

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebijakan publik sebagai salah satu instrumen dalam sebuah pemerintahan menjadi penting untuk dibicarakan karena dengan mengetahui kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah, kita dapat mengetahui kinerja pemerintah. Kebijakan publik merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi dan pemuka terjadinya kebaikan, dengan tindakan terbaik dan tindakan terarah. Hal ini sangat penting untuk mengatasi kemunduran penyelenggaraan administrasi publik, karena masyarakat umum bukan hanya menilai apa yang dilaksanakan oleh para administrator publik saja, tetapi juga apa yang tidak dilaksanakan. Suatu kebijakan publik diadakan untuk memecahkan masalah publik tertentu. Kebijakan yang sudah diputuskan perlu dilaksanakan agar dapat memberikan akibat tertentu pada masyarakat. Proses yang kemudian berlangsung adalah proses implementasi kebijakan. Proses ini dilaksanakan oleh lembaga-lembaga pelaksana, utamanya birokrasi pemerintah. Dalam proses implementasi ini berlangsung upaya-upaya pendayagunaan risorsis, kinterpretasi terhadap keputusan kebijakan, manajemen program dan penyediaan layanan kepada sasaran kebijakan. Proses ini menghasilkan program, proyek atau langkah-langkah nyata dari aparat pelaksana. Tindakan-tindakan nyata inilah yang kemudian menimbulkan

kepada masyarakat. Suatu kebijakan dapat menimbulkan dampak

dalam masyarakat yang tidak diperhitungkan sebelumnya oleh para pengambil kebijakan. Implementasi kebijakan, jika dilakukan secara tidak efektif, dapat pula gagal menciptakan perubahan yang signifikan dalam masyarakat.¹

Didalam memenajemen pelayanan publik salah satu isu penting dalam reformasi birokrasi menjadi sesuatu yang sering berkembang dan penuh kritik. Ide awal pelayanan publik memang berasal dari sektor swasta, kemudian ditransformasi dalam sektor publik (Chris Skelcher, 1992). Terma-terma *customer* atau *consumer* menjadi referensi dan diterima dalam sektor publik yang kemudian mengalami perubahan menjadi *clients*, *tenants*, *residents*, dan *claimants*. Sekarang ini pemerintah pusat maupun Pemerintah Daerah dengan kepuasan fungsi yang dimilikinya serta kebijakan publik yang diambil mempunyai dampak terhadap pengguna layanan publik dan masyarakat memposisikan pembangunan yang berorientasi kepada pengguna layanan dan melakukan pengembangan kualitas pelayanan publik.²

Peran pemerintah yang strategis, akan banyak ditopang oleh bagaimana birokrasi publik mampu melaksanakan tugas dan fungsinya. Salah satu tantangan besar yang dihadapi birokrasi adalah bagaimana mereka mampu melaksanakan kegiatan secara efektif dan efisien, karena selama ini birokrasi publik diindentikkan dengan kinerja yang berbelit-belit, struktur yang tambun, penuh dengan kolusi, korupsi dan nepotisme, serta tak ada standar yang pasti.³

¹ Winarno Budi, 2007-2008, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*, Media Pressindo, Yogyakarta.

² Keban Yeremias T, 2004, *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Gava Media, Yogyakarta.

³ Agus Dwiyanto dkk, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Dura

Sejumlah patologi birokrasi tersebut menjadi hambatan luar biasa untuk dapat mewujudkan sebuah pelayanan yang memuaskan masyarakat. Upaya mengatasi patologi birokrasi tersebut, - sesungguhnya pemerintah telah mencanangkan pelbagai formula. Pelayanan yang berbelit-belit (*red tape*), misalnya dengan telah diatasi dengan cara memperpendek mekanisme dan prosedur pelayanan di beberapa jajaran birokrasi. Sebagai contoh pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang semula ditingkat Kabupaten, telah diperpendek hanya pada sampai pada tingkat kecamatan, dengan demikian telah memangkas jalur dan waktu 5-7 hari menjadi hanya dua hari saja. Untuk mengatasi struktur yang tambun telah dicanangkan oleh pemerintah tentang kebijakan perampingan yang secara tersurat telah ada pada PP No. 8 tahun 2003. Kendati isi PP ini masih diliputi oleh banyak masalah, misalnya terjadi *over-lapping*, kontradiksi antar kebutuhan daerah satu dengan lainnya yang tidak terakomodasi dalam PP, ketidaksesuaian indikator yang dijadikan sebagai ukuran penentuan kelembagaan ditingkat daerah, akan tetapi yang perlu dihargai adalah minimal ada iktikad baik dari pemerintah untuk merevisi struktur yang lebar tersebut.⁴

