

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 KONSEP IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK**

##### **2.1.1 Pengertian Implementasi**

Apabila merujuk pendapatnya Pressman, Wildavsky, Tachjan, Nugroho, Purwanto, Parsons, Pulzl dan Treib, mengemukakan bahwa *implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete*. Menurut mereka implementasi dimaknai dengan beberapa kata kunci sebagai berikut: untuk menjalankan kebijakan (*to carry out*), untuk memenuhi janji-janji sebagaimana yang dinyatakan dalam dokumen kebijakan (*to fulfill*), untuk menghasilkan output sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (*to produce*), untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan dalam tujuan kebijakan (*to complete*), (Putera, 2015:230).

Implementasi diartikan di kamus Webster (Irawan, 2015:367) dengan mengartikan sebagai “Mengimplementasikan” yang mempunyai pengertian menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu dan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Berdasarkan pandangan ini implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Implementasi adalah pelaksanaan atau penetapan.

Proses implementasi kebijakan melihat kesesuaian antara program yang telah direncanakan dengan implementasinya di lapangan. Untuk itu dalam

memperkecil kemungkinan ketidak berhasilan suatu kebijakan yang diterapkan dipengaruhi oleh beberapa hal, dalam hal ini Tachjan (Putera, 2015:231) menerangkan tiga unsur penting yaitu: (1) adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan; (2) adanya kelompok target, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan menerima manfaat dari program, perubahan, atau peningkatan; (3) adanya pelaksana (*implementor*), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan maupun pengawasan dari proses implemetasi tersebut.

Implementasi adalah proses untuk memastikan terlaksananya suatu program dan tercapainya program tersebut (Mukarom & Laksana, 2015:206). Implementasi tidak terlepas dari teori dan konsep kebijakan, sebagaimana dikatakan Wahap (Mukarom & Laksana, 2015:206) bahwa proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut prilaku badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut kekuatan jaringan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi prilaku semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak negatif ataupun positif. Dengan demikian, dalam mencapai keberhasilan implementasi diperlukan kesamaan pandangan tujuan yang hendak dicapai dan komitmen semua pihak untuk memberikan dukungan.

Dunn (Tahir, 2015:53) memberikan argumennya tentang implementasi kebijakan yaitu: *policy implementation is essentially a practical activity, as distinguished from policy formulation, which is essentially theoretical.*

Sehubungan dengan sifat praktis yang ada dalam proses implementasi kebijakan, maka hal yang wajar bahwa implementasi ini berkaitan dengan proses politik dan administrasi. Hal tersebut disebabkan karena ia terkait dengan tujuan diadakannya kebijakan (*policy goals*) dan jika dilihat dari konteks implementasi kebijakan, maka hal ini akan berkaitan dengan kekuasaan (*power*), kepentingan strategi para pelaku kebijakan, disamping karakteristik lembaga dan rezim serta izin pelaksanaan dan respon terhadap kebijakan. Dengan demikian, konteks implementasi kebijakan baru akan terlihat pengaruhnya setelah kebijakan tersebut dilaksanakan. Ini menunjukkan bahwa proses implementasi pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dan momentum dalam proses perumusan kebijakan selanjutnya, sebab berhasil tidaknya suatu kebijakan dalam mencapai tujuannya ditentukan dalam pelaksanaannya. Rumusan kebijakan yang telah dibuat tidak akan mempunyai arti apa-apa kalau tidak diimplementasikan. Oleh sebab itu, tolak ukur keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasinya.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan pelaksanaan keputusan diantara pembentukan sebuah kebijakan, seperti halnya pasal-pasal sebuah undang-undang legislatif, keluarnya sebuah peraturan eksekutif, dan keluarnya keputusan pengadilan, atau keluarnya standar peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi masyarakat yang mempengaruhi beberapa aspek kehidupannya. Jika sebuah kebijakan diambil secara tepat, maka kemungkinan kegagalanpun masih bisa terjadi, jika proses implementasinya secara tidak baik dan optimal, maka kebijakan tersebut gagal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan para

pembuatnya. Hal tersebut mengisyaratkan bahwa implementasi kebijakan pada substansinya adalah cara yang tepat untuk melaksanakan agar sebuah kebijakan yang baik dapat mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan. Untuk lebih mengimplementasikan kebijakan publik Nugroho (Tahir, 2015:54) menawarkan dua pilihan langkah, yaitu: “Langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program, dan melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut”.

Dari dua pilihan tersebut, agar setiap kebijakan dapat diimplementasikan, maka seharusnya pula memperhatikan apa dan bagaimana bentuk program yang terlihat realitasnya, sehingga dapat memenuhi kepentingan publik. Sementara itu Abdul Wahab (Tahir, 2015:55) mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah melaksanakan 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 mengidentifikasi masalah yang di atasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya.

Ini berarti bahwa setelah suatu keputusan diambil, langkah berikutnya ialah bagaimana keputusan itu diimplementasikan. Implementasi bersifat interaktif dari proses kegiatan yang mendahuluinya. Ini berarti antara pengambilan kebijakan dengan implementasinya memiliki keterkaitan satu sama lain. Tanpa implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka, karena itu, implementasi kebijakan sebenarnya adalah pada *action*

*intervention* itu sendiri (Tahir, 2015:55). Hal ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang dalam pengambilan kebijakan. Van Horn (Tahir, 2015:55) mengartikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh baik individu-individu/pejabat-pejabat, kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan.

Sedangkan Nakamura dan Smallwood (Tahir, 2015:55) mengemukakan bahwa implementasi adalah “(1) *a declaration government preferences*; (2) *mediated by a number of actors who*; dan (3) *create a circular process characterized by rereciprocaal power relations and negotiations*”. Sementara itu Gunn dan Hoogwood (Tahir, 2015:55) mengemukakan bahwa implementasi merupakan sesuatu yang sangat esensial dari suatu teknik atau masalah manajerial. Sehubungan dengan itu Nugroho (Tahir, 2015:55) mengartikan implementasi sebagai upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Hal ini sejalan dengan pandangan salusu (Tahir, 2015:55) yang mengartikan implementasi sebagai operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran tertentu dan menyentuh seluruh jajaran manajemen mulai dari manajemen puncak sampai pada karyawan terbawah. Berkaitan dengan faktor sumber daya manusia yang mempengaruhi proses suatu implementasi kebijakan, Mazmanian dan Sabatier (Tahir, 2015:56) membuat kategori bahwa implementasi kebijakan dipahami melalui tiga perspektif yang berbeda, yaitu pembuat kebijakan, pejabat pelaksana dilapangan, dan aktor individu selaku kelompok target. Kepatuhan

pelaksana diukur dengan cara melihat kesesuaian perilaku pelaksana dengan kewajiban yang dilaksanakan.

