

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian ini, penelitian terdahulu sebagai tolak ukur dan acuan untuk melaksanakannya sehingga dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Digunakan 5 (lima) penelitian terdahulu sebagai referensi untuk memperkaya bahan kajian pada penelitian ini. Berikut merupakan penelitian terdahulu berupa jurnal terkait dengan penelitian yang dilakukan, yaitu sebagai berikut:

- 1) Penelitian pertama, Jurnal Penelitian Sosial Dan Politik Volume 7, Nomor 1 (Juni 2018) dengan judul: “Implementasi Kebijakan Pemerintah Tentang Administrasi Kependudukan (Studi Kajian Tentang Sistem Pelayanan Kependudukan di Kecamatan Sindang Beliti Ilir Kabupaten Rejang Lebong)”, penulis Tri Purwanti, Ren Suharyadi. ISSN: 2252-5270, e-ISSN: 2620-6056. Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan implementasi kebijakan pemerintah tentang administrasi kependudukan di Kantor Kecamatan Sindang Beliti Ilir Kabupaten Rejang Lebong, menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan pelaksanaan pelayanan administrasi kependudukan pada kantor kecamatan Sindang Beliti Ilir Kecamatan Rejang Lebong sudah memiliki landasan ketentuan perundang-undangan yang cukup komprehensif. Sistem dan prosedur pelayanan sudah dilaksanakan sesuai standar ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, selanjutnya standar pelayanan publik mengacu pada UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- 2) Penelitian kedua, Jurnal Management Review Volume 1, Nomor 2 (Mei 2017) dengan judul: “Implementasi Kebijakan Administrasi Kependudukan Dalam Peningkatan Pelayanan Publik: Studi Pada Dinas

Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis”, penulis Dadan Anwar Sadat. ISSN: 2580-4138, e-ISSN: 2579-812X. Tujuan penelitian ini adalah mengkaji implementasi kebijakan administrasi kependudukan dalam peningkatan pelayanan publik di dinas kependudukan dan pencatatan sipil Kabupaten Ciamis. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan menggunakan metode studi kasus, sedangkan metode pengumpulan data menggunakan teknik triangulasi. Hasil penelitian menyimpulkan secara umum implementasi kebijakan administrasi kependudukan pada prinsipnya sudah cukup baik, meskipun demikian, terdapat beberapa hal yang dianggap masih kurang optimal. Terdapat hambatan dalam implementasi kebijakan administrasi kependudukan seperti kebijakan yang bersifat memberikan pelayanan sebagian besar masih tersentralisir di dinas, jumlah pegawai yang terlibat.

- 3) Penelitian ketiga, Jurnal Sosial dan Politik (SOSPOL) Volume 21, Nomor 1 (Juni 2016), dengan judul: “Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Terhadap Kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan Di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur”, penulis Fauzah, Nia Pusparini. ISSN-p: 1693-31-09, ISSN-e: 2685-1172. Masalah dalam penelitian ini adalah masih rendahnya kualitas pelayanan administrasi kependudukan dan catatan sipil pada Kabupaten Ogan Komering Ulu (OKU) Timur. Analisis masalah penelitian menggunakan teori implementasi kebijakan Edward III berdasarkan faktor-faktor implementasi kebijakan melalui dimensi Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi/Sikap Pelaksana dan Struktur Birokrasi. Adapun untuk variabel kualitas pelayanan digunakan pendekatan teori dari Parasurahman, Zeithaml dan Berry yakni Keandalan, Keresponsifan, Keyakinan, Empati dan Berwujud. Metode dalam penelitian ini adalah metode survey eksplanatif sedangkan sumber pengumpulan data dengan menggunakan studi kepustakaan dan studi lapangan. Teknik penarikan sampel yang digunakan adalah sampel

random sederhana. Adapun teknik analisa data yang digunakan adalah analisis regresi linier. Hasil penelitian menunjukkan adanya hubungan yang positif dan signifikan antara implementasi kebijakan terhadap kualitas pelayanan administrasi kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Kabupaten Ogan Komering Ulu (OKU) Timur. Dengan demikian hipotesis yang diajukan didalam penelitian ini teruji secara empirik.

