

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar belakang masalah

Dalam laporan berjudul “*World Population Prospect 2019*”, *United Nations* (Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa/PBB) mencatat bahwa jumlah penduduk dunia pada pertengahan tahun 2019 adalah sebanyak 7,7 miliar jiwa. Di tahun 2020, tercatat bahwa jumlah penduduk dunia adalah sebanyak 7,79 miliar jiwa (*Woldometer, 2020*). Terdapat lima negara dengan jumlah penduduk terbanyak dalam data yang dihimpun oleh *Departement of Economis and Social Affairs Population Division United Nations* (2019: 14) yakni: China. (1,43 miliar jiwa), India (1,3 miliar jiwa), *United State of Amerika* (329 juta jiwa), Indonesia (271 juta jiwa), serta Pakistan (217 juta jiwa). Dari keterangan tersebut, posisi nomor 4 adalah Indonesia karena menjadi salah satu negara dengan penduduk terbanyak di dunia. Badan Pusat Statistik mengungkapkan penduduk Indonesia jumlahnya telah meningkat dari tahun 2017 hingga 2019. Pada tahun 2017 penduduk Indonesia adalah sebanyak 261,9 juta jiwa (Badan Pusat Statistik, 2018: 14), sedangkan di tahun 2018 adalah sebanyak dua ratus enam puluh lima koma lima belas juta jiwa (Badan Pusat Statistik, 2019: 14), dan tahun 2019 meningkat menjadi 268,074 juta jiwa (Badan Pusat Statistik, 2020: 92). Jika dilihat dari proyeksi pada tahun 2010 sampai tahun 2035, penduduk Indonesia tahun 2025 mencapai 284,8 juta jiwa (Badan Pusat Statistik, 2013: 24).

Jumlah anak yang digambarkan oleh *World Bank* (2019) yang berusia di bawah usia empat belas tahun di dunia adalah sebanyak 1,96 miliar atau 25 persen dari total populasi penduduk dunia. Kuantitas anak yang besar di dunia juga berpotensi menimbulkan sejumlah permasalahan anak, salah satunya adalah masalah pengakuan identitas anak secara hukum. Laporan *UNICEF* yang berjudul “*Birth Registration Every Child by.2030: Are.We.On Track*” memperlihatkan proporsi pencatatan anak.meningkat

hampir 20 persen sepanjang sepuluh tahun terakhir, namun ternyata angka anak yang belum teregistrasi dan belum memiliki akta kelahiran masih tinggi. Dari laporan *UNICEF* tersebut, diketahui bahwa ada sebanyak 166 juta anak di bawah usia 5 tahun masih belum teregistrasi dan 237 juta anak balita di dunia masih belum memiliki akta kelahiran (UNICEF, 2019: 6). Hal ini menunjukkan bahwa masih banyak anak di dunia yang belum memiliki identitas resmi yang diakui oleh pemerintah.

Oleh karena pengakuan identitas anak dirasa sangat penting, dalam Sidang Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations*) pada September 2015, telah menetapkan *Sustainable Development Goals (SDGs)* sebagai agenda pembangunan yang berkelanjutan di dunia. Salah satu target dalam SDGs adalah target 16.9 tentang pemberian identitas hukum untuk semua termasuk pencatatan kelahiran pada tahun 2030. Pendaftaran jumlah anak dan pencatatan kelahiran anak akan menghasilkan statistik vital yang nantinya dapat digunakan sebagai dasar dalam membangun manusia yang berkelanjutan, dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Laporan UNICEF (2019: 6) juga mencatat bahwa secara historis, tingkat registrasi atau pencatatan kelahiran relatif tinggi di Asia Timur dan Pasifik. Negara di wilayah ini yang tingkat kemajuannya tinggi dalam hal registrasi kelahiran adalah Negara Kamboja dan Indonesia. Sementara negara dengan tingkat kemajuan lambat dalam registrasi atau pencatatan kelahiran adalah Negara Filipina dan Republik Demokratik Rakyat Laos.

Di dalam Profil Anak (2021: 6), Badan Pusat Statistik serta Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak memaparkan bahwa jumlah anak yang belum berusia 17 tahun adalah sebanyak 79,7 juta jiwa atau (29,5 persen) penduduk. Jumlah penduduk Indonesia hasil sensus penduduk 2020 menunjukkan bahwa total penduduk adalah sebanyak 270.203.917 jiwa. Banyaknya jumlah anak adalah 29.50 persen dan penduduk di atas 18 tahun adalah 70,50 persen.

Tabel I. 1 Persentase dan Jumlah Anak Usia 0-17 Tahun Menurut Provinsi Tahun 2020

No.	Provinsi	Jumlah	% (dari J.P)	No.	Provinsi	Jumlah	% (dari J.P)
1.	NTT	2.156.854	40,5	18.	Bengkulu	665.532	33,1
2.	Maluku	715.533	38,7	19.	Sulsel	3.003.331	33,1
3.	Malut	495.199	38,6	20.	Gorontalo	384.311	32,8
4.	Sultara	1.007.952	38,4	21.	Kalsel	1.327.988	32,6
5.	Sulbar	522.276	36,8	22.	Banten	3.868.900	32,5
6.	Sumut	5.446.165	36,8	23.	Lampung	2.918.542	32,4
7.	Papua B.	407.130	35,9	24.	Kalteng	859.730	32,2
8.	Aceh	1.846.204	35,9	25.	Jambi	1.131.885	31,9
9.	Kalut	251.249	35,8	26.	Kaltim	1.197.600	31,8
10.	Papua	1.527.816	35,5	27.	K. Babel	462.906	31,8
11.	Riau	2.263.507	35,4	28.	Jabar	14.964.990	31,0
12.	Sumbar	1.925.996	34,8	29.	Sulut	781.326	29,8
13.	Kep. Riau	716.404	34,7	30.	DKI Jakarta	3.031.323	28,7
14.	NTB	1.830.112	34,4	31.	Jateng	10.334.037	28,3
15.	Kalbar	1.830.064	33,8	32.	Bali	1.191.602	27,6
16.	Sulteng	1.003.207	33,6	33.	Jatim	10.817.076	26,6
17.	Sumsel	2.811.187	33,2	34.	DIY	924.517	25,2

Sumber: Profil Anak Indonesia 2021, Hasil Sensus Penduduk 2020 (diolah).

- Keterangan dari Tabel J.P : Jumlah Penduduk Tiap Provinsi

Secara nasional, hampir sepertiga penduduk, Indonesia adalah anak-anak. Di setiap provinsi komposisi penduduk anak cukup bervariasi. Tabel 1.1 menunjukkan bahwa provinsi dengan persentase penduduk anak tertinggi adalah Nusa Tenggara Timur (40,5%) dan Maluku (38,7%). Sedangkan jika dilihat dari jumlah penduduk anak tertinggi adalah di Provinsi Jawa Barat. (14.965.002 jiwa) .dan Provinsi Jawa Timur

(10.817.076 jiwa). Besarnya jumlah anak seharusnya menjadi perhatian pemerintah terutama yang berkaitan dengan pemenuhan hak anak. Tahun 1990, pemerintah mengesahkan Konvensi Hak Anak yang didalamnya terdapat hak-hak anak yang dikategorikan ke dalam lima bagian atau klaster. Salah satunya adalah Hak sipil dan kebebasan. Klaster tersebut menjelaskan bahwa anak berhak untuk mendapatkan identitas dan perlindungan hukum atas identitasnya.

Upaya untuk perlindungan anak terus dilaksanakan oleh pemerintah, namun tetap saja angka permasalahan yang melibatkan anak masih saja tinggi.

Tabel I. 2 Data Pengaduan Anak Yang Dihimpun Oleh KPAI Tahun 2016-2020

No.	Klaster/Bidang	2016	2017	2018	2019	2020
1.	Sosial dan Anak Dalam Situasi Darurat	236	286	302	291	128
2.	Keluarga dan Pengasuhan Alternatif	857	714	857	896	1622
3.	Agama dan Budaya	262	240	246	193	139
4.	Hak Sipil dan Partisipasi	137	173	147	108	84
5.	Kesehatan dan Napza	383	325	364	344	74
6.	Pendidikan	427	428	451	321	1567
7.	Pornografi dan Cybercrime	587	608	679	653	651
8.	Anak Berhadapan Dengan Hukum	1.314	1.403	1.434	1251	1098
9.	Trafficking dan Eksploitasi	340	347	329	244	149
10.	Kasus Perlindungan Anak Lain	79	55	76	68	1011
Jumlah		4.622	4.579	4.885	4369	6519

Sumber: Siaran Pers Laporan Kinerja 2020 KPAI

Komisi Perlindungan Anak Indonesia telah menghimpun beberapa data pengaduan anak. Data pengaduan anak terbanyak berdasarkan tabel 1.2 di atas adalah pada bagian keluarga serta pengasuhan yang alternatif,

yakni sebanyak 1.622 kasus di tahun 2020. Kasus pengaduan kedua adalah pada klaster pendidikan sebanyak 1.567 kasus di tahun 2020, dan yang ketiga adalah pada kasus anak berhadapan dengan hukum sebanyak 1.011 kasus di tahun yang sama. Dalam siaran pers laporan kinerja (2020), Komisi Perlindungan Anak Indonesia mencatat telah terjadi peningkatan pengaduan anak pada kategori keluarga serta pengasuhan alternatif dari tahun 2017 hingga 2020. Sepanjang tahun 2020, pengasuhan anak selama dua puluh empat jam menjadi tanggungjawab orang tua. Orang tua harus mendampingi anak belajar serta menjalankan aktivitasnya. Krisis orang tua di masa pandemi covid-19 juga berdampak pada anak. Ada sekitar empat puluh dua koma empat persen ibu dan tiga puluh dua koma tiga persen ayah telah melakukan kekerasan pada anak secara fisik. Serta ada tujuh puluh tiga persen ibu dan enam puluh sembilan koma enam persen ayah telah menyatakan melakukan kekerasan psikis. Anak wajib dilindungi dari segala tindak kekerasan anak. Pemerintah memiliki kewajiban memberikan hak anak serta wajib melindungi anak dari tindak kekerasan dan diskriminasi. Untuk memberikan perlindungan terhadap anak dibutuhkan pengakuan negara terhadap identitas anak. Jika anak telah diakui identitasnya, negara wajib memberikan perlindungan hukum terhadap anak tersebut. Selain itu dengan diakui identitasnya oleh negara, anak dapat terpenuhi haknya dalam mengakses pelayanan publik, misalnya untuk pelayanan rehabilitasi, layanan kesehatan serta untuk mengakses pendidikan.

Tabel I. 3 Data Anak Berdasarkan Jenis Masalah

No	Masalah.Anak	Jumlah. Kasus	%
1.	Anak Memerlukan Pengembangan Fungsi Sosial	92.861	50,71
2.	Anak Terlantar	64.053	34,98
3.	Balita (Terlantar, keluarga miskin, dibuang, tidak terdokumentasi, membutuhkan keluarga pengganti)	8.507	4,65
4.	Anak Jalanan	8.320	4,54
5.	Anak Yang Memerlukan Perlindungan Khusus	6.572	3,60
6.	Anak Yang Behadapan Dengan Hukum	2.791	1,52
Total		183.104	

Sumber: Data Terpadu Kesejahteraan Sosial, periode 7 Januari 2020 (diolah)

Angka kasus yang melibatkan anak masih sangat tinggi jika dilihat dalam tabel 1.3 di atas. Angka permasalahan anak terbanyak adalah pada data anak yang memerlukan pengembangan fungsi sosial yakni sebanyak 92.861 anak. (50,71%), Anak yang memerlukan pengembangan fungsi sosial adalah anak yang mengalami masalah sosial sehingga kurang mampu berkembang secara optimal sesuai potensinya. Anak yang memerlukan pengembangan fungsi sosial tersebut memerlukan pelayanan rehabilitasi lanjut untuk mengembalikan keberfungsian sosial anak. Untuk mengakses pelayanan tersebut, dibutuhkan data identitas anak seperti nama anak, NIK anak, tempat tanggal lahir anak serta nama orang tua. Dari hal ini diketahui bahwa pengakuan terhadap identitas anak sangat dibutuhkan anak, salah satunya untuk mengakses pelayanan untuk anak. Namun selama ini penduduk usia nol hingga enam belas tahun belum memiliki kartu identitas seperti yang dimiliki oleh penduduk dewasa.

. Akta kelahiran dan kartu pelajar menjadi bukti identitas anak selama ini. Akta kelahiran tersebut menunjukkan status kewarganegaraan anak. Hubungan hukum antara anak dengan kedua orang tua juga dapat

diketahui dengan akta kelahiran. Sedangkan kartu pelajar biasanya diberikan oleh sekolah tempat siswa..menempuh.pendidikan. Namun kartu identitas ini hanya dimiliki oleh siswa yang masih menempuh pendidikan. Disisi lain masih terdapat masalah pada pemerataan pendidikan di Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dari tabel 1.4 berikut ini:

Tabel I. 4 Jumlah Anak Putus Sekolah Jenjang SD dan SMP Tahun Ajaran 2019/2020

No.	Jenjang	Jumlah	%
1.	SD	59.443	60,71
2.	SMP	38.464	39,29
Total		97.907	100

Sumber: statistik.data.kemendikbud.go.id (diolah)

Jumlah anak putus sekolah berdasarkan tabel 1.4 adalah sebanyak 97.907 anak. Dari total tersebut jumlah anak putus sekolah pada jenjang sekolah dasar lebih banyak yakni sebesar 60,71 persen daripada di jenjang sekolah menengah pertama (39,29%). Data tersebut menunjukkan bahwa masih kurang meratanya akses bagi anak untuk memperoleh pendidikan. Terkait dengan bukti identitas diri anak, kartu identitas berupa kartu pelajar hanya dapat diperoleh jika anak menempuh pendidikan, sementara berdasarkan data di atas angka putus sekolah di Indonesia masih tinggi. Akibatnya, potensi jumlah anak yang belum memiliki kartu identitas diri juga masih banyak.

Indonesia telah sedikit tertinggal dengan Negara Belgia dan Malaysia dalam konteks penerbitan kartu identitas untuk anak yang belum berusia 17 tahun. Pemerintah Negara Malaysia telah menerbitkan kartu identitas pintar bernama Mykad sejak tahun 2001. Kartu ini diterbitkan untuk seluruh warga Negara Malaysia di atas usia 12 tahun. Sedangkan untuk anak di bawah usia 12 tahun Pemerintah Malaysia menerbitkan Mykid sejak tahun 2003. Kartu Mykad dan Mykid memiliki fitur yang sama, namun memiliki sedikit perbedaan yakni di dalam Mykid tidak terdapat foto dan cetakan sidik jari seperti yang terdapat di Mykad (Yap, 2011). Di

Belgia, penerbitan kartu identitas elektronik atau *Belgian National Identity Card* (e-IDS) untuk anak di bawah usia 12 tahun sudah dilakukan sejak tahun 2009. Kartu ini opsional untuk anak di dalam negeri namun diwajibkan untuk anak yang bepergian ke luar negeri (Castro, 2012: 10). E-IDS ini memiliki fitur keamanan yang unik, yang dapat digunakan untuk menghubungi orang tua.

Indonesia telah menerapkan kebijakan yang mewajibkan anak untuk memiliki kartu identitas sendiri yang dinamakan Kartu Identitas Anak. Pelaksanaan kebijakan tersebut dimulai sejak tahun 2016. Setelah dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 2016 Tentang Kartu Identitas Anak. Kartu ini diperuntukkan bagi anak yang berusia nol hingga enam belas tahun. Latar belakang dari adanya kebijakan ini adalah karena Pemerintah Indonesia berkewajiban untuk memberikan identitas kepada seluruh warga negara Indonesia termasuk anak yang berlaku secara nasional. Namun kartu identitas selama ini hanya dimiliki WNI yang berusia di atas 17 tahun, dan anak belum memiliki kartu identitas yang berlaku secara nasional dan terintegrasi dengan Sistem Informasi Kependudukan (SIK).

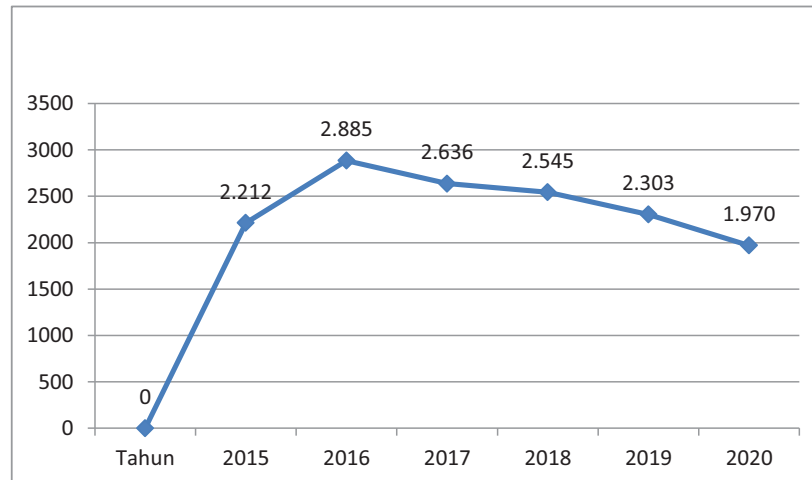
KIA fungsinya sama seperti Kartu Tanda Penduduk Elektronik yakni sebagai kartu untuk memperlihatkan identitas individu, namun tidak memiliki chip seperti yang terdapat di KTP-el. Bukti identitas diri ini wajib dimiliki bagi yang berusia nol hingga enam belas tahun. Tujuan kebijakan Kartu Identitas Anak adalah untuk meningkatkan pendataan, perlindungan, dan pelayanan publik untuk anak. Kartu Identitas Anak juga merupakan suatu upaya pemerintah untuk memberikan perlindungan terhadap anak serta upaya pemenuhan hak konstitusional warga negara bagi anak. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kabupaten/kota merupakan perangkat daerah yang berwenang dan bertanggung jawab melaksanakan pelayanan dalam urusan kependudukan dan pencatatan sipil, salah satunya adalah pelayanan penerbitan Kartu Identitas Anak.

Asisten Deputi Perlindungan Anak Dalam Situasi Darurat dan Pornografi Kementerian PPPA, Valentina Ginting dalam JPNN (2018) mengungkapkan bahwa keberadaan kartu identitas anak sangat penting, karena jika seorang anak tidak memiliki kartu identitas anak dan memiliki keterbatasan ekonomi, lembaga pendidikan seperti sekolah akan kesulitan untuk mendata serta memberikan bantuan beasiswa kepada anak tersebut, sedangkan dalam bidang kesehatan, anak yang tidak memiliki kartu identitas dan memiliki keterbatasan ekonomi akan sulit terdaftar dalam BPJS Kesehatan dari pemerintah.

Pendapat tentang pentingnya kartu identitas anak juga disampaikan oleh Menteri Hukum dan HAM Yasona Laoly dalam Kompas.com (2019). Menurut beliau selama ini masih banyak anak yang berhadapan dengan hukum wajib untuk mendapatkan perlindungan negara. Sehingga hak anak yang berhadapan dengan hukum wajib dipenuhi oleh negara salah satunya hak untuk mendapatkan identitas anak. Menteri Hukum dan HAM Yasona Laoly juga mengungkapkan bahwa dari total 3.189 narapidana baru 130 anak atau 4 persen yang memiliki Kartu Identitas Anak. Kartu Identitas Anak menjadi bukti WNI yang telah tercatat dalam dokumen kependudukan. Dengan memiliki serta memperlihatkan kepemilikan KIA ini, maka otomatis anak berhak untuk mendapatkan perlindungan hukum di Indonesia. Serta dengan adanya KIA maka identitas seorang anak tidak akan mudah untuk dikaburkan dalam praktik ataupun tindakan kriminal yang menempatkan anak tersebut sebagai korban. Dalam beberapa kasus anak yang tidak memiliki identitas resmi dan akta kelahiran sering menjadi korban dalam kasus pemalsuan identitas yang pada akhirnya dapat meningkatkan kasus perdagangan anak dan jual beli bayi.

Berdasarkan data Polri yang dihimpun oleh databoks.katadata.co.id (2020) tercatat tren kejadian kejahatan terhadap kemerdekaan orang khususnya anak sebagai berikut:

Gambar I. 1 Tren Kejadian Kejahatan Terhadap Kemerdekaan Orang (Penculikan dan Pekerja Anak) Tahun 2015 Hingga 2019



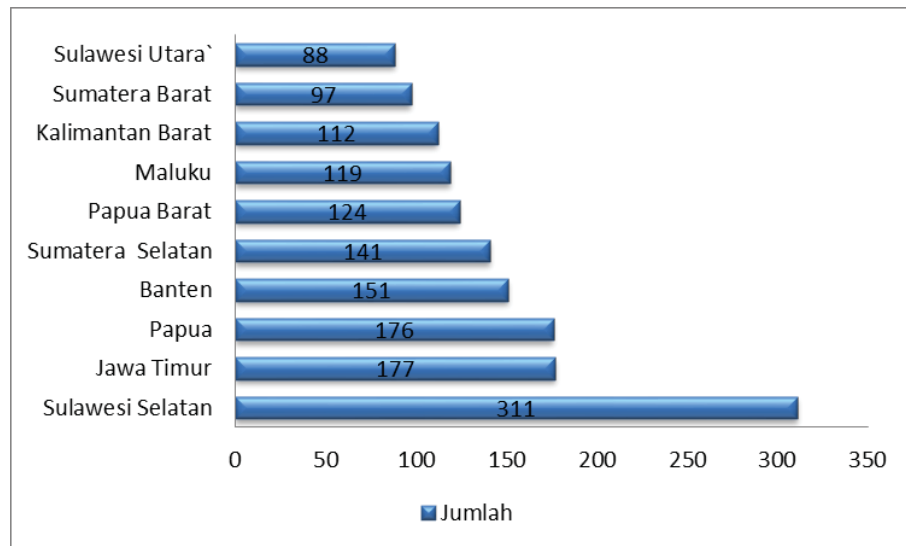
Sumber: Diolah dari data Porli dalam databoks.katadata.co.id (2020) dan databoks.katadata.co.id (2021)

Dalam databoks.katadata.id dijelaskan bahwa kejahatan terhadap kemerdekaan orang ini terdiri dari kejahatan penculikan dan kejahatan mempekerjakan anak di bawah umur. Berdasarkan gambar I.1 diketahui bahwa tren penurunan angka kasus kejahatan terhadap kemerdekaan orang ini telah mengalami penurunan dari tahun 2016-2020. Meskipun demikian masih ada ribuan anak yang mengalami kejahatan terhadap kemerdekaan orang.

