

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pelayanan Publik merupakan tugas Pemerintah dalam penyediaan kebutuhan masyarakat. Pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik selalu berusaha meningkatkan kualitas dari pelayanan tersebut. Pelayanan publik memiliki pengertian menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 yaitu kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik<sup>1</sup>.

Sebelum adanya otonomi daerah, seluruh kegiatan pelayanan masih bersifat sentralistik/kontrol dari Pemerintah Pusat. Setelah adanya otonomi daerah sejak tahun 1999 sampai adanya revisi Undang-Undang Pemerintah Daerah yang saat ini yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai dasar hukumnya yang telah beralih dari sentralistik ke desentralistik diharapkan Pemerintah Daerah dapat mengurus daerahnya sendiri dengan memanfaatkan sumber daya daerah yang mereka miliki sehingga pelaksanaan pelayanan publik di setiap daerah dapat berjalan dengan baik. Salah satu contoh pelayanan publik di Indonesia yang saat ini menjadi sorotan utama adalah pelaksanaan Kartu Tanda Penduduk. Kartu Tanda Penduduk yang selanjutnya disingkat KTP, adalah identitas resmi

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang *Pelayanan Publik*

Penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kartu Tanda Penduduk diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Sebelum terbitnya Undang-Undang tersebut, pengaturan tentang Administrasi Kependudukan, termasuk di dalamnya pengaturan tentang Kartu Tanda Penduduk diatur oleh peraturan peninggalan Pemerintah Kolonial Hindia Belanda dan setingkat peraturan Menteri.<sup>2</sup> Dilihat dari peraturan sebelumnya yang belum optimal maka Pemerintah melakukan revisi dengan Peraturan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2008. Setelah tersusunnya Kabinet Indonesia Bersatu II Tahun 2009 Menteri Dalam Negeri mengajukan usulan 3 tiga Program Strategis Nasional yang meliputi : Pemutakhiran Data Kependudukan, Penerbitan Nomor Induk Kependudukan dan Penerapan KTP Elektronik yang dilatarbelakangi dengan adanya identitas KTP yang tidak benar, KTP palsu dan KTP ganda.

KTP Elektronik yang menjadi salah satu usulan Menteri Dalam Negeri sangat memerlukan teknologi informasi sebagai alat utama yang digunakan dalam tahap-tahap pelaksanaannya. KTP Elektronik menurut Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2011 adalah KTP yang memiliki spesifikasi dengan format KTP Nasional dengan sistem pengamanan khusus yang berlaku sebagai identitas resmi yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

---

<sup>2</sup> <http://www.dukcapil.kemendagri.go.id/detail/sejarah-ktp-di-indonesia>, pada 01 Oktober 2015 pukul 20:38 WIB

Kabupaten/Kota.<sup>3</sup> Program E-KTP diluncurkan pada bulan Februari 2011 dimana pelaksanaannya terbagi dalam dua tahap. Tahap pertama dimulai pada tahun 2011 dan berakhir pada 30 April 2012 yang mencakup 67 juta penduduk di 2348 Kecamatan dan 197 Kabupaten/Kota, sedangkan tahap kedua mencakup 105 juta penduduk yang tersebar di 300 Kabupaten/Kota lainnya di Indonesia. Secara keseluruhan, pada akhir 2012 ditargetkan setidaknya 172 juta penduduk sudah memiliki E-KTP<sup>4</sup> Selama pelaksanaan E-KTP itu sendiri diperlukan perencanaan, pengorganisasian, serta pelaksanaan sesuai dengan rancangan yang ada, selain itu pentingnya juga monitoring dan evaluasi dalam pelaksanaannya sehingga pengawasan dapat dilakukan dari segala aspek pelaksanaan kegiatan E-KTP.

Menurut Dunn *Monitoring* adalah proses memperoleh informasi yang relevan dengan kebijakan untuk mengukur perubahan yang terjadi di dalam suatu kondisi yang terfokus pada tujuan, baik yang bersifat obyektif maupun subyektif, diantara berbagai kelompok sasaran. Dengan adanya *monitoring*, diharapkan dapat mengidentifikasi masalah dan penyimpangan yang muncul, merumuskan pemecahan masalah, dan membuat laporan kemajuan secara rutin dalam kurun waktu yang pendek dari kegiatan tersebut. Setelah dilakukan *monitoring*, tahap selanjutnya melakukan evaluasi yang bertujuan untuk menganalisis masalah yang ada dalam pelaksanaan E-KTP serta menilai pencapaian pelaksanaan E-KTP. Banyaknya permasalahan pelaksanaan E-KTP di Indonesia terdengar miris, karena yang semula diharapkan E-KTP membantu mempercepat dan

---

<sup>3</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2011 tentang *Pedoman penerbitan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional*.

