

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Kebijakan Publik**

Berbicara kebijakan publik tidak terlepas dari masalah publik. Masalah publik adalah masalah yang berdampak luas pada kehidupan publik yang terus meningkat dan beragam sejalan dengan pertumbuhan penduduk yang semakin pesat dan mencakup konsekuensi bagi orang-orang yang tidak secara langsung terlibat serta membutuhkan penanganan yang cepat dan akurat oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan publik merupakan agenda kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah yang merupakan tanggapan terhadap masalah-masalah publik. Dalam perumusan kebijakan, pemerintah harus memperhatikan masukan-masukan dari berbagai elemen masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan untuk menghasilkan kebijakan yang tepat dan dapat diterima semua pihak. Jadi dalam menyelesaikan masalah publik yang sangat terpenting adalah hubungan normative antara pejabat publik dengan masyarakatnya, yang berarti bahwa pejabat publik harus memahami kebutuhan masyarakat yang dipimpinnya.

Kumorotomo ( 1999 ; 105 ) membahas ukuran-ukuran normative yang terdapat dalam interaksi antara penguasa, penyelenggara atau administrasi negara dengan masyarakat umum serta bagaimana seharusnya kebijakan publik itu dilaksanakan. Adapun ukuran normative tersebut adalah keadilan sosial, partisipasi dan aspirasi warga negara, masalah-masalah lingkungan, pelayanan umum, moral individu dan moral kelompok serta pertanggung jawaban administrasi dan analisis etis.

Kumorotomo ( 1999 ; 105 ) merangkum secara ringkas keterangan dari ukuran normative tersebut sebagai berikut :

**1. Keadilan sosial.**

Tolok ukur keberhasilan pranata publik adalah terwujudnya keadilan sosial yakni suatu masyarakat yang seimbang dan teratur sehingga seluruh warga negara memperoleh kesempatan guna membangun suatu kehidupan yang layak dan mereka yang lemah kedudukannya akan mendapat bantuan seperlunya.

**2. Partisipasi dan aspirasi warga negara.**

Pejabat-pejabat publik dalam mengambil kebijakan harus memperhatikan aspirasi masyarakatnya agar memperoleh dukungan dan partisipasi warga negara. Dengan demikian resistensi dari warga negara terhadap suatu kebijakan yang telah ditetapkan pejabat publik akan semakin berkurang dan bahkan warga negara akan menunjukkan partisipasi yang aktif terhadap pelaksanaan suatu kebijakan publik.

**3. Masalah-masalah lingkungan.**

Pejabat publik dalam membuat kebijakan juga harus memperhatikan aspek kelestarian lingkungan hidup, karena telah banyak pembangunan yang dilaksanakan dengan mengabaikan aspek lingkungan hidup. Akibatnya telah terjadi kerusakan lingkungan hidup yang cukup parah.

#### 4. Pelayanan umum.

Aparatur publik harus memperhatikan kebutuhan warga negaranya, berupa memberikan pelayanan umum kepada warga negara. Aparatur publik harus sadar betul bahwa mereka adalah pelayan bagi warga negaranya.

#### 5. Moral individu atau moral kelompok.

Dalam melaksanakan tugas sebagai pejabat publik, harus memperhatikan moral individu dan moral kelompok.

#### 6. Pertanggung jawaban administrasi.

Pejabat publik menerima kekuasaan dan kewenangan dari rakyat yang telah memilihnya. Oleh karena itu secara normative pejabat publik tersebut harus mempertanggung jawabkan hasil pekerjaannya kepada rakyat.

Dalam wacana teori terdapat banyak pengertian dan definisi tentang kebijakan publik, sebagaimana pernah dinyatakan oleh para ahli dari sudut pandang masing-masing. Leo Agustino (2006) mengumpulkan berapa pengertian dan definisi kebijakan publik menurut para ahli diantaranya adalah :

Carl J. Frederick (1963 ; 79 ) menyebutkan “ *Public policy is a proposed course of action of person, group or government within a given environment providing obstacle and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or purpose* “kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tertentu dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.

Sedangkan Harold D Laswell dan Abraham Kaplan (1970) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*Public policy is a projected program of goal, values and practice* “ ( Kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah).

M. Irfan Islamy (2000) dalam prinsip-prinsip perumusan kebijakan negara menyebutkan kebijakan publik sebagai serangkaian yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Thomas R Dye ( 1975 ; 1 ) berpendapat “ *Public policy is whatever goverment choose to do or not to do* “ ( Kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan ).

James E. Anderson ( 1979 ; 3 ) menyebutkan “ *Public policies are those policies by governmental bodies and official* “ ( Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah ).

Budi Winarno ( 2002 ; 16-17 ) berpendapat bahwa definisi James Anderson lebih tepat dibanding dengan definisi-definisi kebijakan publik yang lain karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Ditambahkannya pula bahwa masing-masing definisi tersebut memuaskan untuk menjelaskan suatu aspek besar namun besar kemungkinan gagal dalam menjelaskan aspek yang lain, oleh karena itu preposisi yang menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah harus mendapat perhatian

sebaik-baiknya agar kita bisa membedakan kebijakan publik dengan bentuk kebijakan yang lain seperti kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak swasta.

Beberapa definisi kebijakan publik menggambarkan bahwa kebijakan publik itu memiliki banyak dimensi, sehingga untuk memahaminya diperlukan langkah untuk mengidentifikasi karakteristik dari kebijakan publik itu sendiri, seperti yang dikemukakan Solichin Abdul wahab ( 1997 ; 5-7 ) sebagai berikut :

1. Adanya tujuan tertentu yang ingin dicapai yaitu pemecahan masalah publik ( public problem solving ).
2. Adanya tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan.
3. Merupakan fungsi pemerintah sebagai pelayanan publik.
4. Adakalanya berbentuk ketetapan pemerintah yang bersifat negatif yaitu ketetapan untuk tidak melakukan tindakan apa-apa.

Disamping memiliki definisi, James A. Anderson dalam Sutopo Sugiyanto ( 2001 ; 4 ) mengelompokkan jenis-jenis kebijakan publik sebagai berikut :

1. *Substantive and Procedural Policies*

Suatu kebijakan dilihat dari substansinya dan pihak – pihak yang terlibat dalam proses perumusannya.

2. *Distributive, Redistributive and Regulatory Policies*

Suatu kebijakan yang mengatur pemberian pelayanan, pemindahan lokasi hak-hak dan pelarangan/ pembatasan terhadap perbuatan/ tindakan.

### 3. *Material Policy*

Suatu kebijakan yang mengatur pengalokasian atau penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi penerimanya.