- 4) Penelitian keempat, Jurnal Mahasiswa Administrasi Negara (JMAN) Volume 2, Nomor 1 (Mei 2018), dengan judul: “Impelementasi Kebijakan Pembuatan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Temanggung”, penulis Dewi Sinta Oktamia, Nike Mutiara Fauziah. e-ISSN: 2614-4220. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisa implementasi kebijakan pembuatan KTP-el di Disdukcapil Kabupaten Temanggung dan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mendorong dan menghambat implementasi kebijakan KTP-el di Disdukcapil Kabupaten Temanggung. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan deskriptif kualitatif dengan menggunakan data primer dan data sekunder, dalam hal ini teknik pengumpulan data yaitu dengan wawancara, observasi dan dokumentasi. Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan pembuatan KTP-el di Disdukcapil Kabupaten Temanggung telah diimplementasikan dengan baik sesuai teori model Edward III dengan empat variabel yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi.
- 5) Penelitian kelima, Jurnal Kebijakan Pembangunan Volume 15, Nomor 2 (Desember 2020), dengan judul: “Strategi Pemerintah Provinsi Banten Dalam Peningkatan Cakupan Akta Kelahiran Di Wilayah Kabupaten Serang Dan Kota Serang”, penulis Devi Triady Bachruddin, Guntur Fernanto, Bani Adi Darma, Oki Oktaviana. ISSN: 2085-6091, e-ISSN: 2715-6656. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa faktor penyebab rendahnya cakupan kepemilikan akta kelahiran di wilayah Provinsi

Banten khususnya Kota Serang dan Kabupaten Serang serta menyusun strategi kebijakan untuk mengatasi permasalahan tersebut. Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif dan kualitatif, dilaksanakan pada bulan April sampai dengan Juni 2019. Hasil penelitian menunjukkan faktor penyebab rendahnya kepemilikan akta kelahiran di Kota Serang, antara lain kurangnya kesadaran masyarakat di wilayah perkotaan untuk memiliki akta kelahiran dan belum optimalnya keberadaan SMARTDUKCAPIL sebagai aplikasi pelayanan administrasi kependudukan berbasis online, sedangkan di Kabupaten Serang, yaitu jarak kecamatan dengan ibu kota kabupaten yang jauh dan belum optimalnya keberadaan UPT Disdukcapil yang ada di setiap kecamatan.

- 6) Penelitian keenam, Jurnal Ilmu Administrasi (JIA) Volume XVI, Nomor 1 (Juni 2019) dengan judul: “Strategi Komunikasi Kebijakan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Pada Peraturan Gubernur Nomor 110 Tahun 2018”, penulis Moris Pricahyadi, Thoriq Ramadani. ISSN: 1829-8974, e-ISSN: 2614-2597. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana strategi komunikasi yang dilakukan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam upaya mengkomunikasikan kebijakan Peraturan Gubernur No. 110 Tahun 2018 tentang peningkatan Kualitas Layanan Administrasi Kependudukan. Strategi komunikasi tersebut bisa dilihat dari penentuan komunikator, penetapan target, menyusun pesan-pesan, pemilihan media, dan saluran komunikasi, *pretesting communication material*, produksi media, penyebaran pesan, dan pengaruh (*effect*) yang diharapkan. Penelitian ini menggunakan desain penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif memiliki tujuan untuk menggali fakta mengenai strategi komunikasi yang dilakukan Disdukcapil Pemprov DKI Jakarta terhadap Pergub. No 110 Tahun 2018. Hasil penelitian ini menemukan bahwa strategi komunikasi Peraturan Gubernur No. 100 Tahun 2018 yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sudah dilakukan, namun belum

dijalankan dengan perencanaan yang sistematis. Bahkan, ada kekhawatiran jika masyarakat mengetahui isi Peraturan Gubernur tersebut, masyarakat akan menuntut pelayanan yang semakin prima, sedangkan masih adanya beberapa kendala di lapangan.

Tabel 2. 1 Analisis Kebaruan

No.	Judul, Penulis, Tahun	Metodologi Penelitian	Hasil Penelitian
1	Jurnal Penelitian Sosial Dan Politik Volume 7, Nomor 1 (Juni 2018). Implementasi Kebijakan Pemerintah Tentang Administrasi Kependudukan (Studi Kajian Tentang Sistem Pelayanan Kependudukan di Kecamatan Sindang Beliti Ilir Kabupaten Rejang Lebong). Tri Purwanti, Ren Suharyadi. ISSN: 2252-5270, e-ISSN: 2620-6056.	Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif.	Hasil penelitian menunjukkan pelaksanaan pelayanan administrasi kependudukan pada kantor kecamatan Sindang Beliti Ilir Kecamatan Rejang Lebong sudah memiliki landasan ketentuan perundang-undangan yang cukup komprehensif. Sistem dan prosedur pelayanan sudah dilaksanakan sesuai standar ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, selanjutnya standar