Bertolak dari uraian diatas, maka implementasi diartikan sebagai upaya melakukan, mencapai, memenuhi, dan menghasilkan. Sebagaimana telah diuraikan juga bahwa implementasi suatu kebijakan merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan untuk menjadi kenyataan. Pengorganisasian tujuan-tujuan tersebut melalui peraturan perundang-undangan, merupakan bagian yang terpenting dan tidak dapat dipisahkan dengan lingkungannya dalam proses pengambilan keputusan. Dengan kata lain implementasi suatu kebijakan berkaitan erat dengan faktor manusia, dengan berbagai latar belakang aspek sosial, budaya, politik dan sebagainya.

Sehubungan dengan itu Anderson (Tahir, 2015:56) menyatakan bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan ada empat aspek yang harus diperhatikan, yaitu:

1. Siapa yang dilibatkan dalam implementasi,
2. Hakikat proses administrasi,
3. Kepatuhan atas suatu kebijakan, dan
4. Efek atau dampak dari implementasi.

Pandangan ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencapai apa yang mengarah pada penempatan suatu program kedalam tujuan keputusan yang diinginkan. Senada dengan itu, Tangkilisan (Tahir,

2015:57) menjelaskan ada tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi kebijakan, yaitu: (1) penafsiran, (2) organisasi, (3) penerapan.

Sedangkan Abidin (Tahir, 2015:57) mengemukakan bahwa implementasi suatu kebijakan berkaitan dengan dua faktor utama, yaitu: (1) Faktor internal yang meliputi (a) kebijakan yang akan dilaksanakan, dan (b) faktor-faktor pendukung; (2) Faktor eksternal yang meliputi (a) kondisi lingkungan, dan (b) pihak-pihak terkait.

Lebih lanjut Abidin menjelaskan bahwa implementasi pada umumnya cenderung mengarah pada pendekatan yang bersifat sentralistis atau dari atas ke bawah (apa yang dilaksanakan adalah apa yang telah diputuskan). Selain itu, Abidin juga menjelaskan bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat dari empat pendekatan, yaitu:

1. Pendekatan struktural,
2. Pendekatan prosedural,
3. Pendekatan kejiwaan, dan
4. Pendekatan politik.

Selanjutnya Abidin menjelaskan, bahwa peralatan kebijakan adalah cara yang dipakai dalam menerapkan kebijakan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Peralatan kebijakan ini berhubungan dengan sumber daya manusia, khususnya sumber daya aparatur, dan organisasi. Sumber daya aparatur adalah subjek dan sekaligus objek dalam implementasi kebijakan. Sebagai subjek berkenaan dengan kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan. Sedangkan sebagai objek sumber daya manusia berkaitan dengan penerimaan suatu

kebijakan. Implementasi kebijakan umum biasanya dilakukan melalui petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. Jadi pada masing-masing kebijakan terdapat pelaksanaan sendiri-sendiri.

Sehubungan dengan itu, maka secara sederhana tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah (Tahir, 2015:58). Selanjutnya dijelaskan juga bahwa keseluruhan proses penetapan kebijakan baru bisa dimulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program telah dirancang, dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut. Sehubungan dengan itu, Abidin (Tahir, 2015:60) menjelaskan bahwa tidak semua kebijakan berhasil diimplementasikan secara sempurna, karena menyangkut kondisi riil yang sering berubah dan sukar diprediksikan. Hal ini sejalan dengan Salusu (Tahir, 2015:60) yang menyetir pandangan dari Alexander tentang masalah yang sering dijumpai dalam melaksanakan suatu strategi, yaitu:

1. Jangka waktu pelaksanaan lebih lama dari yang direncanakan, koordinasi tidak berjalan secara efektif, pelaksanaan tidak memiliki keterampilan yang memadai, faktor eksternal kurang terkontrol dan sering dilupakan.
2. Kualitas kepemimpinan yang kurang memadai, sehingga pengarahan, intruksi kepada karyawan sering tidak tepat, pelatihan yang disyaratkan jarang dilakukan, monitoring atas pelaksanaan tugas eselon bawah sangat lemah.

Selain itu masalah lain yang sering muncul sehingga implementasi sering mengalami hambatan, yaitu dalam proses perumusan kebijakan biasanya terdapat asumsi, generalisasi dan simplifikasi, yang dalam implementasi tidak mungkin dilakukan, akibatnya adalah adanya kesenjangan antara apa yang dirumuskan dengan apa yang dilaksanakan.

Kesenjangan ini menurut Warnham (Tahir, 2015:60) disebabkan oleh:

1. Tidak tersedia sumber daya pada saat dibutuhkan,
2. Kurangnya informasi,
3. Tujuan-tujuan dari unit-unit organisasi sering bertentangan sehingga membutuhkan waktu yang lama bagi manajemen untuk menyesuaikannya,

Selain itu kesenjangan tersebut boleh jadi disebabkan: (1) karena tidak dilaksanakan atau dilaksanakan tidak sebagaimana mestinya, (2) karena mengalami proses pelaksanaan (Tahir, 2015:60).

### **2.1.2 Kebijakan Publik**

Menurut Nugroho (Irawan, 2015:365) kebijakan publik yang dalam kepustakaan internasional disebut sebagai *public policy*, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberikan sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi. Aturan atau peraturan tersebut secara sederhana kita pahami sebagai kebijakan publik, jadi kebijakan publik ini dapat kita artikan suatu hukum. Akan tetapi tidak hanya sekedar hukum,

namun kita harus memahaminya secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik yang harus dilakukan dan disusun serta disepakati oleh para pejabat yang berwenang. Ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, apakah menjadi undang-undang, apakah menjadi peraturan pemerintah atau peraturan presiden termasuk peraturan daerah maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Menurut Nugroho (Irawan, 2015:366) kebijakan publik dalam ketatanegaraan dan pemerintahan pada dasarnya terbagi dalam tiga prinsip yaitu: pertama, dalam konteks bagaimana merumuskan kebijakan publik (formulasi kebijakan); kedua, bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan dan ketiga, bagaimana kebijakan publik tersebut dievaluasi.