### 4. *Public Goods and Private Goods Policy*

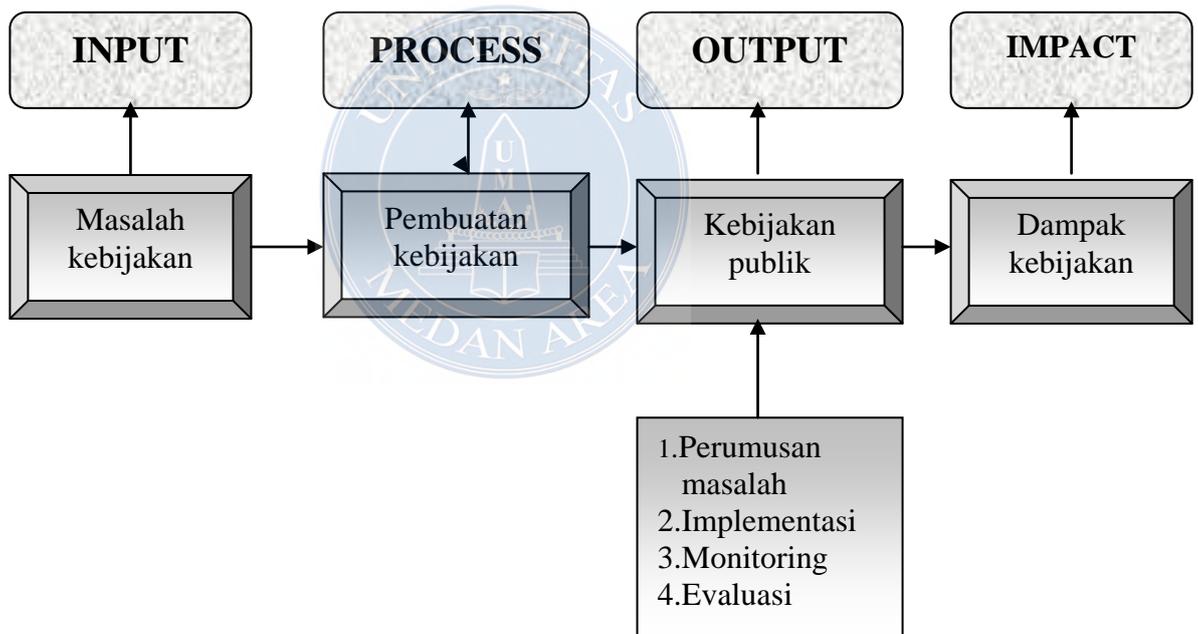
Suatu kebijakan yang mengatur penyediaan barang/ pelayanan-pelayanan oleh pemerintah untuk kepentingan orang banyak dan penyediaan barang-barang/ pelayanan oleh pihak swasta untuk kepentingan individu di pasar bebas dengan imbalan tertentu.

Dari jenis kebijakan tersebut, kebijakan pemerintah dalam pengendalian dan pengawasan muatan lebih dapat digolongkan kepada regulatory policies yang memiliki dampak kepada institusi pelaksana dan masyarakat yang terlibat dalam penyelenggaraan angkutan barang. Dampak kepada institusi pelaksana adalah tanggung jawab dan kewajiban yang harus dilaksanakan secara tegas, sehingga dalam pelaksanaannya menyediakan sumber daya manusia yang berkompeten, handal dan jujur. Dampak terhadap masyarakat seperti terlambatnya pasokan barang dan terjadinya peningkatan harga-harga barang karena kenaikan ongkos angkut barang, sedangkan terhadap penyelenggara angkutan barang adalah penurunan pendapatan karena terbatasnya daya angkut, disamping memiliki efek positif terhadap usia operasional kendaraan.

Sebagai tindakan-tindakan pemerintah, kebijakan publik memiliki sistem tersendiri. Sistem kebijakan publik menurut Bintoro Tjokroamidjojo dan Mustofaadidjaja AR ( 2003 ; 26 ) adalah keseluruhan pola kelembagaan dalam pembuatan kebijakan publik yang melibatkan hubungan diantara 4 elemen yaitu

masalah kebijakan publik, pembuatan kebijakan publik , kebijakan publik dan dampaknya terhadap kelompok sasaran ( target groups ). Ditambahkannya pula bahwa sebagai suatu sistem, maka dalam sistem kebijakan publik dikenal adanya unsur-unsur input, process, output dan impact yang merupakan satu perangkat dengan unsur sistem kebijakan publik serta tahap-tahap dari kebijakan publik yang dapat digambarkan seperti pada gambar berikut :

**Gambar 1**  
**Unsur sistem kebijakan publik dan kaitannya dengan**  
**tahapan proses kebijakan**



Menurut Anderson ( dalam Budi winarno ; 2002, 18 ) konsep kebijakan publik ini mempunyai beberapa implikasi yakni :

1. Kebijakan publik berorientasi pada maksud dan tujuan dan bukan perilaku secara serampangan.

2. Kebijakan publik merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan tersendiri.
3. Kebijakan publik adalah apa yang dilakukan pemerintah dan bukan apa yang diinginkan pemerintah.
4. Kebijakan publik memiliki sifat positif yakni bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu dan memiliki sifat negatif yakni mencakup suatu keputusan pemerintah tetapi tidak untuk melakukan tindakan mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah.

Budi Winarno ( 2002 ; 19 ) menyebutkan bahwa kebijakan publik dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik didasarkan kepada undang-undang dan bersifat otoritatif memiliki sifat memaksa yang apabila dilanggar berarti menghadapi resiko denda, hukuman kurungan atau sanksi sanksi lainnya. Menurut Anderson didalam Budi Winarno ( 2002 ; 19 ) sifat kebijakan publik sebagai arah tindakan dapat dikategorikan dalam beberapa hal seperti :

1. Tuntutan-tuntutan kebijakan ( *policy demand* ) adalah tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh aktor-aktor swasta atau pemerintah, ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah dalam suatu sistem politik. Tuntutan-tuntutan tersebut biasanya diajukan berbagai kelompok dalam masyarakat berupa desakan agar pejabat pemerintah mengambil tindakan atau tidak mengambil tindakan mengenai suatu masalah tertentu.

2. Keputusan kebijakan ( *policy decision* ) adalah keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Termasuk dalam keputusan kebijakan adalah menetapkan undang-undang, memberikan perintah-perintah eksekutif atau pernyataan-pernyataan resmi, mengumumkan peraturan administratif atau membuat interpretasi yuridis terhadap undang-undang.
3. Pernyataan-pernyataan kebijakan ( *policy statements* ) adalah pernyataan-pernyataan resmi atau artikulasi-artikulasi kebijakan publik. Termasuk dalam kegiatan ini adalah undang-undang legislatif, perintah-perintah dan dekrit presiden, peraturan-peraturan administratif dan pengadilan maupun pernyataan-pernyataan atau pidato-pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.
4. Hasil-hasil kebijakan ( *policy output* ) merupakan manifestasi nyata dari kebijakan-kebijakan publik seperti masalah-masalah pembayaran pajak, pembangunan jalan raya, penghilangan hambatan-hambatan perdagangan maupun pemberantasan usaha-usaha penyelundupan barang.
5. Dampak-dampak kebijakan ( *policy outcomes* ) merujuk pada akibat-akibatnya bagi masyarakat baik yang diinginkan atau tidak diinginkan yang berasal dari tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah.

Diterangkannya pula bahwa kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.

Berbeda dengan kebijakan publik, analisis kebijakan publik berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan publik sejak pada tahap pembentukan, substansi dan dampak dari kebijakan-kebijakan publik. Dari pendapat yang dikemukakan diatas, dapatlah disimpulkan bahwa untuk mendapatkan hasil kebijakan publik yang tepat sasaran dan memenuhi keinginan masyarakat, kebijakan publik yang baik adalah yang melakukan analisa pada setiap proses atau tahapan kebijakan publik tersebut.

William N Dunn ( 1998 : 24-25 ) menyebutkan tahap-tahap kebijakan publik meliputi tahap penyusunan agenda, tahap formulasi kebijakan, tahap adopsi kebijakan, tahap implementasi kebijakan dan tahap penilaian ( evaluasi ) kebijakan. Tahapan tersebut tergambar dalam gambar berikut :

**Gambar 2**  
**Tahapan kebijakan publik**



Sumber : Budi winarno, 2002

## 2.2. Tujuan Kebijakan Publik

Setiap hal di dunia pasti ada tujuannya demikian pula dengan kebijakan publik, walaupun dari berbagai literatur yang membahas mengenai kebijakan

publik, terdapat sedikit penjelasan mengenai tujuan kebijakan publik. Menurut kamus bahasa Indonesia (Zulfajri dan Senja, 832) arti kata tujuan adalah haluan yang dituju, arah yang dituju, maksud, keinginan dan sebagainya. Dengan demikian tujuan dapat diartikan sebagai keinginan atau arah yang hendak dicapai. Riant Nugroho ( 2006 ; 50 ) menyebutkan kebijakan publik hadir dengan tujuan tertentu yaitu untuk mengatur kehidupan bersama dalam suatu negara untuk mencapai tujuan bersama yang telah disepakati.

