang sama yaitu mengetahui bagaimana implementasi kebijakan E-KTP. Perbedaan dengan penelitian kali ini adalah: Dalam penelitian MIRA HASANAWATI ini menggunakan Teori Direct and Indirect Impact on Implementation (Edward III), sedangkan dalam penelitian kali ini menggunakan Teori Van Metter dan Van Horn, Pada penelitian MIRA HASANAWATI pengambilan data dilakukan di Kecamatan Baros Kabupaten Serang, sedangkan penelitian ini pengambilan datanya dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sikka

Penelitian kelima berjudul berjudul **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KARTU TANDA PENDUDUK ELEKTRONIK (KTP-eI) DI KECAMATAN PUTUSSIBAU UTARA KABUPATEN KAPUAS HULU”** diajukan oleh **MARGARETHA HERAWATI**. Fokus penelitian ini pada pelaksanaan Program E-KTP di Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kapuas Hulu, Kalimantan Barat. Dari segi permasalahan yang dihadapi yaitu pegawai operator yang tidak ahli dalam bidangnya menyebabkan tidak maksimalnya perekaman E-KTP. Permasalahan yang peneliti temukan sesuai dengan teori Jones dalam Sudirman (2013 :28) mengemukakan bahwa *"the point is that implementation of policy may very depending on the particular stage of agency development."* Setiap

kegiatan memerlukan birokrasi yang mampu berkomunikasi dengan pihak yang membuat kebijakan dan juga dengan pihak yang melaksanakan kebijakan. Tujuan organisasi adalah menjalankan program-program yang telah dirancang.

Persamaan penelitian kali ini dengan penelitian MARGARETHA HERAWATI adalah memiliki pendekatan kualitatif yang berasal dari hasil wawancara narasumber.

1.2 Landasan Teori

Landasan teori secara umum dapat diartikan sebagai pernyataan yang disusun secara sistematis dan memiliki variabel yang kuat. Landasan teori secara isi memuat teori-teori dan hasil penelitian, dimana teori dan hasil penelitian yang digunakan ini digunakan sebagai kerangka teori peneliti untuk menyelesaikan penelitian. Pengertian secara umum, landasan teori dapat pula diartikan sebagai pernyataan atau asumsi secara eksplisit terhadap sebuah teori yang akan dilakukan evaluasi dan penelitian kritis. Tidak hanya itu saja ternyata, kerangka teori berperan untuk menghubungkan pada pengetahuan yang baru.

Seperti yang diungkapkan oleh Sugiyono (2012 :52), bahwa landasan teori perlu ditegakkan agar penelitian itu mempunyai dasar yang kokoh dan bukan sekedar perbuatan coba-coba (*trial and error*). Teori adalah serangkaian bagian atau variabel, definisi dan dalil yang saling berhubungan yang menghadirkan sebuah pandangan sistematis mengenai fenomena dengan menentukan hubungan antarvariabel, dengan maksud menjelaskan fenomena alamiah.. Menurut Sugiyono (2018) Teori adalah alur logika atau penalaran yang merupakan merupakan seperangkat konsep, definisi dan proporsisi yang disusun secara sistematis. Secara umum, teori mempunyai tiga fungsi, yaitu untuk menjelaskan (*explanation*), meramalkan (*prediction*), dan pengendalian (*control*) suatu gejala. Konsep merupakan pendapat ringkas yang dibentuk melalui proses penyimpulan umum dari suatu peristiwa berdasarkan hasil observasi yang relevan. Definisi merupakan suatu pernyataan mengenai ciri-ciri penting suatu hal dan biasanya lebih kompleks dari arti, makna atau pengertian suatu hal. Sedangkan proposisi merupakan

pernyataan yang membenarkan atau menolak suatu perkara. Sedangkan Snelbecker (dalam Moleong, 2013:57) menyatakan ada empat fungsi suatu teori, yaitu (1) mensistematiskan penemuan-penemuan penelitian, (2) menjadi pendorong untuk menyusun hipotesis dan dengan hipotesis membimbing peneliti mencari jawaban jawaban. (3) membuat ramalan atas dasar penemuan, dan (4) menyajikan penjelasan dan dalam hal ini untuk menjawab pertanyaan mengapa kunci kendali dalam memilih teori dalam penelitian adalah selain memahami konteks formal sejarah maupun konteks social, dimana teori itu dilahirkan.