### **2.1.3 Implementasi Kebijakan Publik**

Menurut Widodo (Irawan, 2015:367) menyatakan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy process*) sekaligus studi yang sangat *crusial*. Bersifat *crusial* karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan, begitu pula sebaliknya. Nugroho (Tahir, 2015:57) menjelaskan bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua langkah yang dilakukan, yaitu:

1. Langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program,

2. Melalui formulasi kebijakan *derivat* atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Dengan demikian, kalau menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan. Itulah sebabnya implementasi kebijakan publik, diperlukan pemahaman yang mendalam tentang studi kebijakan publik, yang menurut Djadja Saefullah dalam prakatanya (Tahir, 2015:52) mengemukakan bahwa studi kebijakan publik tersebut dapat dipahami dari dua perspektif, yakni:

Pertama, perspektif politik, bahwa kebijakan publik di dalamnya perumusan implementasi maupun evaluasinya pada hakekatnya merupakan pertarungan berbagai kepentingan publik di dalam mengalokasikan dan mengelola sumber daya (*resources*) sesuai dengan visi, harapan dan prioritas yang ingin diwujudkan. Kedua, perspektif administratif, bahwa kebijakan publik merupakan ikhwal berkaitan dengan sistem, prosedur, dan mekanisme, serta kemampuan para pejabat publik didalam menterjemahkan dan menerapkan kebijakan publik, sehingga visi dan harapan yang diinginkan dapat diwujudkan di dalam realitas. Disisi lain, Tachjan (Tahir, 2015:53) mengemukakan bahwa: “Implementasi kebijakan publik, disamping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik sebagai institusi (birokrasi) dalam proses kebijakan publik, dapat dipahami pula sabagai salah satu lapangan studi administrasi publik sebagai ilmu”.

Pandangan tersebut, mengarahkan kita bahwa produk kebijakan apapun yang akan diimplementasikan haruslah mengedepankan pemahaman terhadap kebijakan publik tersebut, baik dari prospektif politik maupun dari prospektif administratif secara berimbang. Hal ini sebagai pertimbangan mendasar yang prinsip dan substansial bahwa setiap kebijakan sejak dirumuskan, diimplementasikan, sampai tahapan evaluasi pasti bersinggungan dengan perbedaan kepentingan dalam tataran politik, akan tetapi harus pula membuat kita semakin proaktif dalam mewujudkan pelaksanaan kebijakan berdasarkan system, prosedur, dan mekanisme, serta kemampuan para pejabat publik sebagai wujud kehandalan dalam prospektif administrasi kebijakan itu sendiri.

### **2.1.3.1 Model Implementasi Kebijakan**

#### **2.1.3.1.1 Keberhasilan Implementasi Kebijakan**

Keberhasilan implementasi kebijakan menurut Ekowati dkk (Mukarom & Laksana, 2015:207) dapat diukur dengan melihat kesesuaian antara pelaksanaan atau penerapan kebijakan dengan desain, tujuan dan sasaran kebijakan itu sendiri serta memberikan dampak atau hasil yang positif bagi pemecahan permasalahan yang dihadapi. Sementara itu, Josy Adiwisatra (Tahir, 2015:54) menegaskan bahwa: “Implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi ‘macan kertas’ apabila tidak berhasil dilaksanakan”. Selanjutnya ditegaskan juga bahwa: “Keberhasilan implementasi kebijakan publik kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon harapan-harapan yang berkembang di masyarakat, dimana kebijakan publik tersebut akan dilaksanakan”.

Apapun produk kebijakan itu, pada akhirnya bermuara pada tataran bagaimana mengimplementasikan kebijakan tersebut teraktualisasi. Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan berbagai faktor, dan masing-masing faktor tersebut berhubungan satu sama lain. Untuk memperkaya pemahaman tentang berbagai faktor yang terkait didalam implementasi, maka pada bagian ini dielaborasi beberapa teori implementasi kebijakan dan dijadikan sebagai landasan pijak dalam penelitian ini.

#### **A. Model George C. Edwards III**

Edwards III (Tahir, 2015:61) mengemukakan: *In our approuis to the studi of policy implementation for successful policy implementation?* Setidaknya George C. Edwards III mengatakan bahwa didalam pendekatan studi implementasi kebijakan pertanyaan abstraknya dimulai dari bagaimana prakondisi untuk suksesnya kebijakan publik dan kedua adalah apa hambatan utama dari kesuksesan kebijakan publik.

Untuk menjawab pertanyaan penting itu, maka Edwards III (Tahir, 2015:61) menawarkan dan mempertimbangkan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yakni: *“Communication, resources, disputation or attitudes, and buraeukratic structur”* menjelaskan empat faktor dimaksud yakni komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi.

Keberhasilan implementasi kebjakan mensyaratkan agar implementor memahami apa yang harus dilakukan. Setiap tujuan dan sasaran kebjakan harus disosialisasikan kepada kelompok masyarakat sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Disisi lain keberhasilan implementasi kebijakan harus didukung

oleh sumber daya yang berupa sumber daya manusia yang memiliki kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

Sumber daya manusia harus memiliki watak dan karakteristik, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis, dan lain-lain. Apabila implementor memiliki watak dan karakteristik yang baik, ia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Selain hal tersebut keberhasilan implementasi kebijakan harus didukung oleh struktur birokrasi yang baik. Salah satu aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar. Standar inilah yang menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.

#### **1. Faktor Komunikasi (*Communication*)**

Edwards III (Tahir, 2015:62) menegaskan: *For implementation to be effective, those whose responsibility it is to implement a decision must know what they are supposed to do. Orders to implement policies must be transmitted to the appropriate person, and they must be clear, accurate and consistent. If the policies the decision-makers wish to be implemented are not clearly specified, they may be misunderstood by those at whom they are directed. Obviously, confusion by implementers about what to do increases the chances that they will not implement a policy as those who passed or ordered it intended.*

Berkenaan dengan bagaimana kebijakan di komunikasikan pada publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pelaku yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. Komunikasi dibutuhkan oleh setiap pelaksana kebijakan untuk mengetahui apa

yang harus mereka lakukan. Keberhasilan komunikasi ditentukan oleh tiga indikator, yaitu penyaluran komunikasi, konsistensi komunikasi, dan kejelasan komunikasi. Faktor dianggap penting karena dalam proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan unsur sumber daya akan berurusan dengan permasalahan “bagaimana hubungan yang dilakukan” (Mukarom & Laksana, 2015:207).

Implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif, maka yang bertanggung jawab terhadap implementasi sebuah kebijakan harus mengetahui apa yang harus dilakukannya. Perintah untuk mengimplementasikan kebijakan harus disampaikan secara jelas, akurat, dan konsisten kepada orang yang mampu.

Jika implementasi kebijakan yang diharapkan oleh pembuat kebijakan tampak tidak jelas terspesifikasikan, mungkin saja terjadi kesalahpahaman oleh para pelaksana yang ditunjuk. Jelas sekali bahwa kebingungan yang dialami para pelaksana menemui masalah yang harus dilaksanakan memberi peluang untuk tidak mengimplementasikan kebijakan sebagaimana dikehendaki oleh para pemberi mandat.

Faktor komunikasi ini menunjukkan peranan sebagai acuan agar pelaksanaan kebijakan mengetahui persis apa yang harus mereka kerjakan. Ini berarti bahwa komunikasi juga dapat dinyatakan sebagai perintah dari atasan terhadap pelaksana-pelaksana kebijakan sehingga penerapan kebijakan tidak keluar dari sasaran yang dikehendaki. Dengan demikian komunikasi tersebut harus dinyatakan dengan jelas, tepat dan konsisten.