Berbagai fenomena diatas menunjukkan betapa rapuhnya kepercayaan dan legitimasi pemerintah dan birokrasinya dimata publik. Ini semua terjadi karena pemerintah dan birokrasinya telah gagal menempatkan dirinya menjadi institusi yang bisa melindungi dan memperjuangkan kebutuhan dan kepentingan publik. Orientasi terhadap kekuasaan membuat birokrasinya menjadi semakin tidak responsif dan tidak sensitif terhadap kepentingan masyarakatnya. Dominasi

birokrasi dalam kehidupan politik dan ekonomi selama ini ternyata juga menciptakan berbagai distorsi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang cenderung memperburuk krisis ekonomi dan politik yang terjadi. Dalam situasi seperti ini maka amat sulit mengharapkan pemerintah dan birokrasinya mampu mewujudkan kinerja yang baik. Pemerintah dan birokrasinya telah gagal menyelenggarakan pelayanan publik yang efisien, responsif, dan akuntabel.⁵

Begitu juga dengan pemerintahan yang baik dan terstruktur mempunyai peran vital bagi lahirnya produk kebijakan yang berkualitas dan berpengaruh langsung terhadap tingkat kepuasan masyarakat. Hal ini tidak lepas dari kinerja aparatur pemerintah sebagai elemen penting dalam memekanisasi kebijakan itu sendiri. Seperti yang telah dilakukan Pemerintah Kabupaten Bantul yang telah membuat kebijakan terutama diantara kebijakan-kebijakan yang dilakukan adalah membebaskan biaya pembuatan Kartu Tanda Penduduk atau KTP dan akta-akta catatan sipil lainnya. Yang mana sebelumnya Pemerintah Kabupaten Bantul tersebut dalam pelaksanaan pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) menarik retribusi terhadap masyarakat dan dari tahun 2009 pelaksanaan tersebut dibebaskan biaya atau masyarakat bebas retribusi dalam pelaksanaan pembuatan KTP dan Akta gratis. Aturan tersebut tertuang dalam Peraturan Daerah (Perda) Nomor 07 Tahun 2009, pasal 3 ayat 4 tentang Retribusi Pelayanan Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil di Kabupaten Bantul. Dalam Perda tersebut dapat dilihat pada pasal 3 ayat 4 yang mana ada 22 pelayanan penduduk dan pencatatan sipil yang dibebaskan biaya atau tidak ditarik retribusi di dalam pelaksanaannya

⁵ Agus Dwianto dkk. 2002. Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik di Indonesia.

seperti Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk, Surat Keterangan Pindah, Surat Keterangan Pindah Datang, Surat Keterangan Pindah ke Luar Negeri, Surat Keterangan Pindah Datang Dari Luar Negeri, Surat Keterangan Kematian, Surat Keterangan Pelepasan Kewarganegaraan Indonesia, Surat Keterangan Tinggal Sementara, Surat Keterangan Kelahiran, Surat Keterangan Lahir Mati, Surat Keterangan Tempat Tinggal untuk orang asing yang memiliki ijin tinggal terbatas, Pencatatan dan Penerbitan Kutipan Akta Kelahiran, Pencatatan dan Penerbitan Kutipan Akta Kematian, Pencatatan dan Penerbitan Kutipan Akta Pengakuan Anak, Pencatatan Pengangkatan Anak, Pencatatan Pengesahan Anak, Pencatatan Perubahan Kewarganegaraan, Pencatatan Kutipan II Akta Kelahiran, Pencatatan Perubahan Nama, Surat Tanda Bukti Pelaporan, dan Pencatatan Peristiwa Penting Lainnya. Kebijakan tersebut diambil karena beberapa faktor, yang pertama sebagai bentuk komitmen Pemerintah Kabupaten Bantul untuk memaksimalkan pelayanan publik, dengan harapan masyarakat bisa memanfaatkannya dengan baik, dan kebijakan itu dilakukan karena masih banyak masyarakat yang belum melengkapi dokumen kependudukan.

Pada dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bantul sendiri, masih terdapat berbagai isu mengenai persoalan yang nampaknya masih menjadi bahan pembicaraan sehubungan dengan hal-hal yang bersangkutan dengan penyelenggaraan program dari reformasi birokrasi tersebut. Meskipun telah dilakukan berbagai upaya perbaikan terhadap birokrasi pemerintahan sebagaimana diuraikan di atas, pada kenyataannya kinerja birokrasi masih belum optimal, antara lain disebabkan dengan masih banyaknya k

baik menyangkut prosedur, kepastian, tanggung jawab, moral petugas, dan masih kurang profesionalismenya aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, sehingga seringkali birokrasi masih dianggap sebagai penghambat pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan. Dan dapat dikatakan birokrasi dalam pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat cenderung terkesan lebih dipersulit.

Adapun permasalahan terkait pelaksanaan pembuatan KTP dan Akta gratis adalah sebagian dari masyarakat masih banyak yang tidak mengetahui bahwa di dalam pembuatan KTP dan Akta sipil sudah digratiskan sehingga masyarakat sebagian dari mereka tetap membayar dalam pembuatan administrasi kependudukannya karena dalam pembuatan KTP maupun Akta tersebut mereka menitipkan pada rekan atau kerabat mereka atau dengan calo-calo, walaupun tidak semua jenis akta sipil digratiskan seperti akta perkawinan dan lainnya. Dan karena didalam pelaksanaannya masyarakat masih banyak yang belum mempunyai KTP dan akta padahal mereka telah wajib mempunyai KTP maupun akta tersebut, sehingga kesadaran masyarakat untuk tertib administrasi sangat kecil. Adapun jumlah penduduk pada tahun 2010 sebanyak 1.035.635 jiwa, sedangkan untuk permohonan akta seperti akta kelahiran di tahun 2009 sebanyak 39.683 akta kelahiran, untuk akta kematian sebanyak 6.078 dan permohonan akta di tahun 2010 untuk akta kelahiran sebanyak 21.268, dan akta kematian sebanyak 3.951 akta. Ada penurunan dalam permohonan akta karena masyarakat sudah mencatatkan kelahirannya untuk terlambat pelaporannya di tahun 2009. Sedangkan dalam pembuatan KTP ditahun 2009 sebanyak 127