2.2.1 Kebijakan Publik

Kebijakan publik menentukan bentuk suatu kehidupan setiap bangsa dan Negara. Semua Negara menghadapi masalah yang relative sama, yang berbeda adalah bagaimana respons terhadap masalah tersebut. Respon ini yang disebut sebagai kebijakan publik. Dan, karena kebijakan publik adalah domain dari Negara atau pemerintahan, atau kekuasaan pemegang Negara, maka kebijakan publik adalah bentuk faktual dari upaya setiap pemerintah untuk memamanajemeni kehidupan bersama yang disebut Negara dan bangsa. Keunggulan setiap Negara semakin ditentukan oleh kemampuan Negara tersebut mengembangkan kebijakan-kebijakan publik yang unggul. Kebijakan publik dalam kepustakaan internasional disebut *public policy*. Dengan adanya tujuan yang ingin direalisasikan dan adanya masalah publik yang harus diatasi, maka pemerintah perlu membuat suatu kebijakan publik. Kebijakan yang merupakan sekumpulan keputusan-keputusan yang ditetapkan, yang bertujuan dalam melindungi serta membatasi perilaku di dalam masyarakat. Karena para pembuatan kebijakan perlu mencari tahu dan meninjau terlebih dulu terkait isu-isu masalah apa yang terjadi dimasyarakat. Masyarakat adalah sumber utama dalam penyusunan kebijakan publik. Kebijakan ini untuk keberhasilannya tidak hanya didasarkan atas prinsip-prinsip ekonomis, efisiensi dan administratif, akan tetapi juga harus didasarkan atas pertimbangan etika dan moral.

Sedangkan pengertian kebijakan publik itu sendiri adalah segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka lakukan dan hasil yang membuat sebuah

kehidupan bersama tampil berbeda.

Anderson Tachjan (2006:16), mengemukakan bahwa “*public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*”. Maksudnya, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dilembangkan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah. Adapun tujuan penting dari kebijakan tersebut dibuat pada umumnya dimaksudkan untuk:

1. Memelihara ketertiban umum (Negara sebagai *stabilisator*)
2. Melancarkan perkembangan masyarakat dalam berbagai hal (Negara sebagai perangsang, *stimulator*)
3. Menyesuaikan berbagai aktivitas (Negara sebagai *koordinator*)
4. Memeruntukan dan membagi berbagai materi (Negara sebagai pembagi. *Alokator*).

Menurut Inu Kencana (2011:146) dalam bukunya pengantar ilmu pemerintahan, bahwa public policy dapat menciptakan situasi dan dapat pula diciptakan oleh situasi. Lain halnya definisi yang diberikan oleh Hogwood dan Gunn yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. (Edi Suharto, 2008.3).

Berdasarkan pendapat para ahli dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh suatu lembaga pemerintah, baik pejabat maupun instansi pemerintah yang merupakan pedoman pegangan ataupun petunjuk bagi setiap usaha dan aparatur pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam pencapaian tujuan kebijakan.

2.2.2 Implementasi Kebijakan

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Peradilan dan

Kebijakan yang dibuat oleh Lembaga–Lembaga Pemerintah dalam kehidupan kenegaraan. Majone Wildavsky dalam Nurdin dan Usman, 2002), mengemukakan implementasi sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky dalam Nurdin dan Usman,(2004:70) mengemukakan bahwa “implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan”.

Model manajemen implementasi menurut Nugroho(2004:163) menggambarkan pelaksanaan atau implementasi kebijakan di dalam konteks manajemen berada di dalam kerangka *organizing-leading-controlling*. Jadi ketika kebijakan sudah dibuat, maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut. Secara rinci kegiatan dalam manajemen implementasi kebijakan dapat disusun melalui:

- a. Implementasi strategi.
- b. Pengorganisasian
- c. Penggerakkan dan kepemimpinan.
- d. Pengendalian

Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk memengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut “*street level bureaucrats*” untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran. Untuk kebijakan yang sederhana. Implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor, misalnya, kebijakan pembangunan infrastruktur publik untuk membantu masyarakat agar memiliki kehidupan yang lebih baik, Sebaliknya untuk kebijakan makro, misalnya, kebijakan pengurangan kemiskinan di pedesaan, maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi seperti birokrasi Kabupaten, Kecamatan, pemerintah desa.

Menurut Kapioru (2014:105), ada empat faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

1. Kondisi lingkungan (*environmental conditions*).

2. Hubungan antar organisasi (*inter-organizational relationship*).
3. Sumberdaya (*resources*).
4. Karakter institusi implementor (*characteristic implementing agencies*).

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart yang dikutip oleh Winarno (2007: 101-102), menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah

“Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat Administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan tehnik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan”.

Definisi tersebut menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kegiatan administratif yang legitimasi hukumnya ada. Pelaksanaan kebijakan melibatkan berbagai unsur dan diharapkan dapat bekerjasama guna mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Jadi implementasi itu 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 agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Dengan Adanya Implementasi Kebijakan mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk melaksanakan untuk memimpin pelaksanaan dan melakukan pengendalian pelaksanaan secara rinci kegiatan implementasi kebijakan di mulai dari implementasi strategi, pengorganisasian, pergerakan kepemimpinan dan pengendalian akan berjalan dengan lancar sesuai dengan yang di inginkan.

Dari definisi tersebut diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut (minimal) tiga hal yaitu: (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan, (2)

adanya aktifitas atau kegiatan pencapaian tujuan dan (3) adanya hasil kegiatan Berdasarkan uraian ini dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kegiatan melakukan suatu kegiatan Sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

2.2.3 Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik. Dengan implementasi serangkaian keputusan yang disusun berdasarkan analisis pada apa yang diharapkan untuk menuju keadaan yang lebih baik, dalam proses pelaksanaan mencapai tujuan tersebut.