Komunikasi yang tidak sempurna akan berdampak pada para pelaksana yang menafsirkan kebijakan itu sebagai otoritas, seperti tindakan-tindakan untuk menyempitkan kebijakan umum menjadi kebijakan spesifik. Otoritas ini tidak akan diperiksa sebagaimana mestinya guna mendahulukan tujuan semula dari perintah kebijakan. Dengan demikian intruksi implementasi tidak tertransmisikan dan terdistorsi dalam proses transmisi. Inkonsisten dapat mengakibatkan hambatan yang serius bagi implementasi kebijakan itu sendiri karena dipahami sebagai pembatasan kreatifitas dan kemampuan beradaptasi. Salah satu syarat utama agar implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif adalah mengetahui apa yang harus dilakukan. Sebuah kebijakan dan intruksi implementasi harus ditransmisikan kepada personal-personal yang tepat sebelum dilaksanakan. Komunikasi semacam ini harus akurat dan dipahami para pelaksana.

Kesempurnaan suatu kebijakan ketika akan diimplementasikan, maka intruksi implementasi tidak hanya dapat diterima saja tetapi kesan-kesan didalamnya harus dapat diterima dengan jelas. Jika tidak, para pelaksana akan mengalami kesulitan mengenai tindakan yang harus dilakukan, mereka akan leluasa menafsirkan implementasi kebijakan tersebut, sebuah penafsiran yang mungkin saja berbeda dengan maksud atasannya.

Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya sekedar mengetahui apa yang harus mereka lakukan tetapi pada intinya harus pemahaman yang kompleks terhadap implementasi kebijakan tersebut.

Ripley dan Franklin (Tahir, 2015:64) mengemukakan: kriteria pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan didasarkan pada tiga perspektif, yaitu: (1) perspektif kepatuhan birokrasi yang lebih rendah terhadap birokrasi di atasnya, (2) perspektif kelancaran rutinitas dan tiadanya masalah, (3) perspektif pelaksanaan yang mengarah pada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok manfaat yang diharapkan.

Sedangkan menurut Gogin *at al*; (Tahir, 2015:64) proses implementasi kebijakan diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel sebagai berikut:

1. Dorongan dan paksaan pada tingkat federal,
2. Kapasitas pusat,
3. Dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah.

Sementara itu Nugroho (Tahir, 2015:64) mengemukakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh derajat *implentity* dari kebijakan tersebut, maka dalam konteks implementasinya terdapat tiga hal, yaitu:

1. Kekuasaan, kepentingan dari strategi aktor yang terlibat,
2. Karakteristik lembaga dan penguasa,
3. Kepatuhan dan daya tanggap.

Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan, sedangkan Mazmanian dan Sabatier (Tahir, 2015:65) mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengambilan kebijakan baik yang menyangkut usaha-usaha untuk

mengadministrasikan maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu kepada masyarakat. Hal ini tidak saja mempengaruhi lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas sasaran (*target group*) tetapi juga memperhatikan kekuatan politik, ekonomi, sosial yang berpengaruh pada implementasi kebijakan negara.

Bertolak dari uraian diatas, dapat dipahami bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh bagaimana implementor memahami kejelasan isi pesan yang disampaikan untuk diteruskan kepada pelaksana. Selain itu keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh kompleksitas isi kebijakan, konteks kebijakan, karakter lingkungan tempat kebijakan dilaksanakan dan karakter pelaksana. Menurut Tarigan (Tahir, 2015:65), untuk mengukur kekuatan isi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui;

1. Besarnya dana yang dialokasikan,
2. Bentuk kebijakan, yang memuat antara lain kejelasan kebijakan, konsistensi, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar.

Sedangkan menurut Nugroho (Tahir, 2015:65) isi kebijakan meliputi:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh isi kebijakan,
2. Jenis manfaat yang akan dilaksanakan,
3. Derajat perubahan yang diinginkan,
4. Kedudukan dan pembuat kebijakan,
5. Siapa pelaksana program,
6. Sumber daya yang dikerahkan.

Selain itu Van Meter dan Varn Horn (Tahir, 2015:66) menyatakan bahwa: “Studi implementasi perlu mempertimbangkan isi atau tipe kebijakan, karena itu efektifitas implementasi akan bervariasi diantara tipe dan isu kebijakan”. Selanjutnya Van Meter dan Van Horn menjelaskan bahwa faktor utama implementasi adalah perubahan, kontrol, pemenuhan, dan jika ada tingkat konsensus yang tinggi serta tidak banyak perubahan, maka implementasi kebijakan akan lebih sukses.

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan diatas, perlu pula dipahami hubungan antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Faktor lain yang dimaksud adalah ukuran dan tujuan kebijakan, sumber kebijakan, sifat instansi pelaksana, komunikasi antar organisasi dan antara kegiatan yang dilakukan, sikap pelaksana dan lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

## **2. Faktor Sumber Daya (*Resources*)**

Faktor *resources* (sumberdaya) menurut Edwar III (Tahir, 2015:66), menjelaskan bahwa:

*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 involved in implementation: the authority 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 service. Insufficient resources will mean that laws will not be enforced, service, will not be provided, and reasonable regulation will not be developed.*

Sumber daya yang penting meliputi staf dalam ukuran yang tepat dengan keahlian yang diperlukan, informasi yang cukup dan relevan tentang cara untuk mengimplementasikan kebijakan dan dalam penyesuaian lain yang terlibat di dalam implementasi; kewenangan untuk meyakinkan bahwa kebijakan ini dilakukan semuanya sebagai dimaksudkan; dan berbagai fasilitas (termasuk bangunan, peralatan, tanah dan persediaan) di dalamnya atau dengan memberikan pelayanan. Sumber daya yang tidak cukup akan berarti bahwa undang-undang tidak akan diberlakukan, pelayanan tidak akan diberikan, dan peraturan-peraturan yang layak tidak akan dikembangkan.

Jika sumber daya yang dimiliki organisasi diartikan sebagai kemampuan organisasi maka sumber daya pelaksana dipahami sebagai kemampuan pelaksana. Dalam hubungan ini, maka implementasi kebijakan dipengaruhi oleh kemampuan pelaksana yang meliputi kemampuan sumber daya, komitmen, otoritas, koordinasi antara pelaksana dan budaya yang dianut. Hal ini sejalan dengan pandangan Grindle, Mazmanian, yang menjelaskan bahwa implementasi kebijakan tidak dapat dilepaskan dari pelaksanaannya. Dari sisi pelaksanaan kebijakan didasarkan pada sumber daya yang dimiliki dengan segala perilakunya. Sumber daya dalam suatu organisasi meliputi kapasitas organisasi dan orang yang terlibat didalamnya, mutu dan jumlahnya, kewenangan yang dimiliki, dan budaya organisasi. Selain itu, apabila suatu kebijakan dilaksanakan lebih dari satu organisasi maka sumber daya organisasi juga meliputi kerjasama dan koordinasi. 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.