Tujuan kebijakan publik pemerintah Indonesia merupakan tindak lanjut dari tujuan negara, yang didalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan secara jelas bahwa ” pemerintah negara melindungi segenap bangsa indonesia dan seluruh tumpah darah indonesia dan untuk memajukan kehidupan bersama, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial “. Pemerintah yang mendapat mandat dari rakyat untuk melaksanakan pemerintahan dalam pembuatan kebijakan publik harus berpedoman kepada tujuan negara tersebut diatas. Riant nugroho ( 2006 ; 51 ) menyebutkan bahwa kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan dan jika cita-cita bangsa indonesia adalah mencapai masyarakat adil dan makmur, maka kebijakan publik adalah seluruh prasarana dan sarana untuk mencapai “ tempat tujuan “ tersebut.

Guna memahami lebih lanjut mengenai tujuan kebijakan publik penulis berpedoman kepada sifat kebijakan publik. Sifat kebijakan publik yang telah dijelaskan penulis pada bagian diatas yang terdiri dari *policy demand, policy decision, policy statement, policy output dan policy outcomes* semuanya bertujuan

untuk menyelesaikan masalah dan mewujudkan keinginan masyarakat. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat diperoleh pengertian bahwa tujuan kebijakan publik tergantung kepada isu-isu atau masalah yang ingin diselesaikan baik berisikan program kegiatan ataupun peraturan yang harus ditegakkan sehingga seluruh permasalahan dan harapan-harapan dalam masyarakat dapat diselesaikan serta diwujudkan pembuat kebijakan sejalan dengan perwujudan tujuan negara.

Kebijakan adalah a means to an end, alat untuk mencapai tujuan dan proses kebijakan harus mampu membuat dan merumuskan tujuan-tujuannya (Edi Suharto, 2006). Sebuah kebijakan tanpa tujuan yang jelas dan tegas, akan menimbulkan masalah seperti penetapan program-program yang berbeda-beda sehingga strategi pencapaiannya menjadi kabur dan pada akhirnya para analis akan menyatakan bahwa pemerintah telah kehilangan arah yang mungkin membawa imbas kepada penurunan tingkat kepercayaan pemerintah terhadap pemerintah.

Edi Suharto (2006) menjelaskan bahwa kebijakan publik dibuat oleh banyak orang dalam suatu rantai pilihan-pilihan yang meliputi analisis, implementasi, evaluasi dan reconsiderasi (pertimbangan kembali) dan koordinasi hanya bisa dilakukan jika tujuan-tujuan kebijakan dinyatakan secara jelas dan terukur. Ditambahkannya lagi bahwa penetapan tujuan merupakan langkah utama dalam proses lingkaran pembuatan kebijakan karena hanya tujuanlah yang dapat memberikan arah dan alasan kepada pilihan-pilihan publik. Tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan juga biasanya sedikit melenceng dikarenakan

adanya akibat-akibat yang terjadi diluar perkiraan dan akibat sampingan (*side effect*) atau yang dikenal dengan istilah externalities atau spillover ini hanya diketahui setelah kebijakan diterapkan (Edi Suharto, 2006). Ditekankannya pula bahwa agar kebijakan terfokus pada tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, pembuatan kebijakan harus dilandasi oleh lingkaran tahapan kebijakan yang meliputi perencanaan dan evaluasi. Dalam rangka mewujudkan kebijakan yang tepat sasaran dan memberikan hasil yang memuaskan perlu dilakukan analisis kebijakan pada setiap tahapan kebijakan, dan khususnya dalam implementasi kebijakan, analisis implementasi kebijakan sebaiknya dilakukan oleh pihak masyarakat diluar pembuat kebijakan demi terpenuhinya hasil yang sesuai dengan realita yang ada, sehingga dapat dijadikan referensi untuk pembuatan kebijakan berikutnya.

### **2.3. Implementasi Kebijakan Publik**

Orang sering beranggapan bahwa implementasi hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh, akan tetapi dalam kenyataannya terlihat bahwa betapapun hebatnya rencana yang telah dibuat, tidak akan ada gunanya apabila tidak direalisasikan dengan baik dan benar serta dilaksanakan oleh pelaku yang benar-benar jujur, memiliki kompetensi yang sesuai dan berkomitmen yang tinggi untuk menghasilkan apa yang menjadi tujuannya dengan memperhatikan rambu-rambu peraturan pemerintah yang berlaku (Yeremias T. Keban, 2004 ; 72). Implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan, bahkan lebih penting

daripada pembuatan kebijakan dan kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana yang tersimpan dalam arsip apabila tidak diimplementasikan ( Solihin Abdul Wahab, 2004; 76 ).

Implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program. Dalam hal ini administrator mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan. Mengorganisir berarti mengatur sumber daya, unit-unit dan metode-metode untuk melaksanakan program. Melakukan interpretasi berkenaan dengan menterjemahkan bahasa atau istilah-istilah program kedalam rencana-rencana dan petunjuk-petunjuk yang dapat diterima dan feasibel. Menerapkan berarti menggunakan instrumen-instrumen , mengerjakan atau memberi pelayanan rutin dan melakukan pembayaran-pembayaran. Dengan demikian implementasi merupakan tahap merealisasikan tujuan –tujuan program ( Y.T Keban , 2004 ; 73 ).

William N Dunn ( 2003 ; 132 ) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu. James P. Lester dan Joseph Stewart ( 2000; 104) menyebutkan Implementasi kebijakan sebagai suatu proses dan suatu hasil, keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian hasil akhir ( output ) yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Sutopo dan Sugiyanto ( 2001 ; 28 ) berpendapat bahwa tugas implementasi adalah mengembangkan suatu struktur hubungan antara tujuan kebijakan publik yang telah ditetapkan dengan tindakan-tindakan pemerintah untuk merealisasikan tujuan-tujuan tersebut yang berupa hasil kebijakan ( policy outcomes ). Untuk itu

perlu diciptakan suatu sistem yang diharapkan dapat merealisasikan tujuan yakni dengan cara menterjemahkan tujuan-tujuan kebijakan kedalam program-program kegiatan yang mengarah pada pencapaian tujuan kebijakan.

Yeremias T Keban ( 2004 ; 74 ) mengungkapkan bahwa dalam implementasi kebijakan terdapat berbagai hambatan yakni hambatan dari dalam seperti ketersediaan dan kualitas input yang digunakan seperti SDM, Dana, Struktur organisasi, Informasi, sarana dan fasilitas yang dimiliki, serta aturan, sistim dan prosedur yang harus digunakan. Sedangkan hambatan dari luar dapat dibedakan atas semua kekuatan yang berpengaruh langsung atau tidak langsung kepada proses implementasi itu sendiri, seperti Peraturan atau Kebijakan Pemerintah, Kelompok Sasaran, Kecenderungan Ekonomi, Politik dan Kondisi Sosial Budaya.