ditahun 2010 sebanyak 199.979 lembar. Dari penduduk yang wajib KTP sebesar 700.862 orang, dan yang telah memiliki KTP sebesar 672.232 orang berarti telah mencapai 85%. Tercapainya target pelayanan dari 250.000 pelayanan tercapai 340.212 mencapai 136 % dan hal itu telah melampaui target pencapaian. Ditinjau dari aspek keuangan dana yang tersedia dari APBD sebesar Rp. 1.164.450.000,00 telah direalisasikan dalam 19 kegiatan dengan penggunaan sebesar RP. 1.154.081.630,00 tersisa dana Rp. 10.368.370,00 yang merupakan hasil efisiensi dana anggaran yang tersedia.⁶

Berdasarkan data dokumentasi diatas penulis tertarik untuk melihat bagaimana realisasi dari pelaksanaan pembuatan KTP dan Akta gratis tersebut, apakah telah terrealisasi atau hanya isu-isu belaka. Dari permasalahan diatas maka penulis perlu melakukan penelitian terhadap dinas terkait untuk melihat bagaimana implementasi kebijakan tersebut, serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah diatas dapat dirumuskan permasalahannya yakni sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi kebijakan pembuatan KTP dan Akta gratis di Kabupaten Bantul, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut?

⁶ Berdasarkan data dokumentasi perencanaan pencapaian capaian tahun 2010

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan pembuatan KTP dan Akta gratis tersebut.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apakah yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut.

D. Manfaat Penelitian

1. Penelitian ini dapat membantu Peneliti dalam mengetahui aspek-aspek dalam penyelenggaraan pemerintah secara komprehensif, karena disajikan secara menyeluruh, mulai dari aspek tingkat kinerja aparatur pemerintah, penyelenggaraan pemerintah daerah hingga studi mengenai fungsi-fungsi keorganisasian yang bersinggungan dengan objek yang diteliti. Hal tersebut dikuatkan dengan adanya studi kepustakaan dan literatur dalam mengolah data yang diperoleh melalui membaca, mengkaji buku-buku dan data yang dikumpulkan guna berlangsungnya proses penelitian dan diharapkan dapat menambah referensi, wawasan dan ilmu bagi peneliti.
2. Secara teoritis, dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul, Propinsi Yogyakarta, untuk lebih meningkatkan pelayanan publik.
3. Secara praktis, diharapkan dapat memberikan sumbangan terhadap perkembangan dan pendidikan studi Ilmu Pemerintahan Universitas

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variabel yang berdasarkan pada konsep atau definisi tertentu. Di bagian ini dikemukakan teori-teori yang merupakan acuan bagi penelitian yang dilakukan. Pengertian teori menurut F.M Kerlinger sebagaimana dikutip kembali oleh Sofian Efendi adalah serangkaian konsep, kontrak, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan merumuskan hubungan antar konsep.⁷

Dengan demikian dalam penelitian ini teori yang akan dikemukakan adalah sebagai berikut :

1. Kebijakan Publik

Ada beberapa macam defenisi kebijakan publik yang dikemukakan oleh para pakar dan berkembang sesuai perkembangan ilmu pengetahuan, sebagai berikut:

Menurut Thomas R. Dye, kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu itu atau tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu itu (*whatever government choose to do or not to do*).⁸

Menurut RC. Chandler dan JC. Plano, kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan permasalahan masalah publik.⁹

⁷Effendi Sofian dan Siangrimbun Masri, 1989, *Metode Penelitian Survei*, L

⁸Sofia Iru Kencana, Tandjung Dimaludin, *Mediasi*, Suradan, 1000, 11...

Menurut A. Hoogerwerf, kebijakan publik sebagai unsur penting dari politik, dapat diartikan sebagai usaha mencapai tujuan-tujuan tertentu menurut waktu tertentu.¹⁰

Menurut Anderson, kebijakan publik adalah hubungan antar unit-unit pemerintah dengan lingkungannya.

Menurut Willy N. Dunn, kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan, dan lain-lain.¹¹

a. Pengambilan Keputusan

Dee Ann Gullies (1996) menjelaskan definisi Pengambilan keputusan sebagai suatu proses kognitif yang tidak tergesa-gesa terdiri dari rangkaian tahapan yang dapat dianalisa, diperhalus, dan dipadukan untuk menghasilkan ketepatan serta ketelitian yang lebih besar dalam menyelesaikan masalah dan memulai tindakan. Definisi yang lebih sederhana dikemukakan oleh Hani Handoko (1997), pembuatan keputusan adalah kegiatan yang menggambarkan proses melalui mana serangkaian kegiatan dipilih sebagai penyelesaian suatu masalah tertentu.¹²

Beberapa keputusan kebijakan yang diambil mungkin merupakan hasil kesempatan yang memang ada, kurang hati-hati, pilihan-pilihan serampangan, atau tidak melakukan tindakan yang membuat tindakan-

¹⁰ *Ibid*, hal 107.