Berkaitan dengan faktor sumber daya manusia yang mempengaruhi proses implementasi suatu kebijakan, Mazmanian dan Sabatier (Tahir, 2015:67) membuat kategorisasi bahwa implementasi kebijakan dipahami melalui tiga perspektif yang berbeda, yaitu pembuat kebijakan, pejabat pelaksana dilapangan, dan aktor individu selaku kelompok target. Kepatuhan pelaksana diukur dengan cara melihat kesesuaian perilaku pelaksana dengan kewajiban yang dilaksanakan. Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup:

- a. Staf yang harus mempunyai keahlian dan kemampuan untuk bisa melaksanakan tugas,
- b. Perintah,
- c. Anjuran atasan/pimpinan.

Selain itu, harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki dengan tugas yang akan dikerjakan. Dana untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijakan tersebut, informasi yang relevan dan yang mencukupi tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan, dan kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Hal ini dimaksudkan agar para implementator tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut. Informasi yang demikian sangat

penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi, agar diantara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

### **3. Faktor Sikap Pelaksana (*Disposition*)**

Faktor ketiga sebagai pertimbangan dalam mengimplementasikan kebijakan menurut Edward III (Tahir, 2015:68) menegaskan: *The disposition or attitude of implementations is the 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 implementors can exercise considerable discretion in the implementation policies. One of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. Another reason is the complexity of the policies themselves. The way in which implementers exercise their direction, however, depends in large part upon their disposition toward the policies. Their attitude, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how the policies affecting their organizational and personal interest.*

Sikap pelaksana merupakan faktor penting dalam pelaksana pendekatan mengenai studi implementasi kebijakan publik. Jika implementasi kebijakan diharapkan berlangsung efektif, para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang harus dilakukan dan memiliki kapabilitas untuk melaksanakannya tetapi mereka juga harus mempunyai keinginan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Kebanyakan para pelaksana menggunakan

sedapat mungkin otoritas dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Salah satu alasan mengenai hal ini disebabkan independensi mereka terhadap pembuat kebijakan. Alasan yang lain ialah kompleksitas dari kebijakan itu sendiri. Meskipun cara lain para pelaksana menggunakan otoritasnya tergantung dari disposisi mereka yang mengacu pada kebijakan-kebijakan tersebut, namun pada akhirnya sikap merekalah yang mempengaruhi cara pandang mereka terhadap kebijakan tersebut dan bagaimana mereka melihat kebijakan akan berdampak terhadap kepentingan perorangan dan organisasi mereka. Sikap dan komitmen ini berhubungan dengan kesediaan para implementor untuk menyelesaikan suatu kebijakan publik. Kecakapan saja tidak mencukupi tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

Disposisi menjaga konsistensi tujuan antara apa yang ditetapkan pengambil kebijakan dan pelaksana kebijakan. Kunci keberhasilan program atau implementasi kebijakan adalah sikap pekerja terhadap penerimaan dan dukungan atas kebijakan atau dukungan yang telah ditetapkan. Para pelaksana tidak selalu melaksanakan kebijakan sesuai dengan keinginan pembuat kebijakan. Akibatnya pembuat kebijakan sering berhadapan dengan tugas-tugas untuk memanipulasi atau bekerja dalam lingkungan disposisi para pelaksana atau bahkan membatasi otoritasnya.

#### **4. Faktor Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)**

Edward III (Tahir, 2015:70) menjelaskan: *Even if sufficient resources to implement a policy exist and implementers know what to do and want to do it. Implementation may still be thwarted because of deficiencies in bureaucratic*

*structure. Organizational fragmentation may hinder the coordination necessary to implement successful a complex policy requiring the cooperation of many people, and it may also waste scarce resources, inhibit, change, create confusion, lead to policies working at cross-purposes, and result in important functions being overlooked.*

Berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Struktur birokrasi menjelaskan penjelasan susunan tugas dan para pelaksana kebijakan, memecahkannya dalam perincian tugas, serta menetapkan prosedur standar operasi.

Meskipun sumber daya untuk mengimplementasikan kebijakan telah mencukupi dan para pelaksana mengetahui apa yang harus dilakukan serta bersedia melaksanakannya, implementasi kebijakan masih terhambat oleh efisiensi struktur birokrasi. Fragmentasi organisasi dapat menghambat koordinasi yang diperlukan guna keberhasilan kompleksitas implementasi sebuah kebijakan yang membutuhkan kerja sama dengan banyak orang. Hal ini menyebabkan terbuangnya sumber daya yang langka, menutup kesempatan, menciptakan kebingungan, menggiring kebijakan-kebijakan untuk menghasilkan tujuan silang, dan mengakibatkan fungsi-fungsi penting menjadi terlupakan.

Sebagai administrator kebijakan untuk organisasi, mereka membangun standar prosedur operasional untuk menangani tugas rutin sebagaimana biasanya mereka tangani. Sayangnya standar dirancang untuk kebijakan-kebijakan yang telah berjalan dan kurang dapat berfungsi dengan baik untuk kebijakan-kebijakan baru sehingga sulit terjadi perubahan, penundaan, pembaharuan, atau tindakan-

tindakan yang tidak dikehendaki. Standar kadang-kadang lebih menghambat dibandingkan membantu implementasi kebijakan.

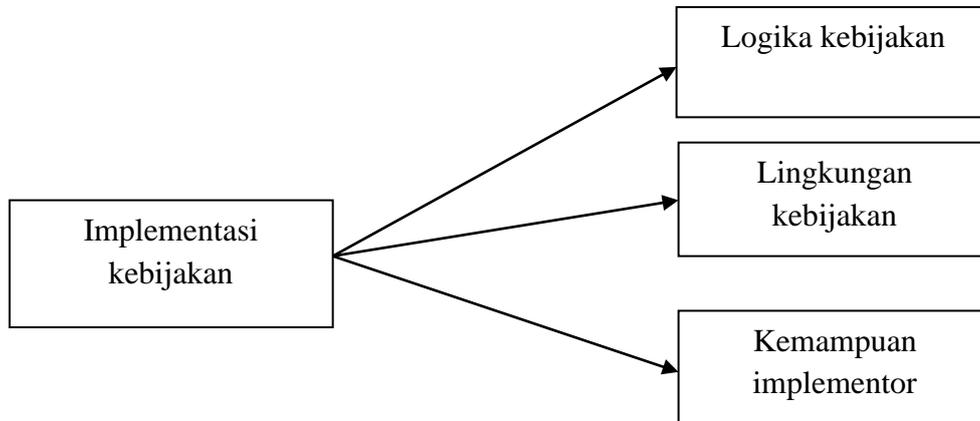
Para pelaksana kebijakan akan mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai keinginan dan sumber daya untuk melakukan kebijakan, tetapi mereka akan tetap dihambat proses implementasinya oleh struktur organisasi yang mereka layani. Asal usul karakteristik organisasi, fragmentasi birokrasi yang berbeda akan menghambat implementasi kebijakan. Mereka selalu menghambat implementasi kebijakan, pemborosan sumber daya, menyebabkan tindakan yang diharapkan menghambat koordinasi, akibat proses kebijakan pada maksud yang berlawanan, dan sebab beberapa kebijakan yang gagal.