Jumlah kasus kejahatan terhadap kemerdekaan orang juga masih banyak di tahun 2020. Katadata mencatat bahwa Provinsi Sulawesi Selatan adalah wilayah dengan angka kasus tertinggi yakni sebanyak 311 kasus pada tahun 2020. Selanjutnya di posisi kedua adalah Provinsi Jawa Timur dengan angka kasus kejahatan terhadap kemerdekaan orang sebanyak 177 kasus di tahun 2020. Tingginya angka kasus penculikan dan mempekerjakan anak di bawah umur mengindikasikan pentingnya kartu identitas untuk anak, karena tanpa adanya kartu identitas, identitas seorang

anak kasus penculikan dapat disamakan. Berikut adalah sepuluh provinsi dengan kasus kejahatan terhadap orang terbanyak sepanjang tahun 2020.

Gambar I. 2 Sepuluh Provinsi Dengan Kasus Kejahatan Terhadap Kemerdekaan Orang Terbanyak Tahun 2020



Sumber : Databoks.katadata.co.id

Kasus pemalsuan identitas pernah terjadi pada anak-anak adopsi yang berasal dari Indonesia dan saat ini menjadi warga Negara Belanda. Dikutip dalam BBC News Indonesia (2021), Komite khusus Belanda menemukan adanya pelanggaran serius dalam proses adopsi anak-anak dari Indonesia, Bangladesh, Brasil, Kolombia, dan Srilangka pada periode tahun 1967 hingga 1997. Pelanggaran serius tersebut meliputi penculikan dan perdagangan anak, pemalsuan dan pencurian dokumen, serta pemindahan anak angkat dengan alasan palsu. Pelanggaran-pelanggaran serius tersebut, membuat anak-anak adopsi menjadi kesulitan untuk menemukan orang tua kandung mereka. Berdasarkan data Yayasan Mijn Roots, sekitar 3000 anak dari Indonesia diadopsi oleh keluarga Belanda pada tahun 1973-1983 sebagian dari mereka diduga diadopsi secara ilegal. Selama empat puluh tahun diadopsi mereka mengalami kesulitan untuk mencari dan menemukan orang tua kandungnya sebab banyak informasi palsu dalam dokumen yang mereka miliki. Dari kasus-kasus ini dapat dipahami bahwa

perlunya kartu identitas untuk anak yang diakui negara dan dapat dibuktikan kebenarannya, sehingga anak dapat mengetahui identitas, nama orang tua kandung, serta alamat orang tuanya. Sehingga anak dapat menemukan jati dirinya di masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa kepemilikan KIA oleh anak di bawah usia 17 tahun menjadi sangat penting.

Dalam RPJMN 2020-2024 telah menargetkan kepemilikan Kartu Identitas Anak sebanyak 20 persen di tahun 2020. Sedangkan untuk tahun berikutnya adalah sebanyak 30 persen. Mengingat kebijakan kepemilikan Kartu Identitas Anak ini masih berjalan sekitar lima tahun, target KIA pun dalam KIA masih di bawah 50 persen. Cakupan angka kepemilikan Kartu Identitas Anak dapat digambarkan dalam tabel berikut ini:

Tabel I. 5 Data Kepemilikan Kartu Identitas Anak di Indonesia

No.	Provinsi	Wajib KIA (Usia 0-17 tahun)	Memiliki KIA	Kepemilikan KIA Tiap Provinsi (%)
1.	DKI Jakarta	3.031.323	2.858.234	94,29
2.	DIY	924.517	665.005	71,93
3.	Kep. Riau	716.404	509.077	71,06
4.	Gorontalo	384.311	254.952	66,34
5.	Bengkulu	665.532	439.318	66,01
6.	Bangka Bel.	462.906	272.976	58,97
7.	Bali	1.191.602	646.563	54,26
8.	Jateng	10.334.037	5.572.113	53,92
9.	Kaltim	1.197.600	569.698	47,57
10.	Kalut	251.249	118.966	47,35

11.	Kalsel	1.327.988	576.745	43,43
12	Jawa Timur	10.817.076	4.339.811	40,12
13.	Kalteng	859.730	339.765	39,52
14	Banten	3.868.900	1.496.103	38,67
15.	Aceh	1.846.204	710.788	38,50
16.	Sumsel	2.811.187	1.056.444	37,58
17.	Lampung	2.918.542	1.048.048	35,91
18.	Sumbar	1.925.996	662.157	34,38
19.	Sulsel	3.003.331	1.004.614	33,45
20.	NTT	2.156.854	700.977	32,50
21.	Malut	495.199	159.603	32,23
22.	Sulteng	1.003.207	313.301	31,23
23.	Jambi	1.131.885	350.658	30,98
24.	Sulut	781.326	237.523	30,40
25.	Kalbar	1.830.064	554.326	30,29
26.	NTB	1.830.112	545.190	29,79
27	Sultara	1.007.952	287.871	28,56
28.	Jabar	14.964.990	4.294.952	28,07
29.	Maluku	715.553	191.410	26,75
30.	Sumut	5.446.165	1.441.600	26,47
31	Papua B.	407.130	96.327	23,66
32.	Riau	2.263.507	522.191	23,07
33.	Sulbar	522.276	104.403	19,99

34.	Papua	1.527.816	179.518	11,75
-----	-------	-----------	---------	-------

Sumber: Diolah dari Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kemendagri dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Deputi Pemenuhan Hak Anak Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (2021) hal 49 , Profil Anak (2021) halaman 9 , Hasil Sensus Penduduk 2020 hal 9.

Dari tabel 1.5 di atas data dapat dilihat angka kepemilikan Kartu Identitas Anak Indonesia cukup bervariasi. Angka kepemilikan Kartu Identitas Anak terbanyak adalah di Provinsi DKI Jakarta yakni sebanyak 94,29 persen. Jumlah wajib KIA di Provinsi DKI Jakarta adalah sebanyak 3.031.323 anak. Dari jumlah tersebut, yang telah memiliki KIA adalah sebanyak 2.858.234 anak. Sedangkan untuk provinsi yang kuantitas wajib KIAny lebih banyak seperti di Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Jawa Timur angka kepemilikan KIA masih di bawah 50 persen. Jumlah wajib KIA di Provinsi Jawa Barat adalah sebanyak 14.964.990 anak. Dari total tersebut, ada sebanyak 28,07 persen atau 4.294.952 anak telah memiliki KIA di Provinsi Jawa Barat. Selanjutnya di Provinsi Jawa Timur, ada sebanyak 10.817.076 anak yang berusia di bawah 17 tahun dan 40,12 persen diantaranya telah memiliki KIA.

Di tahun 2016, pelaksanaan kebijakan Kartu Identitas Anak hanya dilakukan di 31 kabupaten dan 27 kota yang ditunjuk sebagai pelaksana pertama kebijakan Kartu Identitas Anak. Di tahun 2017, ditunjuk 39 kabupaten dan 11 kota lainnya sebagai pelaksana kedua. Selanjutnya di tahun 2018, ada 123 kabupaten dan 27 kota yang ditunjuk sebagai pelaksana. Di tahun 2019, seluruh kabupaten dan kota di Indonesia diwajibkan untuk melaksanakan kebijakan Kartu Identitas Anak.

Selama ini kota dipersepsikan sebagai pusat pemerintahan, pusat pelayanan, pusat pendidikan, dan pusat ekonomi Pasal 1 ayat 25 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang memaparkan wilayah yang kegiatan utamanya bukan pertanian, dengan susunan fungsi kawasan untuk tempat permukiman perkotaan, tempat pemusatan dan

distribusi pelayanan pemerintah, pelayanan sosial serta kegiatan ekonomi adalah kasawan perkotaan. Sebagai pusat pelayanan, suatu kota harus mampu untuk mewadahi atau melayani aktivitas kebutuhan masyarakatnya termasuk anak. Salah satu kebutuhan anak adalah kebutuhan untuk diakui identitasnya oleh negara.

Badan Pusat Statistik dalam Profil Anak (2021: 9) mencatat bahwa persentase penduduk Indonesia di tahun 2020 apabila dilihat berdasarkan tipe daerah berada di daerah perkotaan jauh lebih tinggi (55,94%) dibandingkan dengan yang tinggal di daerah pedesaan (44,06%). Setiap tahunnya dominasi penduduk kota terus mengalami peningkatan. *Woldometers (2020)* mencatat penduduk perkotaan Indonesia adalah sebanyak 154.188.546 jiwa di tahun 2020 atau sebesar 56,4%. *Woldometers (2020)* juga menjelaskan bahwa penduduk perkotaan Indonesia di tahun 2019 adalah sebanyak 150.900.390 jiwa. Berdasarkan data yang telah dihimpun tersebut diketahui bahwa terjadi peningkatan penduduk di daerah perkotaan sekitar 2,18 persen dibandingkan dengan tahun 2019. Pertambahan jumlah penduduk khususnya di perkotaan berimplikasi terhadap peningkatan kebutuhan pelayanan publik, salah satunya adalah layanan administrasi kependudukan.

Penyajian data lebih difokuskan di Pulau Jawa disebabkan karena merupakan wilayah Indonesia yang jumlah penduduknya paling padat daripada pulau lainnya. Selain itu lokus penelitian ini berada di salah satu kota di pulau ini. Pulau Jawa, luas geografisnya hanya sekitar tujuh persen dari total luas Negara Indonesia namun hingga saat ini sebaran penduduk Indonesia masih terkonsentrasi di Pulau Jawa. Hasil Sensus penduduk tahun 2020, memperlihatkan bahwa Pulau Jawa dihuni oleh 151,59 juta penduduk atau sebesar 56,10 persen. Pulau kedua dengan sebaran penduduk terpadat adalah Pulau Sumatera dengan jumlah penduduk 58,56 juta jiwa (21,68%).

Tabel I. 6 Kota Pelaksana Kebijakan Kartu Identitas Anak Tahun di Pulau Jawa Tahun 2016-2019

No.	Provinsi	Kota Pelaksana Kartu Identitas Anak di Jawa				Keterangan
		2016	2017	2018	2019	
1.	Jatim	Blitar	Pasuruan	Surabaya	Semua Kota dan Kabupaten wajib melaksanakan KIA (Berdasarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 471.13/1879/Dukcapil Tanggal 25 Februari 2019)	Provinsi Jawa Timur memiliki 9 Kota. Hingga 2018, 8 kota telah menerbitkan KIA
		Kediri	-	Madiun		
		Mojokerto	-	-		
		Probolinggo	-	-		
		Malang	-	-		
2.	Jateng	Surakarta	Pekalongan	-		Provinsi Jawa Tengah memiliki 6 Kota. Hingga 2018, 5 kota telah menerbitkan KIA
		Tegal	-	-		
		Magelang	-	-		
		Salatiga	-	-		
3.	DIY	Jogyakarta	-	-		Provinsi DIY memiliki 1 kota
4.	Jabar	Cimahi	Banjar	Sukabumi		Provinsi Jawa Barat memiliki 9 Kota. Hingga 2018, 3 Kota Telah menerbitkan KIA
5.	Banten	Cilegon	Serang	Tangerang Selatan		Provinsi Banten memiliki 4 Kota. Hingga 2018, 3 kota telah menerbitkan KIA
6.	DKI	-	-	-		Provinsi DKI memiliki 5 Kota Administrasi

Sumber: Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 471.13/6522/DUKCAPIL tanggal 30 Juni 2016; Keputusan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 471.13-112 DUKCAPIL 2017; Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 471.13-257 DUKCAPIL Tahun 2018; Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 471.13/1879/DUKCAPIL Tanggal 25 Februari 2019 Tentang Pelaksanaan Program Penerapan KIA dan Pemanfaatannya (diolah).

Di tahun 2016 ada 12 kota pelaksana kebijakan Kartu Identitas Anak di Pulau Jawa. Hal ini dapat dilihat pada tabel I.5. Dalam tabel tersebut, Kota Blitar adalah salah satu kota yang ditunjuk sebagai pelopor

pelaksana kebijakan Kartu Identitas Anak sejak 2016. Salah satu pertimbangan mengapa Kota Blitar ditunjuk adalah karena jumlah kepemilikan akta kelahiran untuk usia dibawah 18 tahun di tahun 2015 adalah sebesar 81,61% (SIMPEDAK, 2019) dan di tahun 2016 angka cakupan kepemilikan akta Kelahiran di Kota Blitar adalah sebesar 86,75% (SIMPEDAK, 2019).

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. .471.13-112 Dukcapil Tahun 2017 Tentang Penetapan Kabupaten/Kota Pelaksana Penerbitan Kartu Identitas Anak, memaparkan bahwa kabupaten dan kota hanya dapat memperoleh blangko KIA, apabila wilayah tersebut angka cakupan kepemilikan akta kelahirannya melebihi 83% di tahun 2017. Namun apabila wilayah dengan angka pencapaian kepemilikan akta kelahirannya tidak mencapai angka di atas 83% maka akan dipilih kota/kabupaten yang presentase cakupan kepemilikan akta kelahirannya paling tinggi di wilayah tersebut. Cakupan kepemilikan akta kelahiran di Kota Blitar sudah memenuhi ketentuan tersebut karena di tahun 2017 cakupan kepemilikan Akta Kelahiran untuk usia di bawah delapan belas tahun adalah sebesar 89,65% (SIMPEDAK, 2019), sehingga Kota Blitar dipandang mampu untuk menjadi kota pelopor pelaksana kebijakan Kartu Identitas Anak.

Tabel I. 7 Perbandingan Angka Cakupan Kepemilikan Kartu Identitas Anak dari tahun 2016 hingga tahun 2020 di Lima Kota Pelaksana Pertama Kebijakan KIA Provinsi Jawa Timur

N o.	Kota	Jumlah Penduduk	Luas Wilayah (km ²)	Wajib KIA	Punya KIA	%
1.	Blitar	149.149	32,58	40.332	32.145	79,70
2.	Mojokerto	132.434	16,47	37.489	27.047	72,15
3.	Kediri	286.796	63,40	77.540	60.072	77,47
4.	Malang	993.739	110,06	235.000	171.550	73,00
5.	Probolinggo	239.649	56,667	66.226	56.358	85,09

Sumber: Diolah dari Dispendukcapil Kota Blitar, Dispendukcapil Kota Mojokerto, Renja Kota Probolinggo Tahun 2020 hal 10, Radar Jawa Pos, LKJIP Kota Probolinggo tahun 2020 hal 33, LKJIP Kota Probolinggo

tahun 2019 hal 35, Jatimtimes.com tanggal 18 Oktober 2020, Kota Blitar Dalam Angka 2021, Kota Mojokerto Dalam Angka 2021, Kota Kediri Dalam Angka 2021, Kota Malang Dalam Angka 2021, Kota Probolinggo Dalam Angka 2021

Tabel 1.6 di atas menunjukkan bahwa jika dibandingkan dengan empat kota lainnya, cakupan angka kepemilikan Kartu Identitas Anak di Kota Blitar berada di posisi nomor 2 setelah Kota Probolinggo. Meskipun jumlah kelompok sasaran Kota Probolinggo jauh lebih tinggi yakni sebanyak 66.226 jiwa, namun angka kepemilikan KIA sudah mencapai angka 56.358 jiwa atau sebesar 85,09 persen. Sedangkan di Kota Blitar, jumlah kelompok sasaran KIA adalah 40.332 dan yang sudah memiliki KIA adalah 32.145 jiwa atau sebesar 79,70 persen.

Tabel I. 8 Jumlah.Kepemilikan Kartu Identitas Anak di Kota Blitar Tahun 2020

No.	Kecamatan	Wajib KIA	Sudah KIA	%
1.	Kepanjenkidul	11.652	9.027	77,47
2.	Sukorejo	13.655	11.040	80,85
3.	Sananwetan	15.025	12.078	80,39
Total		40.332	32.145	79,70

Sumber: DKB 202002, Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Kementerian Dalam Negeri, periode 8 Januari 2021 (Dicetak di Dispendukcapil Kota Blitar pada 18 Maret 2021)

Tabel 1.7 di atas menunjukkan bahwa jumlah anak yang sudah memiliki Kartu Identitas Anak adalah sebanyak 32.145 anak. Total anak yang berumur kurang dari 17 tahun di Kota Blitar adalah sebanyak.40.332 anak. Dengan demikian angka kepemilikan Kartu Identitas Anak telah mencapai 79,70%. Sedangkan anak yang belum memiliki Kartu Identitas Anak adalah sebanyak 20,30%. atau sebanyak 8.187 anak. Sehingga ada lebih dari delapan ribuan anak yang belum tepenuhi haknya serta belum dapat menerima manfaat dari Kartu Identitas Anak tersebut. Anak yang telah memiliki Kartu Identitas Anak dapat menggunakan kartu tersebut untuk melengkapi persyaratan pendaftaran sekolah, melengkapi persyaratan pembuatan kartu BPJS anak, untuk melengkapi persyaratan

pembuatan rekening atas nama anak, serta untuk mengakses pelayanan umum lainnya.

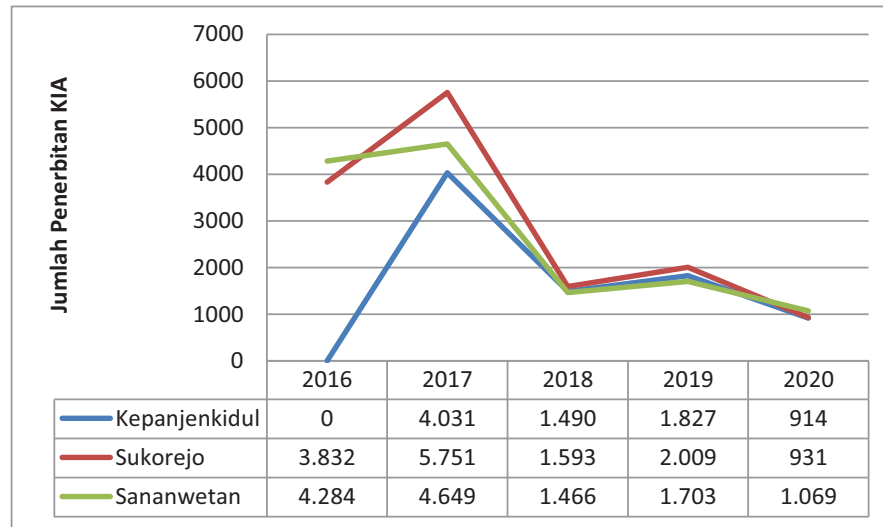
Meskipun gratis, masih banyak masyarakat Kota Blitar yang belum membuat Kartu Identitas Anak. Alur pembuatan dokumen KIA juga cukup mudah. Pertama, orang tua anak menyerahkan dokumen persyaratan penerbitan Kartu Identitas Anak ke instansi pelaksana Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Kedua, Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil menandatangani serta menerbitkan Kartu Identitas Anak. Ketiga, pemberian KIA dapat dilakukan baik di kantor dinas maupun di kecamatan ataupun di desa/kelurahan. Keempat, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dapat menerbitkan Kartu Identitas Anak dalam pelayanan keliling dengan cara jemput bola baik di sekolah, rumah sakit, taman bacaan, tempat hiburan maupun tempat lainnya. Sehingga diharapkan cakupan kepemilikan Kartu Identitas Anak dapat maksimal.

Untuk menerbitkan KIA pemohon harus mengumpulkan beberapa dokumen kepada instansi pelaksana, yakni Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Dokumen tersebut meliputi fotocopy Akta Kelahiran, Kartu Keluarga asli, KTP orang tua, serta foto yang berukuran dua kali tiga sebanyak dua lembar. Bagi anak yang berumur kurang dari lima tahun tidak menggunakan foto. Bagi anak yang baru lahir pembuatan dokumen KIA dapat dilakukan bersamaan dengan pembuatan Akta Kelahiran. Pembuatan KIA juga berlaku untuk anak orang asing yang tinggal di Indonesia. Syarat yang dibutuhkan yakni fotocopy paspor, fotocopy surat izin tinggal tetap, KTP orang tua, Kartu Keluarga asli, dan foto berukuran dua kali tiga bagi anak yang berumur lima tahun ke atas namun di bawah tujuh belas tahun.