			<p>pelayanan publik mengacu pada UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.</p>
<p>Perbedaan: Dalam jurnal tersebut penelitian yang dilakukan pada implementasi kebijakan pemerintah pusat terhadap pelayanan administrasi kependudukan secara umum untuk melihat standar dari pelayanan di wilayah Kabupaten Rejang Lebong. Sedangkan dalam penelitian ini fokus terhadap implementasi pelayanan pembuatan E-KTP sesuai kebijakan dalam Pergub DKI Jakarta Nomor 110 Tahun 2018 di Kota Administrasi Jakarta Selatan.</p>			
2	<p>Jurnal Management Review Volume 1, Nomor 2 (Mei 2017).</p> <p>Implementasi Kebijakan Administrasi Kependudukan Dalam Peningkatan Pelayanan Publik: Studi Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis.</p> <hr/> <p>Dadan Anwar Sadat. ISSN: 2580-4138, e-ISSN: 2579-812X.</p>	<p>Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan menggunakan metode studi kasus, sedangkan metode pengumpulan data menggunakan teknik triangulasi</p>	<p>Hasil penelitian menyimpulkan secara umum implementasi dari kebijakan administrasi kependudukan pada prinsipnya sudah cukup baik, meskipun demikian, terdapat beberapa hal yang dianggap masih kurang optimal. Terdapat hambatan dalam implementasi kebijakan administrasi kependudukan seperti kebijakan yang bersifat</p>

			memberikan pelayanan sebagian besar masih tersentralisir di dinas, jumlah pegawai yang terlibat.
Perbedaan: Dalam jurnal tersebut penelitian yang dilakukan pada implementasi kebijakan pemerintah pusat melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 seputar seluruh pelayanan administrasi kependudukan di Disdukcapil Kota Ciamis. Sedangkan dalam penelitian ini fokus terhadap implementasi pelayanan pembuatan E-KTP sesuai kebijakan dalam Pergub DKI Jakarta Nomor 110 Tahun 2018 di Sudin Dukcapil Kota Administrasi Jakarta Selatan.			
3	Jurnal Sosial dan Politik (SOSPOL) Volume 21, Nomor 1 (Juni 2016). Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Terhadap Kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan Di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur.	Metode dalam penelitian ini adalah metode survey eksplanatif sedangkan sumber pengumpulan data dengan menggunakan studi kepustakaan dan studi lapangan. Teknik penarikan sampel yang digunakan adalah sampel random sederhana. Adapun teknik analisa data yang digunakan adalah analisis regresi linier.	Hasil penelitian menunjukkan adanya hubungan yang positif dan signifikan antara implementasi kebijakan terhadap kualitas pelayanan administrasi kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Kabupaten Ogan Komering Ulu (OKU) Timur. Dengan demikian hipotesis yang

	Fauzah, Nia Pusparini. ISSN-p: 1693-31-09, ISSN-e: 2685-1172		diajukan didalam penelitian ini teruji secara empirik.
Perbedaan: Dalam jurnal tersebut penelitian yang dilakukan melihat pengaruh kebijakan pemerintah pusat mengenai administrasi kependudukan terhadap kualitas pelayanan secara umum di Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur. Sedangkan dalam penelitian ini fokus terhadap implementasi pelayanan pembuatan E-KTP sesuai kebijakan dalam Pergub DKI Jakarta Nomor 110 Tahun 2018 di Kota Administrasi Jakarta Selatan.			
4	Jurnal Mahasiswa Administrasi Negara (JMAN) Volume 2, Nomor 1 (Mei 2018). Impelementasi Kebijakan Pembuatan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Temanggung. Dewi Sinta Oktamia, Nike Mutiara Fauziah. e-ISSN: 2614-4220.	Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan deskriptif kualitatif dengan menggunakan data primer dan data sekunder, dalam hal ini teknik pengumpulan data yaitu dengan wawancara, observasi dan dokumentasi.	Hasil penelitian dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan pembuatan KTP-el di Disdukcapil Kabupaten Temanggung telah diimplementasikan dengan baik sesuai teori model Edward III dengan empat variabel yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi.
Perbedaan: Dalam jurnal tersebut penelitian yang dilakukan pada implementasi Peraturan Daerah Kota Temanggung Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan untuk melihat tingkat			