#### **B. Model David L. Waiman dan Aiden R. Vining**

Pandangan David L. Waiman dan Aiden R. Vining (Tahir, 2015:76) yang mengemukakan ada tiga variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni:

- 1) Logika Kebijakan,
- 2) Lingkungan tempat kebijakan dioperasionalkan, dan
- 3) Kemampuan implementor kebijakan.

Tiga kelompok diatas masing-masing logika kebijakan, lingkungan tempat kebijakan dan kemampuan implementor kebijakan harus senantiasa menjadi fokus perhatian dari pengambilan kebijakan. Model tersebut digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1  
Model-model implementasi kebijakan Devid L. Weimer dan Aidin R. Vining  
Sumber: Devid L. Weimer dan Aidin R. Vining

Sedangkan Bardach (Tahir, 2015:76) mengemukakan “*Teori the implementation game* (implementasi dalam bentuk permainan)”. Teori ini menjelaskan bahwa dalam implementasi kebijakan didalamnya terjadi tawar menawar, persuasif manuver yang berlangsung dibawa kondisi tidak pasti dengan tujuan agar bisa melakukan kontrol terhadap hasil yang diinginkan. Dalam kondisi ini para pelaksana belajar memahami/menguasai aturan permainan, keahlian menggunakan taktik dan strategi mengontrol arus komunikasi dan mencermati krisis dan situasi yang tidak pasti yang mungkin terjadi.

Lain halnya dengan Mayone dan Wildavsky (Tahir, 2015:77) yang mengemukakan teori *evolution* (evolusi) dalam implementasi kebijakan. Teori evolusi lebih menekankan implementasi sebagai suatu proses yang senantiasa memerlukan perubahan/penyesuaian dengan mendefenisikan dan menafsirkan kembali terhadap tujuan-tujuan dan dampak yang dihasilkannya. Dalam teori ini dikatakan bahwa proses implementasi boleh jadi tidak dipisahkan dari tahap-tahap perumusan kebijakan, pengkombinasian tujuan-tujuan dan hasil. Konsepsi

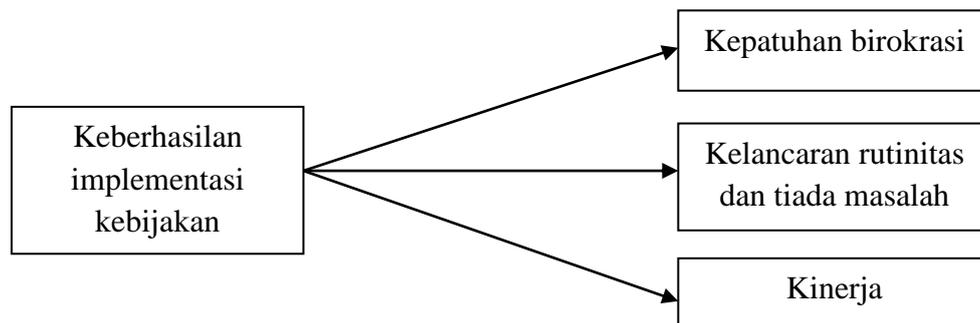
tersebut juga mengimplikasikan bahwa implementasi tidak akan berakhir. Implementasi selalu akan mengalami evolusi dan implementasi selalu dirumuskan ulang sepanjang pelaksanaan kebijakan.

### **C. Model Rippley dan Franklin**

Ripley dan Franklin (Tahir, 2015:95) mengemukakan bahwa kriteria pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan didasarkan pada tiga perspektif, yaitu:

1. Perspektif kepatuhan birokrasi yang lebih rendah terhadap birokrasinya,
2. Perspektif kelancaran rutinitas dan tiadanya masalah,
3. Perspektif pelaksanaan yang mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

Menurut Rippley dan Franklin 3 (tiga) perspektif di atas dapat menjadi penghambat atau pun menjadi pendukung dalam implementasi kebijakan. Ini berarti bahwa ketiga perspektif tersebut harus mendapat perhatian yang serius proses implementasi kebijakan. Untuk jelasnya dapat dilihat dalam gambar berikut ini.



Gambar 2.2  
Model implementasi kebijakan menurut Rippley dan Franklin  
Sumber: Rippley dan Franklin

Implementasi kebijakan menurut Rippley dan Franklin lebih menegaskan bahwa setiap produk kebijakan publik yang siap diimplementasikan akan berhasil jika memperhatikan dan mensinergikan tiga faktor utama yakni:

1. Tingkat kepatuhan birokrasi. Artinya setiap aparatur dalam birokrasi atau implementor kebijakan publik dituntut memiliki sikap dan mental yang mewujud pada tindakan yang patuh dan taat asas dalam melaksanakan setiap kebijakan.
2. Kelancaran rutinitas dan tiada masalah. Dalam hal ini para implementor kebijakan publik sedapat mungkin mengeliminir setiap permasalahan yang ditemui dalam proses implementasi kebijakan publik. Setiap implementor menjadi *problem solver* bukan malah sebaliknya menjadi pemicu permasalahan.
3. Kinerja. Setiap pelaksanaan kebijakan pada akhirnya bermuara pada efektif tidaknya proses implementasi dari kebijakan itu sendiri. Efektifnya proses implementasi kebijakan tentunya akan melahirkan apa yang disebut optimalisasi kinerja kebijakan, tetapi efektifitas dan

optimalisasi kinerja kebijakanpun ditentukan kinerja individu dan para implementor kebijakan publik itu sendiri.

#### **2.1.4 Pengertian Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan**

Kota Batam merupakan pusat dari berbagai aktivitas ekonomi yang menawarkan banyak peluang baik untuk berbisnis, berwisata, dan bekerja. Hal ini menarik banyak pendatang untuk datang dan menetap di Kota Batam. Dengan banyaknya pendatang yang masuk ke Kota Batam menimbulkan dampak dan berbagai permasalahan sosial termasuk aspek kependudukan. Oleh karena itu, pemerintah Kota Batam mengeluarkan peraturan daerah dengan persetujuan bersama antara DPRD Kota Batam dan Wali Kota Batam yaitu Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan di Kota Batam untuk menertibkan penduduk di Kota Batam itu sendiri.