Dari grafik I.3 diketahui bahwa penerbitan Kartu Identitas Anak di Kota Blitar cenderung fluktuatif. Dari grafik I.3 juga diketahui bahwa angka

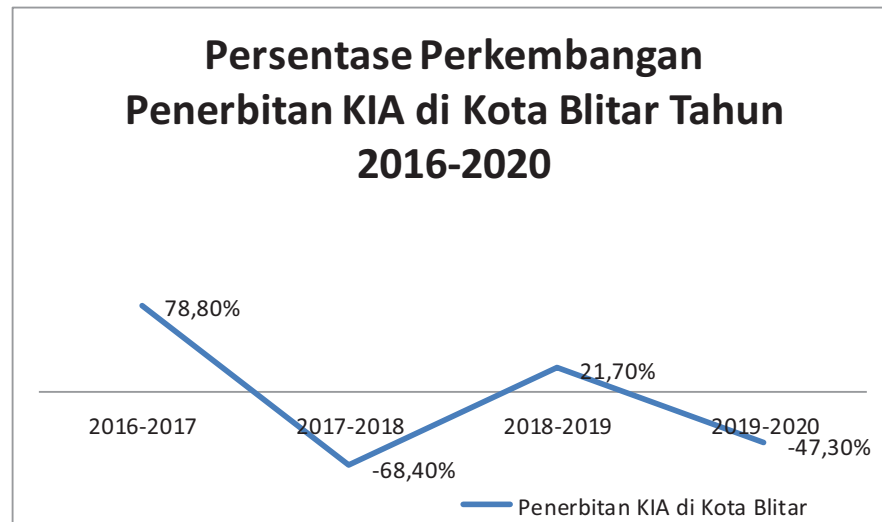
penerbitan Kartu Identitas Anak di setiap kecamatan di Kota Blitar mengalami peningkatan dan penurunan.

Gambar I. 3 Penerbitan Kartu Identitas Anak di Kota Blitar Tahun 2016-2020



Sumber: Sistem Informasi Data Kependudukan (SIMPEDAK) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Blitar (diolah)

Gambar I. 4 Presentase Perkembangan Penerbitan Kartu Identitas Anak di Kota Blitar Tahun 2016-2020



Sumber: Sistem Informasi Data Kependudukan (SIMPEDAK) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Blitar (diolah)

Sejak Bulan Agustus 2016, implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak telah dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Blitar. Pada tahun 2016-2017, penerbitan Kartu Identitas Anak mengalami peningkatan sebesar 78,80 %. Sedangkan di tahun 2017-2018, penerbitan Kartu Identitas Anak mengalami penurunan (-68,40%) dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Penerbitan KIA mengalami peningkatan kembali pada tahun 2018-2019 yakni sebesar 21,7 persen. Namun di tahun 2019-2020, penerbitan KIA mengalami penurunan yakni (-47,30%) dari tahun sebelumnya.

Berdasarkan data kepemilikan Kartu Identitas Anak di Kota Blitar yang ada, menunjukkan masih banyak anak yang wajib KIA belum mendapatkan haknya. Beberapa kendala diduga menjadi penyebab masih banyak anak di Kota Blitar yang belum memiliki KIA. Kendala pertama adalah diduga masih minimnya sumber daya manusia di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Blitar. Dikutip dari Surabaya Tribunews.com (2019), Kepala Bidang Pengelolaan Informasi Administrasi Kependudukan, Ibu Wahyuningtyas memaparkan bahwa pelayanan penerbitan kartu identitas anak (KIA) masih belum optimal yang disebabkan oleh minimnya jumlah sumber daya manusia serta sumber daya peralatan berupa mesin cetak. Imbasnya, masyarakat yang mengurus kartu identitas anak (KIA) harus menunggu satu hingga dua minggu. Jumlah mesin cetak yang tersedia masih ada 2, yang satu untuk mencetak dokumen kependudukan KTP dan satu mesin digunakan untuk mencetak KIA. Kemampuan mesin cetak dalam mencetak kartu identitas anak (KIA) di Dispendukcapil Kota Blitar juga masih terbatas yang mana hanya mampu untuk mencetak seratus hingga seratus lima puluh kartu dalam sekali cetak. Disisi lain jumlah pemohon pelayanan administrasi kependudukan lain seperti KTP elektronik, kartu keluarga, akta kelahiran dan lainnya juga banyak.

Kendala kedua adalah kondisi pandemi covid-19 pada tahun 2020 diduga menjadi kendala untuk pelayanan penerbitan KIA di Kota Blitar pada tahun 2020. Dalam Peta Sebaran Covid-19 di Kota Blitar, pada tanggal 13 Desember 2020 tercatat ada 424 warga Kota Blitar terkonfirmasi terkena covid-19 (Dinas Kesehatan Kota Blitar, 2020). Untuk mencegah adanya kerumunan di masa pandemi.Covid-19, pelayanan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil lebih diarahkan ke pelayanan online baik melalui WhatsApps maupun melalui aplikasi SIPAK.berbasis website. Untuk pelayanan pengurusan dokumen kependudukan seperti Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk, Kartu Identitas Anak, dan surat pindah datang. Untuk pelayanan tersebut masyarakat dapat menghubungi nomor WhatsApss 081553050313 pada pelayanan pendaftaran penduduk. Sedangkan untuk mendapatkan pelayanan secara online dengan aplikasi SIPAK, masyarakat dapat mengaksesnya melalui link <http://sipak.blitarkota.go.id>.

Kendala ketiga adalah diduga masih rendahnya tingkat kesadaran penduduk dalam mengurus Kartu Identitas Anak. Pada tanggal 15 Februari 2021, mbak Ida Rahayu selaku Analis Pelayanan Publik Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota.Blitar memaparkan bahwa kendala dalam implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak adalah berasal dari masyarakat. Hal ini disebabkan masyarakat baru mengurus dokumen kependudukan.hanya ketika mereka akan segera membutuhkan dokumen tersebut untuk suatu keperluan tertentu, misalnya untuk memenuhi persyaratan pendaftaran sekolah. Kesadaran masyarakat untuk melakukan *update* data juga masih rendah. Rendahnya kesadaran masyarakat diduga menjadi penyebab masih belum meratanya implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak di Kota Blitar.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Berdasarkan pandangan dari Lester dan Steward di dalam buku yang ditulis oleh Budi Winarno (2012: 147), dijelaskan bahwa

implementasi adalah suatu kegiatan pelaksanaan undang-undang dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Di dalam kegiatan implementasi tersebut berbagai aktor, organisasi, prosedur, serta teknik saling bekerja bersama sama. Hal ini berarti bahwa kegiatan implementasi adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh implemetor setelah suatu undang-undang ditetapkan untuk mencapai suatu tujuan. Di dalam buku yang sama, Ripley dan Franklin menjelaskan pendapat yang hampir sama. Mereka menjelaskan bahwa implementasi adalah suatu kondisi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau jenis keluaran yang nyata. Implementasi adalah tindakan-tindakan (atau tanpa tindakan-tindakan) dari aktor-aktor seperti birokrat, dan maksud dari tindakan mereka adalah agar program dapat berjalan. Jika program tersebut berjalan dengan baik, maka tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai. Grindle mengatakan bahwa umumnya tugas implementasi adalah untuk membentuk suatu kaitan (*lingkage*) untuk mempermudah tujuan kebijakan terealisasi sebagai dampak dari suatu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, sehingga tugas implementasi mencakup '*policy delivery system*' dimana sarana tertentu dirancang dan dijalankan sehingga diharapkan dapat sampai pada semua tujuan yang diinginkan. Tujuan kebijakan yang diharapkan dapat tercapai manakala keluaran kebijakan dapat diterima serta dimanfaatkan oleh kelompok sasaran, sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan yang telah dilaksanakan dapat diwujudkan (Budi Winarno, 2012: 148). Namun suatu kebijakan yang telah direkomendasikan oleh pembuat kebijakan (*policy maker*) tidak menjamin bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil diimplementasikan. Terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan.

Faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan, salah satunya adalah faktor komunikasi. Menurut Edward III dalam Joko Widodo (2007: 97) komunikasi kebijakan adalah suatu proses

penyampaian informasi kebijakan. Informasi terkait kebijakan harus ditransmisikan kepada pelaksana kebijakan, kelompok sasaran, serta pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung. Sehingga maksud, tujuan, sasaran, serta substansi kebijakan dapat diterima dengan jelas oleh pelaksana, kelompok sasaran, serta kelompok yang berkepentingan secara langsung maupun tidak langsung. Menurut Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2015: 75), tujuan pemberian informasi tentang kebijakan adalah agar kelompok sasaran dapat memahami kebijakan sehingga mereka tidak hanya akan menerima berbagai program yang diinisiasi oleh pemerintah namun juga akan turut berpartisipasi aktif dalam upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Kegiatan penyampaian informasi biasanya disebut dengan kegiatan sosialisasi kebijakan. Sosialisasi dimaksudkan untuk mencari dukungan kepada masyarakat. Sosialisasi dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Penelitian terkait sosialisasi kebijakan KIA pernah dilakukan oleh Tanti Novianti (2019) di Kecamatan Langkaplancar Kabupaten Pangandaran. Dari penelitian tersebut, sosialisasi yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Langkaplancar masih belum optimal, hal tersebut disebabkan oleh beberapa hambatan seperti tidak adanya keterlibatan masyarakat, kurangnya waktu untuk menjelaskan kebijakan Kartu Identitas Anak secara rinci dan jelas, adanya penumpukan dengan program lain, kurangnya minat masyarakat untuk mendengarkan radio, kurangnya pegawai administrasi media sosial, serta masih banyaknya wilayah di Kecamatan Langkaplancar yang tidak terjangkau internet. Rendahnya sosialisasi dapat menyebabkan kelompok sasaran kurang memahami maksud dari kebijakan. Kegiatan sosialisasi tentang program, kebijakan, dan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah untuk mengatasi suatu permasalahan publik tertentu harus banyak dilakukan. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat teredukasi sehingga dapat memanfaatkan kebijakan tersebut.

Faktor kedua yang berperan penting untuk implementasi suatu kebijakan adalah faktor lingkungan. Menurut Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulityastuti (2015: 87), kebijakan yang berkualitas tidak akan berhasil apabila diimplementasikan dalam situasi dan kondisi lingkungan yang tidak kondusif terhadap upaya pencapaian tujuan kebijakan. Pendapat yang hampir sama juga diungkapkan oleh Hogwood dan Gun (1984: 239-245) dalam Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulityastuti (2015: 14) menjelaskan bahwa kegagalan implementasi kebijakan bisa terjadi karena faktor-faktor di luar organisasi, misalnya terjadinya krisis moneter, bencana alam tsunami, dsb. Sedangkan menurut pandangan Van Meter dan Van Horn dalam AG Subarsono (2006: 101) menjelaskan tentang faktor lingkungan ditinjau dari sejauh mana kelompok kepentingan mendukung implementasi kebijakan; sejauh mana dukungan atau penolakan dari partisipan; bagaimana sifat opini publik terhadap kebijakan; serta sejauhmana elit politik mendukung implementasi kebijakan.

Faktor lainnya yang berperan penting dalam implementasi kebijakan adalah faktor disposisi pelaksana, karakteristik pelaksana, serta sumber daya. Menurut Edward III dalam Joko Widodo (2007: 105), faktor disposisi pelaksana adalah terkait dengan pengetahuan, kemampuan, serta kemauan dari pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan. Faktor selanjutnya adalah terkait karakteristik pelaksana. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Budi Winarno (2012: 166), faktor karakteristik pelaksana mencakup kompetensi dan ukuran dari staf pelaksana. Staf pelaksana yang memadai baik dari segi keahlian maupun jumlahnya dapat meningkatkan keefektifan implementasi suatu kebijakan. Kinerja implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh kecocokan implementor kebijakan.

Faktor berikutnya yang dapat memengaruhi implementasi suatu kebijakan adalah faktor sumber daya. Van Meter Van Horn (1975) dalam

Leo Agustino (2011: 142) menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi suatu kebijakan dipengaruhi oleh memadai atau tidaknya sumber daya finansial (anggaran), sumber daya manusia, serta sumber daya waktu. Kemampuan dalam memanfaatkan sumber-sumber daya yang ada dapat menentukan berhasil atau tidaknya implementasi suatu kebijakan.

Terkait dengan penelitian tentang Kartu Identitas Anak, penelitian sebelumnya telah dilakukan pada tahun 2018 oleh Ria Ratna Sari Pasaribu mahasiswa program studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tribuwana Tunggaladewi, yang berjudul. “Implementasi Kebijakan.Dalam.Pelayanan Pembuatan Kartu Identitas Anak di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Batu”. Penelitian ini menggunakan dua faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Dari penelitian yang dilakukan oleh saudara Ria didapatkan hasil bahwa implementasi kebijakan dalam pelayanan pembuatan Kartu Identitas Anak (KIA) di Kota Batu sudah baik, karena telah dijalankan sesuai prosedur yang ada. Namun masih terdapat beberapa hambatan baik eksternal maupun internal. Hambatan internal adalah dari sarana prasarana yaitu koneksi jaringan dan listrik yang membutuhkan waktu serta tenaga. Pegawai yang terbatas. Sedangkan hambatan ekstern adalah antusiasme. Masyarakat yang kurang serta ketidaktahuan masyarakat atas sosialisasi yang dilakukan oleh Dispendukcapil Kota Batu. Meskipun memiliki fokus yang sama dengan penelitian yang dilakukan oleh saudara Ria yakni tentang implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak, namun lokus penelitian ini berbeda, yakni di Kota Blitar. Kota Batu memiliki luas wilayah sebesar 199,09 km². Jumlah anak usia di bawah 15 tahun di Kota Batu adalah sebanyak 47.370 jiwa. Berdasarkan temuan dari saudara Ria, jumlah kepemilikan Kartu Identitas Anak di Kota Batu adalah sebanyak 10.622 jiwa. Sementara Kota Blitar memiliki luas wilayah sebesar 32,58 km². Jumlah anak di Kota Blitar usia di bawah 17 tahun adalah sebanyak 40.727 jiwa dan

kepemilikan Kartu Identitas Anak di tahun 2019 adalah sebanyak 31.625 jiwa. Dari kondisi geografis diketahui bahwa luas wilayah Kota Blitar lebih kecil daripada Kota Batu. Selain itu jumlah kelompok sasaran di Kota Batu lebih banyak daripada di Kota Blitar. Berbeda dengan penelitian saudari Ria, penelitian ini dilaksanakan pada saat lingkungan sedang menghadapi pandemi.covid-19.

Penelitian kedua dilakukan oleh Meraj Sadat Malakouti dan Aboo Torab Talebi (2018) yang berjudul “ *The Issue of Identity in Childrten Without Identity Card: a Grounded Theory Studi from Tehran, Iran*”. Penelitian ini dilakukan terhadap dua puluh satu anak-anak tanpa kartu kelahiran (Akta kelahiran) yang tinggal di wilayah Khake Sefid dan Darvaze Ghar Teheran Iran. Hasil penelitian menunjukkan bahwa anak-anak tanpa dokumen identitas menganggap bahwa dengan memiliki kartu identitas mereka dapat mengakses hak-hak sosial dan kebebasan. Kurangnya dokumen identitas menyebabkan banyak permasalahan seperti kurangnya akses ke fasilitas pendidikan, pelatihan, serta kesejahteraan dan meningkatkan ketidakberdayaan. Masalah tersebut menyebabkan kesulitan dalam identitas seseorang, proses identifikasi, dan penemuan diri dalam masyarakat.

Penelitian ketiga dilakukan oleh Muhammad Rizqi Haji Ega Firnanda dan Indah Prabawati (2020) yang berjudul “Implementasi Kebijakan Kartu Identitas Anak di Dispendukcapil Kabupaten Sidoarjo”. Penelitian ini menggunakan model implementasi George Edward III. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari indikator komunikasi telah dilaksanakan dengan baik oleh Dispendukcapil Kabupaten Sidoarjo, namun pada sub indikator kejelasan masih kurang karena masih banyak masyarakat yang belum paham akan kegunaan KIA. Temuan lainnya adalah dari sumber daya fasilitas yang masih kurang yang dibuktikan dengan adanya keterbatasan kursi pemohon KIA. Lokus penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Rizqi Haji Ega Firnanda dan Indah Prabawati adalah di Kabupaten

Sidoarjo. Luas wilayah Kabupaten Sidoarjo adalah 714,24 km². Jumlah penduduk pada kelompok umur 0-14 tahun adalah 559.443 jiwa. Sehingga ada lebih dari 500 anak yang wajib memiliki KIA di Kabupaten Sidoarjo. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Rizqi Haji Ega Firnanda, penelitian ini memiliki lokus di Kota Blitar yang jumlah penduduknya jauh lebih sedikit. Sehingga implementasi kebijakan tentang kartu identitas anak dimungkinkan dapat mudah terlaksana di Kota Blitar.

Penelitian keempat telah dilakukan oleh Firma Faizatul Hakiki (2020), mahasiswa jurusan Hukum Tata Negara IAIN Tulungagung, yang berjudul “Penerbitan Kartu Identitas Anak di Dispendukcapil Kota Blitar”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ditinjau dari Konsep Siyayah Idariyah, belum sesuai dikarenakan Dispendukcapil Kota Blitar masih belum cepat dalam menerbitkan KIA, dikarenakan adanya hambatan server selain itu Dispendukcapil juga belum profesional dalam meyakinkan masyarakat untuk menerbitkan KIA, sehingga antusiasme masyarakat menjadi kurang. Penelitian ini memiliki kesamaan lokus penelitian dengan Firma Faizatul Hakiki, yakni di Kota Blitar. Namun juga memiliki perbedaan pada fokus penelitian. Fokus penelitian dalam penelitian ini adalah tentang implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak dengan menggunakan teori implementasi kebijakan publik sementara penelitian yang dilakukan oleh saudara Firma Faizatul Hakiki menggunakan konsep fiqih siyasa idariyah.

Penelitian kelima dilakukan oleh Helmi (2020) yang berjudul “Implementasi Program Kartu Identitas Anak Oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indragiri Hilir”. Jumlah kelompok sasaran KIA di Kabupaten Indragiri Hilir adalah sebanyak lebih dari dua ratus juta jiwa. Penelitian ini menggunakan 4 faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yakni komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam aspek komunikasi, disposisi, dan struktur birokrasi telah berjalan dengan baik

sedangkan dalam aspek sumber daya masih terkendala akibat masih minimnya blangko KIA. Penelitian kelima dilakukan oleh Karina Aska Yasyafa (2020) yang berjudul “Implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 (Studi Kasus Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung)”. Penelitian ini menggunakan teori yang dikemukakan oleh Daniel E. Mazmanian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kondisi teknologi sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Teknologi mempengaruhi persepsi masyarakat mengenai pentingnya Kartu Identitas Anak sebagai dokumen kependudukan. Kabupaten Indragilir memiliki luas wilayah daratan sebesar 11.605,97km² (BPS Kabupaten Indragirihilir, 2020: 1). Jumlah penduduk usia nol hingga empat belas tahun berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kabupaten Indragiri Hilir (2020: 72) adalah 207.975 jiwa.

Penelitian keenam telah dilakukan oleh Jazilatul Muwahidati Attamimi (2020) yang berjudul “Implementasi Kebijakan Program Kartu Identitas Anak di Kabupaten Lamongan”. Model implementasi kebijakan yang digunakan dalam penelitian yang dilakukan oleh saudari Jazilatul Muwahidati Attmimi adalah model dari Edward III. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi yang dilakukan Dispendukcapil Kabupaten Lamongan masih belum optimal. Sumber daya belum optimal karena belum adanya Perda maupun Perbub. Faktor disposisi telah baik, karena pegawai telah memahami dan menanggapi dengan baik permasalahan implementasi kebijakan. Sedangkan faktor birokrasi telah baik karena memudahkan masyarakat. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kabupaten Lamongan (2021:3), Kabupaten Lamongan memiliki luas wilayah sebesar 1.812,8 km². Jumlah anak pada rentang usia nol hingga empat belas tahun di Kabupaten Lamongan adalah sebanyak 281.734 jiwa (Badan Pusat Statistik Kabupaten Lamongan, 2018).

Penelitian ketujuh dilakukan oleh Gita Ramdhanti (2021), yang berjudul “Efektivitas Implementasi Program Kartu Identitas Anak. Metode

penelitian yang digunakan oleh saudari Gita Ramadhanti adalah metode penelitian kuantitatif. Penarikan sampel menggunakan *sample random sampling* kepada 100 responden. Hasil penelitian menunjukkan efektivitas implementasi program kartu identitas anak sudah cukup efektif di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Sukabumi. Kota Sukabumi memiliki luas wilayah sebesar 48,33km² (Badan Pusat Statistik Kota Sukabumi, 2021: 4) . Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kota Sukabumi (2021:42), jumlah anak usia nol hingga empat belas tahun di Kota Sukabumi adalah sebesar 87.029 jiwa.