partisipasi masyarakat dalam perekaman E-KTP. Sedangkan dalam penelitian ini fokus terhadap implementasi pelayanan pembuatan E-KTP dilihat dari kecepatan penyelesaian pelayanan sesuai perintah dalam Pergub DKI Jakarta Nomor 110 Tahun 2018 di Kota Administrasi Jakarta Selatan.			
5	Jurnal Kebijakan Pembangunan Volume 15, Nomor 2 (Desember 2020). Strategi Pemerintah Provinsi Banten Dalam Peningkatan Cakupan Akta Kelahiran Di Wilayah Kabupaten Serang Dan Kota Serang. Devi Triady Bachruddin, Guntur Fernanto, Bani Adi Darma, Oki Oktaviana. ISSN: 2085-6091, e-ISSN: 2715-6656.	Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif dan kualitatif, dilaksanakan pada bulan April sampai dengan Juni 2019.	Hasil penelitian menunjukkan faktor penyebab rendahnya kepemilikan akta kelahiran di Kota Serang, antara lain kurangnya kesadaran masyarakat di wilayah perkotaan untuk memiliki akta kelahiran dan belum optimalnya keberadaan SMARTDUKCAPIL sebagai aplikasi pelayanan administrasi kependudukan berbasis online, sedangkan di Kabupaten Serang, yaitu jarak kecamatan dengan ibu kota kabupaten yang jauh dan belum optimalnya keberadaan UPT

			Disdukcapil yang ada di setiap kecamatan.
Perbedaan: Dalam jurnal tersebut penelitian yang dilakukan melihat strategi Pemprov Banten dalam meningkatkan cakupan kepemilikan akta kelahiran di wilayah Kota Serang dan Kabupaten Serang. Sedangkan dalam penelitian ini fokus terhadap implementasi pelayanan pembuatan E-KTP dilihat dari kecepatan penyelesaian pelayanan sesuai perintah dalam Pergub DKI Jakarta Nomor 110 Tahun 2018 di Kota Administrasi Jakarta Selatan.			
6	Jurnal Ilmu Administrasi (JIA) Volume XVI, Nomor 1 (Juni 2019) dengan judul: “Strategi Komunikasi Kebijakan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Pada Peraturan Gubernur Nomor 110 Tahun 2018”, penulis Moris Pricahyadi, Thoriq Ramadani. ISSN: 1829-8974, e-ISSN: 2614-2597.	Dalam penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif yang memiliki tujuan untuk menggali fakta.	Menemukan bahwa strategi komunikasi Peraturan Gubernur No. 110 Tahun 2018 yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sudah dilakukan, namun belum dijalankan dengan perencanaan yang sistematis. Bahkan, ada kekhawatiran jika masyarakat mengetahui isi Peraturan Gubernur tersebut, masyarakat akan menuntut pelayanan yang