<sup>4</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Kartu\\_Tanda\\_Penduduk\\_elektronik](https://id.wikipedia.org/wiki/Kartu_Tanda_Penduduk_elektronik) pada 01 Oktober 2015 pukul 15.00 WIB

mempermudah pembuatan E-KTP yang sulit digandakan malah kini sebaliknya yang didapatkan dalam pelaksanaannya. Salah satu wilayah yang mengalami masalah pelaksanaan E-KTP juga seperti halnya di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sejak dimulainya E-KTP di Indonesia tahun 2011, Bupati Kabupaten Bantul mengeluarkan Keputusan Bupati Bantul Nomor 162 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Kelompok Kerja (Pokja) Desk E-KTP Kabupaten Bantul yang bertujuan untuk melancarkan program pelaksanaan Nasional E-KTP di Kabupaten Bantul. Mulai bulan Juni tahun 2011, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bantul mulai mengadakan sosialisasi KTP Elektronik di 17 Kecamatan se-Kabupaten Bantul, dalam sosialisasi ini diharapkan masyarakat Bantul yang sudah terdaftar wajib KTP dapat mengurus E-KTP yang baru di Kecamatan mereka masing-masing. Pelaksanaan pada tahun 2011 sangat minim dari jumlah yang ditargetkan daftar wajib KTP, yaitu hanya 24% saja yang sudah terlayani dalam pembuatan E-KTP. Sementara itu tahun 2012 setelah adanya *launching* E-KTP oleh Bupati Bantul, laporan terkait pelaksanaan program ini didapat data dari 595.145 wajib KTP yang sudah mengikuti perekaman sampai dengan saat ini, baru tercetak dan dikirim oleh Kementrian Dalam Negeri ke Bantul, baru sebanyak 193.322 keping KTP tersebar di 17 Kecamatan. Untuk tahun 2013 sendiri ratusan E-KTP milik warga Kabupaten Bantul gagal cetak. Sebanyak 660 orang yang telah melakukan perekaman data KTP Elektronik

dinyatakan gagal, dan di tahun 2014 penyebutan E-KTP berubah menjadi KTP Elektronik (KTP-el).<sup>5</sup>

Kartu Tanda Penduduk Elektronik, selanjutnya disingkat KTP-el, adalah Kartu Tanda Penduduk yang dilengkapi cip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana yang mana KTP-el ini berlaku seumur hidup. Sangat memprihatinkan kedengarannya jika melihat masalah-masalah KTP-el di Kabupaten ini setiap tahunnya tidak mencapai target, dengan lambat dan sedikitnya jumlah KTP-el yang didapatkan oleh masyarakat Bantul. Seperti tabel di bawah ini pada tahun 2014 :

Tabel 1.1  
Daftar Penduduk Wajib KTP  
Yang Telah Melaksanakan Perekaman KTP-el  
Per Tanggal 30 Juni 2014

NO	KECAMATAN	JUMLAH
1	SRANDAKAN	22.502
2	SANDEN	23.436
3	KRETEK	22.440
4	PUNDONG	24.913
5	BAMBANGLIPURO	28.983
6	PANDAK	36.966
7	PAJANGAN	23.111
8	BANTUL	43.716
9	JETIS	39.407
10	IMOGIRI	43.546
11	DLINGO	26.203
12	BANGUNTAPAN	70.251
13	PLERET	30.685
14	PIYUNGAN	33.520
15	SEWON	67.234
16	KASIHAN	67.582
17	SEDAYU	30.942
JUMLAH		635.437

*Sumber : Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bantul*

<sup>5</sup> <http://disdukcapil.bantulkab.go.id> pada 01 Oktober 2015 pukul 15.00 WIB

Tabel 1.2  
Daftar KTP-el yang Terdistribusi  
Di Kecamatan Se-Kabupaten Bantul  
Per Tanggal 11 Agustus 2014