Hambatan-hambatan yang dikemukakan diatas berpengaruh terhadap keberhasilan dan kegagalan dalam implementasi kebijakan, dan untuk mengetahui faktor-faktor tersebut terhadap implementasi kebijakan diperlukan analisis kebijakan. Analisis kebijakan adalah suatu bentuk analisis yang menyajikan dan menghasilkan informasi sedemikian rupa sehingga dapat memberi landasan dari para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan ( E S Quade dalam William Dunn, 2003 ; 95 ). Sutopo dan Sugiyanto ( 2001 ; 37 ) menyimpulkan analisis kebijakan publik adalah :

1. Penelitian untuk mendapatkan data dan informasi yang berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi.

2. Mencari dan mengkaji berbagai alternatif pemecahan masalah-masalah atau pencapaian tujuan.
3. Proses penelitian, pengkajian kebijakan dilakukan melalui multi disiplin ilmu. Ditambahkannya bahwa tujuan analisis kebijakan adalah memberikan informasi kepada pembuat kebijakan yang dapat dipergunakan untuk memecahkan masalah-masalah masyarakat disamping dapat meningkatkan kualitas kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Amir Santoso dalam tulisannya pada jurnal ilmu politik (Sutopo dan Sugiyanto, 2001 ; 39 ) menjelaskan tentang adanya tiga aspek analisis kebijakan publik yakni analisis mengenai perumusan kebijakan publik, analisis mengenai implementasi kebijakan dan analisis mengenai evaluasi kebijakan. Khusus mengenai analisis implementasi kebijakan dijelaskannya bahwa analisis implementasi kebijakan mencoba mempelajari sebab-sebab keberhasilan atau kegagalan kebijakan publik melalui pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti masalah kepemimpinan dan interaksi politik diantara pelaksana kebijakan, dan menjawab berbagai pertanyaan seperti :

1. Bagaimana cara kebijakan di implementasikan ?
2. Siapa saja yang dilibatkan dalam proses implementasi tersebut ?
3. Bagaimana interaksi antara orang-orang atau kelompok kelompok yang terlibat dalam implementasi kebijakan itu ?
4. Bagaimana cara atasan mengawasi bawahan dan bagaimana mengkoordinasikannya ?

5. Bagaimana tanggapan target group terhadap kebijakan tersebut ?

Hogwood dan Gunn (1986) didalam Sutopo dan Sugiyanto ( 2001 ; 28 ) menyebutkan kebijakan publik mengandung resiko untuk mengalami kegagalan, dan kegagalan dikategorikan menjadi 2 (dua) yaitu *non implementation* (tidak dapat di implementasikan) seperti kebijakan menteri keuangan yang mengenakan pajak sebesar 5 % untuk penukaran Rupiah ke US \$ yang ternyata tiga hari kemudian kebijakan tersebut dicabut dan *unsuccesfull implementation* (implementasi yang kurang berhasil) seperti kebijakan pemungutan retribusi/pajak televisi yang pelaksanaannya tersendat-sendat. Dijelaskannya pula bahwa secara umum tugas implementasi adalah mengembangkan suatu struktur hubungan antara tujuan kebijakan publik yang telah ditetapkan dengan tindakan-tindakan pemerintah untuk merealisasikan tujuan-tujuan tersebut yang berupa hasil kebijakan ( *policy out comes* ). George Edward III dalam Budi Winarno ( 2002 ; 125 ) menyatakan studi implementasi kebijakan adalah tahapan krusial bagi *public administration dan public policy*. Dijelaskannya pula bahwa Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Begitu pula jika suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Hingga saat ini tidak ada teori yang dapat digunakan untuk menyelidiki implementasi kebijakan ( Budi Winarno, 2002 ; 106 ). Oleh karena itu, untuk memahami implementasi kebijakan hanya dapat digunakan melalui pendekatan prosedur kebijakan yang bersifat top down dan bottom up. Inti pendekatan top down adalah sejauh mana tindakan para pelaksana (administratur dan birokrat ) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat ( Leo Agustino, 2006 ; 140 ). Masing-masing pendekatan mengajukan model-model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasilnya. Penulis hanya mengemukakan 2 ( dua ) model pendekatan implementasi kebijakan publik yang dikemukakan para ahli yakni Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn serta George Edward III (1980). Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1988) menyatakan untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara yang bersifat formal dengan sempurna (perfect implementation ) maka diperlukan beberapa persyaratan sebagai berikut :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/ instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/ kendala yang serius.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.

6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Dalam mengkaji implementasi kebijakan, George Edward III mengajukan pertanyaan yakni prakondisi-pra kondisi apa yang diperlukan suatu implementasi kebijakan berhasil dan hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi kebijakan gagal. Untuk menjawab pertanyaan tersebut Edward menetapkan faktor-faktor atau variabel-variabel yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Faktor-faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu atau menghambat implementasi kebijakan maka pendekatan yang ideal adalah dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan membahas semua faktor atau variabel yang meliputi :

1. Komunikasi

Faktor ini merupakan persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif karena mereka yang melaksanakan kebijakan harus mengetahui apa yang mereka lakukan dan dilakukan oleh personil yang tepat pula. Penyampaian materi kebijakan dan petunjuk-petunjuk pelaksanaannya yang dilakukan melalui saluran-saluran komunikasi yang konsisten dan berisikan

informasi atau perintah yang jelas serta dimengerti dan dipahami oleh para pelaksana sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda.

## 2. Sumber-Sumber

Perintah-perintah implementasi kebijakan yang telah diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten memerlukan sumber-sumber daya yakni staf dan sarana serta prasarana pendukung. Implementasi kebijakan akan berjalan efektif jika tersedianya staf dalam jumlah yang memadai serta memiliki keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugasnya disertai dengan wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan guna melaksanakan pelayanan publik.

## 3. Kecenderungan-kecenderungan

Keberhasilan implementasi kebijakan menurut variabel ini terlihat dari dukungan para pelaksana melalui sikap dan tingkah lakunya. Para pemimpin pelaksana kebijakan harus melakukan evaluasi dan perbaikan pola perekrutan, penempatan, pengawasan, dan pemberian insentif terhadap pelaksana kebijakan sehingga kecenderungan-kecenderungan penolakan implementasi kebijakan dapat menjadi dukungan tercapainya tujuan kebijakan.

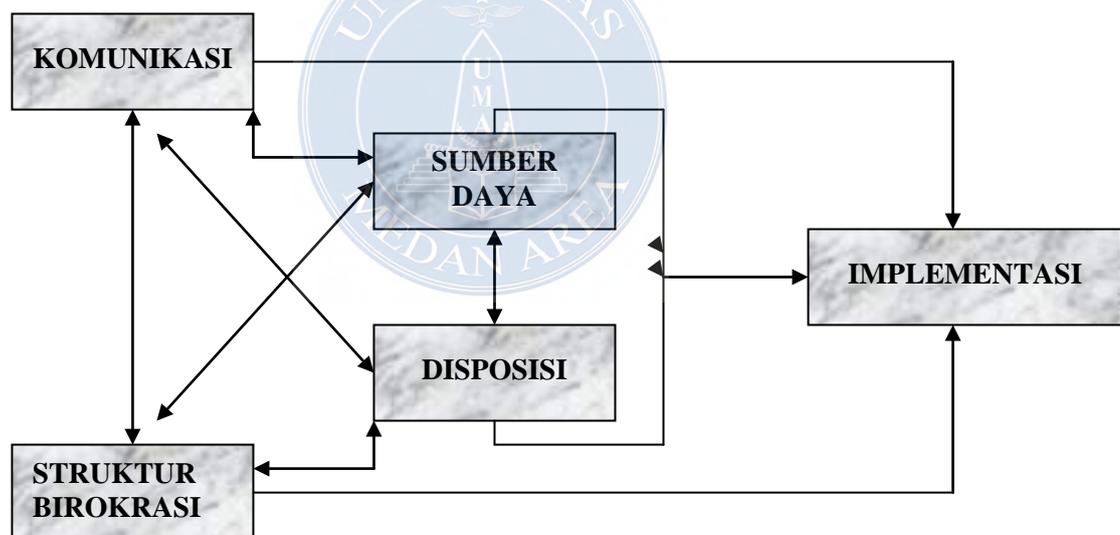
## 4. Struktur birokrasi

Implementasi kebijakan harus didukung oleh struktur birokrasi. Aspek struktur birokrasi yang paling mendasar untuk terselenggaranya pelaksanaan tugas adalah terdapatnya standar operasional pelaksanaan tugas ( Standard Operating Procedure/ SOP ). SOP ini bertujuan untuk menyeragamkan cara tindak para pelaksana kebijakan dalam suatu organisasi. SOP harus

disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi waktu pelaksanaan tugas, sehingga tidak menjadikan SOP sebagai penghambat implementasi kebijakan. Dengan demikian faktor struktur birokrasi menginginkan terdapatnya struktur organisasi yang sesuai untuk pelaksanaan kebijakan yang didukung oleh standar operasional pelaksanaan tugas (Standard Operating Procedure), sehingga terdapat keseragaman pola tindakan dalam penerapan kebijakan.

Model pendekatan implementasi kebijakan publik menurut George Edward III (1980) tergambar pada gambar berikut :

**Gambar 3**  
**Model Implementasi Kebijakan Publik menurut George Edward III**



Sumber : George Edward III, 1980

Implementasi kebijakan merupakan proses yang sangat penting dalam proses kebijakan publik, karena tanpa adanya adanya implementasi kebijakan maka sebuah kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan diatas meja para pimpinan birokrat. Leo Agustino( 2006; 138 ) menyebutkan dalam prakteknya

implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Kerumitan proses implementasi itu dinyatakan Eugene Bardach ( 1991; 3 ) sebagai berikut :

“ Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengesankan bagi para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk yang mereka anggap klien “.

#### **2.4. Good Governance Dalam Kebijakan Publik**

Pada sekitar 1990 an menjelang berlangsungnya reformasi politik di Indonesia, beberapa lembaga internasional seperti UNDP dan World Bank memperkenalkan terminologi baru yang disebut sebagai good public governance atau good Governance (Samodra Wibawa, 2005 ; 359). Reformasi adalah suatu usaha untuk melakukan perubahan-perubahan pokok dalam suatu sistem birokrasi yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku dan keberadaan atau kebiasaan yang telah lama ( Khan, 1981 dalam Warsito Utomo, 2007 ; 60 ). Reformasi yang dimulai pada tahun 1998 membawa konsep good governance yang harus dilakukan oleh para birokrat dalam pelaksanaan tugasnya. Arti Good Governance tidak terdapat dalam kamus standar bahasa Indonesia demikian pula dalam kamus standar bahasa Inggris. Guna kejelasan pengertian good governance dilakukan pemilahan arti dari masing-masing kata tersebut.

Governance dalam bahasa Indonesia disebut pemerintahan yang berarti tindakan, fakta, pola dari kegiatan atau penyelenggaraan pemerintahan (Ashari dan Fernanda, 2001 ; 51). Istilah pemerintahan berkembang dan menjadi populer dengan sebutan pemerintahan, sedangkan praktek terbaiknya disebut pemerintahan yang baik atau good governance (Ashari dan Fernanda, 2001 ; 52). Kata good governance atau pemerintahan yang baik seolah menegaskan bahwa tidak adanya iklim pemerintahan yang baik di negara ini. Kata good governance dapat ditemukan dalam perundangan diantaranya dalam peraturan pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Diklat Jabatan PNS.

Dalam artikel tentang good governance yang dikeluarkan Departemen Dalam Negeri tertanggal 6 Juli 2006 disebutkan pengertian good governance menurut world bank yakni penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political framework bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Lembaga administrasi negara ( 2000 ), mengindonesiakan Good Governance sebagai pemerintahan yang baik dan mendefinisikan Good Governance sebagai penyelenggaraan negara yang solid dan bertanggung jawab ,serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat.

Karakteristik pemerintahan yang baik sebagai suatu prinsip dikemukakan dalam rencana strategis Lembaga Administrasi Negara tahun 2000-

2004 dimana disebutkan perlunya pendekatan baru dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan yang terarah pada terwujudnya pemerintahan yang baik (*Good Governance*) yakni proses pengelolaan pemerintahan yang demokratis, profesional, menjunjung tinggi supremasi hukum dan HAM, desentralistik, partisipatif, transparan, berkeadilan, bersih dan akuntabel, selain berdaya guna, berhasil guna dan berorientasi pada peningkatan daya saing bangsa. Memahami *good governance* harus melalui pemahaman terhadap prinsip-prinsip didalamnya. Bertolak dari hal tersebut akan didapatkan tolok ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik atau buruknya pemerintahan bisa dinilai bila ia telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *good governance*. *United Nation Development Program* ( 1997 ) mengemukakan bahwa karakteristik atau prinsip-prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah meliputi :

#### 1. Partisipasi ( *Participation* )

Semua warga masyarakat harus mempunyai hak suara yang sama dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing. Partisipasi yang luas ini perlu dibangun dalam suatu tatanan kebebasan berserikat dan berpendapat serta kebebasan untuk berpartisipasi secara konstruktif.

2. Aturan Hukum ( *Rule Of Law* ).

Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan haruslah berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh ( *Impartially* ) terutama aturan hukum tentang hak asasi manusia.

3. Transparansi ( *Transparency* ).

Transparansi harus dibangun dalam kerangka kebebasan aliran informasi. Berbagai proses kelembagaan dan informasi harus dapat diakses secara bebas oleh mereka yang membutuhkannya dan informasinya harus dapat disediakan secara memadai dan mudah dimengerti sehingga dapat digunakan sebagai alat monitoring dan evaluasi.

4. Daya Tanggap ( *Responsiveness* ).

Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan ( *Stake holder* ).

5. Berorientasi Konsensus ( *Consensus Orientation* ).

Pemerintahan yang baik ( *Good Governance* ) akan bertindak sebagai penengah ( *mediator* ) bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesepakatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.

6. Berkeadilan ( *Equity* ).

Pemerintahan yang baik akan memberikan kesempatan yang sama baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.

7. Efektifitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*).

Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber-sumber yang tersedia.

8. Akuntabilitas (*Accountability*).

Para pengambil keputusan ( *decision makers* ) dalam organisasi sektor publik ( pemerintah ) swasta dan masyarakat madani memiliki pertanggung jawaban ( akuntabilitas ) kepada publik ( masyarakat umum ) sebagaimana halnya kepada para pemilik ( *Stake Holder* ). Pertanggung jawaban tersebut berbeda-beda, bergantung apakah jenis keputusan organisasi itu bersifat internal atau bersifat eksternal.

9. Bervisi Strategis (*Strategic Vision*).

Para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good governance*) dan pembangunan manusia (*Human Development*), bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut. Mereka juga memahami aspek-aspek historis, kultural dan kompleksitas sosial yang mendasari perspektif mereka.

Prinsip-prinsip diatas harus memiliki keterkaitan ( *Interrelated* ) satu dengan yang lainnya dan tidak bisa berdiri sendiri untuk terwujudnya pemerintahan yang baik.