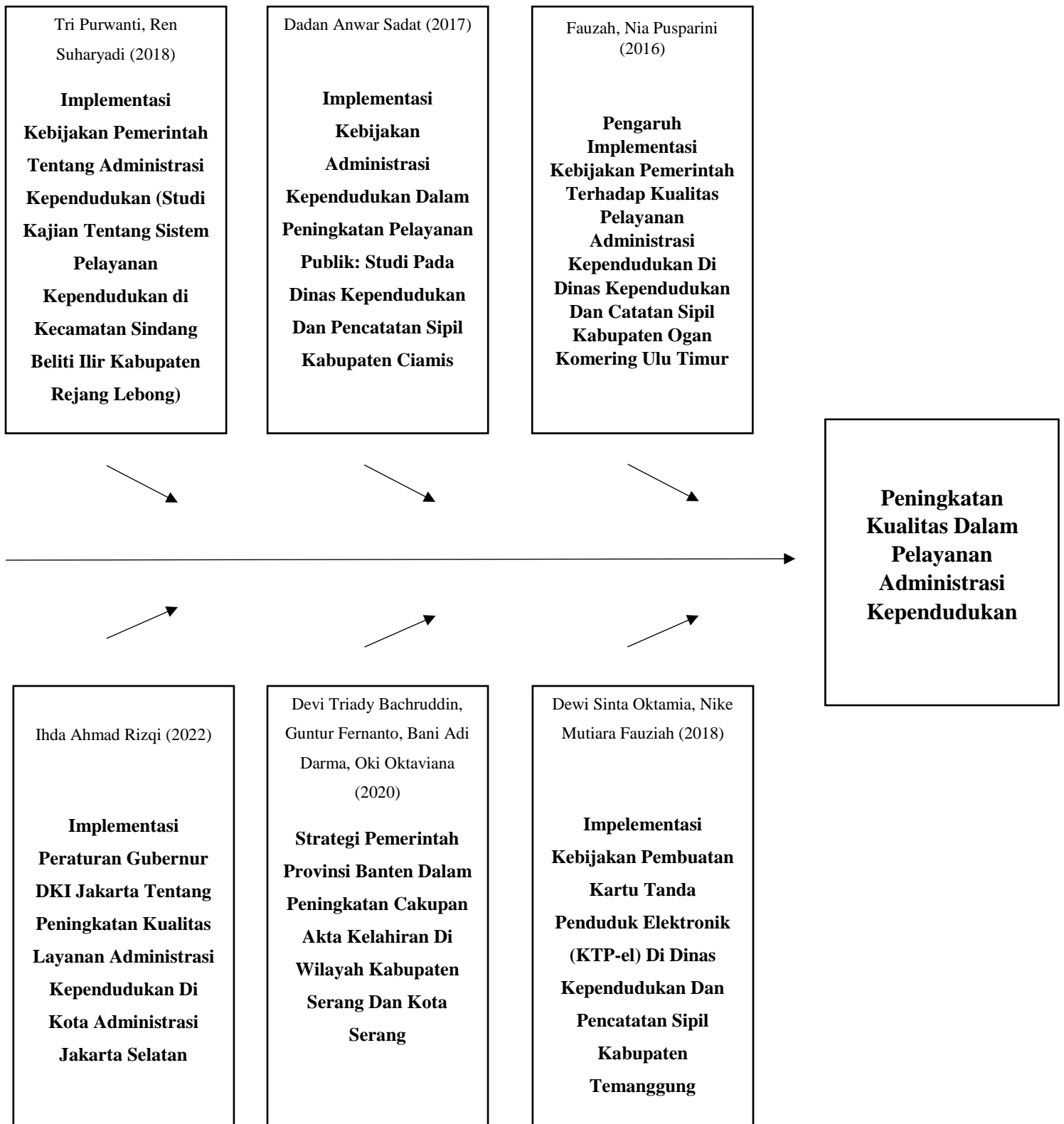
			semakin prima, sedangkan masih adanya beberapa kendala di lapangan.
<p>Perbedaan: Dalam jurnal tersebut penelitian mengenai bagaimana strategi komunikasi yang dilakukan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam upaya mengkomunikasikan kebijakan Peraturan Gubernur No. 110 Tahun 2018 tentang peningkatan Kualitas Layanan Administrasi Kependudukan. Sedangkan dalam penelitian ini fokus terhadap implementasi pelayanan pembuatan E-KTP dilihat dari kecepatan penyelesaian pelayanan sesuai perintah dalam Pergub DKI Jakarta Nomor 110 Tahun 2018 di Kota Administrasi Jakarta Selatan.</p>			

Terdapat unsur kebaruan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan dilaksanakan diantaranya yaitu mengenai lokus, kajian, dan kondisi yang berbeda. Penelitian terdahulu dilaksanakan di lokasi yang berbeda diantaranya di Kabupaten Rejang Lebong, Kabupaten Ciamis, Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur, Kabupaten Temanggung, Kabupaten Serang dan Kota Serang. Sedangkan penelitian yang akan dilaksanakan ini bertempat di Kota Jakarta Selatan. Kemudian perbedaan kajian yang diteliti antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan dilaksanakan.

Beberapa penelitian terdahulu meneliti mengenai kajian implementasi kebijakan pemerintah tentang administrasi kependudukan (Studi Kajian Tentang Sistem Pelayanan Kependudukan), implementasi kebijakan administrasi kependudukan dalam peningkatan pelayanan publik, pengaruh implementasi kebijakan pemerintah terhadap kualitas pelayanan administrasi kependudukan, implemementasi kebijakan pembuatan kartu tanda penduduk elektronik (KTP-el), dan strategi pemerintah daerah dalam peningkatan cakupan Akta Kelahiran.

Sedangkan penelitian ini akan meneliti mengenai implementasi Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 110 Tahun 2018 Tentang Peningkatan Kualitas Layanan Administrasi Kependudukan di kota Jakarta Selatan dengan menggunakan metode deskriptif pendekatan kualitatif dan menggunakan teori implementasi kebijakan menurut Edward III.