Pendekatan yang biasa digunakan dalam mengimplementasikan kebijakan adalah;

- a. Pendekatan Struktural (Peran Organisasi)
- b. Pendekatan Prosedural dan Manajemen
- c. Pendekatan Perilaku (*Behavioural*) : Komunikasi, Informasi lengkap pada setiap tahap.
- d. Pendekatan Politis (Aspek-aspek interdepartemental politik).

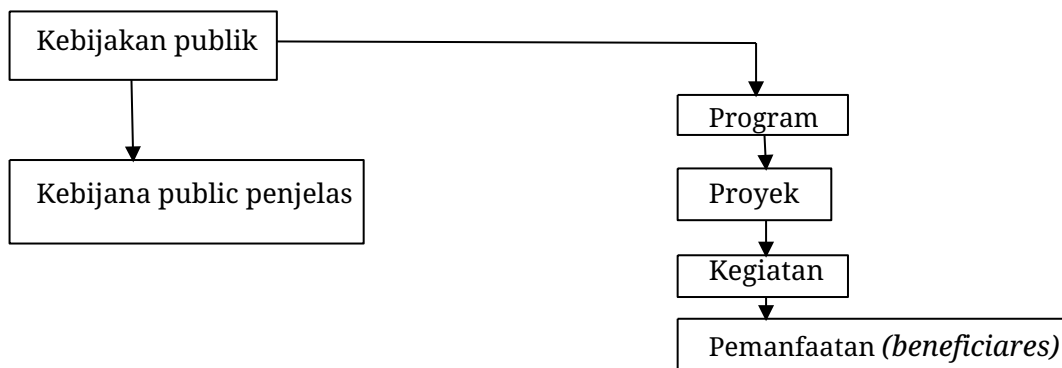
Mazmanian dan Sabatier Wahab, (2012:135) menjelaskan makna implementasi dengan mengatkan bahwa: “memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan focus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian sementara Van Meter dan Van Horn Agustino, (2008:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai: “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 kebijakan.

Dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis. Bisa disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan publik. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1

Sekuensi Implementasi Kebijakan



(Sumber: Nugroho, 2009:619)

Terdapat dua model pendekatan implementasi kebijakan dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan, yaitu pendekatan *top-down* dan *bottom-up*.

Dalam bahasan lester dan stewart Agustino, (2008:140) istilah *top-down* dinamakan dengan “*the command and control approach*” (pendekatan control dan komando) dan istilah *bottom-up* dinamakan “*the market approach*” (pendekatan

pasar).

1. Pendekatan *top-down*

Pendekatan ini mengasumsikan bahwa kita dapat memandang proses kebijakan sebagai suatu rangkaian perintah dimana para pemimpin politik mengartikulasikan suatu preferensi kebijakan yang jelas yang akan dilaksanakan dengan cara semakin spesifik seiring dengan perjalanan kebijakan tersebut melalui mesin administrative yang melayaninya.

Pendekatan ini menekankan pada sampai sejauh mana keberhasilan mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dan pada aktivitas-aktivitas dari mesin implementasi yang di beri mунdat secara legal yang menawarkan indikasi- indikasi jelas mengenai apa yang harus di pahami oleh pelaksana dan mengenai apa tujuan yang ingin dicapai.

Dalam pendekatan *top down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pasar. Pendekatan *top down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administratur administratur atau birokrat birokrat pada level bawahnya. Jadi, pendekatan *top down* ini adalah sejauhmana tindakan para pelaksana (administratur dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

2. Pendekatan *bottom-up*

Pendekatan ini dimulai dari semua publik dan para actor swasta yang terlibat dalam pelaksanaan program-program dan pengkajian tujuan-tujuan pribadi dan organisasi mereka, strategi-strategi mereka dan jaringan dari kontak yang telah mereka bangun. Keunggulan terpenting kebijakan dari pendekatan "*bottom-up*" adalah mengarahkan perhatian pada hubungan-hubungan formal dan informal yang membentuk jaringan kebijakan yang terlibat dalam pembuatan dan pelaksanan kebijakann dalam Tachjan, (2006:10-11)

2.2.4 Model Implementasi Kebijakan

Dalam literatur ilmu kebijakan publik, terdapat beberapa model implementasi kebijakan publik yang banyak dipergunakan. Di antaranya beberapa model implementasi kebijakan menurut George C. Edward III dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*, Donald Van Meter dan Carl Van Horn dengan *A Model of the Policy Implementation Procces*, Merille S.Grindle dengan *implementation as A political and Administrative process*, dan Thomas B. Smith dengan *The Policy Implementation Procces*

A. Implementasi Kebijakan Menurut George C. Edward III

Model implementasi kebijakan dengan menggunakan pendekatan top down, dalam menganalisa implementasi kebijakan model ini berfokus pada empat variabel yang dianggap menentukan proses implementasi kebijakan, yaitu: komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Ia menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation* (kurangnya perhatian pada implementasi) model yang ia namakan *dengan direct and indirect impact on implementation*, menyarankan untuk memerhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, diantara:

1. Komunikasi, yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (target group).

Komunikasi adalah suatu hal yang tidak dapat dihindari oleh setiap manusia. Sebagai makhluk sosial, manusia dikodratkan untuk hidup bermasyarakat dan berinteraksi dengan manusia lainnya dengan berkomunikasi. Mempelajari komunikasi berarti meningkatkan kemampuan berkomunikasi (menulis, berbicara, dan sebagainya). Di samping itu, ini juga berarti belajar menganalisis peristiwa komunikasi sebagai peristiwa sosial. Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang amat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya akan selalu berurusan dengan permasalahan “Bagaimana hubungan yang dilakukan”. Terdapat tiga indikator yang dapat

dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu:

(a) *Transmisi*: penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali komunikasi yang telah melalui beberapa tingkatan birokrasi menyebabkan terjadinya salah pengertian (miskomunikasi).

(b) *Kejelasan*: komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas, akurat, dan tidak bersifat ambigu, sehingga dapat dihindari terjadinya perbedaan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan seperti yang telah ditetapkan (tidak tepat sasaran).

(c) *Konsistensi*; perintah yang diberikan kepada implementor haruslah konsisten dan jelas. Karena apabila perintah sering berubah-ubah akan membingungkan pelaksana kebijakan, sehingga tujuan dari kebijakan tidak akan dapat tercapai.

2. Sumber daya, yaitu menunjukkan setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif. Indikator-indikator yang dipergunakan untuk melihat sejauh manakah sumber daya dapat berjalan dengan rapih dan baik adalah:

(a) *Staf*: sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf/ pegawai, atau lebih tepatnya street-level bureaucrats. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf/ pegawai yang tidak memadai, mencukupi ataupun tidak kompeten dibidangnya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan staf pelaksana kebijakan. Misalkan saja implementasi Kebijakan mengenai E-KTP, harus mempertimbangkan cakupan wilayah dalam satu Kecamatan, sehingga dapat ditentukan berapa banyak pegawai yang akan melayani masyarakat

dalam pembuatan E-KTP.

- (b) *Informasi*: dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk. Pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan, implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan, implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan tersebut patuh terhadap hukum.
- (c) *Wewenang* dalam implementasi kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Kewenangan harus bersifat formal untuk menghindari gagalnya proses implementasi karena dipandang oleh publik implementor tersebut tidak terlegitimasi. Tetapi dalam konteks yang lain, efektifitas kewenangan dapat menyurut manakala diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri maupun demi kepentingannya sendiri maupun demi kepentingan kelompoknya.
- (d) *Fasilitas*; fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya dan memiliki wewenang, akan tetapi tanpa didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai, maka implementasi kebijakan tidak akan berhasil.

3. *Disposisi*, yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan program.

Disposisi ini diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan menurut Edward III, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus

mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Hal-hal penting yang perlu diperhatikan pada variabel disposisi menurut Edward III antara lain:

(a) Pengangkatan birokrat: pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga. Disposisi atau sikap para implementor yang tidak mau melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan akan menimbulkan hambatan-hambatan bagi tercapainya tujuan dari pengimplementasian kebijakan

(b) *Inserif* Edward III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi kecenderungan sikap para pelaksana kebijakan adalah dengan memanipulasi insentif. Pada umumnya, orang bertindak berdasarkan kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh pembuat kebijakan dapat mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin dapat memotivasi para pelaksana kebijakan untuk dapat melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan dalam upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

4. Struktur birokrat, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan aspek ini mencakup dua hal penting, yaitu mekanisme dan struktur organisasi pelaksana sendiri

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan sudah mencukupi dan para implementor mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan untuk melakukannya, implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif, karena terdapat ketidakefisienan struktur birokrasi yang ada. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi yang baik. Menurut Edward III terdapat dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi ke arah yang lebih

baik, yaitu dengan melakukan *Standard Operating Procedures* (SOPS) dan melaksanakan *fragmentasi*

(a) *Standard Operating Procedures (SPOs)*; adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

(b) *Fragmentasi*; adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan dan aktivitas aktivitas pegawai diantara beberapa unit.

Faktor-faktor komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi dapat secara langsung mempengaruhi implementasi kebijakan. Di samping itu secara tidak langsung faktor-faktor tersebut mempengaruhi implementasi melalui dampak dari masing-masing faktor. Dengan kata lain, masing-masing faktor tersebut saling pengaruh mempengaruhi, kemudian secara bersama-sama mempengaruhi implementasi kebijakan.

Kelebihan dari model ini adalah menggunakan logika berpikir dari atas kemudian melakukan pemetaan ke bawah untuk melihat keberhasilan atau kegagalan suatu implementasi kebijakan dan model kebijakan ini memfokuskan perhatian peneliti hanya tertuju pada kebijakan dan berusaha memperoleh fakta apakah kebijakan tersebut efektif atau tidak serta peneliti lebih fokus pada kegagalan implementasi kebijakan karena model implementasi kebijakan ini menjelaskan persoalan-persoalan atau faktor penghambat implementasi kebijakan. Kekurangan terletak pada bukti-bukti penting atau realisme dan kemampuan pelaksanaan, karena model ini tidak memperhitungkan level dan peran aktor lain, sehingga mengabaikan manusia sebagai target group. Model top-down ini juga memandang bahwa implementasi kebijakan dapat berjalan secara mekanistik atau linier, maka penekanannya terpusat pada kepatuhan dan kontrol efektif.

B. Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan A Model of the Policy Implementation (1975). Proses

implementasi ini merupakan sebuah abstraksi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, variable-variabel tersebut yaitu:

1. Standar dan sasaran kebijakan / ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan (Agustino, 2006). Van Meter dan Van Horn (dalam Sulaeman, 1998) mengemukakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

2. Sumber Daya

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung pada kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Sumberdaya yang dimaksud adalah Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas serta sumber daya lain (finansial dan waktu). Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menurut adanya sumber daya manusia yang yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pada agen pelaksana pusat perhatian meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting

karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

4. Sikap Kecenderungan (disposisi) para Pelaksana

Sikap atau kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana, yang mana hal ini dikarenakan kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengetahui persoalan yang terjadi, namun kebijakan yang dilaksanakan adalah kebijakan *top-down* yang memungkinkan para pengambil keputusan tidak mengetahui permasalahan yang harus diselesaikan.

5. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana

Pada tahap ini menekankan pada koordinasi komunikasi mekanisme diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi. Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik komunikasi dan koordinasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi. Dan begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik.

Hal ini berkaitan dengan sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Hal yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn adalah sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan lingkungan eksternal.

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik.

Kelebihan dari model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn yaitu memberikan skor yang tinggi pada kesederhanaan dan keterpaduan serta memaksimalkan perilaku berdasarkan pemikiran tentang sebab akibat dan pertanggung jawaban bersifat singel atau penuh. Kekurangan terletak pada bukti-bukti penting atau realisme dan kemampuan pelaksanaan, karena model ini tidak memperhitungkan level dan peran aktor lain, sehingga mengabaikan manusia sebagai target group. Model implementasi kebijakan ini termasuk dalam model top-down. Model top down ini juga memandang bahwa implementasi kebijakan dapat berjalan secara mekanistik atau linier, maka penekanannya terpusat pada kepatuhan dan kontrol efektif.

C. Model Implementasi Kebijakan Merille S. Grindle

Pendekatan merille S. Grindle (1980) dikenal dengan *implementation as A political and Administrative process*, kerangka pemikiran dari model ini berdasarkan jawaban atas dua pertanyaan pokok, khususnya di negara berkembang, bahwa keberhasilan implementasi di tentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut, yaitu: *Content dan Context*.

1. *Content of policy* (isi kebijakan). Mencakup hal-hal sebagai berikut:
 - a. *Interest affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi), sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan.
 - b. *Type of benefits* (tipe manfaat). Jenis manfaat yang diterima oleh target group.

- c. *Extent of change envision* (derajat perubahan yang ingin di capai), sejauh mana perubahan yang di inginkan dari sebuah kebijakan.
- d. *Site of decision making* (letak pengambilan keputusan), apakah letak sebuah program sudah tepat.
- e. *Program implementer* (pelaksana program), apakah sebuah kebijakan telah menyebut implementorya dengan rinci.
- f. *Reources commited* (sumber-sumber daya yang digunakan), apakah sebuah program di dukung oleh sumber daya yang memadai.

2. *Context of policy* (konteks implementasi), terdiri dari poin-poin sebagai berikut:

- a. *Power, Interest, an Strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan- kepentingan dan strategi dari actor yang terlibat)
- b. *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)
- c. *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

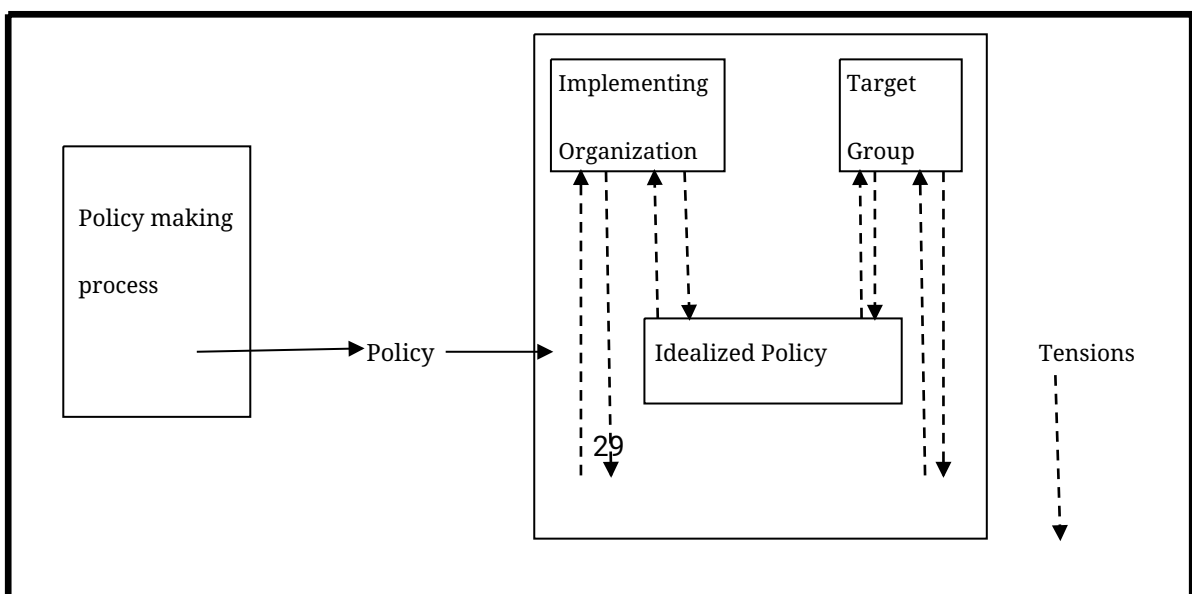
D. Implementasi Kebijakan Model Thomas B. Smith