Penelitian kedelapan telah dilakukan oleh Aditya Dinta Masmitra, Jamaludin, dan Mahyuni (2022) yang berjudul “*Implementation of Child Identity Card Policy In Banjarbaru*”. Penelitian ini menggunakan model implementasi kebijakan oleh Edward III. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa kebijakan ini telah diimplementasikan, yang dapat dilihat dari adanya aktivitas sosialisasi yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Banjarbaru. Angka pencapaian Kartu Identitas Anak masih rendah dikarenakan rendahnya anggaran untuk implementasi kebijakan KIA serta rendahnya manfaat dari kebijakan Kartu Identitas Anak yang dirasakan oleh masyarakat. Penelitian ini memiliki kesamaan fokus penelitian dengan yang dipaparkan oleh saudara Aditya, Jamaludin, dan Mahyuni. Yakni terkait implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak. Perbedaanannya adalah terletak pada lokus penelitian. Dalam penelitian yang dipaparkan oleh saudara Aditya Dinta Masmitra, Jamaludin, dan Mahyuni berada di Kota Banjarbaru, sedangkan dalam penelitian ini berada di Kota Blitar. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (2021: 1), Kota Banjarbaru memiliki lima kecamatan yakni Kecamatan Liang Angggang (luasnya 92,42km²), Kecamatan Landasan Uilin (luasnya 92,42km², Kecamatan Cempaka (luasnya 146,70km²), Kecamatan Banjarbaru Selatan (luasnya 21,96km²), serta Kecamatan Banjarbaru Utara (luasnya 24,44km²).

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kota Banjarbaru (2021: 78) jumlah anak usia nol hingga empat belas tahun adalah sebesar 69.057 jiwa.

Penelitian kesembilan telah dilakukan oleh Rudhiawan Djaja Saefullah (2022) dengan judul “*Quality of Child Identity Card Service in Sukabumi City*”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam aspek *Tangible, Reability, Responsiveness, Assurance, Emphaty* masih kurang baik, namun meskipun demikian terdapat upaya yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Sukabumi untuk meningkatkan kualitas pelayanan.

Penelitian kesepuluh telah dilakukan oleh Ni Nyooman Cindy Sadvaraz, Zuliansyah Putra Zulkarnain (2022) dengan judul “*Strategic Mangement Capabilities in Child Identity Card Program in Civil Registry Service Office of Depok City*”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa program Kartu Identitas Anak belum memenuhi target yang disebabkan oleh praktik otoritas berbasis hierarkis tidak didasarkan atas pengembangan ide dan pengetahuan, belum tercapainya integrasi sistem dan struktur secara menyeluruh di Pemerintah Kota Depok, pasifnya jejaring antara Pemerintah Kota Depok dan pihak swasta yang disebabkan karena tidak dibangunnya tujuan bersama dan pertukaran sumber daya aktor, perubahan ide dan rencana strategis yang masih bersifat sporadis karena adanya pandemi Covid-19. Luas wilayah Kota Depok berdasarkan data BPS Kota Depok (D2022: 5) adalah sebesar 200,29km². Jumlah penduduk usia 0-14 tahun di Kota Depok adalah sebesar 505.787 jiwa (BPS Kota Depok, 2022: 43).

Penelitian kesebelas dilakukan oleh Hari Prasetyo Sutanto, Imam Radianto Anwar Setia Putra dengan judul “*Organizational Contribution, Interpretation, and Application in Implementation of The Child Identity Card (KIA) Policy*”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kerjasama organisasi dalam implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak

berdasarkan prinsip saling menguntungkan. Dari aspek interpretasi terlihat bahwa pemahaman pelaksana sangat baik dikarenakan terdapat aturan dan teknis yang jelas. Kendalanya yang pertama adalah pada aspek sosialisasi yang masih kurang. Kendala kedua adalah pada aspek aplikasi yakni penyalahgunaan tinta, blangko, dan alat cetak. Kendala selanjutnya adalah adanya keterbatasan sumber daya dan keterbatasan kewenangan.

Penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak di Kota Blitar. Melalui proses elaborasi teori, terdapat lima faktor yang dapat berpengaruh terhadap implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak di Kota Blitar, yakni kecenderungan pelaksana, karakteristik pelaksana, sumber daya, komunikasi, serta faktor lingkungan. Faktor-faktor tersebut digunakan penulis sebagai acuan dalam penyusunan penelitian ini.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, maka pertanyaan yang selanjutnya menjadi masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak di Kota Blitar Pada Masa Pandemi Covid-19?
2. Apa hambatan dalam implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak di Kota Blitar?

I.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian harus selaras dengan permasalahan penelitian. Tujuan penelitian digunakan untuk menjawab permasalahan penelitian yang telah dipaparkan oleh peneliti. Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan tentang realitas dari implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak di Kota Blitar.

2. Mendeskripsikan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak di Kota Blitar Pada Masa Pandemi Covid-19.
3. Mendeskripsikan tentang hambatan-hambatan dalam implementasi Kebijakan Kartu Identitas Anak di Kota Blitar.

I.4 Manfaat Penelitian

Manfaat Penelitian tentang Kartu Identitas Anak ini bisa dilihat dari aspek teoritis maupun dari aspek praktis.

I.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan khususnya terkait implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak. Penelitian ini menggambarkan dan menjelaskan informasi terkait implementasi Kebijakan Kartu Identitas Anak di Kota Blitar. Kartu Identitas Anak adalah kartu identitas yang diberikan kepada anak di bawah umur (0-17 tahun). KIA adalah kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan pendataan, perlindungan, pelayanan publik, serta pemenuhan hak konstitusional untuk anak.

I.4.2 Manfaat Praktis

Informasi yang terdapat di dalam penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Blitar dalam implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak.

I.5 Kerangka Teoritik

Dalam subbab di bawah ini dijelaskan tentang teori-teori yang dibutuhkan dalam penelitian serta untuk memberikan pemahaman dan batasan terkait dengan penelitian, landasan teori sangat penting agar penelitian yang dilakukan memiliki dasar yang kokoh. Landasan teori adalah seperangkat definisi, konsep, serta proporsi yang tersusun rapi

secara sistematis tentang variabel dalam suatu penelitian (Jamaludin Ahmad, 2015: 84). Landasan teori digunakan untuk memberikan penjelasan tentang suatu fenomena sosial tertentu. Terkait dengan penelitian ini, kebijakan publik yang akan diteliti adalah kebijakan tentang Kartu Identitas Anak.

I.5.1 Definisi Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik terdiri kata kebijakan dan publik. Di dalam bukunya Riant Nugroho (2011: 97) menjelaskan bahwa kebijakan (*policy*) adalah *an authoritative decision. Decision made by the one who hold the authority formal or informal*, yang artinya kebijakan adalah sebuah keputusan yang dibuat oleh orang yang memiliki otoritas baik otoritas formal ataupun informal. Sedangkan untuk istilah publik didefinisikan sebagai sekelompok orang yang terikat dengan suatu isu tertentu. Sedangkan makna publik tidak hanya sekedar umum, rakyat masyarakat maupun stakeholder namun publik adalah *a sphere where people become citizen* (suatu lingkungan dimana seseorang menjadi warga negara), *a space where citizens interact* (suatu ruang dimana warga negara berinteraksi), *where state and society exist* (dimana negara dan masyarakat ada).

Di dalam buku yang ditulis oleh Miftah Thoha (2008: 107-108), Thomas R. Dye menyatakan bahwa kebijakan adalah suatu keputusan pemerintah untuk mengerjakan sesuatu atau tidak mengerjakan sesuatu. Dari definisi tersebut, diketahui bahwa pusat perhatian dalam kebijakan publik bukan hanya pada apa yang dilakukan pemerintah, namun juga termasuk apa saja yang tidak dilakukan oleh pemerintah. Baik tindakan pemerintah untuk melakukan sesuatu tentunya memiliki dampak yang sangat besar terhadap masyarakat. Sementara dalam buku yang ditulis oleh Riant Nugroho (2011: 94),

Thomas R. Dye mengungkapkan kebijakan adalah “*what government do, why they do it, and what difference it*”, yakni merupakan segala sesuatu yang dikerjakan oleh pemerintah, mengapa melakukan sesuatu tersebut, serta hasil yang membuat suatu kehidupan bersama menjadi berbeda.

.Pandangan James Anderson (1975) sebagaimana dikutip oleh Solichin Abdul Wahab (2015: 8) memaparkan kebijakan sebagai suatu “*purposive course of action or inaction undertaken by an actor in dealing with a problem or matter of concern*. Dalam pengertian ini Anderson memandang bahwa kebijakan adalah tindakan yang dilakukan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang sengaja dilakukan untuk menghadapi suatu permasalahan tertentu.

Steven A. Peterson. (2003) sebagaimana dikutip oleh Riant Nugroho (2011: 94) mendefinisikan kebijakan..publik sebagai ‘*Government action to address some problem*’. Charles O.Jones (1977: 4) dalam Rochyati Wahyuni Triana. (2011: 20) mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan pemerintah dalam suatu permasalahan publik, yang mana di dalamnya mengandung beberapa komponen seperti tujuan, rencana, program, keputusan, serta dampak. Dalam Joko Widodo (2007: 12-13), Kartasasmita.(1997) juga mengatakan kebijakan publik adalah upaya.untuk memahami apa yang dikerjakan oleh pemerintah, sesuatu yang memengaruhinya, serta dampak dari kebijakan publik tertentu. Terkait dengan hal ini, Solichin Abdul Wahab (2015: 20-22) menyatakan bahwa:

- a. Kebijakan publik adalah aktivitas yang secara sadar dilakukan yang berorientasi pada pencapaian tujuan tertentu, daripada hanya sekedar tindakan yang dilakukan secara kebetulan.

- b. Hakikatnya, kebijakan publik terdiri dari aktivitas-aktivitas yang saling.berkaitan, memiliki pola tertentu yang mengarah pada pencapaian tujuan tertentu, dilakukan oleh pemerintah, serta bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri.
- c. Kebijakan publik adalah aktivitas yang senyatanya dilaksanakan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
- d. Kebijakan publik dimungkinkan memiliki sifat.yang positif dan negatif. Bersifat positif, ketika kebijakan tersebut menjadi pedoman pemerintah dalam upaya mengatasi suatu permasalahan tertentu. Bersifat negatif, manakala pemerintah memutuskan untuk tidak melakukan sesuatu terhadap suatu permasalahan tertentu.

Dari beberapa definisi yang dikemukakan di atas, diketahui bahwa kebijakan publik merupakan tindakan yang secara.sadar, terarah, dan terukur oleh pemerintah untuk menghadapi suatu permasalahan publik tertentu serta.untuk mencapai tujuan tertentu. Kebijakan publik merupakan tindakan yang berdampak pada masyarakat.

I.5.2 Proses Kebijakan Publik

Kebijakan publik tidak begitu saja lahir namun melalui tahapan yang cukup panjang. Secara normatif, proses atau tahapan kebijakan digambarkan sebagai sebuah siklus yang dimulai dari agenda setting atau bahkan dimulai dari identifikasi masalah-masalah publik, kemudian pemilihan beberapa alternatif kebijakan, formulasi kebijakan, implementasi kebijakan (termasuk didalamnya monitoring), evaluasi kebijakan, serta umpan balik. (*feedback*). Gambaran siklus kebijakan publik tersebut dapat digunakan untuk mempermudah dalam upaya memahami proses kebijakan publik.

Dalam Joko Widodo (2007: 16), Anderson (1979) memaparkan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima langkah yakni *agenda setting*, *policy formulation*, *policy adoption*, *policy implementation*, dan *policy assessment or evaluation*. Dibuku dan halaman yang sama Ripley. (1985) dalam Joko Widodo (2007:16) mengatakan bahwa tahapan kebijakan publik terdiri dari empat tahapan yaitu:

1. *Agenda setting*.
2. Formulasi dan legitimasi tujuan dan program.
3. Implementasi program, pelaksanaan, dan dampaknya.
4. Keputusan masa depan terkait dengan kebijakan dan program.

Di dalam Joko Widodo. (2007: 16-17) juga dijelaskan tentang pandangan dari Thomas R. Dye (1992: 328) yang mengatakan bahwa proses kebijakan publik meliputi beberapa hal berikut:

1. Mengidentifikasi masalah publik

Apa yang menjadi tuntutan pada tindakan atau aktivitas dari pemerintah diidentifikasi dalam proses ini.

2. Menyusun Agenda

Fokusnya adalah pada perhatian pejabat dan media masa tentang keputusan apa yang akan diputuskan untuk mengatasi masalah publik tertentu. Aktivitas ini membuat masalah publik menjadi masalah kebijakan.

3. Perumusan.Kebijakan

Dalam tahapan ini rumusan kebijakan diusulkan dengan cara inisiasi. Penyusunan kebijakan yang diusulkan melalui organisasi perencanaan, kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi, presiden, dan lembaga legislatif.

4. Mengesahkan kebijakan

Pengesahkan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, presiden, dan.kongres.

5. Melaksanakan (Implementasi.Kebijakan)

Pelaksanaan kebijakan. Ini dilakukan melalui birokrasi pemerintah, anggaran publik, serta.aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi.

6. Mengevaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan dapat dilakukan baik oleh lembaga pemerintah sendiri maupun konsultan diluar pemerintah, pers, serta.masyarakat.

I.5.3 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik adalah salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Tahap implementasi kebijakan publik.adalah tahap.yang.penting (*crucial.stage*), Karena tahap.implementasi..adalah suatu..proses..untuk mewujudkan.tujuan.kebijakan.publik. Menurut Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2015: 65) Implementasi kebijakan publik adalah. “jembatan” .antara..dunia konsep (dunia ideal yang dicita-citakan dan yang diusahakan untuk diwujudkan sesuai dokumen.kebijakan) dengan.dunia.nyata (realitas) dimana masyarakat yang merupakan kelompok sasaran bergelut dengan berbagai persoalan baik ekonomi, sosial, maupun politik. Sejatinya meskipun kebijakan yang dibuat sudah sangat baik namun apabila jika implementasi (proses pelaksanaan) tidak direncanakan serta disiapkan dengan baik, maka tujuan dari kebijakan akan sangat sulit untuk diimplementasikan. Begitu juga dengan tahap perumusan dan pembuatan kebijakan juga harus diantisipasi, agar kebijakan publik yang dibuat atau dirumuskan dapat diimplementasikan sehingga tujuan dibuatnya kebijakan publik tersebut dapat tercapai.

I.5.3.1 Definisi Implementasi Kebijakan Publik

Menjalankan atau melaksanakan sesuatu yang telah ditetapkan adalah pengertian dari istilah implementasi. Istilah ini dalam Bahasa Inggris berasal dari kata kerja “*implement*” dan dibendakan menjadi “*implementation*”. Sementara dalam kamus Webster seperti yang dikutip oleh Sholichin Abdul Wahab (2015: .135), menjelaskan bahwa secara *lexiografi* istilah implementasi dirumuskan sebagai “*to provide the means for carrying out; to give practical effect to*”. Dari pandangan tersebut, penyediaan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan yang dapat menimbulkan dampak tertentu adalah pengertian dari istilah implementasi. Jika pengertian implementasi kebijakan mengikuti pandangan tersebut, maka ini adalah suatu proses aktivitas pelaksanaan keputusan kebijakan baik itu dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif ataupun dekrit presiden. Jones dalam Joko Widodo. (2007:86) .mendefinisikan implementasi sebagai *getting the job done and doing it* (melaksanakan.dan menyelesaikan pekerjaan). Meskipun perumusan definisi tersebut terlihat sederhana namun bukan berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan proses kebijakan yang dapat dengan mudah.dilaksanakan. Karena dalam implementasi kebijakan harus dipenuhi beberapa syarat sebagaimana di jelaskan oleh Charles O Jones (Joko Widodo, 2007: 86) antara lain: adanya orang atau pelaksana kebijakan, adanya dana dan kemampuan organisasi (*resources*).

Dalam buku yang ditulis oleh Purwanto dan Sulityastuti (2015: 20), Presman dan Wildawsky memaknai implementasi dengan beberapa.kata kunci.seperti:

1. Untuk menjalankan kebijakan (*to.carry.out*).
2. Untuk.pemenuhan janji seperti yang ditulis dinyatakan dalam dokumen kebijakan (*to.fulfil*).

3. Untuk menghasilkan output yang dijelaskan dalam tujuan kebijakan (*to produce*).
4. Untuk pemenuhan misi yang harus diwujudkan dalam tujuan kebijakan (*to complete*).

Berangkat dari berbagai kata kunci tersebut, beberapa ahli lain mulai menggunakannya untuk mendefinisikan makna implementasi kebijakan. Seperti Van Meter dan Van Horn (1975) dalam Budi Winarno (2012: 13) menjelaskan bahwa tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok, baik itu pemerintah ataupun swasta untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya adalah kegiatan implementasi kebijakan. Tindakan-tindakan tersebut termasuk usaha untuk mengubah keputusan menjadi tindakan operasional. Selain itu, tahap implementasi kebijakan hanya dapat dimulai ketika tujuan dan sasaran kebijakan telah ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan kebijakan. Hal ini berarti bahwa tahap implementasi hanya dapat terjadi ketika undang-undang atau regulasi yang mengatur kebijakan tersebut telah ditetapkan serta disediakan dana untuk pembiayaan tindakan implementasi tersebut.

Pendapat yang demikian juga dikemukakan oleh Sabatier dan Mazmanian (1983) sebagaimana dikutip oleh Rochyati Wahyuni Triana (2011: 49), yang menegaskan bahwa segala usaha untuk mewujudkan suatu kebijakan berlegalitas hukum dalam bentuk program kerja dan merujuk kepada permasalahan yang akan diatasi oleh kebijakan adalah kegiatan implementasi. Program kerja selanjutnya akan disusun struktur pengimplementasiannya agar dapat menghasilkan perubahan sebagaimana yang dimaksud di dalam kebijakan.

Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2015: 21) menjelaskan bahwa kegiatan untuk mendistribusikan keluaran

kebijakan (*to deliver output*) yang dilakukan oleh implementer kebijakan kepada kelompok sasaran (*target group*) dalam upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan adalah pengertian dari implementasi kebijakan. Tujuan kebijakan dapat muncul jika *policy output* dapat diterima dan dimanfaatkan oleh kelompok sasaran (*target group*), sehingga hasil kebijakan akan mampu diwujudkan dalam jangka panjang.

I.5.3.2 Fungsi Implementasi Kebijakan Publik

Fungsi implementasi kebijakan dalam model sistem adalah mentransformasikan tujuan kebijakan ke dalam bentuk-bentuk tindakan operasional untuk mencapai tujuan, sasaran, serta output kebijakan. Perubahan yang dikehendaki oleh kebijakan adalah tujuan dari implementasi kebijakan (Rochyati Wahyuni Triana, 2015: 54)

Dari sudut pandang keputusan rasional seperti yang dijelaskan oleh Rochyati Wahyuni.Triana. (2015: 54), implementasi merupakan proposisi kongkrit untuk mengatasi permasalahan publik. Misalnya suatu kebijakan mengatakan bahwa untuk mengatasi suatu masalah “Y” maka dibutuhkan tindakan “X” yang diperkirakan dapat efektif untuk mengatasi masalah publik tertentu. Kebijakan tersebut adalah hasil pembuatan keputusan secara rasional. Fungsi implementasi kebijakan publik adalah untuk menguji validitas proposisi tersebut.

I.5.3.3 Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

a. Pendekatan Implementasi Kebijakan *Top Down*

Pendekatan ini memandang bahwa apa yang sudah diputuskan (kebijakan) merupakan alternatif terbaik. Kontrol administrasi dalam pengimplementasian adalah hal mutlak untuk mencapai hasil terbaik. Sabatier (1986) dalam Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2015: 37), mengatakan

bahwa pendekatan top down dilakukan oleh para peneliti dengan langkah sebagai berikut: “*they started with policy decisions (usually statute) and examined the extent to which ist legally mandated objectives were achieved over time and why*”, yang maksudnya adalah implementasi kebijakan dengan menggunakan pendekatan top down dimulai dengan keputusan kebijakan. Pemeriksaan dilakukan dengan menilai sejauh mana tujuan kebijakan yang telah diamanatkan secara hukum dapat dicapai dari waktu-waktu. cf. Hogwood dan Gun (1984) seperti yang dikutip Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2015: 37) mengatakan pendekatan ini fokus perhatiannya hanya tertuju pada kebijakan serta usaha untuk mengetahui fakta tentang sejauh mana kebijakan ini mampu untuk mencapai tujuan, sehingga pendekatan ini sering disebut sebagai *policy center*. Barret (2004) dalam Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2015: 38) mengatakan bahwa studi implementasi yang menggunakan pendekatan *top down* tujuannya adalah untuk mengidentifikasi penyebab dari masalah implementasi atau kegagalan implemetasi disertai dengan saran berupa cara untuk meningkatkan kepatuhan terhadap tujuan kebijakan. Pada umumnya, implementasi kebijakan dengan pendekatan *top down* fokus pada strategi untuk meningkatkan intensitas komunikasi, koordinasi, manajemen sumber daya, serta meningkatkan pengawasan pada agen pelaksana. Pendekatan ini mengasumsikan setiap kegagalan implementasi kebijakan harus dicarikan faktor-faktornya untuk membangun mata rantai hubungan sebab akibat agar kebijakan bisa berdampak.

b. Pendekatan Implementasi Kebijakan Bottom-up

Dalam bukunya Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2015: 43) Pendekatan bottom up dipelopori oleh Elmore (1978, 1979), Lipsky (1971), Berman (1978) dan Hjern,

Hanf, Porter. (1978). Pendekatan ini menekankan pentingnya memberi perhatian pada dua aspek penting dalam implementasi suatu kebijakan, yaitu birokrat pada level bawah (*street level bureaucrat*) dan kelompok sasaran kebijakan (*target group*). Dari hal tersebut diketahui bahwa pendekatan ini memberikan peran pada implementor pada level paling bawah yang mengimplementasikan kebijakan di lapangan dan berhadapan langsung dengan *target group*. Selain itu, penekanannya yang lain adalah peran dari kelompok sasaran yang dilibatkan dan berpartisipasi baik dalam perencanaan kebijakan maupun implementasinya.