Gambar 2. 1 Fish Bone



2.2. Tinjauan Pustaka

2.2.1 Definisi Kebijakan

Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ *is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak) yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu (Islamy, 2009).

Sedangkan menurut Carl Friedrich memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu. Lalu menurut James Anderson kebijakan ialah arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. (Winarno, 2012)

Selain itu Richard Rose menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri, maksud dari definisi ini ialah kebijakan dapat dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu. Kemudian Budi Winarno mengasumsikan bahwa kebijakan merupakan suatu kegiatan beserta konsekuensinya yang banyak berhubungan

dengan mereka yang bersangkutan untuk mencapai suatu keputusan tersendiri. (Winarno, 2012)

George C. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam (Suwitri, 2008) juga menyatakan bahwa kebijakan publik adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang dapat ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan atau dalam policy statement yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah.

2.2.2 Implementasi Kebijakan

A. Definisi Implementasi Kebijakan

Dalam buku *Kebijakan Publik* (Winarno, 2012), Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas ialah merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.

Lester dan Stewart menyebutkan, implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahapan dari proses kebijakan segera setelah penetapan Undang-Undang. Kemudian Lester dan Stewart juga menyebutkan Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*). (Winarno, 2012)

Lalu Grindle memandang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kegiatan (*linkage*) yang memudahkan tujuan kebijakan bisa terealisasi sebagai output dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh

karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*” dimana sarana tertentu dirancang dan di implementasi dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan. (Winarno, 2012)

Hill dan Hupe mengatakan dalam (Handoyo, 2012) bahwa Implementasi kebijakan sebagai apa yang terjadi antara harapan kebijakan dengan hasil kebijakan. Implementasi adalah apa yang dilakukan berdasarkan keputusan yang dibuat. Disini terdapat dua pihak yang berperan, yaitu formulator atau pembuatan keputusan dan pihak implementor.

Dan menurut George C.Edward III implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkam guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi (Widodo, 2011).

B. Indikator Implementasi Kebijakan

Menurut Mazmanian dan Sabatier (Subarsono, 2011) ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*) dan variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

Sedangkan pendekatan yang dikemukakan oleh Edward III mempunyai empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu: (1) komunikasi (2) sumber daya (3) disposisi dan (4) struktur birokrasi (Subarsono, 2011)

- 1) Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan

harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

- 2) Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
- 3) Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.
- 4) Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah Standard Operating Procedure (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Lalu Wibawa (Wibawa, 1994) mengemukakan model Merilee S. Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut: Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.

- 1) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
- 2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- 3) Derajat perubahan yang diinginkan.
- 4) Kedudukan pembuat kebijakan.
- 5) (siapa) pelaksana program.
- 6) Sumber daya yang dikerahkan.

Sementara itu, konteks implementasinya adalah :

- 1) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi actor yang terlibat.
- 2) Karakteristik lembaga dan penguasa.
- 3) Kepatuhan dan daya tanggap.

Selanjutnya yakni model yang diperkenalkan oleh duet Donald Van Meter dengan Carl Van Horn (1975). Dalam (Subarsono, 2011) Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan public, implementor, dan kinerja kebijakan public. Beberapa variable yang dimasukkan sebagai variable yang mempengaruhi kebijakan public adalah variable berikut:

- 1) Ukuran dan tujuan kebijaksanaan serta variable sumber-sumber kebijaksanaan sebagai dua variable yang secara bersama-sama mempengaruhi variable komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan.
- 2) Sumber-sumber kebijakan mempengaruhi pula variable sikap para pelaksana dan variable lingkungan.
- 3) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksana mempengaruhi variable sikap para pelaksana.
- 4) Lingkungan, ekonomi, sosial, politik mempengaruhi variable ciri badan pelaksanaan.
- 5) Ciri badan pelaksana mempengaruhi variable sikap para pelaksana juga mempengaruhi variable komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan.

- 6) Sikap para pelaksana yang telah terbentuk oleh berbagai variable yang mempengaruhi prestasi kerja, sebaliknya prestasi kerja akan dipengaruhi pula oleh ciri badan pelaksana.
- 7) Aktivitas implementasi.
- 8) Kecendrungan (disposition) pelaksana.