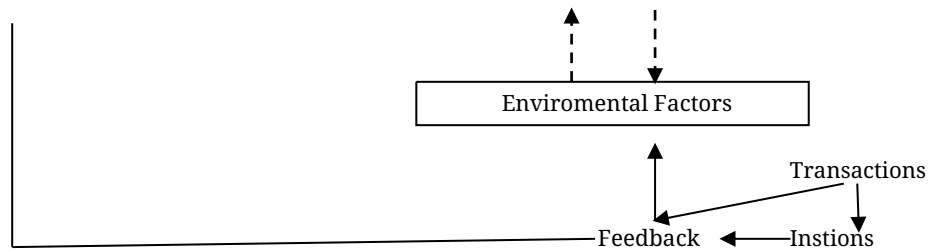
Menurut Smith (1973) dalam Tachjan (2006: 38), dalam proses implementasi ada 4 (empat) variabel yang perlu diperhatikan. Model implementasi atau alur Smith tersebut dapat disajikan dibawah ini dan empat variabel dalam implementasi kebijakan publik tersebut adalah:

1. Kebijakan yang didealkan (*idealized policy*), yakni pola-pola interaksi ideal yang telah mereka definisikan dalam kebijakan yang berusaha untuk

diinduksikan

2. Kelompok sasaran (*target groups*), yaitu mereka (orang-orang) yang paling langsung dipengaruhi oleh kebijakan dan yang harus mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan;
3. Organisasi pelaksana (*implementing organization*), yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan:
4. Faktor lingkungan (*environmental factor*), yakni unsur-unsur dalam lingkungan yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan, seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.





Gambar 2.2

Model kebijakan Smith (Tachjan, 2006: 39)

Keempat variabel tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan berinteraksi secara timbal balik, oleh karena itu terjadi ketegangan-ketegangan (*tensions*) yang bisa menyebabkan tibulnya protes-protes, bahkan aksi fisik, dimana hal ini menghendaki penegakan institusi-institusi baru untuk mewujudkan sasaran kebijakan tersebut. Ketegangan-ketegangan itu bisa juga menyebabkan perubahan-perubahan dalam institusi-institusi lini.

Smith menggunakan model teoritisnya dalam bentuk sistem, dimana suatu kebijakan sedang diimplementasikan, maka interaksi di dalam dan diantara keempat faktor tersebut mengakibatkan ketidaksesuaian dan menimbulkan tekanan atau ketegangan. Ketidaksesuaian, ketegangan dan tekanan-tekanan tersebut menghasilkan pola-pola interaksi yang akan menghasilkan pembentukan lembaga-lembaga tertentu, sekaligus dijadikan umpan balik untuk mengurangi ketegangan dan dikembalikan ke dalam matriks dan pola-pola interaksi dari kelembagaan.

Kebaikan model pendekatan *bottom-up* yang dikemukakan Smith adalah kebijakan tidak berjalan secara linier dan mekanistik (banyak faktor yang mempengaruhinya) dan memungkinkan terjadinya negosiasi serta konsensus antara formailator, implementor dan target group. Kelemahannya adalah, unit birokrasi terendah sebagai pelaksana kadangkala belum siap ketika kebijakan dimplementasikan serta masih diragukan kesiapan dan kemampuannya. Berikut

adalah tabel mengenai ketiga model implementasi kebijakan.