Menurut pandangan Michael Lipsky. (1971) dalam Rochyati Wahyuni Triana (2011: 223-224) , menjelaskan bahwa pembuat kebijakan perlu mempertimbangkan kebutuhan dan pemikiran para implementor paling bawah (*street level bureaucracy*), karena mereka adalah pihak yang berhadapan langsung dengan masyarakat beserta tuntutan yang sangat banyak sementara sumber daya yang ada terbatas. Disisi lain para implementor paling bawah tersebut harus mampu untuk berpikir dan berdiskresi agar dapat memberikan pelayanan ideal pada masyarakat sebagaimana tuntutan mereka. Lipsky juga mengatakan bahwa kecenderungan untuk mengontrol kinerja implemetor level bawah secara hirarchial hanya akan berdampak pada kecenderungan mereka untuk bekerja secara stereotip sesuai SOP sehingga mengabaikan kebutuhan masyarakat.

c. Pendekatan Implementasi Kebijakan Hybrid

Pendekatan hybrid atau sintesa adalah pendekatan yang mencoba untuk menggabungkan dua pendekatan berbeda yaitu pendekatan *top down* dan *bottom up*. Munculnya pendekatan hybrid

atau sintesa dilatarbelakangi oleh persoalan dalam kerangka pendekatan *top down* dan *bottom up*, dimana kedua pendekatan itu cenderung terlalu menyederhanakan kompleksitas implementasi. Wayne Parson (2017: 465) mencatat bahwa pendekatan hybrid dikembangkan dari beberapa penelitian yang dilakukan oleh para ahli seperti: 1) Majone dan Wildavsky (1978) tentang implementasi sebagai evolusi; 2) Browne dan Wildavsky (1984) tentang implementasi sebagai pembelajaran; 3) Lewis dan Flynn (1978,1979) serta Barret dan Fudge (1981) tentang implementasi sebagai kontinum kebijakan tindakan; 4) Hjern (1982) dan Hejrn dan Potter (1981) tentang implementasi kebijakan sebagai analisis interorganisasional; 5) Ripley dan Franklin (1982) tentang implementasi dan tipe kebijakan; 6) Sabatier (1986an) tentang implementasi sebagai bagian dari subsitem kebijakan; dan 7) Hughes (1994) tentang implementasi kebijakan sebagai manajemen sektor publik.

Dalam kajiannya atas kebijakan urban dan regional, Lewis dan Flynn (1978) dalam Wayne Parsons (2017:473), mengajukan suatu model *behavioral* yang memandang implementasi sebagai suatu tindakan individu yang dibatasi oleh dunia di luar organisasi dan konteks institusional tempat mereka berada. Pelaksana kebijakan berada pada dunia yang berbeda dengan yang dibayangkan oleh model rasional. Lewis dan Flynn (1978: 5) dalam Wayne Parsons (2017: 473) menemukan bahwa dalam realitasnya terdapat ketidaksepakatan terkait tujuan dan sasaran kebijakan, adanya kekaburan..dan..ambiguitas tentang kebijakan dan ketidakpastian tentang pelaksanaannya, prosedur yang kompleks, inkonsistensi antara kekuasaan dan problem, dan konflik baik yang berasal dari partisipasi publik, aktivitas kelompok penekan, maupun yang berasal dari perselisihan politik. Adanya interaksi dengan dunia

luar, konteks organisasi, dan institusi menandakan bahwa tujuan kebijakan bukan sumber pedoman bagi tindakan.

Dalam Wayne Parsons (2017: 471), Barret dan Fudge (1981) mengatakan bahwa implementasi sebaiknya dipahami dalam term “kontinum kebijakan-tindakan”. Yang berarti bahwa proses interaktif dan negosiasi terjadi di sepanjang waktu diantara mereka yang berusaha untuk melaksanakan kebijakan dengan mereka yang tindakannya tergantung pada pelaksana. Dalam model yang mereka tawarkan penekanan jauh lebih besar adalah pada isu kekuasaan dan ketergantungan, motivasi dan perilaku dibandingkan dalam model *top down* ataupun model *bottom up*. Fokus perspektif kebijakan ini adalah pada berbagai faktor yang mempengaruhi cakupan tindakan dan perilaku individu serta agen, serta bagaimana perspektif dari cakupan itu dibentuk. Model kebijakan-tindakan yang dikemukakan oleh Barret dan Fudge (1981) dalam Wayne Parson (2017: 474) menunjukkan bahwa kebijakan bukanlah sesuatu yang *front end* dari proses kebijakan, tetapi kebijakan adalah sesuatu yang berkembang atau membentang. *Front end* dalam pengertian ini menghasilkan potensi dan prinsip yang dalam praktiknya dapat berubah atau beradaptasi. Hal ini sejalan dengan pandangan Majone dan Wildavsky (1984: 116) dalam Wayne Parsons (2017: 474) yang menyebut implementasi selalu bersifat evolusioner, dimana implementasi berperan dalam mereformulasi dan juga sekaligus menjalankan kebijakan. Pendekatan “tindakan” yang digagas oleh Barret dan Fudge (1981) dalam Wayne Parsons (2017: 475), menekankan pada sejauh mana implementasi bukan hanya sekedar rantai komando, namun lebih kepada suatu proses yang mensyaratkan agar kita memahami cara pandang terhadap realitas oleh individu dan kelompok (organisasi)

dan bagaimana organisasi tersebut berinteraksi dengan organisasi lainnya untuk mencapai tujuan.

I.5.3.4 Model Implementasi Kebijakan Publik

Untuk memahami serta menganalisis proses implementasi kebijakan para pakar analisis kebijakan sering menggunakan alat-alat konseptual tertentu. Hal itu dilakukan guna memvisualisasikan realita implementasi kebijakan yang kompleks. Diantara alat konseptual tersebut, yang paling sering digunakan adalah model-model atau tipologi-tipologi tertentu. Dalam Solichin Abdul Wahab (2015: 154), Bullock dan Stallybrass (1997) mengatakan bahwa secara sederhana model adalah *“a representation of something else, designed for a specific purpose”* yang berarti bahwa model adalah suatu representasi dari sesuatu yang lain, yang dirancang untuk tujuan tertentu. Sementara dalam Solichin Abdul Wahab (2015:154), Thomas R. Dye mengatakan bahwa *“a model is merely an abstraction or representation of political life”*, sehingga menurut Thomas R. Dye model pada hakikatnya adalah suatu upaya menyederhanakan atau mengefektifkan kenyataan politik. Tujuan diciptakannya suatu model itu bervariasi tergantung dari motif para penciptanya. Sekalipun demikian, menurut Solichin Abdul Wahab (2015: 155), tujuan pokok diciptakannya suatu model abstrak seperti itu adalah sama yaitu sebagai upaya untuk mengefektifkan, meniru, meramalkan, menjelaskan, mencoba, serta menguji hipotesis. Sehingga model adalah suatu alat yang dapat digunakan untuk mempermudah peneliti untuk mengkaji serta meneliti suatu kebijakan publik.

Pada dasarnya, model implementasi kebijakan menurut Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2015: 18), adalah suatu upaya untuk menyederhanakan realitas implementasi kebijakan

yang rumit menjadi lebih sederhana yaitu sebagai hubungan sebab akibat antara keberhasilan implementasi dengan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi tersebut. Berikut adalah model-model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli.

1. Model Implementasi Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975)

Model ini diperkenalkan oleh Donald Van Meter dengan Carl Van Horn pada tahun 1975. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik yang ada, pelaksana, serta kinerja kebijakan publik. Menurut Van Metter dan Van Horn (1975) dalam Leo Agustino (2012: 142), ada enam aspek yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik, yakni sebagai berikut:

1. Standar dan Tujuan dari Kebijakan Publik

Model implementasi kebijakan oleh Van Meter dan Van Horn memfokuskan perhatiannya pada faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan. Pada dasarnya indikator kinerja implementasi kebijakan menilai sejauh mana standar dan tujuan kebijakan diwujudkan. Studi implementasi menurut Pressman dan Wildavsky (1973) dalam Van Meter dan Van Horn (1975), mensyaratkan bahwa sasaran dan tujuan kebijakan harus dapat diukur, karena implementasi tidak akan dapat berhasil atau bisa gagal tanpa adanya suatu penilaian atau pertimbangan tentang tujuan. Standar dan tujuan kebijakan dalam implementasi kebijakan harus sesuai dengan apa yang dimaksud dan dirumuskan dalam suatu kebijakan pemerintah tersebut.

Dalam menentukan standar dan tujuan kebijakan, peneliti dapat menggunakan pernyataan pembuat kebijakan, dokumen, peraturan, maupun pedoman pelaksanaan program yang menjabarkan tentang beberapa kriteria untuk evaluasi kinerja kebijakan. Namun dalam beberapa kasus, standar dan tujuan kebijakan harus disimpulkan oleh peneliti. Akhirnya, pilihan standar pencapaian kinerja bergantung pada tujuan yang didukung oleh penelitian (Van Meter dan Van Horn, 1975). Pengukuran kinerja kebijakan berdasarkan tingkat keberhasilan dapat mudah dilaksanakan apabila standar dan tujuan kebijakan memang realistis dengan sosio kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Menurut Leo Agustino (2012: 142). Jika standar kebijakan dan tujuan kebijakan terlalu ideal maka semakin sulit merealisasikan kebijakan publik.

2. Sumberdaya (Policy Resources)

Keberhasilan dari proses implementasi kebijakan sangat bergantung pada kemampuan untuk memanfaatkan sumber daya yang ada. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Leo Agustino, 2012: 142) implementasi kebijakan dapat berhasil jika sumber daya manusianya berkualitas, memiliki kompetensi, dan kapabilitas yang dibutuhkan. Sumber daya lainnya adalah sumber daya finansial dan sumber daya waktu. Sumber daya finansial sangat dibutuhkan untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan. Begitu pula sumber daya waktu, karena apabila realisasi implementasi kebijakan terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal tersebut dapat menyebabkan implementasi kebijakan tidak berhasil (Leo Agustino, 2012: 142) .

3. Karakteristik agen pelaksana (implementor)

Dalam pandangan Van Meter dan Van Horn dalam Leo Agustino (2012: 143) kinerja implementasi kebijakan dipengaruhi oleh ciri-ciri serta kecocokan dari agen pelaksana. Agen pelaksana tersebut dapat meliputi organisasi formal dan organisasi informal. Luas wilayah implementasi kebijakan turut menentukan agen pelaksanaannya. Karena semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka agen yang dilibatkan dalam pengimplementasian kebijakan akan semakin besar.

Dalam melihat karakteristik dari agen pelaksana, maka pembahasan ini terkait dengan struktur birokrasi. Ripley (1970) dalam Van Meter dan Van Horn (1975) mengatakan bahwa struktur birokrasi sebagai karakteristik norma, dan pola hubungan yang berulang di dalam lembaga eksekutif baik itu merupakan hubungan yang potensial maupun aktual. Van Meter dan Van Horn (1975) memandang bahwa komponen tersebut adalah struktur formal organisasi dan atribut informal personel. Mereka berdua juga tertarik antara badan pelaksana dengan partisipan lainnya dalam hubungan pengiriman kebijakan (*public delivery system*). Selain itu, Van Meter dan Van Horn (1975) juga menawarkan tentang karakteristik yang dimungkinkan dapat mempengaruhi kapasitas organisasi, hubungan yakni:

- a) Kompetensi dan ukuran staf suatu lembaga atau badan atau organisasi.
- b) Tingkat kontrol atau pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses yang terjadi dalam lembaga, badan, atau organisasi pelaksana.

- c) Sumber daya politik lembaga, badan, atau organisasi, seperti dukungan dari lembaga-lembaga legislatif dan eksekutif.
 - d) Vitalitas suatu organisasi.
 - e) Derajat keterbukaan komunikasi. Yakni terdapat kebebasan antara jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertikal serta tingkat kebebasan komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi yang relatif tinggi.
 - f) Kaitan formal dan informal suatu badan atau organisasi dengan badan atau organisasi pembuat kebijakan atau pelaksana kebijakan.
4. Aktivitas Pelaksanaan serta Komunikasi Antarorganisasi.

Implementasi kebijakan akan efektif jika individu yang bertanggungjawab untuk mencapainya. (pelaksana) itu paham tentang standar dan tujuan dari kebijakan. Dengan demikian beberapa hal perlu diperhatikan seperti kejelasan tentang standar dan tujuan, komunikasi dengan pelaksana, dan konsistensi yang telah dikomunikasikan dari berbagai sumber komunikasi. Pelaksanaan standar dan tujuan kebijakan tidak dapat dilakukan jika tidak terdapat kejelasan yang cukup.

Komunikasi baik di dalam internal organisasi maupun di luar (antar organisasi) merupakan suatu proses yang sulit dan kompleks. Distorsi komunikasi dapat terjadi dalam proses penyaluran informasi. Prospek implementasi yang efektif akan meningkat jika standar dan tujuan jelas yang disertai dengan konsistensi (Budi Winarno, 2011: 162)

Implementasi yang berhasil seringkali membutuhkan suatu mekanisme kelembagaan dimana otoritas yang lebih tinggi dapat mengontrol bawahan (pelaksana) agar bertindak secara konsisten

sesuai dengan standar dan tujuan kebijakan. Dalam hal ini atasan dapat mempengaruhi perilaku bawahan karena memiliki kapasitas yang besar. Atasan memiliki akses terhadap bawahan dan memiliki kekuasaan untuk melakukan perekrutan, seleksi, penugasan, kemajuan dan promosi, bahkan untuk melakukan pemecatan. Selain itu atasan juga memiliki kontrol dalam mengalokasikan anggaran. (Van Meter dan Van Horn, 1975).

Sementara dalam konteks hubungan-hubungan antar organisasi atau antar pemerintah, terdapat dua tipe aktivitas yang dianggap paling penting dalam penegakan atau tindak lanjut. Pertama, adalah saran teknis atau bantuan yang bisa diberikan. Pejabat tinggi dapat memfasilitasi implementasi dengan membantu bawahan atau pelaksana menafsirkan peraturan dan pedoman, menyusun respon atau tanggapan terhadap inisiatif kebijakan, serta memperoleh sumber daya fisik dan teknis yang dibutuhkan dalam mengimplementasikan kebijakan. Kedua adalah adanya penerapan sanksi baik positif maupun negatif. Aspek penegakan dapat dibedakan menjadi kekuatan normatif, remunerasif, serta paksaan. Diantara tiga hal tersebut, yang paling umum digunakan adalah kekuatan normatif dan remunerasif (Etzioni dalam Van Meter dan Van Horn, 1975).

Dari beberapa hal di atas, dapat dipahami bahwa apabila koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses..implementasi berjalan dengan baik, maka..dapat diasumsikan bahwa kesalahan-kesalahan yang berkaitan dengan koordinasi dan komunikasi akan sangat kecil terjadi.

5. Lingkungan (Kondisi Ekonomi, Sosial, dan Politik)

Implementasi kebijakan juga harus memperhatikan lingkungan baik itu lingkungan sosial, ekonomi, maupun politik. Kondisi lingkungan eksternal yang kondusif turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan pemerintah.

Untuk tujuan ilustrasi terkait dengan pengaruh lingkungan sosial, ekonomi, dan politik dalam suatu yuridiksi atau organisasi dimana implementasi kebijakan berlangsung, Van Meter dan Van Horn (1975) menyusun beberapa pertanyaan terkait hal tersebut, yakni sebagai berikut:

- a) Apakah sumber daya ekonomi yang tersedia memadai untuk mendukung keberhasilan implementasi?
 - b) Sejauh mana serta bagaimana kondisi sosial maupun ekonomi yang akan terpengaruh oleh adanya implementasi kebijakan?
 - c) Apa sifat dari opini publik, seberapa menonjol hubungannya dengan masalah kebijakan?
 - d) Apakah elit memberikan dukungannya atau menentang implementasi kebijakan tersebut?
 - e) Apa karakter partisan dari yuridiksi pelaksana (organisasi). Apakah ada oposisi atau dukungan partisan untuk kebijakan?
 - f) Sejauh mana kelompok kepentingan swasta dimobilisasi untuk mendukung atau menentang kebijakan tersebut?
6. Sikap atau kecenderungan para pelaksana (*The disposition of implementers*).

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), setiap elemen dalam model yang dijelaskan sebelumnya harus disaring melalui persepsi para pelaksana dalam yuridiksi tempat kebijakan tersebut diberikan. Selanjutnya mereka mengidentifikasi tiga elemen respon dari pelaksana yang kemungkinan dapat berpengaruh terhadap kemampuan dan keinginan untuk melaksanakan kebijakan, yaitu:

- a) Kognisi (pengetahuan) pelaksana kebijakan.

Yaitu menyangkut pemahaman (*understanding*) dan pendalaman atau pemahaman menyeluruh dari pelaksana terhadap suatu kebijakan. Pemahaman pelaksana terhadap maksud, standar,

dan tujuan kebijakan sangat penting. Kegagalan implementasi kebijakan dapat disebabkan karena pelaksana tidak paham terhadap standar dan tujuan kebijakan.

- b) Arah respon atau arah tanggapan pelaksana yang meliputi penerimaan (*acceptance*), netral (*neutrality*), ataupun penolakan (*rejection*) terhadap kebijakan.

Arah disposisi atau kecenderungan para pelaksana kebijakan terhadap standar (ukuran) dan tujuan merupakan sesuatu yang penting. Kaufman (1960) dalam Van Meter dan Van Horn (1975) mengatakan bahwa pelaksana kebijakan mungkin gagal dalam mengimplementasikan suatu kebijakan dengan tepat karena mereka menolak tujuan yang ada di kebijakan tersebut. Sebaliknya jika pelaksana kebijakan menerima standar (ukuran) dan tujuan kebijakan serta mereka bertanggungjawab untuk mengelolanya tentunya dapat meningkatkan potensi eksekusi kebijakan yang berhasil. Pelaksana kebijakan memberikan sikap penolakan terhadap kebijakan dapat disebabkan oleh beberapa alasan seperti tujuan kebijakan yang menyinggung sistem nilai pribadi, loyalitas ekstra organisasi, rasa kepentingan pribadi, ataupun hubungan yang telah ada sebelumnya dan lebih disukai oleh para pelaksana kebijakan. Hal ini diungkapkan oleh Patric (1968), bahwa dasar keyakinan mempengaruhi manusia atau kelompok manusia untuk melakukan tindakan tertentu. Mereka akan sulit melaksanakan tindakan secara efektif jika tidak ada keyakinan yang mendasari tindakan tersebut.

d. Intensitas respon dari pelaksana terhadap kebijakan

Intensitas sikap kecenderungan/disposisi juga turut mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan. Kurangnya intensitas disposisi dari pelaksana kebijakan tersebut dapat

menyebabkan kegagalan implementasi kebijakan. Dari beberapa hak tersebut, diketahui bahwa keberhasilan dan kegagalan kinerja implementasi kebijakan dalam pandangan Van Meter dan Van Horn. (1975) sangat dipengaruhi oleh sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan.

2. Model Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle

Pendekatan yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle (1980) ini dikenal dengan *'Implementation as A Political and Administration Proces*. Menurut Grindle, pengukuran keberhasilan dari suatu implementasi kebijakan, dapat dilihat dari dua hal yakni dari proses (mempertanyakan apakah proses kebijakan sesuai dengan yang ditentukan) dan tujuan kebijakan (efek kebijakan dan tingkat perubahan). Keberhasilan kebijakan menurut Grindle dalam Leo Agustino (2012: 154) juga dapat dilihat dari tingkat *implementability* kebijakan yakni dari *content of policy dan context of policy*.

1) Content of Policy (Isi Kebijakan)

1. Kepentingan kebijakan. Indikator ini berpendapat bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya cenderung melibatkan berbagai kepentingan yang dapat berpengaruh terhadap implementasi.
2. Tipe manfaat kebijakan. Dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan adanya dampak positif dari kebijakan.
3. Perubahan yang ingin dicapai. Perubahan yang ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus memiliki skala yang jelas.
4. Letak pengambilan keputusan. Dalam hal ini harus diketahui dimana letak pengambilan keputusan harus dijalankan.
5. Pelaksana kebijakan. Pelaksanaan kebijakan haruslah didukung oleh seseorang kompetensi guna keberhasilan implementasi.

6. Sumberdaya. Pelaksanaan kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai agar dapat berjalan dengan baik.

2) Context of Policy (Lingkungan Kebijakan)

- a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat.

Implementasi kebijakan perlu memerhatikan aspek kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat untuk memperlancar proses implementasi kebijakan.

- b. Karakteristik lembaga rezim penguasa.

Lingkungan tempat program dilaksanakan juga berpengaruh terhadap implementasi kebijakan.

- c. Tingkat kepatuhan dan adanya respon pelaksana.

Yakni sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam kebijakan.