Syahrin Naihasy ( 2006 ; 63 ) menyebutkan bahwa dalam pengertian pemerintahan atau *governance* dikaitkan dengan kebijakan publik yang

dilakukan oleh pejabat publik yang berwenang menurut undang-undang adalah sebagai berikut :

1. Dalam mengambil kebijakan publik, harus dimulai dengan adanya komunikasi politik dengan stake holder, sektor swasta dan masyarakat.
2. Kebijakan publik adalah intervensi yang dilakukan pejabat publik sebagai intervensi untuk mengatur dan menertibkan kepentingan masyarakat secara umum.

Riant Nugroho ( 2011; 223 ) menyebutkan peran pemerintah dalam penyelenggaraan negara ibarat manajer yang disewa oleh rakyat untuk menyelenggarakan organisasi negara untuk sebesar-besarnya kemanfaatan rakyat. Kenyataan demikian menunjukkan bahwa pemerintah tidak dapat lagi mengeluarkan kebijakan yang berkenaan dengan kepentingan masyarakat secara semena-mena melainkan harus mengikut sertakan unsur-unsur masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan dalam pembuatan kebijakan publik tersebut. Bappenas melalui situs [good governance-bappenas.go.id](http://good-governance-bappenas.go.id) pada kolom publikasi tentang mengukur penerapan good governance dalam perumusan kebijakan publik menyebutkan, bahwa penyusunan suatu kebijakan publik yang baik harus didasarkan pada prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik melalui :

1. Prinsip keterbukaan (transparansi) atas berbagai proses pengambilan keputusan akan mendorong partisipasi masyarakat dan membuat para penyusun kebijakan publik menjadi bertanggung gugat (accountable) kepada semua pihak yang berkepentingan (stakeholders) dengan proses maupun kegiatan dalam sektor publik. Transparansi adalah sebuah kondisi minimum

bagi partisipasi masyarakat dan merupakan awal dari terwujudnya akuntabilitas.

2. Prinsip partisipatif menunjukkan bahwa masyarakat yang akan memperoleh manfaat dari suatu kebijakan publik harus turut serta didalam proses pengambilan keputusan. Dengan kata lain, masyarakat menikmati faedah kebijakan publik tersebut bukan semata-mata dari hasil (produk) kebijakan tersebut tetapi dari keikutsertaan dalam prosesnya. Prinsip partisipatif dalam penyusunan kebijakan publik membantu terselenggaranya proses perumusan kebijakan yang tepat sesuai dengan kebutuhan, dan memudahkan penentuan prioritas (transparansi).
3. Prinsip akuntabilitas publik menuntut kapasitas para aparat publik untuk dapat membuktikan bahwa setiap tindakan yang mereka ambil ditujukan untuk kepentingan publik, dapat dipertanggungjawabkan kepada stakeholders dengan indikator kinerja dan target yang jelas.

#### **2.5. Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) Berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2013**

Kartu Tanda Penduduk merupakan identitas resmi penduduk serta bukti diri yang saat ini berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bahwa dalam rangka mewujudkan kepemilikan satu Kartu Tanda Penduduk untuk satu penduduk diperlukan kode keamanan dan rekaman elektronik data kependudukan berbasis Nomor Induk Kependudukan. Ini digunakan untuk efektivitas rekaman elektronik pada Kartu Tanda Penduduk berbasis Nomor Induk

Kependudukan, perlu adanya perubahan muatan rekaman sidik jari tangan penduduk ([www.ktp-el.com](http://www.ktp-el.com)).

Proyek KTP-el dilatarbelakangi oleh sistem pembuatan KTP konvensional di Indonesia yang memungkinkan seseorang dapat memiliki lebih dari satu KTP. Hal ini disebabkan belum adanya basis data terpadu yang menghimpun data penduduk dari seluruh Indonesia. Fakta tersebut memberi peluang penduduk yang ingin berbuat curang terhadap negara dengan menduplikasi KTP-nya. Beberapa diantaranya digunakan untuk hal-hal berikut: 1. Menghindari pajak, 2. Memudahkan pembuatan paspor yang tidak dapat dibuat di seluruh kota, 3. Mengamankan korupsi, 4. Menyembunyikan identitas (misalnya oleh para teroris) ([www.ktp-el.com](http://www.ktp-el.com)).

KTP-el didesain dengan metode autentikasi dan pengamanan data tinggi. Hal ini dapat dicapai dengan menanamkan chip di dalam kartu yang memiliki kemampuan autentikasi, enkripsi dan tanda tangan digital. Autentikasi dua arah dilakukan antara kartu elektronik dan perangkat pembacanya agar kartu dan pembaca dapat dipastikan sah. Sementara enkripsi digunakan untuk melindungi data yang tersimpan di dalam kartu elektronik dan tanda tangan digital untuk menjaga integritas data. Di samping itu, KTP-el dilindungi dengan keamanan pencetakan seperti relief text, microtext, filter image, invisible ink dan warna yang berpendar di bawah sinar ultra violet serta anti copy design ([www.ktp-el.com](http://www.ktp-el.com)).

Dalam Pasal 64 Ayat (1) UU No. 24 Tahun 2013, disebutkan bahwa dalam KTP-el dicantumkan gambar lambang Garuda Pancasila dan peta wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, memuat elemen data penduduk, yaitu NIK, nama,

tempat tanggal lahir, laki-laki atau perempuan, agama, status perkawinan, golongan darah, alamat, pekerjaan, kewarganegaraan, pas foto, masa berlaku, tempat dan tanggal dikeluarkan KTP-el, dan tandatangan pemilik KTP-el. Tanda tangan terdigitalisasi penduduk juga disimpan di dalam rekaman elektronik berupa chip. Perekaman sidik jari dilakukan terhadap 10 sidik jari tangan yang disimpan pada basis data dan dua buah sidik jari tangan yaitu jari telunjuk kanan dan kiri pada chip kartu ([www.ktp-el.com](http://www.ktp-el.com)).

Di dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 dijelaskan bahwa penyimpanan dua buah sidik jari telunjuk di dalam chip sesuai dengan standar internasional NISTIR 7123 dan Machine Readable Travel Documents ICAO 9303 serta EU Passport Specification 2006. Bentuk KTP elektronik sesuai dengan ISO 7810 dengan form factor ukuran kartu kredit yaitu 53,98 mm x 85,60 mm. KTP elektronik sebagaimana KTP kertas memiliki masa berlaku 5 tahun. KTP selalu dibawa dan digunakan oleh penduduk dalam kondisi dan cuaca yang beragam serta berbagai aktifitas seperti pertanian, perdagangan, perjalanan dan perkantoran dengan frekuensi penggunaan yang tinggi. Keadaan ini memerlukan ketahanan fisik kartu dan komponennya dalam penggunaan yang sering dan jangka waktu yang lama. Kartu kredit biasanya dibuat dari bahan polyvinyl chloride (PVC) karena diharapkan dapat digunakan selama tiga tahun. Tetapi masa berlaku KTP selama lima tahun memerlukan bahan yang lebih kuat yaitu polyester terephthalate (PET) yang memiliki ketahanan hingga sepuluh tahun.

Chip dapat dipasang pada kartu dengan interface kontak atau nirkontak. Kartu elektronik dengan interface kontak telah banyak diluncurkan untuk keperluan kartu telpon, kartu kredit dan kartu kesehatan (APSCA 2007). Kartu nirkontak mulai banyak digunakan untuk kebutuhan transportasi umum karena kemudahan dan kenyamanan penggunaan dengan cukup menempelkan kartu ke perangkat pembaca tanpa memasukkan kartu ke dalam slot perangkat pembaca (Undang-Undang No. 24 Tahun 2013).