Tabel 2.1

Model-Model Implementasi Kebijakan Publik Menurut Para Ahli

Model George Edward III	Model Van Metter dan Van Horn	Model Thomas B. Smith
<ol style="list-style-type: none"> 1. Komunikasi 2. Sumberdaya 3. Disposisi 4. Struktur Birokrasi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan 2. Sumberdaya 3. Karakteristik Agen Pelaksana 4. Sikap Pelaksana 5. Komunikasi Antarorganisasi 6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kebijakan yang di idealkan 2. Kelompok Sasaran 3. Organisasi Pelaksana 4. Faktor Lingkungan

Sumber: olahan penulis (2017)

Beberapa model implementasi kebijakan di atas menunjukkan bahwa tidak ada variabel tunggal dalam suatu kegiatan implementasi kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh banyak faktor, baik menyangkut kebijakan yang diimplementasikan, pelaksana kebijakan, maupun lingkungan di mana kebijakan tersebut diimplementasikan (kelompok sasaran). Namun demikian, melihat berbagai model di atas nampaknya faktor lingkungan (kondisi sosial, ekonomi dan politik) di mana kebijakan itu diimplementasikan, komunikasi antarorganisasi dan birokrasi pelaksana menjadi faktor dominan bagi penentu keberhasilan implementasi kebijakan.

Dalam penelitian implementasi kebijakan E-KTP di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sikka, peneliti memilih model implementasi kebijakan milik George C. Edward III, dalam model ini menunjukkan bahwa kondisi internal implementor yaitu komunikasi, sumber daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi, dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi dan memiliki pengaruh dalam

proses implementasi. Keempat indikator yang di kemukakan George C. Edward II memiliki keterkaitan satu sama lain, yang menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan model yang sangat kompleks.

2.2.5 Administrasi Kependudukan

Dalam peraturan pemerintah pada Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan yang dimaksud dengan Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui program pendaftaran penduduk, pencatatan sipil. Pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain. Pada dasarnya sistem administrasi kependudukan merupakan subsistem dari sistem Administrasi Negara, yang mempunyai peranan penting dalam pemerintah dan pembangunan penyelenggaraan administrasi kependudukan.

Dengan demikian, Administrasi Kependudukan merupakan hal yang sangat penting untuk dilaksanakan mulai dari satuan pemerintah terkecil seperti Desa dan Kelurahan hingga pada skala nasional. Pengelolaan administrasi kependudukan memiliki fungsi strategis sebagai dukungan informasi tentang kependudukan bagi pembuatan kebijakan dalam rangka pelayanan publik serta kepentingan warga untuk mengakses informasi hasil administrasi kependudukan tersebut.

Menurut Sudjarwo (2004:24) bahwa pelayanan administrasi kependudukan adalah pelayanan dibidang kependudukan yang diberikan oleh aparat pemerintah dan non pemerintah dari tingkat pusat sampai ketingkat desa atau kelurahan, RW. RT. Misalnya pengurusan izin nikah, KTP. KK serta surat keterangan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 bahwa pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban dan bertanggung jawab menyelenggarakan administarsi kependudukan antara lain pengelolaan dan penyajian data kependudukan skala Kabupaten/Kota yang dilakukan bupati walikota. Dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota berkewajiban antara lain memberikan pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil dan menerbitkan dokumen

kependudukan. Adapun tujuan administrasi kependudukan yaitu:

1. Tertib dalam database kependudukan
 - a. Terbangunnya database kependudukan yang akurat ditingkat Kabupaten/Kota, provinsi dan pusat.
 - b. Database kependudukan Kabupaten/Kota tersambung online dengan provinsi dan pusat menggunakan SIAK (Sistem Informasi Administrasi Kependudukan)
2. Tertib dalam penerbitan NIK
3. Terbitnya dokumen kependudukan (KK, KTP, Akta Catatan Sipil, dll).

2.2.6 Pengertian E-KTP

Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan Pasa I angka (14) kartu tanda penduduk elektronik (e-KTP) adalah kartu tanda penduduk yang dilengkapi dengan cip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti dari yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana. Secara sederhana, e-KTP berasal dari kata Elektronik KTP, atau Kartu Tanda Penduduk Elektronik atau sering disingkat e-KTP. Lebih rincinya, menurut situs resmi e-KTP, KTP elektronik adalah dokumen kependudukan yang memuat sistem keamanan pengendalian baik dari sisi administrasi ataupun teknologi informasi dengan berbasis pada basis data kependudukan nasional.

Adapun tujuan Pelaksanaan e-KTP yaitu:

- 1). Memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen kependudukan,
- 2). Memberikan perlindungan status hak sipil setiap penduduk,
- 3). Merupakan bentuk pengakuan Negara bagi setiap penduduk.

Manfaat Pelaksanaan e-KTP dengan *biometric* dan *chip* berbasis NIK diantaranya:

1). Identifikasi jati diri, data dalam e-KTP benar- benar menunjukkan identitas diri pemegang e-KTP. Mencegah terjadinya pemalsuan dokumen maupun dokumen ganda serta mempunyai pengamanan data yang dapat diandalkan,

2). Untuk mendukung terwujudnya database kependudukan yang akurat, khususnya yang berkaitan dengan data penduduk wajib KTP yang identic dengan DPT Pemilu yang selama ini sering bermasalah tidak terjadi lagi, sehingga semua warga negara Indonesia yang berhak memilih terjaminhak pilihnya,

3). Dapat mendukung peningkatan keamanan negara sebagai dampak positif dari tertutupnya peluang KTP ganda & KTP palsu, dimana selama ini para pelaku criminal termasuk teroris selalu menggunakan KTP ganda dan KTP palsu,

4). Bahwa E-KTP merupakan KTP Nasional yang sudah memenuhi semua ketentuan yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2006 & Parpres No. 26 Tahun 2009 dan Parpres No. 35 Tahun 2010. Dengan demikian mempermudah masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dari Lembaga Pemerintah dan Swasta, karena tidak lagi memerlukan KTP setempat.