Penyelenggaraan administrasi kependudukan adalah penyelenggaraan rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain (Batam, 2015). Peraturan daerah Kota Batam nomor 1 tahun 2015 menjelaskan beberapa faktor penting berkaitan dengan administrasi kependudukan yaitu:

- a. Dokumen kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh instansi pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti

otentik yang dihasilkan dari pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.

- b. Data kependudukan adalah data perseorangan dan/atau data agregat yang terstruktur sebagai hasil dari kegiatan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.
- c. Pendaftaran penduduk adalah pencatatan biodata penduduk, pencatatan atas pelaporan peristiwa kependudukan dan pendataan penduduk rentan administrasi kependudukan serta penerbitan dokumen penduduk berupa kartu identitas atau surat keterangan kependudukan.
- d. Peristiwa kependudukan adalah kejadian yang dialami penduduk yang harus dilaporkan karena membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP), dan/atau Surat Keterangan Kependudukan lainnya meliputi pindah datang, perubahan alamat, serta perubahan status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap.

Undang-undang tentang administrasi kependudukan ini memuat peraturan dan pembentukan sistem yang mencerminkan adanya reformasi di bidang administrasi kependudukan. Salah satu hal penting adalah pengaturan mengenai penggunaan Nomor Induk Kependudukan (NIK). NIK adalah identitas penduduk Indonesia dan merupakan kunci akses dalam melakukan verifikasi dan validasi data jati diri seseorang guna mendukung pelayanan publik dibidang administrasi kependudukan (Mona, 2015:168). Sebagai kunci akses dalam pelayanan kependudukan, NIK dikembangkan ke arah identifikasi tunggal bagi setiap

penduduk. NIK bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai penduduk Indonesia dan berkait secara langsung dengan dokumen kependudukan.

Untuk penerbitan NIK, setiap penduduk wajib mencatatkan biodata penduduk yang diawali dengan pengisian formulir biodata penduduk di desa/kelurahan secara benar. NIK wajib dicantumkan dalam setiap dokumen kependudukan, baik dalam pelayanan pendaftaran penduduk maupun pencatatan sipil, serta sebagai dasar penerbitan berbagai dokumen yang ditetapkan menurut peraturan perundang-undangan.

Pendaftaran pada dasarnya menganut stelsel aktif bagi penduduk. Pelaksanaan pendaftaran penduduk didasarkan pada asas domisili atau tempat tinggal atas terjadinya peristiwa kependudukan yang dialami oleh seseorang dan/atau keluarganya.

Administrasi kependudukan sebagai suatu sistem diharapkan dapat diselenggarakan sebagai bagian dari penyelenggaraan administrasi negara. Dari sisi kepentingan penduduk, administrasi kependudukan memberikan pemenuhan hak-hak administratif, seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan dokumen kependudukan, tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif.

Administrasi kependudukan diarahkan untuk:

1. Memenuhi hak asasi setiap orang di bidang administrasi kependudukan tanpa diskriminasi dengan pelayanan publik yang profesional;
2. Meningkatkan kesadaran penduduk akan kewajibannya untuk berperan serta dalam pelaksanaan administrasi kependudukan;

3. Memenuhi data statistik secara nasional mengenai peristiwa kependudukan dan peristiwa penting;
4. Mendukung perumusan kebijakan dan perencanaan pembangunan secara nasional, regional, serta lokal; dan
5. Mendukung pembangunan sistem administrasi kependudukan.

Penyelenggaraan administrasi kependudukan bertujuan untuk:

1. Memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen penduduk untuk setiap peristiwa kependudukan dan setiap peristiwa yang dialami oleh penduduk;
2. Memberikan perlindungan status hak sipil penduduk;
3. Menyediakan data dan informasi kependudukan secara nasional mengenai pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir, dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya;
4. Mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional dan terpadu; dan
5. Menyediakan data penduduk yang menjadi rujukan dasar bagi sektor terkait dalam penyelenggaraan setiap kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

Prinsip-prinsip tersebut diatas menjadi dasar terjaminnya penyelenggaraan administrasi kependudukan sebagaimana yang di kehendaki oleh undang-undang melalui penerapan sistem informasi administrasi kependudukan. Secara

keseluruhan, ketentuan yang diatur dalam undang-undang meliputi hak dan kewajiban penduduk, penyelenggara dan instansi pelaksana, pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, data dan dokumen kependudukan, pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil pada saat negara dalam keadaan darurat, pemberian kepastian hukum, dan perlindungan terhadap data pribadi penduduk. Untuk menjamin pelaksanaan undang-undang dari kemungkinan pelanggaran, baik administratif maupun ketentuan materil yang bersifat pidana, diatur juga ketentuan mengenai tata cara penyidikan serta pengaturan mengenai sanksi administratif dan ketentuan pidana.

## **2.2 PENELITIAN TERDAHULU**

Penelitian terdahulu ini menjadi salah satu acuan penulis dalam melakukan penelitian sehingga penulis dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Dari penelitian terdahulu, penulis tidak menemukan penelitian dengan judul yang sama seperti judul penelitian penulis. Namun penulis mengangkat beberapa penelitian sebagai referensi dalam memperkaya bahan kajian pada penelitian penulis. Berikut merupakan penelitian terdahulu berupa beberapa jurnal terkait dengan penelitian yang dilakukan penulis.

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul penelitian	ISSN dan Tahun	Hasil Penelitian
1	Stevanus Arwandi, Dody Setyawa, Ignatius Adiwidjaja.	Implementasi Sistem Informasi Administrasi Kependudukan	2442-6962, 2016.	Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan di Kantor Kelurahan Tunggulwulung dikatakan sudah berjalan dengan baik sesuai dengan ketentuan yang diberikan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang, namun masih ada hambatan yang didapat dalam mengimplementasikan SIAK ini adalah proses pengiriman berkas yang masih dilakukan secara manual dan jaringan internet yang lambat, mengingat bahwa program SIAK dilaksanakan dengan menggunakan jaringan internet.
2	Syahrudin	Implementasi Administrasi Kependudukan Di Kabupaten Merauke	2085-8779, 2016.	Pada penelitian ini terdapat hasil penelitian bahwa implementasi administrasi kependudukan di kabupaten Merauke belum berjalan dengan baik dikarenakan adanya keterbatasan alat perekaman data elektronik (dalam pembuatan e-KTP), terbatasnya sumber daya manusia (operator) yang memiliki keahlian, dan terbatasnya sarana penunjang seperti transportasi darat, udara maupun laut serta tingkat kesadaran masyarakat yang rendah akan pentingnya administrasi kependudukan.
3	I Gusti Made Darma Putra	Sikap Tertib Administrasi Kependudukan Masyarakat Desa Panji, Kecamatan, Sukasada, Kabupaten Buleleng	1829-5282, 2014.	Hasil penelitian yang di dapat dari penelitian ini dikatakan belum optimal dikarenakan adanya masyarakat yang belum melengkapi administrasi kependudukan, minimnya pemahaman petugas di tingkat bawah, serta penerapan sanksi yang diatur dalam pasal 63 ayat 5