¹¹ *Ibid*, hal 105.

¹² <https://Teori Pengambilan Kebijakan.com/Diklas-21/10/2010>

tindakan lain berlaku, tetapi kebanyakan tindakan diambil melibatkan pilihan-pilihan sadar dari para pembuat keputusan. Persoalannya kemudian adalah kriteria (nilai-nilai atau ukuran) seperti apakah yang mempengaruhi para pembuat keputusan politik? Untuk menjawab pertanyaan tersebut kita akan dihadapkan oleh banyak faktor yang berpengaruh terhadap pembuat keputusan, seperti misalnya tekanan-tekanan politik dan social, kondisi-kondisi ekonomi, persyaratan-persyaratan prosedural, komitmen-komitmen sebelumnya, waktu yang sempit dan sebagainya. Selain itu kita juga harus melihat nilai-nilai pribadi para pembuat keputusan.¹³

James Anderson, meringkas nilai-nilai yang dapat membantu dalam mengarahkan perilaku para pembuat keputusan kedalam empat kategori, yakni:¹⁴

1. Nilai-nilai politik

Pembuat keputusan mungkin menilai alternatif-alternatif kebijakan berdasarkan kepentingan partai politik beserta kelompoknya (*clientele group*). Keputusan yang dibuat didasarkan kepada keuntungan politik dengan dipandang sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan kelompok kepentingan.

2. Nilai-nilai organisasi

Para pembuat keputusan, khususnya para birokrat mungkin dipengaruhi oleh nilai-nilai organisasi. Organisasi-organisasi, seperti badan-badan administratif menggunakan banyak imbalan (*reward*) dan

¹³Winarno Rudi 2007-2008 *Kebijakan Publik: Teori Dan Proses*. Media press

saksi dalam usahanya untuk mempengaruhi anggota-anggotanya menerima dan bertindak atas dasar nilai-nilai organisasi yang telah ditentukan. Seberapa hal ini terjadi, keputusan-keputusan individu mungkin diarahkan oleh perimbangan-pertimbangan semacam keinginan-keinginan untuk melihat organisasi bisa hidup terus, untuk memperbesar atau memperluas program-program atau kegiatan-kegiatannya atau mempertahankan kekuasaannya dan hak-hak istimewanya.

3. *Nilai-nilai pribadi*

Usaha untuk melindungi dan mengembangkan kepentingan ekonomi, reputasi atau kedudukan sejarah seseorang mungkin pula merupakan kriteria keputusan. Seorang politisi menerima suap untuk membuat suatu keputusan tertentu, seperti pemberian lisensi atau kontrak menjadi contoh kongkrit bagaimana nilai-nilai pribadi berpengaruh dalam pembuatan keputusan.

4. *Nilai-nilai kebijakan*

Para pembuat keputusan politik tidak hanya dipengaruhi perhitungan-perhitungan keuntungan, organisasi-organisasi atau pribadi, namun para pembuat keputusan mungkin bertindak dengan baik atas dasar persepsi mereka tentang kepentingan masyarakat mengenai apa yang merupakan kebijakan publik secara moral benar

5. Nilai-nilai ideologi

Ideologi merupakan seperangkat nilai-nilai dan kepercayaan-kepercayaan yang berhubungan secara logis yang memberikan gambaran dunia yang disederhanakan dan merupakan pedoman bagi rakyat untuk melakukan tindakan. Di bekas negara Uni Soviet, ideology Marxis dan Leninis dipakai paling tidak landasan bagi perubahan social dan ekonomi.

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya secara tepat. Untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan publik, maka ada dua langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau peraturan daerah adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan.¹⁵

Ada beberapa pemahaman mengenai implementasi kebijakan menurut beberapa ahli diantaranya adalah:

¹⁵ Nugroho D, Riant, 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan* Flex Media Komputindo, hal 150. Skripsi Ilmu Pemerintahan UMY tidak d

a. Daniel A. Mazmanian dan Paul A.

Konsep implementasi kebijakan adalah berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan.¹⁶

b. Udoji

Implementasi kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin lebih penting dari pada pembuatan kebijakan-kebijakan, akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

c. Solichin Abdul Wahaban

Badan administrative yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program yang menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan menyangkut juga jaringan-jaringan kekuatan politik ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi semua pihak yang terkait.

Ada beberapa pendekatan di dalam implementasi yakni:¹⁷

1) *Struktural Approaches*

Perencanaan mengenai perubahan (*planning of change*) adalah perubahan yang diimbulkan dari dalam organisasi-organisasi atau sepenuhnya berada dibawah kendali organisasi implementasi dipandang semata-mata persoalan teknis/manajerial.