Merujuk pada uraian diatas tentang e-KTP disimpulkan bahwa penerapan e-KTP merupakan program Nasional yang harus dimulai dengan pemutakhiran data untuk mendapatkan data penduduk yang valid dan telah memiliki Nomor Induk Kependudukan KTP Elektronik sebagai identitas dan bukti diri penduduk untuk pengurusan kepentingan pelayanan publik pada lembaga pemerintah dan non pemerintah.

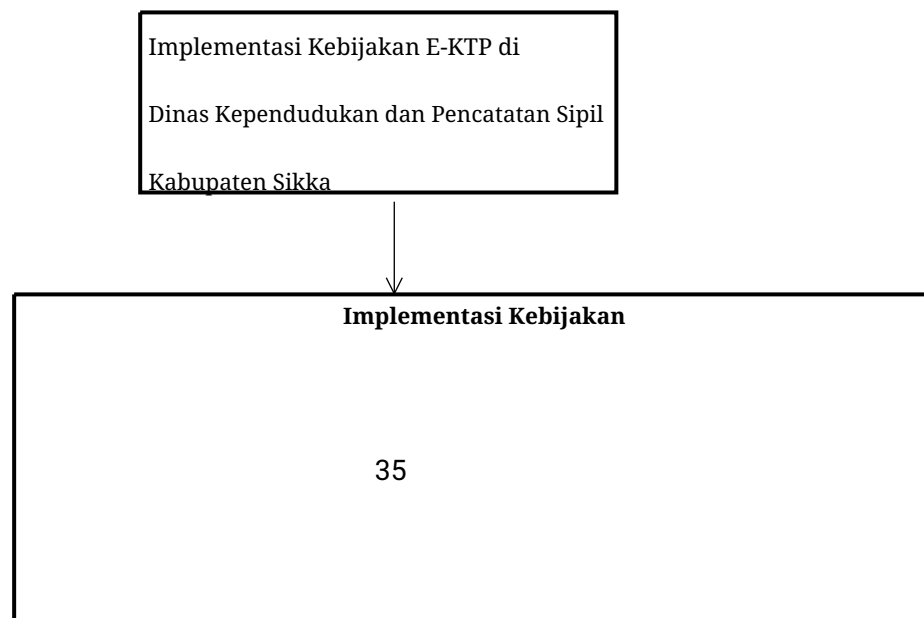
2.3 Kerangka Pemikiran Penelitian

Menurut Sugiyono (2008:60), kerangka berfikir adalah sintesa tentang hubungan antar-variabel yang di susun dari berbagai teori yang telah di deskripsikan. Dan berdasarkan teori-teori yang telah di deskripsikan, selanjutnya di analisis secara kritis dan sistematis sehingga menghasilkan sintesa tentang- tentang hubungan antar-variabel yang di teliti.

Penelitian tentang Implementasi Kebijakan e-KTP di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sikka menggunakan model kebijakan yang diungkapkan oleh George C. Edward III, yaitu model *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Nugroho (2009.636). Adapaun dalam melakukan penilainnya dengan mengacu pada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, antara lain:

- a. **Sumber Daya.** Indikator yang akan dinilai dari faktor sumber daya adalah staf, informasi, wewenang dan fasilitas.
- b. **Komunikasi.** Indikator yang dianggap penting pada faktor komunikasi ada tiga jenis, yaitu transmisi, kejelasan dan konsistensi
- c. **Disposisi (Sikap).** Pada faktor disposisi, indikator yang mendapat perhatian adalah pengangkatan birokrat dan insetif
- d. **Struktur Birokrasi.** Ada dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja strukrut birokrasi, antara lain *Standard Operating Prosedures* (SPO) dan pelaksanaan fragmentasi

Model teori ini menurut peneliti cocok dan sangat berhubungan dengan masalah yang akan diteliti. Selain itu, Model implementasi kebijakan ini termasuk dalam model *top-down*. Model *top down* ini juga memandang bahwa implementasi kebijakan dapat berjalan secara mekanistik atau linier, maka penekanannya terpusat pada kepatuhan dan kontrol efektif. Untuk lebih jelasnya. Kerangka berfikir penulis dalam penelitian ini dapat digambarkan seperti berikut:



Menurut George C. Edward III

1. Komunikasi komunikasi diartikan sebagai “proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan”.
2. Sumberdaya sumber daya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik.
3. Disposisi disposisi yaitu menunjukkan karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan/program.
4. Struktur Birokrasi struktur birokrasi menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan.



Membangun inisiatif Pemerintah Kabupaten Sikka masyarakat dan dunia usaha untuk bersama-sama mewujudkan pengembangan implementasi kebijakan E-KTP di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sikka

Gambar 2.4

Proses kerangka Berpikir