Tabel 2.1 Lanjutan

		Berdasarkan UU No 23 Tahun 2006.	1829-5282, 2014.	dan dipertegas pada pasal 91 ayat 1 UU No. 23 tahun 2006 berupa sanksi belum pernah diterapkan.
4	Dandy Ahmad Drajat, Hj. Aji Ratna Kusuma, H. Abdullah Karim.	Implementasi kebijakan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Berau (Studi Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Berau Nomor 30 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil	2338-7637, 2014.	Penelitian yang telah dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Berau memberikan hasil yang belum optimal karena kurangnya sumber daya manusia (operator SIAK) dalam melakukan verifikasi data kependudukan, dan terbatasnya sarana/prasarana perangkat teknologi informasi yang kurang sehingga operator SIAK lamban dalam penerbitan dokumen kependudukan
5	Ahmad Sarbini, Aji Ratna Kusuma, Achmad Djumlani	Implementasi Kebijakan Undang-undang No 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kutai	2338-7637, 2016	Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kutai Kartanegara belum berjalan secara optimal karena beberapa hal antara lain: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rusaknya alat perekam dan server yang berada di kecamatan.</li> <li>2. Adanya kecamatan yang tidak menerima sinyal internet sehingga menyebabkan pengiriman data dari kecamatan ke Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil terganggu</li> </ol>

Tabel 2.1 Lanjutan

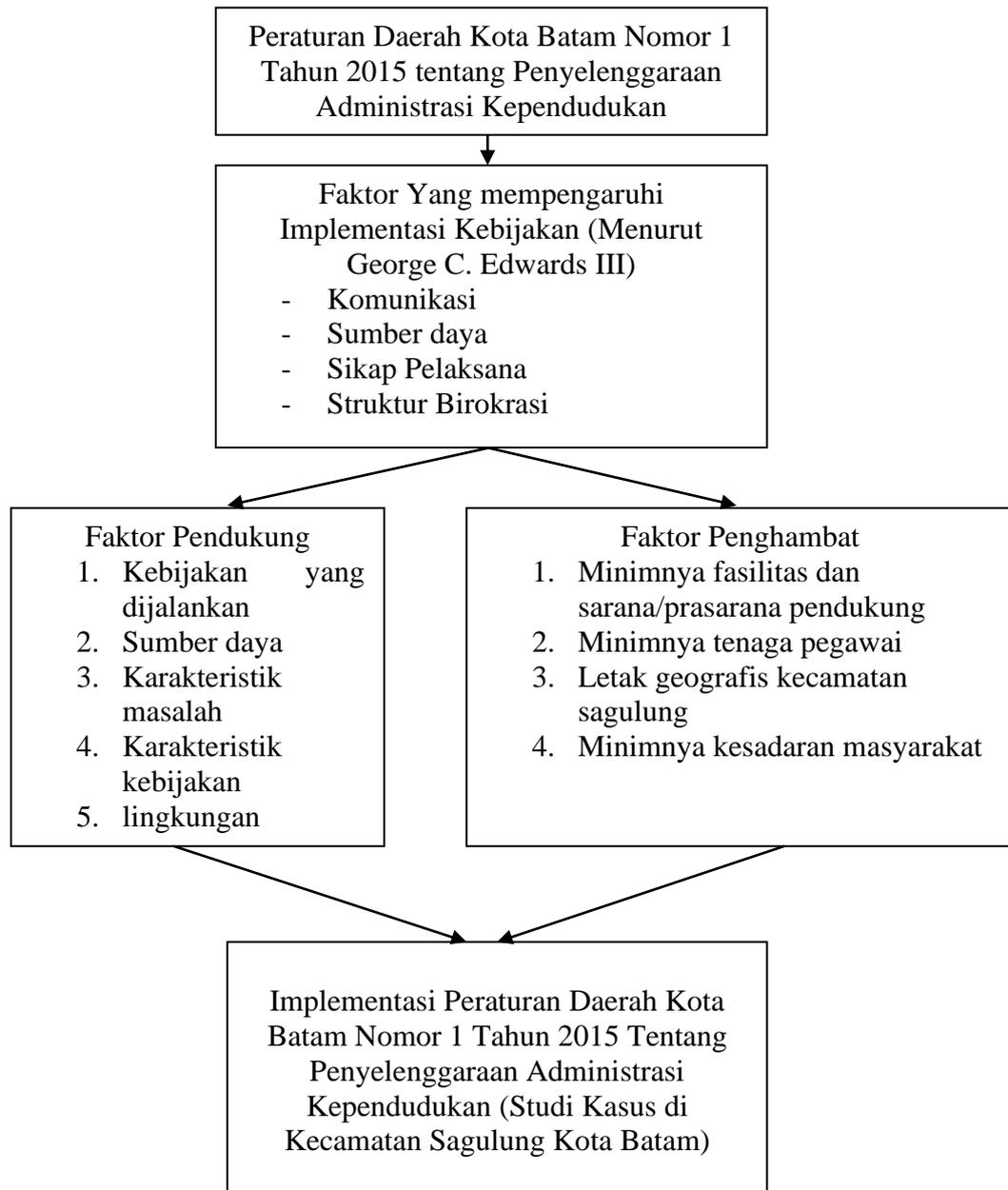
		Kartanegara		3. Minimnya pemahaman operator dalam mengoperasikan penerbitan e-KTP.
6	Taufik Paranduri, SE., M.Si.	<i>Policy Implementation of Law Number 23 of 2006 Concerning the Administration of the Population of Participation for Care of Birth Certificate in South District Tapanuli.</i>	2222-6990, 2015.	<i>Based on the result of the review of law on the implementation of policy number 23 year 2006 regarding population administration to community participation to maintain birth certificate in south Tapanuli, the following results are obtained:</i> a) <i>Implementation of law No 23 of 2006 to take care of a birth certificate in south Tapanuli still ineffective. It can be seen from the low achievement of the birth certificate service, which only reached 36.39 percent.</i> b) <i>The level of community participation in the management of a birth certificate, including trough field trial. Is still very low community participation is low public awareness of the importance of birth certificates, economic factors, factor of the area and lack of socialization of local government.</i>

Sumber: Dari kajian penulis, 2017

### 2.3 KERANGKA BERPIKIR

Uma sekaran (Pasolong, 2013:83) mengemukakan bahwa, kerangka berpikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan

dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang urgen. Kerangka berpikir yang baik akan menjelaskan secara teoritis pertautan antar variabel yang akan diteliti. Sehingga dalam menentukan kerangka berpikir penulis akan menggunakan kerangka berpikir itu dalam bentuk gambar sebagai berikut:



Gambar 2.3  
Kerangka berpikir  
Sumber: Hasil olahan penulis tahun 2017