Kartu nirkontak tidak bergesekan langsung dengan perangkat pembaca yang dapat menyebabkan terkikisnya lapisan pelindung chip. Kartu nirkontak juga memiliki daya tahan tinggi karena terlindungi dari kontak langsung lingkungan seperti udara, air dan cairan lainnya. Ia juga terlindung dari karat karena kelembaban udara dan air khususnya di daerah tropis seperti di Indonesia. Oleh karena itu, kartu KTP-el menggunakan interface nirkontak ([www.ktp-el.com](http://www.ktp-el.com)).

Kartu identitas elektronik telah banyak digunakan di negara-negara di Eropa antara lain Austria, Belgia, Estonia, Italia, Finlandia, Serbia, Spanyol dan Swedia, di Timur Tengah yaitu Arab Saudi, Uni Emirat Arab, Mesir dan Maroko, dan di Asia yaitu China. Kartu identitas elektronik Belgia merupakan kartu yang tertanam chip kontak berisi biodata, pas photo dan tanda tangan pemilik kartu dan petugas penerbit kartu. Data identitas dan pas photo (JPEG, 3 KB) ditandatangani secara digital oleh Badan Registrasi Nasional. Chip di dalam kartu juga mampu melakukan tanda tangan digital dan pembangkitan kunci kriptografi ([www.ktp-el.com](http://www.ktp-el.com)).

Uji petik kartu elektronik Belgia dilakukan sejak bulan Maret 2003 dan diluncurkan secara nasional pada bulan September tahun 2004. Kartu identitas elektronik Spanyol memuat biodata, dan gambar biometrik wajah dan sidik jari. Uni Emirat Arab dan Arab Saudi telah menanda tangani perjanjian pada tahun 2007 yang memungkinkan warga negaranya untuk menggunakan kartu identitas elektronik masing-masing warga negaranya untuk perjalanan antar kedua negara tersebut melalui darat, laut dan udara ([www.ktp-el.com](http://www.ktp-el.com)).

China menerapkan kartu identitas penduduk generasi kedua yang menggunakan chip nirkontak berstandar ISO 14443 yang tersimpan di dalamnya biodata dan pas photo pemilik kartu identitas. Kartu identitas elektronik ini mulai diluncurkan pada tahun 2004 bagi penduduk wajib KTP di China yang mencapai jumlah 960 juta jiwa. Kartu identitas elektronik ini dirancang mudah dan murah dalam produksi, dan mudah, teramanakan dan tahan lama dalam penggunaan ([www.ktp-el.com](http://www.ktp-el.com)).

Pada uji petik KTP-el tahun 2009, Ditjen Adminduk yang bekerjasama dengan BPPT, ITB, LSN dan APTIKOM memberikan pelatihan dan pendampingan teknis bagi kegiatan perekaman sidik jari. Saat ini, petugas kecamatan telah dapat mengoperasikan dengan baik dan mandiri kegiatan perekaman sidik jari, pengiriman sidik jari untuk identifikasi 1:N, dan perekaman data ke dalam chip serta verifikasi sidik jari 1:1 hingga KTP-el diserahkan kepada penduduk ([www.ktp-el.com](http://www.ktp-el.com)).

Penerapan awal KTP berbasis NIK yang dilengkapi dengan sidik jari dan chip atau KTP-el merupakan langkah strategis menuju tertib administrasi

kependudukan yang mengamankan adanya identitas tunggal bagi setiap penduduk dan terbangunnya basis data kependudukan yang lengkap dan akurat. KTP-el atau KTP Elektronik adalah dokumen kependudukan yang memuat sistem keamanan / pengendalian baik dari sisi administrasi ataupun teknologi informasi dengan berbasis pada database kependudukan nasional (Undang-Undang No. 24 Tahun 2013).

Penduduk hanya diperbolehkan memiliki 1 (satu) KTP yang tercantum Nomor Induk Kependudukan (NIK). NIK merupakan identitas tunggal setiap penduduk dan berlaku seumur hidup. Nomor NIK yang ada di KTP-el akan dijadikan dasar dalam penerbitan Paspor, Surat Izin Mengemudi (SIM), Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), Polis Asuransi, Sertifikat atas Hak Tanah dan penerbitan dokumen identitas lainnya (Pasal 13 UU No. 24 Tahun 2013). Autentikasi Kartu Identitas (e-ID) biasanya menggunakan biometrik yaitu verifikasi dan validasi sistem melalui pengenalan karakteristik fisik atau tingkah laku manusia. Ada banyak jenis pengamanan dengan cara ini, antara lain sidik jari (fingerprint), retina mata, DNA, bentuk wajah, dan bentuk gigi. Pada KTP-el, yang digunakan adalah sidik jari (Undang-Undang No. 24 Tahun 2013).

Penggunaan sidik jari KTP-el lebih canggih dari yang selama ini telah diterapkan untuk SIM (Surat Izin Mengemudi). Sidik jari tidak sekedar dicetak dalam bentuk gambar (format jpeg) seperti di SIM, tetapi juga dapat dikenali melalui chip yang terpasang di kartu. Data yang disimpan di kartu tersebut telah dienkripsi dengan algoritma kriptografi tertentu. Proses pengambilan sidik jari

dari penduduk sampai dapat dikenali dari chip kartu adalah sebagai berikut (Undang-Undang No. 24 Tahun 2013):

Berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 disebutkan bahwa sidik jari yang direkam dari setiap wajib KTP adalah seluruh jari (berjumlah sepuluh), tetapi yang dimasukkan datanya dalam chip hanya dua jari, yaitu jempol dan telunjuk kanan. Sidik jari dipilih sebagai autentikasi untuk KTP-el karena alasan berikut:

1. Biaya paling murah, lebih ekonomis daripada biometrik yang lain
2. Bentuk dapat dijaga tidak berubah karena gurat-gurat sidik jari akan kembali ke bentuk semula walaupun kulit tergores
3. Unik, tidak ada kemungkinan sama walaupun orang kembar

Berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2013, informasi penduduk yang dicantumkan dalam KTP-el ditunjukkan pada layout kasar berikut: Untuk mendapatkan informasi di atas dari penduduk, wajib KTP harus mengisi formulir tipe F1.01. Selain tujuan yang hendak dicapai, manfaat KTP-el diharapkan dapat dirasakan sebagai berikut:

1. Identitas jati diri tunggal
2. Tidak dapat dipalsukan
3. Tidak dapat digandakan
4. Dapat dipakai sebagai kartu suara dalam pemilu atau pilkada

Berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 struktur KTP-el terdiri dari sembilan layer yang akan meningkatkan pengamanan dari KTP konvensional. Chip ditanam di antara plastik putih dan transparan pada dua layer teratas (dilihat

dari depan). Chip ini memiliki antena di dalamnya yang akan mengeluarkan gelombang jika digesek. Gelombang inilah yang akan dikenali oleh alat pendeteksi KTP-el sehingga dapat diketahui apakah KTP tersebut berada di tangan orang yang benar atau tidak. Untuk menciptakan KTP-el dengan sembilan layer, tahap pembuatannya cukup banyak, diantaranya:

1. Hole punching, yaitu melubangi kartu sebagai tempat meletakkan chip
2. Pick and pressure, yaitu menempatkan chip di kartu
3. Implanter, yaitu pemasangan antena (pola melingkar berulang menyerupai spiral)
4. Printing, yaitu pencetakan kartu
5. Spot welding, yaitu pengepresan kartu dengan aliran listrik
6. Laminating, yaitu penutupan kartu dengan plastik pengaman

Berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2013, KTP-el dilindungi dengan keamanan pencetakan seperti relief text, microtext, filter image, invisible ink dan warna yang berpendar di bawah sinar ultra violet serta anti copy design.

Berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2013, Penyimpanan data di dalam chip sesuai dengan standar internasional NISTIR 7123 dan Machine Readable Travel Documents ICAO 9303 serta EU Passport Specification 2006. Bentuk KTP elektronik sesuai dengan ISO 7810 dengan form factor ukuran kartu kredit yaitu 53,98 mm x 85,60 mm. Proyek KTP-el dilatarbelakangi oleh sistem pembuatan KTP konvensional di Indonesia yang memungkinkan seseorang dapat memiliki lebih dari satu KTP. Hal ini disebabkan belum adanya basis data terpadu yang menghimpun data penduduk dari seluruh Indonesia. Fakta tersebut memberi

peluang penduduk yang ingin berbuat curang terhadap negara dengan menduplikasi KTP-nya. Beberapa diantaranya digunakan untuk hal-hal berikut:

1. Menghindari pajak
2. Memudahkan pembuatan paspor yang tidak dapat dibuat di seluruh kota
3. Mengamankan korupsi
4. Menyembunyikan identitas (misalnya oleh para teroris)

Di RRC, Kartu e-ID tidak dilengkapi dengan biometrik atau rekaman sidik jari. Di sana, e-ID hanya dilengkapi dengan chip yang berisi data perorangan yang terbatas. Sedang di India, sistem yang digunakan untuk pengelolaan data kependudukan adalah sistem UID (unique Identification), yang di Indonesia namanya NIK (Nomor Induk Kependudukan) ([www.ktp-el.com](http://www.ktp-el.com)).

“UID diterbitkan melalui register pada 68 titik pelayanan, sedangkan program KTP elektronik di Indonesia akan dilaksanakan di 6.214 kecamatan,” ujar Gamawan.

“Dengan demikian, KTP elektronik yang akan diterapkan di Indonesia merupakan gabungan e-ID RRC dan UID India, karena KTP elektronik dilengkapi dengan biometrik dan chip,”

Berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 foto bentuk KTP-el. Chip Tidak Nampak, Karena menggunakan Gelombang Radio.RFID (radio frequency identification) Sehingga KTP-el Tidak harus persis menyentuh alat pembaca untuk bisa dibaca. Proses Pembuatan KTP-el, Kurang Lebih Sama dengan Pembuatan SIM dan Passport (tata cara, prosedur), yaitu :

- Ambil nomor antrean

- Tunggu pemanggilan nomor antrean
- Menuju ke loket yang ditentukan
- Entry data dan foto
- Pembuatan KTP selesai
- Penduduk datang ke tempat pelayanan membawa surat panggilan
- Petugas melakukan verifikasi data penduduk dengan database
- Foto (digital)
- Tandatanganan (pada alat perekam tandatangan)
- Perekaman sidik jari (pada alat perekam sidik jari) & scan retina mata
- Petugas membubuhkan TTD dan stempel pada surat panggilan yang sekaligus sebagai tanda bukti bahwa penduduk telah melakukan perekaman foto tandatangan sidikjari.
- Penduduk dipersilahkan pulang untuk menunggu hasil proses pencetakan 2 minggu setelah Pembuatan.

Berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2013, fungsi dan kegunaan KTP-el adalah :

1. Sebagai identitas jati diri,
2. Berlaku Nasional, sehingga tidak perlu lagi membuat KTP lokal untuk pengurusan izin, pembukaan rekening Bank, dan sebagainya;
3. Mencegah KTP ganda dan pemalsuan KTP; Terciptanya keakuratan data penduduk untuk mendukung program pembangunan.

Penerapan KTP berbasis NIK (Nomor Induk Kependudukan) telah sesuai dengan pasal 64 Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas

Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan yang berbunyi :

1. KTP berbasis NIK memuat kode keamanan dan rekaman elektronik sebagai alat verifikasi dan validasi data jati diri penduduk;
2. Rekaman elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi biodata, tanda tangan, pas foto, dan sidik jari tangan penduduk yang bersangkutan;
3. Rekaman seluruh sidik jari tangan penduduk disimpan dalam database kependudukan;
4. Pengambilan seluruh sidik jari tangan penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan pada saat pengajuan permohonan KTP berbasis NIK, dengan ketentuan : Untuk WNI, dilakukan di Kecamatan; dan Untuk orang asing yang memiliki izin tinggal tetap dilakukan di Instansi Pelaksana;
5. Rekaman sidik jari tangan penduduk yang dimuat dalam KTP berbasis NIK sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berisi sidik jari telunjuk tangan kiri dan jari telunjuk tangan kanan penduduk yang bersangkutan;
6. Rekaman seluruh sidik jari tangan penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
7. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara perekaman sidik jari diatur oleh Peraturan Menteri.

**Gambar 4. Perbedaan KTP Lama, KTP Nasional dan  
KTP Elektronik (KTP-el)**

<b>KTP Lama (KTP Kabupaten)</b>		
<b>1978</b>		
<b>Karakteristik</b>	<b>Teknologi</b>	<b>Verifikasi / Validasi</b>
-Blanko Kertas dan Laminasi plastik	-Stempel Asli	-Pengawasan dan verifikasi pengesahan dari tingkat terendah RT/RW dst
-Photo di lekatkan (lem)	-Nomor Serial khusus	
-Tanda Tangan/ Cap Jempol	-Guilloche Patterns Pada Blanko	
-Data Tercetak dengan komputer	-Hanya untuk keperluan identitas diri	
-Berlaku di Tiap Kabupaten/Kota		

Sumber : [www.ktp-el.com](http://www.ktp-el.com)

<b>KTP Nasional 2004</b>		
<b>Karakteristik</b>	<b>Teknologi</b>	<b>Verifikasi / Validasi</b>
-Photo dicetak pada kartu	-Bahan terbuat dari plastik	-Pengawasan dan verifikasi pengesahan dari tingkat terendah RT/RW dst
-Tanda Tangan/Cap Jempol	-Nomor serial khusus	-
-Data tercetak dengan komputer	-Gulloche Pattrens pada kartu	
-Berlaku Nasional	-Hanya untuk Keperluan ID	
-Tahan Lebih lama (tidak mudah lecek)	-Scannin photo dan tanda tangan/cap jempol	

Sumber : [www.ktp-el.com](http://www.ktp-el.com)

**KTP Elektronik / e-KTP (2011)**

<b>Karakteristik</b>	<b>Teknologi</b>	<b>Verifikasi / Validasi</b>
-Photo dicetak pada kartu	-Bahan terbuat dari PVC/PC	-Pengawasan dan verifikasi pengesahan dari tingkat terendah RT/RW dst
-Data tercetak dengan komputer	-Nomor Serial Khusus	-Multi Aplikasi
-Berlaku Nasional	-Guilloche Patterns pada kartu	-Diterima asecara International
-Mampu menyimpan data	-Scanning photo dan tanda tangan/Cap Jempol	-Tidak bisa di Palsukan
-Data dibaca/ditulis dengan card Reader	-Teradpat microchips sebagai media penyimpanan data	-Hanya satu kartu untuk satu orang
	-Menyimpan data finger print biometric sebagai satu uniq identificaton personal	- Satu orang satu kartu (menggantikan kartu lain)
	-Mampu menampung seluruh data personal yang diperlukan dalam multi aplikasi	-Tingkat kepercayaan thd keabsahan kartu sangat tinggi

Sumber : [www.ktp-el.com](http://www.ktp-el.com)