3. Model George C. Edward III

Dalam buku Dasar-Dasar Kebijakan Publik oleh Leo Agustino (2012 : 149), George C. Edward III menyebut model implementasi publiknya dengan sebutan “*Direct and Indirect Impact on Implementation*”. Dalam pandangan Edward III, keberhasilan implementasi kebijakan publik sangat ditentukan oleh empat variabel, yakni.1) komunikasi, 2) sumberdaya, 3) disposisi, 4) struktur birokrasi.

a) Komunikasi.

Komunikasi dapat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran, agar distorsi yang kemungkinan terjadi dalam proses implementasi dapat berkurang. Jika tujuan dan sasaran dari suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui oleh kelompok sasaran, maka resistensi dari kelompok sasaran dapat terjadi.

Kebijakan maupun peraturan implementasi harus ditransmisikan atau dikomunikasikan kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang ditransmisikan tersebut, tentunya harus tepat, akurat, dan konsisten.

Ada tiga indikator dalam pengukuran keberhasilan komunikasi:

1. Faktor Transmisi. Implementasi dapat berjalan baik apabila penyaluran informasi berjalan baik.
2. Faktor Kejelasan. Komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan harus jelas sehingga tidak menimbulkan kebingungan.
3. Faktor Konsistensi. Perintah untuk melaksanakan haruslah konsisten tidak berubah-ubah dan jelas untuk diterapkan.

b) Sumber Daya.

Beberapa elemen dalam indikator sumber daya adalah:

1. Staf/Pegawai/Karyawan.
Implementasi kebijakan membutuhkan kecukupan staf (pegawai) dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan.
2. Informasi yang memadai.
Yakni informasi tentang cara melaksanakan kebijakan dan informasi tentang data kepatuhan dari pelaksana kebijakan terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.
3. Wewenang.
Kewenangan adalah otoritas dan legitimasi bagi pelaksana kebijakan yang ditetapkan secara politik.
4. Fasilitas yang memadai.
Tanpa adanya fasilitas pendukung baik sarana dan prasana, implementasi kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan.

c) Disposisi (sikap pelaksana kebijakan).

Hal-hal penting yang perlu dicermati dalam variabel disposisi adalah:

1. Pengangkatan birokrat pelaksana kebijakan.

Pengangkatan atau pemilihan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang berdedikasi pada kebijakan dan pada kepentingan warga.

2. Pemberian insentif.

Manipulasi insentif adalah salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan mungkin dapat mendorong pelaksana kebijakan supaya mau melaksanakan perintah dengan baik.

d) Struktur Birokrasi Pelaksana.

Salah satu aspek struktur yang penting dalam organisasi adalah prosedur operasi standar atau *standar operating procedure* (SOP). SOP ini adalah pedoman atau petunjuk untuk bertindak. Struktur organisasi yang tidak kondusif atau tidak cocok pada kebijakan yang ada, maka akan menyebabkan sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan juga dapat menghambat pelaksanaan kebijakan.

4. Model Implementasi Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema

Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema (1983) , menjelaskan tentang beberapa aspek yang dapat mempengaruhi kinerja dan dampak dari suatu kebijakan yang terdiri dari: karakteristik dan kemampuan agen pelaksana kebijakan, sumber daya, hubungan antar organisasi, serta kondisi lingkungan (AG Subarsono, 2006: 101-102). Penjelasannya adalah sebagai berikut:

1. Karakteristik dan Kemampuan Agen Pelaksana Kebijakan

Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana disini mencakup beberapa hal seperti: a) Keterampilan teknis, manajerial, serta politis dari petugas pelaksana; b) Kemampuan pelaksana kebijakan untuk mengkoordinasi, mengontrol dan mengintegrasikan keputusan; c) Dukungan dan sumber daya politik; d) Sifat komunikasi internal; e) Hubungan yang terjalin antara kelompok sasaran dan lembaga pelaksan kebijakan; f) Hubungan lembaga pelaksana dengan pihak lain di luar pemerintahan; g) Kualitas dari pemimpin lembaga pelaksana; h) Komitmen dari petugas pelaksana terhadap kebijakan; i) Kedudukan lembaga dalam hirarki sistem adminitrasi.

2. Sumber Daya

Ini meliputi sumber daya finansial, sumber daya manusia, dan sumber daya fisik. Kecukupan sumber daya keuangan dan kemampuan sumber daya manusia untuk mengalokasikan sumber daya keuangan tersebut secara efektif akan memengaruhi keefektifan dari implementasi kebijakan.

Ketiga adalah sumber daya fisik. Infrastruktur fisik dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Tidak adanya infrastruktur yang memadai dapat menghambat proses implementasi kebijakan (Dennis Rondinelli, 1983).

3. Hubungan Antar Organisasi

Implementasi kebijakan seringkali melibatkan berbagai instansi yang terkait dengan program atau kebijakan tertentu. Oleh karena itu, perlu suatu koordinasi dan kerjasama dengan lembaga lainnya.

4. Lingkungan

Keefektifan implementasi kebijakan dapat dipengaruhi oleh lingkungan. Kondisi lingkungan ini mencakup: a) Tipe sistem politik; b) Karakteristik struktur politik lokal; c) Kendala sumber daya; d) Sosio kultural; e) Tingkat keterlibatan

penerima kebijakan; f) Ketersediaan infrastruktur fisik yang memadai, dll.

5. Model Implementasi Richard E. Matland (1995)

Model implementasi yang dikemukakan oleh Richard E. Matland (1995) disebut sebagai Matrik Ambiguitas-Konflik. Dalam artikelnya yang berjudul "*Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*" dijelaskan bahwa model ini didasarkan pada pandangan bahwa implementasi kebijakan akan memunculkan ambiguitas dan konflik diantara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Berdasarkan dua variabel pokok tersebut, implementasi dapat diklasifikasikan menjadi empat kategori. Berikut adalah penjelasan tentang kategori tersebut:

I. Implementasi Administratif

Implementasi secara administratif merupakan implementasi yang dilakukan dalam operasi birokrasi pemerintah sehari-hari. Kebijakan di sini memiliki ambiguitas yang rendah serta konflik kebijakan yang rendah. Prinsip utama dalam implementasi administrasi adalah hasil (outcome) ditentukan dengan sumber daya. Hasil yang diinginkan dijamin dengan adanya alokasi sumber daya untuk program.

Matland (1995) mengatakan bahwa proses implementasi administratif dapat dibandingkan dengan sebuah mesin. Di bagian atas mesin adalah otoritas pusat. Otoritas ini memiliki informasi, sumber daya, serta kemampuan dalam memberikan sanksi untuk kebijakan yang akan diberlakukan. Informasi tersebut mengalir dari atas ke bawah. Pelimpahan kebijakan dilakukan secara hierarkis. Serta kebijakan tersebut dijabarkan secara eksplisit di setiap tingkat dan para pelaku (pelaksana) kebijakan memiliki gagasan yang jelas tentang tugas dan tanggungjawab mereka.

Dengan tingkat ambiguitas yang rendah maka dapat diketahui dengan jelas aktor mana yang akan aktif terlibat dalam implementasi. Aktor ini akan terus menjalankan kebijakan ini dari waktu ke waktu. Mereka akan mengembangkan *standar operational procedure* (SOP) untuk mempermudah dan mempercepat pekerjaan. (meningkatkan efisiensi). Adanya transparansi teknologi memperjelas sumber daya yang diperlukan untuk proses implementasi.

Kegagalan implementasi dapat terjadi karena beberapa masalah teknis seperti: kesalahan pemahaman, koordinasi yang buruk, sumber daya tidak mencukupi, atau kurangnya strategi pemantauan yang efektif, jaringan komunikasi yang terdistorsi. Keterbatasan kognisi (pemahaman) dari penerima.

Implementasi administrasi memerlukan kepatuhan dari pelaksana. Etzioni. (1961) dalam Richard E. Matland (1995) mengatakan bahwa terdapat tiga jenis mekanisme untuk meningkatkan kepatuhan dari aktor (pelaksana kebijakan) yaitu: mekanisme normatif, mekanisme koersif, serta mekanisme remuneratif. Mekanisme normatif adalah suatu cara menginduksi kepatuhan dengan merujuk pada tujuan yang dipegang bersama atau dengan melihat kepatuhan terhadap kewenangan dari seseorang atau badan yang menghendaki implementasi kebijakan tersebut dilakukan. (badan atau lembaga atas pada birokrasi). Dalam hal ini, mekanisme kepatuhan yang dapat digunakan untuk implementasi administratif adalah mekanisme kepatuhan normatif.

II. Implementasi Politik.

Dalam implementasi politik kebijakan yang ada memiliki ambiguitas yang rendah dan konflik kebijakan yang tinggi. Prinsip utama dalam implementasi politik adalah bahwa hasil (outcome) implementasi kebijakan ditentukan oleh kekuasaan. Aktor memiliki tujuan yang jelas, namun sering terjadi perselisihan karena tujuan yang didefinisikan dalam kebijakan tidak sesuai dengan tujuan aktor.

Kepatuhan untuk melaksanakan kebijakan tidak otomatis datang dengan sendirinya. Seringkali kebijakan yang diusulkan telah jelas, namun permasalahannya adalah pada sumber daya yang ada dikendalikan oleh aktor skeptis di luar organisasi pelaksana kebijakan ataupun sumber daya tersebut dikuasai oleh aktor yang menolak kebijakan. Keberhasilan dalam implementasi politik ini bergantung pada kecukupan power untuk memaksakan kehendak pada pihak lain atau kecukupan kepemilikan sumber daya. Untuk implementasi politik, mekanisme kepatuhan dapat dilakukan dengan mekanisme koersif. Mekanisme koersif adalah mekanisme yang menggunakan sanksi dalam pelaksanaan kebijakan. Mekanisme koersif paling efektif ketika hasil (*outcome*) kebijakan mudah dipantau dan fokus kontrol adalah pada sumber daya penting untuk agen.

III. Implementasi Eksperimental.

Implementasi Eksperimental dilakukan pada kebijakan yang tingkat ambiguitasnya tinggi dan tingkat konflik yang rendah. Hasil (*outcome*) kebijakan tergantung pada sumber daya dan aktor yang terlibat aktif yang ada di lingkungan implementasi mikro. Prinsip sentral pada jenis implementasi ini adalah bahwa kondisi kontekstual mendominasi proses. Ambiguitas yang tinggi dapat menyebabkan program yang dilaksanakan akan berbeda satu, dengan lainnya.

IV. Implementasi Simbolik.

Implementasi simbolik dilakukan pada kebijakan yang ambiguitasnya tinggi dan konflik kebijakan yang tinggi. Tingkat ambiguitas yang tinggi dapat menghasilkan hasil yang berbeda di setiap lokasi. Prinsip utama dalam implementasi simbolik adalah bahwa koalisi tingkat daerah akan menentukan hasil dari kebijakan.

Untuk kebijakan yang memiliki tujuan referensial, perspektif yang berbeda akan berkembang tentang bagaimana menerjemahkan tujuan yang semula abstrak menjadi suatu tindakan.

Aktor melihat kepentingan mereka terkait dengan definisi kebijakan tertentu dan pada akhirnya koalisi yang saling bersaing terbentuk di beberapa lokasi yang berbeda.

Dalam implementasi kebijakan simbolik, profesi berperan sangat penting. Pelatihan profesional memberikan seperangkat norma tentang aktivitas dan tindakan yang efektif untuk memecahkan suatu permasalahan tertentu. Ketika terdapat suatu kebijakan yang tujuan referensinya tidak jelas serta program aksi yang ambigu, para aktor yang sebelumnya telah diberikan pelatihan profesional mungkin akan bertindak cepat sesuai dengan profesi yang mereka emban.

Riant Nugroho (2011: 647-648) mengembangkan model Matland (1995) menjadi empat bagian model implementasi yakni sebagai berikut:

1. Model *Directed (Political Approach)*.

Merupakan model implementasi kebijakan untuk kebijakan yang bersifat kritikal bagi kehidupan bersama atau berkaitan dengan hidup dan mati atau eksistensi suatu negara. Dalam hal ini termasuk pemerintahan yang sah dan dapat dipaksakan dalam pelaksanaan kebijakannya.

2. Model *Delegated (Management)*.

Model ini berkaitan dengan pendelegasian tugas implementasi kebijakan kepada para aktor kelembagaan yang ada pada negara, yang meliputi lembaga negara dan pemerintahan, serta lembaga masyarakat baik itu nirlaba maupun pelaba.

3. Model *Guided (Pilot.Project)*.

Model ini digunakan untuk kebijakan yang bersifat spesifik atau khusus atau kebijakan yang memiliki tingkat risiko kegagalan yang tinggi.

4. Model *Self Implemented (Administrative)*

Model ini digunakan untuk kebijakan yang berkenaan dengan pelayanan publik dengan sifat mendasar.

Dalam implementasi kebijakan tentu terdapat aktor-aktor yang terlibat. Meskipun aktor tersebut berawal dari pemerintah yang merupakan aktor negara. Namun sebenarnya aktor implementasi kebijakan tersebut dapat dikategorikan sebagai berikut (Riant Nugroho, 2011: 650):

a) Pemerintah.

Implementasi kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah meliputi kebijakan-kebijakan yang masuk dalam kategori *directed* atau berkenaan dengan eksistensi negara-bangsa. Kebijakan ini juga disebut sebagai *existensial driven policy*. Kebijakan ini misalnya tentang pertahanan, keamanan, penegakan keadilan, dsb. Meskipun kebijakan ini dapat juga melibatkan masyarakat, namun peran masyarakat hanya sebagai *periferal* (tambahan).

b) Pemerintah sebagai pelaku utama dan masyarakat sebagai pelaku pendamping.

Implementasi disini difokuskan pada kebijakan yang *government driven policy*. Contoh kebijakan ini adalah kebijakan tentang pelayanan KTP dan Kartu Keluarga.

c) Masyarakat sebagai pelaku utama dan pemerintah sebagai pelaku pendamping.

Implementasi kebijakan adalah terkait dengan *social driven policy*. Kebijakan ini adalah terkait aktivitas pelayanan publik yang dilakukan oleh masyarakat, yang mendapatkan subsidi dari pemerintah. Misalnya pelayanan pada panti sosial, yayasan kesenian, serta sekolah-sekolah nonpemerintah.

d) Masyarakat sendiri.

Implementasi kebijakan ini adalah kebijakan yang terkait dengan *people (atau private) driven policy*. Termasuk di dalamnya adalah kebijakan tentang pengembangan ekonomi

yang implementasinya dilakukan oleh masyarakat melalui berbagai kegiatan bisnis.

Pembagian aktor tersebut tentu saja tidak seekstrem yang digambarkan sebab implementasi kebijakan pada dasarnya sering dilakukan oleh lebih dari satu aktor secara bersama-sama (*state and society*), karena berkaitan dengan kepentingan mereka.

Penjelasan selanjutnya adalah tentang prinsip-prinsip apa saja yang harus dipenuhi agar suatu implementasi kebijakan dapat efektif. Terkait hal ini, Riant Nugroho (2011: 650-652) ,menjelaskan bahwa pada dasarnya terdapat “lima tepat” yang wajib dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan, yang dijabarkan sebagai berikut:

a. Ketepatan Kebijakan

Ketepatan ini dinilai dari: a) Sejauh mana kebijakan yang ada berisi tentang hal-hal yang dapat memecahkan masalah pada masalah yang hendak dipecahkan. Pertanyaannya adalah: *how excellent is the policy* (seberapa baik kebijakan); b) Apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan. c) Apakah kebijakan tersebut dibuat oleh lembaga yang memiliki kewenangan (misi kelembagaan) yang tepat dan sesuai dengan karakter kebijaksanaannya.

b. Ketepatan Pelaksana Kebijakan.

Aktor pelaksana (implementor) kebijakan bukan hanya pemerintah, namun dapat juga pihak lainnya. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana kebijakan yaitu: 1) Pemerintah; 2) Kerjasama antara pemerintah dengan masyarakat/swasta; 3) Implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization atau contracting out*). Kebijakan-kebijakan yang sifatnya monopolistik (dimonopoli oleh pemerintah), seperti kartu tanda penduduk elektronik atau kebijakan yang memiliki derajat keamanan.yang

tinggi (pertahanan keamanan), sebaiknya dilakukan atau diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang bertujuan untuk memberdayakan masyarakat, misalnya kebijakan penanggulangan kemiskinan sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah yang bekerjasama dengan masyarakat. Tujuan kebijakan ini adalah untuk mengarahkan kegiatan masyarakat. Jika kebijakan dinilai tidak akan efektif apabila dilaksanakan oleh pemerintah sendiri, seperti misalnya kebijakan pembangunan industri-industri berskala menengah dan kecil yang tidak strategis, sebaiknya implementasinya diserahkan kepada masyarakat.

c. Ketepatan Target Kebijakan. Hal ini mencakup tiga hal yakni:

1. Apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak tumpang tindih dengan intervensi lain; atau apakah tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain.
2. Apakah target kebijakan dalam kondisi siap untuk diintervensi. Kesiapan ini tidak hanya dalam artian alami, namun juga apakah kondisi target kebijakan ada dalam harmoni atau konflik, dan apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak kebijakan yang ada. Misalnya sosialisasi tentang kebijakan pertanian di wilayah yang sedang berkonflik tidak akan efektif terlaksana karena fokus utama penduduk yang berkonflik adalah keselamatan nyawa. Contoh lain adalah pembangunan kawasan industri maju, tanpa didukung kesiapan masyarakat menghasilkan penolakan seperti kasus-kasus di Irian Jaya Papua.
3. Apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbarui implementasi kebijakan sebelumnya. Ada banyak sekali kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya kebijakan tersebut adalah kebijakan yang

mengulang kebijakan lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengan kebijakan sebelumnya.

d. Ketepatan Lingkungan.

Terdapat dua lingkungan yang paling menentukan dalam implementasi kebijakan, yaitu:

- 1) Lingkungan kebijakan, yakni interaksi di antara lembaga yang merumuskan kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Dalam hal ini Donald J. Calista (1994) dalam Riant Nugroho (2011: 651) menyebut lingkungan kebijakan sebagai variabel endogen, yaitu *authoritative arrangement* (pengaturan otoritatif) yang berkaitan dengan kekuatan sumber otoritas dari kebijakan, baik dari pemerintah atau masyarakat serta *implementation setting* (pengaturan pelaksanaan) yang berkaitan dengan posisi tawar menawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dan jejaring pada implementasi kebijakan.
- 2) Lingkungan Eksternal. Calista (1994) dalam Riant Nugroho (2011: 651) menyebut lingkungan eksternal kebijakan sebagai variabel eksogen yang meliputi: 1) *Public Opinion*, yakni persepsi publik terkait kebijakan dan implementasi kebijakan; 2) *Interpretive Intitution*, yakni interpretasi kebijakan dan implementasi kebijakan oleh lembaga-lembaga strategis pada masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, serta kelompok kepentingan; 3) *Individuals*, yakni individu-individu yang dapat berperan penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan (Riant Nugroho, 2011: 652).

e. Ketepatan Proses

Umumnya proses implementasi kebijakan terdiri dari tiga proses yang dijabarkan sebagai berikut:

1. *Policy Acceptance*. Dalam tahap ini publik memahami kebijakan sebagai sebuah “aturan main” yang dibutuhkan untuk masa depan. Sementara disisi lain pemerintah memahami kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
2. *Policy Adoption*. Dalam tahap ini, publik menerima suatu kebijakan sebagai suatu “aturan main” yang dibutuhkan untuk masa depan, sementara disisi lain pemerintah atau pelaksana kebijakan juga menerima kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
3. *Strategic Readiness*.

Dalam tahap ini, publik siap melaksanakan kebijakan atau menjadi bagian dari kebijakan. Sementara birokrat pelaksana siap menjadi pelaksana kebijakan.

Kelima ketepatan di atas, masih harus didukung oleh tiga jenis dukungan yakni dukungan politik, dukungan strategis dan dukungan teknis.

f. Model Purwanto dan Sulistyastuti

Kompleksitas implementasi kebijakan juga memunculkan berbagai persoalan. Menurut Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2015:86-87), ada enam faktor yang menjadi penentu suatu implementasi kebijakan, yakni sebagai berikut:

1. Kualitas dari kebijakan yang akan diimplementasikan.

Kualitas disini menyangkut kejelasan tujuan, kejelasan pelaksana kebijakan (implementor), penanggung jawab implementasi, dsb. Sementara Peter de Leon dan Linda de Leon

mengatakan bahwa kualitas kebijakan ditentukan oleh proses perumusan kebijakan yang mana suatu kebijakan yang dirumuskan secara demokratis, berpeluang mudah diimplementasikan.

2. Input kebijakan, yakni anggaran. Tujuan dan sasaran dapat tercapai apabila anggaran memadai.
3. Ketepatan instrumen untuk mencapai tujuan, misal pelayanan, subsidi, dll.
4. Kapasitas implementor seperti: struktur organisasi, dukungan SDM, koordinasi, pengawasan, dsb.
5. Dukungan dan karakteristik kelompok yang menjadi sasaran kebijakan.
6. Kondisi lingkungan.