¹⁶ Mazmanian dan Sebartier, dalam solikin.1990, *Analisis Kebijakan Negara* Cipta, Jakarta, hal.123; Skripsi Ilmu Pemerintahan UMY, tidak diterbitkan, 2017

Perencanaan untuk melakukan perubahan berlangsung jika perubahan sukar diramalkan, dikontrol, dan dibendung (membutuhkan pendekatan yang lebih adaptif).

2) *Procedural and Managerial Approach*

Perencanaan kerja dan pengawasan (*network planning and control/NPC*) yang menyajikan kerangka kerja dimana proyek dapat direncanakan dan diimplementasikan dapat diawasi dengan caramengidentifikasi tugas yang harus diselesaikan, hubungan diantara tugas-tugas tersebut dan urusan logis pelaksanaan tugas-tugas.

3) *Behavioral Approaches*

Suatu proses untuk menimbulkan perubahan yang diinginkan dalam suatu organisasi melalui penerapan ilmu-ilmu keperilakuan. Pendekatan ini juga dapat dijelaskan sebagai pendekatan yang menggabungkan unsur-unsur yang termuat dalam pendekatan prosedural/manajerial dengan analisa perilaku.

4) *Political Approaches*

Memandang bahwa keberhasilan suatu kebijakan akan tergantung pada ketersediaan dan kemampuan kelompok-kelompok dominan untuk memaksakan kehendaknya, jika tidak melalui kelompok dominan, maka kebijakan hanya akan dicapai melalui proses panjang yang bersifat incremental pada situasi tertentu.

Model-model implementasi kebijakan:¹⁸

a. Model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978:1986)

Model mereka ini menyebutkan implementasi kebijakan dikatakan baik apabila memenuhi beberapa persyaratan, yaitu:

1. Kondisi eksternal yang dihadapi instansi pelaksanaan tidak menimbulkan kendala serius.
2. Tersedia waktu dan sumber-sumber yang memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Pelaksanaan yang didasari sebab akibat.

b. Model van Meter dan van Horn

Menawarkan model proses implementasi kebijakan yang mempunyai empat variable yang membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja (*performance*). Model ini seperti diungkapkan oleh van Meter dan van Horn, tidak hanya menentukan hubungan-hubungan mengenai variable-variabel bebas dan variable terikat mengenai kepentingan-kepentingan, tetapi juga menjelaskan hubungan-hubungan variable bebas. Variable-variable tersebut dijelaskan oleh van Meter dan van Horn sebagai berikut:

1. *Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan*

Variable ini didasarkan pada kepentingan utama terhadap faktor-faktor yang menentukan kinerja kebijakan. Menurut van Meter dan van Horn, identifikasi indikator-indikator kinerja

¹⁸ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta 1997. hal 70-81.

merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator kinerja ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan secara menyeluruh. Disamping itu, ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan merupakan bukti itu sendiri dan dapat diukur dengan mudah dalam beberapa kasus.

2. *Sumber-sumber kebijakan*

Disamping ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, yang perlu mendapatkan perhatian dalam proses implementasi kebijakan sumber-sumber yang tersedia. Sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

3. *Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksana*

Implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijakan.

Setiap implementasi tentunya memiliki tujuan untuk memperoleh keberhasilan, sehingga implementasi kebijakan tersebut bisa dikatakan berhasil jika memenuhi lima kriteria keberhasilan yang menurut Nakamura (dalam Splichin Wahab, 1991:43) adalah:

- a. Pencapaian tujuan kebijakan
 - b. Efisien
 - c. Kepuasan kelompok sasaran
 - d. Daya tanggap klien
 - e. Sistem pemeliharaan
- c. Model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Model ini juga disebut sebagai *A framework for Implementation* (Kerangka Analisis Implementasi). Peran penting dari analisis implementasi kebijakan Negara adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

1. Mudah tidaknya masalah yang akan dikendalikan.
2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya.
3. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.¹⁹

3. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi

Menurut George. Edward III faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi yaitu komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana dan kecenderungan pelaksana, dan struktur hirarki. Keempat faktor tersebut

berinteraksi antara satu dan yang lainnya, untuk membantu bahkan menghambat implementasi kebijakan. karena variabel yang ditawarkan sederhana dan mendekati kesesuaian dengan apa yang akan diteliti oleh penulis maka penulis memilih konsep George. Edwards III dalam melakukan penelitian ini. Faktor-faktor tersebut yaitu:²⁰

a. Komunikasi

Komunikasi merupakan sarana untuk menyebarkan informasi, baik dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas. Untuk menghindari terjadinya distorsi informasi yang disampaikan atasan ke bawahan, perlu adanya ketetapan waktu dalam penyampaian informasi, harus jelas informasi yang disampaikan, serta memerlukan ketelitian dan konsistensi dalam menyampaikan informasi.

b. Sumber daya

Sumber-sumber dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting, karena implementasi kebijakan tidak akan efektif bilamana sumber-sumber pendukungnya tidak tersedia. Yang termasuk sumber-sumber dimaksud adalah :

1. Staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan keterampilan untuk melaksanakan kebijakan.
2. Informasi yang memadai atau relevan untuk keperluan implementasi.
3. Wewenang yang dimiliki implementor untuk melaksanakan kebijakan.
4. Fasilitas yang memadai akan menopang keberhasilan implementasi.