2.2.3 Dimensi – Dimensi Kebijakan Publik

Menurut Bridgman dan Davis, menerangkan kebijakan publik pada umumnya mengandung pengertian mengenai “*whatever government choose to do or not to do*”. Artinya, kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Sedangkan menurut Hogwood dan Gunn menyatakan bahwa kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. Ini tidak berarti bahwa makna ‘kebijakan’ hanyalah milik atau dominan pemerintah saja. Organisasi-organisasi non-pemerintah, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Sosial dan lembaga - lembaga sukarela lainnya memiliki kebijakan-kebijakan pula. (Suharto, 2007)

Menurut Bridgeman dan Davis dalam (Suharto, 2007) menerangkan bahwa kebijakan publik setidaknya memiliki tiga dimensi yang saling berkaitan, yakni sebagai tujuan (*objective*), sebagai pilihan tindakan yang legal atau sah secara hukum (*authoritative choice*), dan sebagai hipotesis (*hypothesis*).

1) Kebijakan Publik Sebagai Tujuan

Kebijakan publik pada akhirnya menyangkut pencapaian publik. Artinya, kebijakan publik adalah serangkaian tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah.

2) Kebijakan Publik Sebagai Pilihan Tindakan Yang Legal

Pilihan tindakan dalam kebijakan bersifat legal atau otoritatif karena dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Keputusan itu mengikat eksekutif untuk bertindak atau mengarahkan pilihan tindakan atau kegiatan seperti menyiapkan rancangan undang – undang (RUU) atau peraturan pemerintah untuk dipertimbangkan oleh parlemen atau juga mengalokasikan anggaran guna mengimplementasikan program tertentu.

3) Kebijakan Publik Sebagai Hipotesis

Kebijakan dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan-kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi- asumsi mengenai perilaku. Kebijakan selalu mengandung insentif yang mendorong orang untuk melakukan sesuatu. Kebijakan juga selalu memuat disinsentif yang mendorong orang tidak melakukan sesuatu. Kebijakan harus mampu menyatukan perkiraan-perkiraan mengenai keberhasilan yang akan dicapai dan mekanisme mengatasi kegagalan yang mungkin terjadi.

2.3. Administrasi Kependudukan

Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain. Sedangkan pengertian administrasi menurut (Siagian, 2001) adalah keseluruhan proses kerjasama dua orang manusia atau lebih dan didasarkan atas rasional tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil merupakan instansi yang mana bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam membuat sebuah identitas seseorang atau masyarakat.

Identitas itu bisa berupa Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Akta Kelahiran, dan Akta Kematian yang mana identitas itu bertujuan agar pemerintah mengetahui data penduduk disuatu tempat tersebut. Kemudian identitas itu memudahkan masyarakat dalam berurusan di instansi-instansi lainnya karena dengan sebuah identitas atau jati diri, seseorang lebih mudah mengenal dan mengetahui data dari seseorang tersebut.

2.4. Kerangka Berfikir

Peraturan Gubernur (Pergub) Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 110 Tahun 2018 Tentang Peningkatan Kualitas Layanan Administrasi Kependudukan adalah suatu kebijakan pemerintah dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dalam hal pengurusan dokumen kependudukan. Hal ini dilakukan untuk memenuhi hak warga dalam memperoleh dokumen kependudukan.

Namun, pada pelaksanaan kebijakan masih ditemukan ketidaksesuaian dengan apa yang diperintahkan dalam peraturan tersebut. Misal, masih adanya keterlambatan yang dirasakan oleh masyarakat dalam menerima bentuk fisik dokumen kependudukannya, seharusnya proses pelayanan bisa selesai dalam kurun waktu satu kali dua puluh empat jam berdasarkan peraturan gubernur tersebut. Adapun aturan ini dibuat dengan tujuan untuk meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat dalam hal proses penerbitan dokumen kependudukan secara cepat dan tepat di wilayah DKI Jakarta.

Penelitian ini menggunakan teori dari George C. Edward III. Teori tersebut berkaitan dengan variabel yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini yaitu implementasi kebijakan. Alasan teori ini dipakai adalah karena teori tersebut relevan dengan variabel yang dipakai serta permasalahan yang ada dari sasaran penelitian ini. Oleh karena itu digunakan teori tersebut untuk penelitian ini, George C. Edward III dalam (Subarsono, 2011) menyebut ada empat indikator yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan yakni komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

1. Komunikasi

Komunikasi ditekankan perlu adanya transmisi, kejelasan dan konsistensi kepada para pelaksana atau personel untuk mengetahui apa yang harus mereka lakukan sebelum keputusan dan perintah itu dapat diikuti. Dirumuskan sebagai berikut:

- a) Transmisi, penelitian ini akan membahas mengenai kesadaran mulai dari pejabat dinas sampai petugas layanan Dukcapil Kota Jakarta Selatan terkait pemahaman sebuah keputusan dan perintah yang telah dibuat untuk dilaksanakan.
- b) Kejelasan, terkait instruksi yang diberikan pimpinan kepada petugas Dukcapil Jakarta Selatan sesuai kebijakan untuk menghindari kesalahan dalam mengambil tindakan agar tercipta pelaksanaan peraturan secara baik dan sesuai isi perintah peraturan tersebut.
- c) Konsistensi, indikator ini akan mengukur sejauh mana implementasi Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 110 Tahun 2018 Tentang Peningkatan Kualitas Layanan Administrasi Kependudukan yang difokuskan pada salah satu perintah diperaturan tersebut yaitu percepatan proses penerbitan dokumen kependudukan E-KTP di Jakarta Selatan. Regulasi ini akan dilihat mengenai kejelasannya dan pemahaman dari setiap pelaksana dalam menjalankan pelaksanaan peraturan.

2. Sumber daya

Sumberdaya ini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia (staff), fasilitas, informasi dan kewenangan. Dirumuskan sebagai berikut:

- a) Staff, petugas layanan Dukapil Jakarta Selatan dilapangan akan menjadi tolak ukur mengenai keberhasilan dalam pelaksanaan peraturan yang telah ditentukan, diharapkan keberadaan petugas dapat berhasil dalam melakukan suatu pencapaian dari peraturan

tersebut. Jumlah petugas yang ada sangat berpengaruh pada proses implementasi peraturan tersebut dan harus disesuaikan tugas serta fungsinya untuk membagi rata pekerjaan sehingga tidak memperlambat proses pelayanan E-KTP.

- b) Fasilitas, sebagai penunjang keberhasilan dalam pelaksanaan peraturan mengenai apa saja yang diberikan kepada petugas layanan Dukcapil Jakarta Selatan dan bagaimana fasilitas pelayanan E-KTP dapat dimanfaatkan dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat.
 - c) Informasi, dalam setiap melaksanakan suatu peraturan diperlukan suatu informasi yang baik terhadap petugas layanan, sebagai salah satu pedoman para petugas mengenai teknis yang harus dilakukan dengan diberikan bimbingan terlebih dahulu.
 - d) Wewenang, mengenai pemberian tugas dari peraturan gubernur tersebut terhadap seluruh petugas Dukcapil Jakarta Selatan.
3. Disposisi

Disposisi menekankan pada sikap serta karakter yang dimiliki oleh pelaksana peraturan misal seperti komitmen dan intensif, dirumuskan sebagai berikut:

- a) Sikap Pelaksana, berhubungan dengan komitmen Dukcapil Jakarta Selatan dalam melaksanakan kebijakan khususnya dalam percepatan penyelesaian pelayanan pembuatan E-KTP di Kota Administrasi Jakarta Selatan.
 - b) Insentif, untuk penambah stimulus bagi setiap petugas sebagai motivasi dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan.
4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi, lebih pada penekanan mengenai tata laksana peraturan dan koordinasi antar lembaga, dirumuskan sebagai berikut:

- a) Adanya *Standar Operasional Prosedur (SOP)*, menjadi pedoman dan aturan yang jelas dan berlaku untuk petugas Dukcapil Jakarta

Selatan dalam proses memberikan layanan E-KTP terhadap masyarakat.

- b) Fragmentasi, merupakan penyebaran tanggung jawab bagi setiap pelaksana, dimana terdapat suatu fragmentasi dalam peraturan gubernur yang telah ditetapkan sebagai standar pelayanan kepada masyarakat untuk mengurus dokumen kependudukan yang ditanggungjawabkan kepada Sudin Kependudukan dan Pencatatan Sipil Jakarta Selatan sebagai implementator utama dan dibantu *stakeholder* lainnya.

Diharapkan dengan menggunakan indikator implementasi kebijakan George C.Edward III dapat menjawab dan menyelesaikan permasalahan yang ada sehingga output yang di dapat adalah masyarakat akan mengetahui standar pelayanan serta mendapatkan pelayanan administrasi kependudukan yang cepat dan tepat sesuai Peraturan Gubernur (PERGUB) tersebut.

Gambar 2. 2 Kerangka Berfikir