1.5.3.5 Elaborasi Model-Model Implementasi Kebijakan

Tabel I. 9 Elaborasi Model Implementasi Kebijakan

No.	Ahli Faktor	V. Meter dan V. Horn (1975)	Edward III (1980)	Grindle (1980)	Rondinelli & Cheema (1983)	Matland (1995) & Nugroho (2011)	Purwanto dan Sulistiyastuti (2015: 86-87)	Jumlah
1.	Sumber Daya	√	√	√	√		√	5
2.	Komunikasi	√	√					2
3.	Disposisi Pelaksana	√	√					2
4.	Struktur Organisasi		√					1
5.	Standar & Tujuan Kebijakan yang jelas	√						1
6.	Karakteristik dan Kemampuan Pelaksana (Pelaksana Kebijakan)	√		√	√	√	√	5
7.	Aktivitas Pelaksanaan Kebijakan	√						1
8.	Lingkungan	√			√	√	√	4
9.	Kepentingan dalam Kebijakan			√				1
10.	Manfaat			√				1
11.	Perubahan			√				1
12.	Pengambil Keputusan			√				1
13.	Kekuasaan aktor			√				1
14.	Kepentingan Aktor			√				1
15.	Strategi Aktor			√				1
16.	Karakteristik Penguasa			√				1
17.	Kepatuhan			√				1
18.	Responsivitas Pelaksana			√				1
19.	Ketepatan Kebijakan					√		1
20.	Ketepatan <i>Target Group</i>					√		1
21.	Dukungan <i>Target Group</i>						√	1
22.	Kualitas Kebijakan						√	1
23.	Ketepatan Instrumen						√	1
26.	Hubungan Antar Organisasi				√			

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Dari proses elaborasi seluruh model implementasi kebijakan di atas didapatkan lima faktor besar yang dapat memengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan yakni sumber daya, disposisi pelaksana, karakteristik implementor, komunikasi, dan lingkungan. Elaborasi model implementasi kebijakan dipilih didasarkan pada pandangan Riant Nugroho (2008: 177) bahwa tidak ada model terbaik dalam implementasi kebijakan publik karena tergantung kebijakannya. Elaborasi yang dikemukakan sebelumnya menghasilkan faktor-faktor yang relevan dan sesuai dengan implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak.

I.5.4 Anak

Seperti yang dijelaskan di pasal 1 ayat 1 dalam Undang-Undang No. 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang 23 Tahun 2003 Tentang Perlindungan Anak memaparkan pengertian anak sebagai seseorang yang belum berusia delapan belas tahun dan termasuk yang masih dalam kandungan. Anak memiliki hak yang melekat dalam diri seorang anak dan diakomodasi oleh undang-undang. Setiap anak memiliki hak atas kelangsungan hidup, tumbuh, berkembang, dan berhak untuk mendapatkan perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Hak anak adalah bagian dari Hak Asasi Manusia. Hak anak wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi baik oleh orang tua maupun keluarga, masyarakat, pemerintah, serta negara.

I.5.5 Kartu Identitas Anak

Kartu Identitas Anak (KIA) adalah kartu identitas resmi anak yang digunakan sebagai bukti diri anak. Kartu ini diperuntukkan bagi penduduk berusia kurang dari tujuh belas tahun dan belum menikah. Kartu ini diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota. Fungsi kartu ini hampir sama dengan Kartu Tanda Penduduk yang dimiliki oleh penduduk usia tujuh belas tahun ke atas. Perbedaannya adalah kartu ini tidak memiliki chip seperti yang terdapat di dalam KTP elektronik. Kartu Identitas Anak dapat dimanfaatkan untuk

memenuhi persyaratan administrasi dalam mengakses pelayanan kesehatan, transportasi, maupun pendidikan.

I.5.6 Pelayanan Publik

Dalam penelitian ini, kebijakan yang ada adalah tentang kebijakan dalam pelayanan publik yakni pelayanan administratif penerbitan kartu identitas anak. Untuk itu, diperlukan suatu gambaran yang jelas tentang apa yang dimaksud dengan pelayanan publik, sehingga kedepannya dapat dijelaskan bahwa kebijakan yang menjadi perhatian dalam penelitian ini adalah kebijakan tentang pelayanan publik. Sehingga perlu dipahami terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan pelayanan publik.

Muhammad Sawir (2020: 83) mengatakan bahwa pelayanan berarti membicarakan suatu proses kegiatan yang konotasinya mengarah pada sesuatu hal yang abstrak (*intangible*), pelayanan juga berarti proses dimana proses tersebut menghasilkan suatu produk yang berupa pelayanan yang selanjutnya diberikan pada pelanggan atau masyarakat. Gronroos (1990: 27) dalam Ismet Sulila (2015: 72) mengatakan bahwa pelayanan adalah serangkaian kegiatan yang tidak kasat mata, terjadi karena adanya interaksi antara konsumen (pelanggan) dengan pegawai (karyawan), atau hal lainnya yang disediakan oleh perusahaan penyedia layanan dengan maksud untuk memecahkan permasalahan yang dialami konsumen.

Hasibuan dalam Muhammad Sawir (2020: 83) .mengatakan.bahwa pelayanan adalah suatu kegiatan pemberian jasa dari satu pihak ke pihak lainnya dimana pelayanan yang baik merupakan pelayanan yang diberikan dengan ramah tamah disertai dengan etika yang baik sehingga dapat memenuhi kebutuhan serta kepuasan bagi penerima layanan. Sementara Sampara Lukman. (2000: 8) dalam Muhammad Sawir (2020, 84) mendefinisikan pelayanan sebagai suatu kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan pihak.lain atau.mesin secara fisik, dan menyediakan.kepuasan.bagi.pelanggan.konsumen.

Dari beberapa definisi di atas, pelayanan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang yang dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan, memecahkan permasalahan pelanggan, serta menyediakan kepuasan pelanggan.

Sementara itu, istilah publik berasal dari Bahasa Inggris '*public*' yang artinya adalah umum, masyarakat, serta negara. Istilah *public* ini juga telah diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia menjadi bahasa baku dan diartikan menjadi umum, orang banyak dan ramai (Badudu dalam Hutahayan, 2019 : 48). Sedangkan Frederickson (1997: 31-52) dalam Achmad Nurmandi (2010: 1) menjelaskan bahwa untuk menjelaskan makna '*public*' perlu dibedakan dalam berbagai perseptif, yakni sebagai berikut:

- a. Perspektif pluralis yang memandang bahwa publik adalah sebagai kelompok kepentingan.
- b. Perspektif pilihan publik yang memandang bahwa publik sebagai pemilih yang rasional.
- c. Perspektif perwakilan yang memandang publik sebagai pihak yang diwakili.
- d. Perspektif penerima pelayanan publik yang memandang publik sebagai pelanggan.
- e. Publik sebagai warga negara dimana seseorang tidak hanya mewakili kepentingan individu namun juga kepentingan publik.

Setelah melihat definisi dari pelayanan dan publik diatas, maka kini saatnya untuk menjelaskan tentang definisi pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan produk birokrasi publik yang diterima oleh masyarakat pengguna pelayanan ataupun masyarakat secara luas. Pelayanan publik adalah serangkaian aktivitas yang dilaksanakan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan pengguna pelayanan. Pengguna pelayanan adalah

warga negara yang membutuhkan pelayanan publik seperti pelayanan pembuatan kartu tanda penduduk elektronik. (e-KTP), akta kelahiran, akta nikah, akta kematian, sertifikat tanah, ijin usaha, ijin mendirikan bangunan, serta pelayanan lainnya.

Definisi tentang pelayanan publik juga tercantum dalam Bab 1 pasal ayat 1 UU No. 25 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa pelayanan publik adalah suatu rangkaian aktivitas yang berguna atau bermanfaat untuk memenuhi kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Jadi dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah suatu kegiatan yang memberi pelayanan kepada seseorang atau sekelompok orang (masyarakat) sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan penerima layanan dan diatur dengan pedoman atau cara pelayanan.

I.5.6.2 Ruang Lingkup Pelayanan Publik

Pelayanan publik muncul dikarenakan ada beberapa kepentingan, dan kepentingan tersebut bermacam-macam bentuknya sehingga pelayanan publik juga ada bermacam macam pula. Hardiansyah (2011: 23), mengatakan bahwa pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah terdiri dari tiga jenis, yakni:

1. Pelayanan Administratif

Merupakan pelayanan dalam penyediaan berbagai bentuk dokumen yang dibutuhkan oleh publik seperti: Pembuatan kartu tanda penduduk elektronik (e-KTP), sertifikat tanah, akta kelahiran, akta kematian, BPKB (Buku Kepemilikan

Kendaraan Bermotor), STNK (Surat Tanda Nomor Kendaraan) dll.

2. Pelayanan Barang Publik

Merupakan pelayanan yang menghasilkan berbagai jenis barang yang dibutuhkan oleh publik atau masyarakat, seperti: penyediaan air bersih, penyediaan listrik, penyediaan jaringan telepon.

3. Pelayanan Jasa Publik

Merupakan pelayanan yang menghasilkan berbagai jasa publik, seperti: Pelayanan kesehatan, pelayanan dalam penyelenggaraan transportasi, jasa pos, sanitasi lingkungan, penanggulangan sampah, penanggulangan bencana, dll.

Dari beberapa penjelasan tentang ruang lingkup pelayanan publik di atas, dapat diketahui bahwa pelayanan administrasi kependudukan, termasuk salah satunya adalah pelayanan penerbitan Kartu Identitas Anak dimana masuk pada jenis pelayanan administrasi.

Penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan wajib dilakukan oleh pemerintah daerah. Hal ini tertuang dalam Undang Undang Tentang Pemerintah Daerah Nomor 23 Tahun 2014 pasal 12. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil merupakan salah satu urusan pemerintah wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar (poin f). Dari hal ini diketahui bahwa pelayanan penerbitan kartu identitas anak (KIA) wajib dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

I.5.6.3 Asas-Asas Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pelayanan publik harus dilandasi oleh beberapa asas tertentu, yang meliputi asas kepastian hukum, asas kepentingan umum, asas kesamaan hak, asas keseimbangan hak dan

kewajiban, asas keprofesionalan, asas partisipatif, asas persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif, asas keterbukaan, asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, asas ketepatan waktu, serta asas kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Asas-asas tersebut dijelaskan dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Kebijakan tentang Kartu Identitas Anak oleh pemerintah didasari fakta bahwa selama ini belum ada kartu identitas resmi secara nasional untuk anak yang berusia di bawah usia 17 tahun untuk memenuhi hak anak dalam hal pembuktian identitas anak. Penerbitan Kartu Identitas Anak untuk menjamin kesamaan hak seluruh masyarakat termasuk anak-anak untuk diakui dan dijamin identitasnya sehingga anak bisa mendapatkan perlindungan dan pelayanan publik yang semestinya.

I.6 Definisi Konsep

1. Kebijakan publik adalah tindakan yang secara sadar, terarah, dan terukur oleh pemerintah untuk menghadapi suatu permasalahan tertentu serta untuk mencapai tujuan tertentu. Kebijakan publik merupakan tindakan yang berdampak pada masyarakat.
2. Implementasi kebijakan adalah suatu proses pelaksanaan suatu kebijakan baik oleh pemerintah ataupun swasta setelah kebijakan tersebut ditetapkan guna mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal ini merujuk pada pendapat Van Meter dan Van Horn (1975) yang mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok baik itu pemerintah ataupun swasta untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan tersebut termasuk usaha untuk mengubah keputusan menjadi tindakan operasional. Tahap implementasi

kebijakan hanya dapat dimulai ketika tujuan dan sasaran kebijakan telah ditetapkan atau diidentifikasi sebelumnya oleh keputusan kebijakan. Sehingga tahap implementasi hanya dapat terjadi ketika undang-undang atau regulasi yang mengatur kebijakan tersebut telah ditetapkan serta disediakan dana untuk pembiayaan tindakan implementasi tersebut.

3. Model Implementasi Kebijakan. Model adalah suatu alat yang dapat digunakan untuk mempermudah peneliti untuk mengkaji serta meneliti suatu kebijakan publik. Model implementasi kebijakan adalah alat yang digunakan untuk menggambarkan faktor-faktor .yang .berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan serta menyederhanakan pemahaman.
4. Anak adalah penduduk yang berusia di bawah delapan belas tahun termasuk anak yang masih di dalam kandungan. Anak memiliki hak yang melekat dalam dirinya, sehingga negara wajib memenuhi hak-hak anak tersebut.
5. Kartu identitas anak adalah kartu identitas resmi untuk anak usia 0-17 tahun kurang satu hari dan belum menikah. Implementasi kebijakan terkait penerbitan kartu identitas anak merupakan salah satu bentuk upaya peningkatan pendataan, perlindungan, serta pelayanan publik untuk anak yang penerbitannya dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota.
6. Pelayanan Publik adalah suatu kegiatan yang memberi pelayanan kepada seseorang atau sekelompok orang (masyarakat) untuk memenuhi kebutuhan penerima layanan dan diatur dengan pedoman atau cara pelayanan.

I.7 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan bagian dari metodologi penelitian. Metodologi penelitian adalah studi tentang metode penelitian yang dapat digunakan sehingga dapat menghasilkan pengetahuan baru. Di dalam metodologi penelitian tidak hanya mencakup metode penelitian saja namun juga pertanyaan

penelitian, latar belakang penelitian, hipotesis, pengumpulan data, analisis data, penafsiran data atau informasi dan kesimpulan beserta saran atau rekomendasi. Metode penelitian adalah kumpulan prosedur, skema, dan algoritma yang digunakan sebagai instrumen atau alat ukur dalam pelaksanaan penelitian. Segala metode yang digunakan peneliti selama penelitian adalah metode penelitian (Kris. H. Timothius, 2017: 5).

Metode penelitian disesuaikan dengan tujuan yang dilakukan oleh peneliti. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan objek penelitian melalui sikap, pandangan, perasaan, dan perilaku individu atau kelompok yang diteliti, sehingga metode yang dipilih dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Bogdan dan Taylor (1975) dalam Lexy J. Moleong (2018: 4) mengatakan bahwa metode kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan maupun tindakan atau perilaku dari yang dapat diamati dari orang-orang yang diteliti.

Metode penelitian kualitatif dipilih karena tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana realitas implementasi kebijakan program Kartu Identitas Anak di Kota Blitar, faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak, serta faktor menghambat proses implementasi kebijakan tersebut. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mengetahui apa-apa saja yang ada dibalik proses implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak, yang mana selama lima tahun tahun pelaksanaannya masih belum merata. Hal ini menjadi salah satu pertimbangan penulis untuk melakukan penelitian tentang implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak di Kota Blitar.

I.7.1 Fokus Penelitian

Suatu masalah yang bersifat terlalu umum serta jumlahnya yang banyak akan memberikan kesulitan pada penelitian jika suatu masalah sejak awal tidak difokuskan. Memfokuskan berarti memilih atau menentukan masalah dan menguraikan masalah umum menjadi masalah yang spesifik. Dalam penelitian kualitatif, masalah bertumpu pada suatu fokus. Fokus yang dimaksud disini adalah pembatasan masalah. Dalam

suatu penelitian, pembatasan masalah dimaksudkan agar mengetahui dengan jelas batasan mana saja atau ruang lingkup yang akan diteliti agar sasaran penelitian tidak terlalu luas. Spradley (1980 22-23) dalam Anggito Albi dan Johan Setyawan (2018: 52) mengatakan bahwa “*A focused refer to a single cultural domain or a few related domain*” yang berarti bahwa fokus itu adalah domain tunggal atau beberapa domain yang terkait dari situasi sosial. Dengan penetapan fokus penelitian, maka akan dapat membantu peneliti dalam membatasi penelitian serta dapat membantu peneliti untuk mengidentifikasi data-data mana yang dibutuhkan yang relevan bagi penelitian. Berdasarkan beberapa hal tersebut, penelitian ini berfokus pada:

1. Implementasi kebijakan kartu identitas anak di Kota Blitar.
2. Faktor penghambat dari implementasi kebijakan kartu identitas anak di Kota Blitar.

I.7.2 Tipe Atau Jenis Penelitian

Menurut John W. Creswell (2016: 249), penelitian kualitatif adalah penelitian yang berusaha untuk membangun makna tentang suatu fenomena berdasarkan pandangan pihak yang terlibat atau berpartisipasi (partisipan). Lebih lanjut Jane Richie (Moleong, 2018: 6) mengungkapkan bahwa penelitian kualitatif merupakan upaya penyajian dunia sosial dan perspektifnya di dalam dunia baik dari segi konsep, perilaku, persepsi, maupun persoalan dari manusia yang diteliti.

Penelitian kualitatif terkait dengan fenomena kualitatif dicirikan oleh Kris H. Timotius (2017: 11) sebagai berikut:

1. Tidak menggunakan angka (Numerik).
2. Deskriptif, menggunakan alasan dan kata-kata (kalimat).
3. Sangat sesuai untuk penelitian eksplorasi.

Tipe penelitian dalam penelitian ini adalah tipe deskriptif. Tipe penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan satu atau lebih variabel tanpa perlu mencari atau membandingkan hubungan antar variabel. Kris H. Timotius. (2017: 16) menjelaskan bahwa Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan gambaran tentang fakta atau populasi tertentu secara sistematis, aktual, dan cermat.

Penelitian kualitatif menghasilkan data yang bersifat deskriptif, sehingga data yang didapatkan adalah data yang berupa kata-kata dan gambar yang diperoleh dari transkrip wawancara, catatan, foto, *video-tape*, dokumen pribadi, dokumen resmi, memo, serta dokumen lainnya, sehingga menghasilkan prosedur analisis yang tidak menggunakan statistik atau cara kuantifikasi lainnya.

I.7.3 Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di Kota Blitar Provinsi Jawa Timur. Kota Blitar adalah salah satu kota yang ditunjuk sebagai pelaksana program Kartu Identitas Anak. Namun hingga tahun 2020, masih banyak anak usia 0-17 tahun kurang satu hari di Kota Blitar belum memiliki KIA. Lokasi ini dipilih karena berkaitan dengan permasalahan penelitian.

I.7.4 Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada masa pandemi covid-19. Pada tahun 2020 pelayanan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil lebih di arahkan ke pelayanan online melalui aplikasi e-SIPAK. Namun angka penerbitan KIA justru mengalami penurunan sebesar 47,30 persen dibandingkan dengan angka penerbitan KIA tahun 2019. Disisi lain pelayanan penerbitan KIA secara kolektif di sekolah-sekolah sementara dihentikan untuk menghindari kerumunan yang dapat meningkatkan penyebaran covid-19.

I.7.5 Teknik Penentuan Informan

Informan adalah seseorang yang memiliki informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian. Menurut Lincoln dan Guba (1985) dalam Lexy J. Moleong (2018: 132), informan dapat membantu peneliti untuk membenamkan diri dalam konteks setempat dengan cepat, terutama bagi peneliti yang belum mengalami latihan etnografi. Menurut Lexy J. Moleong (2018: 133), cara untuk menentukan informan dapat dilakukan melalui keterangan orang yang memiliki wewenang formal maupun informal serta wawancara pendahuluan yang dilakukan oleh peneliti.

Penelitian ini menggunakan teknik penentuan informan dengan cara *purposive*. *Purposive* adalah teknik penentuan informan dengan beberapa pertimbangan tertentu. Dalam pengertian ini informan dipilih dengan pertimbangan bahwa informan tersebut adalah seseorang yang mengetahui tentang informasi dan juga bertanggung jawab dalam mengimplementasikan kebijakan KIA dari pihak Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Blitar, masyarakat, LSM SAPUAN serta 2 lembaga lain seperti Dinas Pendidikan Kota Blitar dan Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan KB. Adapun informan yang dipilih dengan teknik *purposive* dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

❖ Klasifikasi dan Identitas Informan

1. Informan dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Blitar

Tabel I. 10 Informan dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Blitar

No.	Nama	Profesi/Jabatan	Pendidikan
1.	Bapak Imam Muslim	Plt. Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	Magister (S2)
2.	Bapak Pendik Dwi Prasetyo	Plt. Kepala Bidang Pelayanan Pendaftaran Penduduk	Diploma IV
3.	Ibu Mar'atus Shalikhah	Kepala Seksi Identitas Penduduk	Sarjana (S1)
4.	Ibu Sri Rahayu Waniningsih	Kepala Seksi Pengolahan Informasi Adminduk	Sarjana (S1)
5.	Ibu Lutfia	Kepala Seksi Pindah Datang	Sarjana (S1)
6.	Bapak Sukijanto	Staf Kependudukan	SMA
7.	Bapak Kuswanto	Staf Kependudukan	SMA
8.	Mbak Ida Rahayu	Analisi Pelayanan Publik	Sarjana (S1)

(Sumber: Hasil Wawancara)

Tabel I.10 di atas adalah data informan yang berasal dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Blitar. Informan dipilih karena dinilai mengetahui informasi terkait implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak. Informan pertama adalah Bapak Imam Muslim selaku Plt. Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Blitar. Kepala Dinas adalah pemimpin yang bertugas dan bertanggung jawab dalam mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat dan diputuskan, salah satunya adalah implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak. Pemimpin memiliki kekuasaan dan wewenang untuk mengarahkan kegiatan anggotanya dalam penyelenggaraan urusan di bidang administrasi kependudukan. Oleh karena itu, peran Kepala Dinas menjadi sangat penting dalam implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak. Informan kedua adalah Bapak Pendik Dwi Prasetyo selaku Plt. Kepala Bidang Pelayanan

Pendaftaran Penduduk Dalam Perwali Kota Blitar, salah satu tugas Bidang Pelayanan Pendaftaran Penduduk adalah memberikan pelayanan pendaftaran penduduk dalam sistem SIAK serta pelayanan penerbitan dokumen kependudukan hasil dari pendaftaran penduduk, salah satunya adalah KIA. Informan ketiga adalah Ibu Maratus Shalikhah selaku Kepala Seksi Identitas Penduduk. Salah satu tugas dari Seksi Identitas Penduduk adalah registrasi penduduk yang meliputi, biodata, e-KTP, KIA, dan Kartu Keluarga. Selain itu Seksi Identitas Penduduk juga bertugas untuk verifikasi biodata penduduk. Informan keempat adalah Ibu Sri Rahayu Waningsih selaku Kepala Seksi Pengolahan Informasi Administrasi Kependudukan. Salah satu tugas dari Seksi Pengolahan Informasi Administrasi Kependudukan (PIAK) adalah melaksanakan perekaman data hasil pendaftaran penduduk. Selain itu Seksi PIAK juga menyelenggarakan fasilitasi dan sosialisasi terkait administrasi kependudukan, salah satunya adalah sosialisasi implementasi kebijakan KIA. Informan kelima adalah ibu Lutfia selaku Kepala Seksi Pindah Datang. Dalam pelayanan penerbitan KIA secara jemput bola (mobiling). Dalam pelayanan mobiling tersebut, KASI Pindah Datang bertugas sebagai verivikator lapangan. Pelayanan mobiling tidak hanya memberikan pelayanan penerbitan e-KTP namun juga pelayanan perubahan dokumen Kartu Keluarga, pembuatan surat pindah datamng,, akta kelahiran, serta KIA. Informan keenam dan ketujuh adalah Bapak Sukijanto dan Bapak Kuswadi selaku staf kependudukan yang membantu dalam proses pelayanan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil. Informan kedelapan adalah Mbak Ida selaku Analis Pelayanan Publik Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Blitar. Pelayanan penerbitan KIA adalah salah satu pelayanan publik yang dilaksanakan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Blitar.