²⁰ <http://Muliono.staff.uns.ac.id/2009/05/28/model-Implementasi-kebijakan>

c. Sikap pelaksana

Sikap berkaitan dengan bagaimana sikap implementor dalam mendukung suatu implementasi kebijakan. Seringkali para implementor bersedia untuk mengambil inisiatif dalam rangka mencapai kebijakan, tergantung dengan sejauh mana wewenang yang dimilikinya.

d. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi adalah suatu kebijakan seringkali melibatkan beberapa lembaga atau organisasi dalam proses implementasinya, sehingga diperlukan koordinasi yang efektif antar lembaga-lembaga terkait dalam mendukung keberhasilan implementasi.

4. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah merupakan pelaksana dan penanggung jawab segala kegiatan pemerintahan yang ada di daerah otonom. Yang menjadi kegiatan utama pemerintah daerah adalah melaksanakan pelayanan sebaik mungkin terhadap kepentingan masyarakat setempat dan melaksanakan pembangunan sebagai usaha untuk memajukan daerah otonom.

Pada dasarnya Pemerintah Daerah pelayan kepada masyarakat, ia di adakan untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitas demi mencapai kemajuan bersama, bukan diadakan untuk melayani diri sendiri. Yang menjadi tugas dan fungsi utama dari Pemerintah Daerah

adalah mengoptimalkan pelayanan dan pembangunan sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah²¹.

Menurut Maschuri Maschab (1982) Pemerintah Daerah adalah satuan aparaturnya Negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak dan berkewajiban mengatur rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara²².

Organ yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Wali kota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

- Pemerintah Daerah, dalam konteks Indonesia adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945. Pemerintahan Daerah data berupa : Daerah Provinsi, yakni terdiri dari Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi.

Pemerintah Daerah Provinsi terdiri dari Gubernur dan Perangkat Daerah, yang meliputi Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah.

- Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota, yakni terdiri dari Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota dan DPRD Kabupaten / Kota

²¹ Haw. Wigjaja, "Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi", PT. Raja Grafindo P hal.23.

²² Maschuri Maschab, "Pemerintah di Daerah", UGM Yogyakarta, 1982, hal. 2

Pemerintah Daerah Kabupaten /Kota terdiri atas Bupati, Wali Kota dan Perangkat Daerah, Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan.

Sedangkan Menurut Marium (1979) menjelaskan pengertian pemerintah dan pemerintahan sebagai berikut:

- a. Istilah Pemerintahan menunjukkan pada bidang atau lapangan fungsi bidang tugas dan pekerjaan.
- b. Istilah Pemerintah menunjukkan pada badan, organisasi atau alat perlengkapan yang menjelaskan fungsi itu.²³

Selanjutnya ia menjelaskan tentang pengertian pemerintahan dalam arti luas dan sempit sebagai berikut :

- a. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala sesuatu tugas kewenangan/kekuasaan negara yang mengikuti pembidangan dari teori Montesquieu yang mengikuti bidang Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif.
- b. Pemerintahan dalam arti sempit diartikan sebagai tugas atau kewenangan/kekuasaan dalam eksekutif saja.²⁴

Dalam hal ini penulis menekankan topik pembahasan pada Pemerintah Daerah saja, dalam mengurus segala aktivitas yang berkaitan dengan kinerja Pemerintah Daerah dan juga pembangunan daerah sebagai kepanjangan tangan dari kewenangan Pemerintah Pusat. Karena aktivitas tersebut tidak mungkin dilaksanakan secara sentralistis. Dengan demikian Pemerintah Lokal yang amat berperan dalam penyelenggaraan pemerintah dan

²³ Marium, *Aspek Hukum Pemerintahan*, DPR RI, 1979, hal. 15

melaksanakan aktivitas-aktivitas yang tidak mampu ditangani oleh Pemerintah Pusat, karena keberadaanya lebih dekat dan dapat secara langsung berhubungan dengan masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan tentang pengertian pemerintahan yang dibentuk dalam wilayah negara sebagai akibat diterapkannya asas atau sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan unsur pemerintahan . Selanjutnya Pemerintah Daerah merupakan aparatur atau organisasi yang berwenang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Dalam hubungannya dengan konsep organisasi. Maka pemerintah baik Pemerintah Nasional maupun Pemerintah Daerah menurut Marium dimasukan sebagai organisasi. Beliau menjelaskan bahwa yang termasuk unsur-unsur organisasi antara lain :

- a. Kelompok manusia yang mempunyai tujuan bersama.
- b. Hanya dapat diselenggarakan dengan kerjasama.
- c. Atau, usaha bersama agar anggota kelompok itu dapat bekerjasama.
- d. Dengan pembagian kerja dibawah satu pimpinan.

Oleh karena itu apabila dikaitkan dengan istilah pemerintah maka dapat dikatakan bahwa organisasi Pemerintah Daerah adalah kegiatan dari sekelompok manusia yang bekerjasama dan merupakan aparatur pemerintah/organisasi yang diberikan kewenangan, hak atau kewajiban untuk mengatur dan mengasumsi urusan-urusan rumah tangganya sendiri dengan pembagian kerja di bawah Pemerintah Pusat.

F. Definisi Konsepsional

Definisi Konsepsional adalah usaha untuk menjelaskan batasan pengertian antara konsep yang satu dengan konsep yang lainnya. Karena sebuah konsep merupakan unsur pokok dari suatu penelitian. Bila masalah dan teorinya sudah jelas biasanya fakta yang menjadi gejala pokok perhatian telah diketahui pula.²⁵

Agar dapat memberikan gambaran yang lebih jelas serta untuk menghindari kesalahpahaman penafsiran istilah-istilah penting antara konsep yang satu dengan konsep yang lainnya sehubungan dengan pokok masalah dalam penelitian ini, maka perlu diberikan definisi-definisi konsep sebagai berikut :

1. Kebijakan publik adalah serangkaian kebijakan atau aturan yang ditetapkan pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan bersama.
2. Implementasi kebijakan adalah merupakan tahapan dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang.
3. Pemerintah daerah adalah Pemerintah yang dibentuk dalam wilayah Negara sebagai akibat diterapkannya asas atau sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan unsur pemerintahan. Selanjutnya Pemerintah Daerah merupakan aparatur atau organisasi yang berwenang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Yang menjadi tugas dan fungsi utama dari pemerintah daerah adalah melakukan optimalisasi pelayanan dan pembangunan sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan daerah.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel. Dengan kata lain, definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur suatu variabel penelitian. Dengan demikian agar suatu penelitian dapat diukur dengan variabelnya, maka perlu dioperasionalkan terlebih dahulu.

1. Indikator keberhasilan pada faktor komunikasi:

Lima unsur dalam komunikasi yaitu: komunikator (siapa yang mengatakan?), komunikan (kepada siapa?), pesan (mengatakan apa?), media (melalui media apa?), dan efek (apa dampaknya?).²⁶

- a) Sinergi antar aktor yang berhubungan dengan implementasi kebijakan pembuatan KTP dan Akta gratis.
- b) Isi/pesan yang disampaikan dalam pelaksanaan kebijakan pembuatan KTP dan Akta gratis.
- c) Media yang digunakan dalam penyampaian informasi tentang implementasi pembuatan KTP dan Akta gratis.
- d) Dampak yang dirasakan dari adanya penyampaian informasi tentang implementasi kebijakan pembuatan KTP dan Akta gratis.

2. Indikator keberhasilan pada faktor sumber daya:

- a) Jumlah staf yang memadai yang mempunyai keahlian dan ketrampilan dalam melaksanakan kebijakan pembuatan KTP dan Akta gratis.
- b) Informasi yang disampaikan jelas dan tepat sasaran
- c) Wewenang yang digunakan implementator terkait guna terlaksananya program dengan baik.
- d) Fasilitas yang memadai akan menopang keberhasilan implementasi kebijakan.

3. Indikator keberhasilan pada sikap pelaksana:

- a) Para implementator melakukan inisiatif guna kelancaran pelaksanaan kebijakan KTP dan Akta gratis.
- b) Para implementator melaksanakan kewajibannya sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.

4. Indikator keberhasilan pada Struktur birokrasi

Dalam hal ini struktur birokrasi meliputi aspek kognitif, afektif, dan psikomotorik²⁷. Aspek kognitif dimana perilaku yang menekankan pada aspek intelektual, seperti pengetahuan, pengertian, dan ketrampilan berfikir. Aspek afektif dimana perilaku yang menekankan pada aspek perasaan dan emosi, seperti minat, sikap, apresiasi dan cara penyesuaian diri. Aspek psikomotorik tulisan tangan, mengetik, berenang, dan mengoperasikan mesin.

- a) Masyarakat mendapatkan informasi dan pelayanan yang dibutuhkan dengan praktis, mudah dan tidak berbelit-belit.

²⁷ <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.03.001>

- b) Sikap masyarakat dengan adanya pelaksanaan pembuatan KTP dan Akta gratis.
- c) Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembuatan KTP dan Akta gratis.

H. Metode Penelitian

Pengertian metode menurut Winarno Surachmad merupakan cara utama yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan. Dengan mempergunakan teknik data dan alat-alat tertentu. Cara utama itu diperoleh setelah penyidik memperhitungkan atau ditinjau dari tujuan penyelidik serta dari suatu penyelidik.²⁸

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu obyek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran atau fenomena sosial yang terjadi dilapangan. Tujuan penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.²⁹

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bantul, sebagai lokasi penelitian.

²⁸ Winarno Surachmad. 1978. *Dasar dan Teknik Research*, Tarsito, Bai

keinginan untuk mengetahui secara jelas bagaimana implementasi kebijakan pembuatan KTP dan Akta gratis pada Kabupaten Bantul, dan penelitian hanya difokuskan terhadap pelaksanaan KTP dan akta dikarenakan dalam pelaksanaannya masih banyak masyarakat yang tidak memenuhi administrasi kependudukan tersebut. Sehingga perlu dilakukan penelitian terhadap pelaksanaannya dan faktor-faktor apa yang mempengaruhinya.