2. Informan dari Dinas Pendidikan Kota Blitar

Tabel I. 11 Informan daari Dinas Pendidikan Kota Blitar

No.	Nama	Profesi/Jabatan	Pendidikan
1.	Ibu Desy Widyaningsih	Kepala Subbagian Program dan Tugas Pembantuan	Sarjana (SI) Bahasa Inggris

Sumber : Hasil Wawancara

Tabel I. 11 di atas menunjukkan bahwa data informan yang berasal dari Dinas Pendidikan. Pemilihan informan ini dilatarbelakangi oleh proses pelayanan penerbitan Kartu Identitas Anak tidak hanya dilaksanakan di lingkungan kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Blitar, namun juga dilakukan secara kolektif di sekolah-sekolah. Dalam pelaksanaan tersebut Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Blitar perlu melakukan komunikasi dan koordinasi dengan Dinas Pendidikan. Selain itu, Dinas Pendidikan dapat membantu menyediakan data bagi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil terkait data anak yang tinggal dan data anak yang bersekolah di Kota Blitar. Data tersebut dapat digunakan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam mendata anak yang wajib memiliki KIA. Informan dari Dinas Pendidikan adalah Ibu Desy Widyaningsih selaku Kepala Subbagian Program dan Tugas Pembantuan. Salah satu tugas dari Subbagian Program dan Tugas Pembantuan adalah melaksanakan pengumpulan dan analisis data sebagai bahan koordinasi dan pembinaan perencanaan program. Selain itu, tugas dari Subbagian Program dan Tugas Pembantuan adalah melakukan pengelolaan data dan informasi Jardiknas, Dapodik, dan Datadik (Renstra Dispendik Tahun 2021-2025, 2021: 24). Peran lainnya dari Dinas Pendidikan adalah dapat membantu siswa dalam membuat KIA dengan cara membantu pengurusan dokumen KIA.

3. Informan dari Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan KB Kota Blitar

Tabel I. 12 Informan dari Dinas Pemberdayaan Perempuan, Pengendalian Penduduk, dan KB Kota Blitar

No.	Nama	Profesi/Jabatan	Pendidikan
1.	Bapak Aris Budiman	Kepala Seksi Data, Evaluasi, dan Monitoring Dinas P3AP2KB	Sarjana (S1) Psikologi

Sumber: Hasil Wawancara

Tabel I. 12 di atas menunjukkan data informan dari Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kota Blitar. Pemilihan informan dari Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Keluarga Berencana Kota Blitar dilatarbelakangi oleh tujuan KIA yakni untuk meningkatkan pendataan, perlindungan anak, serta pelayanan publik untuk anak. Informan dalam penelitian ini adalah Kepala Seksi Data, Eavaluasi, dan Monitoring. Salah satu tugas dari Seksi Data, Evaluasi dan Monitoring, yakni Aris Budiman. Salah satu tugas Seksi Data, Evaluasi, dan Monitoring adalah menyiapkan bahan koordinasi pelaksanaan pendataan dan informasi tentang perlindungan anak dan perempuan. Selain itu, Seksi Data, Evaluasi dan Monitoring adalah melaksanakan pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan penerapan kebijakan pemenuhan hak anak, salah satunya adalah hak sipil (RenstraDP3APKB Tahun 2016-2021, 2016: 22). Hak sipil dalam Konferensi Hak Anak adalah hak anak untuk mendapatkan identitas, hak mempertahankan identitas serta hak untuk mendapatkan kewarganegaraan. Sedangkan KIA adalah suatu kartu yang menunjukkan identitas anak secara nasional dan diakui oleh negara.

4. Informan dari LSM SAPUAN Kota Blitar

Tabel I. 13 Informan Dari LSM SAPUAN Kota Blitar

No.	Nama	Profesi/Jabatan	Pendidikan Terakhir
1.	Ibu Titim Fatmawati	Ketua LSM SAPUAN	Sarjana (S1)

Sumber: Hasil Wawancara

Tabel I.3 menunjukkan informan dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Sahabat Perempuan dan Anak (SAPUAN). LSM SAPUAN merupakan organisasi yang berpartisipasi dan berperan serta dalam mewujudkan hak anak. Selain itu, peran LSM SAPUAN adalah memberikan perlindungan terhadap anak, memperjuangkan kepentingan yang terbaik untuk anak dengan advokasi kebijakan yang dibutuhkan, melakukan komunikasi dan menyediakan informasi terkait hak-hak anak, serta menyediakan layanan langsung untuk anak. Sehingga LSM dapat membantu mensosialisasikan kebijakan yang terkait dengan pemenuhan hak-hak anak, salah satunya adalah pemenuhan hak sipil. Pemenuhan hak sipil anak salah satunya adalah dengan menerbitkan KIA untuk anak. Dukungan stakeholder seperti LSM SAPUAN dapat mendorong keberhasilan implementasi kebijakan KIA.

5. Informan dari Masyarakat Kota Blitar

Tabel I. 14 Informan Dari Masyarakat Kota Blitar

No.	Nama	Profesi/Jabatan	Pendidikan Terakhir	Keterangan
1.	Bapak Hariadi	Pedagang	Sarjana (S1)	Warga Kelurahan Sentul, ayah dari Hadaitana Orvin Al Hijri (10 tahun)
2.	Intan	Siswi SMKN 1 Blitar/ Siswi PKL di Dispendukcapil	SMP	Warga Desa Kolomayan, Kec. Wonodadi
3.	Ibu Sunarti	Ibu Rumah Tangga	SMP	Warga Kelurahan Gedog, ibu dari Ezar (7 tahun)

4.	Ibu Iis	Ibu Rumah Tangga	SMA	Warga Kelurahan Bendogerit, ibu Dimas (14 tahun)
5.	Ibu Dian	Pedagang	SLTA	Warga Kelurahan Bendo, Ibu dari Kevin (12 tahun)
6.	Ibu Srianah	Penjahit	SMP	Warga Kelurahan Tanggung, ibu dari Fatma (12 Tahun)
7.	Ibu Farid	Ibu Rumah Tangga	SMA	Warga Kelurahan Kepanjelor, ibu dari Airin (5,5 tahun)
8.	Ibu Misatun	Pedagang	SD	Warga Kelurahan Sananwetan, nenek dari Savivatin (7 tahun)
9.	Ibu Yuke	Ibu Rumah Tangga	SMK	Warga Kelurahan Turi, ibu dari Nando (5 tahun)
10.	Ibu Susiati	Ibu Rumah Tangga	SMK	Warga Kelurahan Ngadirejo
11.	Ibu Miftakhul Farianza	Pedagang	SMP	Warga Kelurahan Kauman, ibu dari David (15 tahun)
12.	Ibu Liana	Ibu Rumah Tangga	Diploma III	Warga Kelurahan Tangjungsari, ibu dari Rasen (8 tahun)
13.	Riskita Duwika Putri	Siswi SMP 3 Kota Blitar	SD	Warga Kelurahan Tlumpu
14.	Ibu Binti Syafa'ah	Ibu Rumah Tangga	SLTA	Warga Kelurahan Plosokerep, ibu dari Ahmadanizar (16 tahun)
15.	Ibu Yuni Andriani	Ibu Rumah Tangga	SMA	Warga Kelurahan Blitar, ibu dari Aisyah (8 tahun)
16.	Ibu Nanik	Wiraswasta	SLTA	Warga Kelurahan Blitar, ibu dari Happy (8 tahun)

17.	Ibu Asmaul Khusna	Ibu Rumah Tangga	SMA	Warga Keurahan Pakunden, ibu dari Biijanthara (2 tahun)
18.	Ibu Sulishariyani	Pedagang	SMP	Warga Kelurahan Pakunden
19.	Ibu Suharti	Ibu Rumah Tangga	SMK	Warga Kelurahan Rembang, ibu dari Alinda (10 tahun)
20.	Ibu Lestari	Pedagang	SMP	Warga Kelurahan Pakunden, ibu dari Riyu (12 tahun) & Rozaq (8 tahun)
21.	Ibu Sukartingsih	Pedagang	SLTP	Warga Kelurahan Karangtengah, ibu dari Zaviar (1 bulan)

Sumber : Hasil Wawancara

Tabel I.14 menunjukkan data masyarakat Kota Blitar yang menjadi informan dalam implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak. Informan dalam penelitian ini adalah orang tua anak serta anak berusia di bawah 17 tahun. Sebagian besar informan adalah orang tua anak sedangkan satu informan adalah seorang anak berusia 14 tahun. Dalam implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak, anak berusia di bawah 17 tahun merupakan kelompok sasaran primer. Sedangkan orang tua adalah kelompok sasaran sekunder. Pemilihan informan dari kalangan orang tua dilatarbelakangi karena orang tua berkewajiban dan bertanggungjawab dalam mengurus anak, salah satunya adalah mengurus dokumen kependudukan dan pencatatan sipil untuk anak. Misalnya pengurusan KIA dan Akta Kelahiran anak. Anak wajib diberikan identitas sejak kelahirannya. Pemberian identitas yang pertama dilakukan oleh orang tua, yang kemudian identitas tersebut akan diakui oleh negara setelah orang tua membuat KIA dan Akta Kelahiran. Berdasarkan tabel I.14, sebagian besar orang tua adalah

seorang ibu. Dalam budaya patrilineal peran pria masih dominan dalam pemenuhan ekonomi keluarga (Djabu et al., dalam Hanum, 2017). Sedangkan peran perempuan secara normatif berperan sebagai istri yang mengurus anak dan rumah tangga (Arfina dan Nurhamlin dalam Hanum, 2017). Namun seiring perkembangan zaman seorang ibu bisa memiliki peran ganda. Seperti dalam tabel I.14 di atas, informan dari kalangan ibu ada yang bekerja sebagai pedagang, penjahit, dan wirswasta. Adanya perkembangan informasi dan peningkatan intelektual maka terjadi perubahan mindset di masyarakat. Saat ini perempuan tidak hanya mengurus rumah tangga, anak, dan namun juga dapat berpartisipasi aktif dalam peningkatan ekonomi keluarga. Meskipun demikian, seorang ibu yang bekerja dituntut untuk mampu membagi waktunya dalam mengurus rumah tangga, suami, anak, serta pekerjaannya. Dengan demikian, baik ibu yang bekerja ataupun yang hanya mengurus rumah tangga sama-sama beeranggungjawab dan berkewajiban untuk memenuhi hak anak, salah satunya adalah pemenuhan terhadap hak sipil anak. Hak Sipil adalah hak anak untuk mendapatkan identitas yang diakui oleh negara. Identitas anak dapat diakui oleh negara apabila seorang anak memiliki dokumen kependudukan dan pencatatan sipil, yakni KIA dan Akta Kelahiran. Karena seorang ibu bertanggungjawab dalam mengurus anak, maka peran ibu dalam penerbitan KIA untuk anaknya menjadi sangat penting.

I.7.6 Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah pedoman wawancara, alat perekam atau dokumentasi, dan alat-alat tulis. Alat perekam yang atau alat dokumentasi dan alat tulis digunakan peneliti untuk menunjang serta mempermudah peneliti pada saat wawancara guna memperoleh data penelitian yang pada tahap selanjutnya akan dianalisis oleh peneliti.

I.7.7 Teknik Pengumpulan Data

Data adalah suatu kumpulan datum. Datum adalah nilai dari fakta keberadaan sesuatu atau keadaan yang bisa diamati, diukur, maupun dihitung. Data tidak serta merta dapat langsung memberikan informasi yang bermanfaat, sehingga data perlu dianalisis, diklasifikasikan, diseleksi sehingga dapat bermakna. Data dapat diperoleh melalui sumber data seperti objek penelitian, responden atau informan, dokumen-dokumen dipublikasikan maupun tidak (Kris H. Timotius, 2017: 63-64). Pengumpulan data merupakan proses yang penting dalam penelitian, karena penelitian adalah suatu usaha untuk mencari data yang nantinya akan dianalisis dan diinterpretasikan untuk menjawab rumusan permasalahan penelitian. Menurut John W. Creswell (2016: 254), teknik atau prosedur pengumpulan data penelitian kualitatif terdiri dari empat strategi pengumpulan data, yakni. Sebagai berikut:

- Observasi Kualitatif dan Studi.Lapangan

Observasi atau pengamatan dalam penelitian kualitatif adalah kegiatan peneliti untuk langsung turun ke lapangan guna mengamati perilaku serta aktivitas individu-individu yang diteliti di lokasi penelitian. Dalam pengamatan, peneliti merekam atau mencatat (baik secara terstruktur maupun semistruktur) aktivitas atau kegiatan di lokasi penelitian. Peneliti dapat terlibat sebagai non-partisipan maupun partisipan. Pengamatan (observasi) ini bersifat *open ended* dimana peneliti mengajukan pertanyaan umum pada partisipan yang memungkinkan mereka (partisipan) menyampaikan pendapatnya (John W. Creswell, 2016: 254).

- Wawancara Kualitatif

Wawancara dapat dilakukan dengan cara berhadapan (face to face), dengan partisipan, wawancara melalui telepon, ataupun wawancara dalam suatu kelompok tertentu (*focus group interview*) dimana dalam kelompok tersebut terdapat enam hingga delapan partisipan perkelompok. Pertanyaan yang disusun untuk wawancara tersebut adalah pertanyaan-pertanyaan yang secara umum tidak terstruktur (*instructured*) dan bersifat terbuka (*open-ended*) yang dirancang untuk menggali pandangan atau opini partisipan (John W. Creswell, 2016: 254). Wawancara dalam penelitian ini dilakukan secara langsung dengan cara berhadapan antara peneliti dengan informan.

- Dokumen kualitatif

Dalam proses penelitian peneliti dapat mengumpulkan dokumen kualitatif yang berupa dokumen publik seperti koran, makalah, laporan kantor, dsb). Penelitian ini juga menggunakan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan kebijakan Kartu Identitas Anak yang meliputi informasi dari website pemerintah yakni dari Sistem Penyajian Data Kependudukan Kota Blitar (SIMPEDAK), laporan kinerja pemerintah, SOP Administrasi KIA Dispendukcapil Kota Blitar, laporan pengaduan, surat kabar online serta sumber-sumber lain yang sesuai dan mendukung penelitian.

- Audio dan Visual Kualitatif

Strategi pengumpulan data dengan menggunakan alat audio dan visual ini dapat berupa foto, objek seni, videotape, atau segala jenis suara atau bunyi. Data yang didapat dengan menggunakan audio dan visual adalah berupa rekaman. Data berbentuk materi audio dan visual

dapat menunjukkan keadaan sebenarnya di lapangan atau paling tidak dapat digunakan untuk mendukung penelitian. Audio dan visual dalam penelitian ini adalah berupa rekaman hasil wawancara dan dokumentasi pelaksanaan kebijakan Kartu Identitas Anak yang dilakukan pada saat penelitian.

I.7.8 Teknik Analisis Data

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif sehingga analisis data yang dilakukan adalah analisis data kualitatif. Dalam Lexy J. Moleong (2018: 248), Bogdan dan Biklen (1982) mengatakan bahwa analisis data kualitatif merupakan suatu upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensistensiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada pihak lain.

Analisis data kualitatif menurut Miles, Matthew B., A. Michael Huberman, dan Johnny Saldana (2014), terdiri tiga komponen kegiatan, yaitu: a) Kondensasi Data (*Data Condensation*), 2) Penyajian Data (*Data Display*), 3) Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi (*Drawing and Verifying Conclusions*). Berikut penjelasan tiga komponen tersebut:

1. Kondensasi Data (*Data Condensation*)

Kondensasi data merujuk pada proses pemilihan, pemfokusan, penyederhanaan, pengabstrakan, dan/atau mentransformasikan data yang muncul dari catatan tertulis yang diperoleh dari lapangan, transkrip wawancara, dokumen, dan bahan-bahan empiris lainnya. Selama proses penelitian kualitatif, kondensasi data terjadi secara terus menerus. Sebagai proses pengumpulan data, kondensasi data terdiri dari

penulisan ringkasan, pengkodean, pengembangan tema, membuat kategori, dan penulisan memo analisis. Proses kondensasi atau transformasi tetap berlanjut setelah kerja lapangan selesai hingga laporan akhir selesai. Kondensasi data adalah bagian dari proses analisis. Kondensasi data merupakan suatu bentuk analisis yang mempertajam, menyortir, memfokuskan, membuang, serta mengatur data agar dapat ditarik kesimpulan akhir dan diverifikasi.

2. Penyajian Data (*Data Display*)

Penyajian Data (*Data Display*) adalah proses analisis tahap dua. Penyajian data adalah proses yang membantu untuk memahami kasus dan menjadi acuan untuk mengambil suatu tindakan yang didasarkan pada pemahaman serta analisis sajian data. Penyajian data dapat terdiri dari beberapa jenis seperti matriks, grafik, bagan, serta jaringan. Semuanya dirancang untuk mengumpulkan informasi yang terorganisir dan mudah diakses, sehingga analisis dapat lebih mudah memahami apa yang terjadi dan lebih untuk menarik kesimpulan.

3. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi (*Drawing And Verifying Conclusion*)

Sejak awal pengumpulan data, analisis (peneliti) mulai menginterpretasikan data dengan melihat pola, penjelasan, hubungan sebab akibat, dan proposisi. Kesimpulan awal yang ditemukan oleh peneliti bersifat temporer (sementara), yang nantinya akan diverifikasi. Kesimpulan dapat berubah apabila penemuan di lapangan tidak mendukung. Sebaliknya apabila kesimpulan yang ditentukan pada tahap awal didukung oleh temuan di lapangan yang konsisten, relevan dan

valid maka penarikan kesimpulan yang ditemukan adalah kesimpulan yang kredibel. Penelitian ini membahas tentang implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak di Kota Blitar, sehingga nantinya penelitian ini akan menarik kesimpulan yang dijelaskan dengan rinci dan ringkas tentang pelaksanaan kebijakan tersebut di Kota Blitar.

I.7.9 Teknik Uji Keabsahan Data

Temuan data dalam penelitian kualitatif dapat dikatakan valid jika yang dilaporkan oleh peneliti merupakan apa yang senyatanya terjadi di lapangan. Tiga kriteria untuk uji keabsahan data menurut Creswell (2016, 269) meliputi derajat kepercayaan (*trustworthiness*), autensitas (*authencity*), dan kredibilitas (*credibility*). Penelitian ini menggunakan teknik triangulasi.

Menurut Lexy J. Moleong (2018: 330), teknik pemeriksaan keabsahan data dengan memanfaatkan suatu hal lain di luar data itu untuk mengecek atau membandingkan data adalah teknik triangulasi. Demzi (1978) dalam Lexy J. Moleong (2018: 330) menyebut empat. Jenis triangulasi yakni teknik pemeriksaan data dengan memanfaatkan sumber, metode, penyidik, dan teor.

Penelitian ini menggunakan teknik triangulasi dengan sumber. Menurut Patton (1987: 331) dalam Lexy J. Moleong (2018: 330-331) dimana teknik ini berusaha membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu serta alat yang berlainan dalam penelitian kualitatif. Berikut adalah cara untuk melakukan teknik. Triangulasi dengan sumber:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil dari wawancara dengan objek penelitian.
2. Membandingkan apa yang dikatakan oleh orang (objek penelitian) di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi.

3. Membandingkan apa yang dikatakan orang terkait situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu
4. Membandingkan keadaan dan pandangan seseorang dengan pendapat dan pandangan dari orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, serta orang pemerintahan.
5. Membandingkan hasil dari wawancara dengan isi suatu dokumen yang terkait.