3. Jenis Data

Ada dua jenis data yang akan penulis gunakan, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari pelanggan/konsumen berupa jawaban terhadap pertanyaan dalam kuesioner. Sementara data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil atau bahan-bahan dokumenter tentang objek penelitian.³⁰ Dan merupakan data yang diperoleh melalui data yang diteliti dan dikumpulkan oleh pihak lain yang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini.³¹

4. Teknik Pengumpulan Data

a) Dokumentasi

Data diperoleh dengan cara membaca, mengkaji, atau menelaah buku-buku, peraturan perundang-undangan, internet maupun studi literatur serta sumber lain yang relevan dan layak untuk dipercaya.

³⁰ Muhammad Faris Alfahd, *Persepsi Gerakan Mahasiswa Islam Terhadap Indonesia*, Skripsi Hubungan Internasional UMY, tidak diterbitkan, 2008, 1

³¹ Suranto, 2006, *Penelitian Tindakan Kelas*, 100

b) Wawancara

Yaitu kegiatan yang dilakukan untuk mendapatkan informasi secara langsung dengan mengungkapkan pertanyaan-pertanyaan kepada responden. Dengan wawancara, informasi-informasi dari responden dapat digali secara lebih mendalam. Dalam penelitian ini, wawancara akan dilakukan pejabat atau aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul yaitu dengan Bapak Drs. Bagus Dwiwamwoto yang menjabat sebagai Kepala Seksi Pengendalian dan Penyuluhan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bantul, dan wawancara juga dilakukan dengan Bapak Drs. Fatoni yang menjabat sebagai Sekretaris di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bantul.

c) Teknik Kuesioner

Susunan data yang terdapat pada kuesioner berupa beberapa pertanyaan yang mana dalam pertanyaan dilengkapi dengan masalah yang dibahas, sehingga para responden dibatasi dalam memberikan jawaban pada beberapa alternatif yang disediakan dengan demikian responden hanya memiliki salah satu alternatif jawaban. Dalam menyebarkan kuesioner perlu adanya populasi, dimana populasi yang dipilih adalah masyarakat yang menggunakan jasa pelayanan yang diberikan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten

Dan teknik pengambilan sampel yang dilakukan penulis terhadap konsumen, pengambilan sampel dilakukan secara aksidental random sampling. Sampling Aksidental adalah sampel yang diambil dari siapa saja yang kebetulan berada ditempat dilakukannya penelitian. Sampel penelitian meliputi sejumlah elemen (responden) yang lebih besar dari persyaratan minimal sebanyak 30 elemen atau responden. Menurut Guilford (1987: 125), dimana semakin besar sampel (makin besar nilai n = banyaknya elemen sampel) akan memberikan hasil yang akurat. Sampel yang diambil dalam penelitian ini hanya 50 responden pengguna jasa Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bantul.

5. Teknik Analisa Data

Tujuan dari analisis data pada dasarnya adalah menyederhanakan data dalam bentuk yang mudah dibaca dan dipahami. Berdasarkan metode penelitian yang digunakan, maka penulis menggunakan metode analisis statistik diskriptif, dimana penulis menggunakan dua tipe metode penelitian yaitu kualitatif dan kuantitatif karena untuk meringkas data yang jumlahnya banyak ialah dengan menggunakan data ringkasan yang disebut ukuran lokasi seperti rata-rata dan dengan menggunakan skala indeks :

a. Metode Data Kualitatif

Data yang sudah terkumpul dari responden dilanangan penelitian kemudian difilosofikan berdasarkan in

kemudian disusun secara logis guna menjawab berbagai permasalahannya.

b. Metode Data Kuantitatif

Metode yang berpangkal pada peristiwa yang dapat diukur secara kuantitatif atau yang dapat dinyatakan dengan angka, indeks, rumus dan sebagainya.

Adapun rumus yang digunakan adalah sebagai berikut :

$$P = \frac{f}{n} \times 100\%$$

Keterangan:

P = presentase

f = frekuensi atau banyaknya jawaban

n = jumlah responden

SKALA INDEKS

Rumus indeks sebagai berikut :

$$I = \frac{1 \times f_1 + 2 \times f_2 + 3 \times f_3 + 4 \times f_4 + 5 \times f_5}{n}$$

Keterangan :

I = Indeks

f_1 = Frekuensi yang menjawab option 1

f_2 = Frekuensi yang menjawab option 2

f_3 = Frekuensi yang menjawab option 3

f_4 = Frekuensi yang menjawab option 4

f_5 = Frekuensi yang menjawab option 5

n = Jumlah sampel

Kemudian seluruh indeks tersebut akan penulis sajikan dalam bentuk tabel agar lebih mudah dimengerti dan dipahami.

Untuk memperoleh tiap-tiap indeks itu, penulis menggunakan skala indeks, dimana dalam skala tersebut dikategorikan nilai masing-masing dari pilihan jawaban untuk setiap kuesioner yang disajikan kepada responden.