NO	KECAMATAN	JUMLAH
1	SRANDAKAN	22.502
2	SANDEN	23.417
3	KRETEK	22.390
4	PUNDONG	24.913
5	BAMBANGLIPURO	28.983
6	PANDAK	36.966
7	PAJANGAN	23.111
8	BANTUL	43.416
9	JETIS	39.807
10	IMOGIRI	43.246
11	DLINGO	26.203
12	BANGUNTAPAN	69.251
13	PLERET	30.685
14	PIYUNGAN	33.520
15	SEWON	66.234
16	KASIHAN	66.582
17	SEDAYU	30.842
JMLAH		632.068

*Sumber : Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bantul*

Kedua tabel di atas menunjukkan adanya selisih antara jumlah perekaman data KTP-el dengan jumlah data pendistribusiannya sebanyak 3,369 KTP-el yang belum terdistribusikan di Kecamatan, Kabupaten Bantul. Melihat pada tabel di atas, salah satu Kecamatan yang berhasil mencapai target, yaitu Kecamatan Pajangan dengan jumlah perekaman KTP-el sama dengan jumlah pendistribusiannya sebesar 23,111 serta salah satu Kecamatan yang belum berhasil yaitu Kecamatan Kasihan dengan selisih sebanyak 1000 antara jumlah perekaman dan pendistribusian KTP-el. Hasil tersebut dapat juga dipengaruhi oleh banyaknya jumlah penduduk di setiap Kecamatan yang jauh berbeda, seperti pada Kecamatan Pajangan dan Kasihan per tahun 2014, seperti pada tabel di bawah ini:

Tabel 1.3  
Jumlah Penduduk Kecamatan Pajangan  
Semester I Tahun 2014

NO	KECAMATAN/ DESA	PENDUDUK		
		L	P	L+P
1	TRI WIDADI	5.180	5.172	10.352
2	SENDANGSARI	5.780	5.744	11.527
3	GUWOSARI	5.861	5.811	11.672
JUMLAH		16.820	16.730	33.551

*Sumber : Informasi Kependudukan Daerah Istimewa Yogyakarta*

Tabel 1.4  
Jumlah Penduduk Kecamatan Kasihan  
Semester I Tahun 2014

NO	KECAMATAN/ DESA	PENDUDUK		
		L	P	L+P
1	BANGUNJIWO	12.175	11.956	24.131
2	TIRTONIRMOLO	11.307	11.039	22.346
3	TAMANTIRTO	10.596	10.450	21.046
4	NGESTIHARJO	14.759	14.773	29.532
JUMLAH		48.837	48.218	97.055

*Sumber : Informasi Kependudukan Daerah Istimewa Yogyakarta*

Jumlah penduduk di Kecamatan Pajangan sebanyak 33.551, sedangkan di Kecamatan Kasihan sebanyak 97.005. Jumlah penduduk di Kecamatan Pajangan lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah penduduk di Kecamatan Kasihan. Banyaknya jumlah penduduk tentu saja dapat berpengaruh pada tingkat efektifitas pelaksanaan suatu program, seperti pelaksanaan KTP-el baik itu dalam hal koordinasinya, komunikasi maupun pelaksanaannya. Faktor-faktor lain yang melatarbelakangi kondisi di atas bermacam-macam baik itu dari segi perencanaannya, pelaksanaannya, dan pengawasannya. Perencanaan yang baik sangat diperlukan untuk mengukur sejauh mana pelaksanaan suatu program dapat

dijalankan, salah satu hal yang sangat penting dalam seluruh tahapan dari sebuah program yaitu proses pengawasan, yang dilakukan pada tahap perencanaan maupun pelaksanaannya. Alasan tersebut membuat peneliti ingin mengkaji lebih jauh pelaksanaan KTP-el yang berfokus pada *monitoring* pelaksanaan KTP-el khususnya di Kecamatan Pajangan dan Kasihan sebagai perbandingannya dengan judul ***“Monitoring Program KTP-el di Kabupaten Bantul “Studi Kasus di Kecamatan Pajangan dan Kasihan Tahun 2014”***.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

- 1. Bagaimana pelaksanaan monitoring program KTP-el di Kabupaten Bantul khususnya di Kecamatan Pajangan dan Kasihan tahun 2014?***
- 2. Faktor-faktor apa saja yang mendukung serta menghambat monitoring program KTP-el di Kabupaten Bantul khususnya di Kecamatan Pajangan dan Kasihan tahun 2014?***

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana hasil *monitoring* program KTP-el di Kabupaten Bantul khususnya di Kecamatan Pajangan dan Kasihan pada Tahun 2014 dan faktor apa saja yang menghambat maupun mendukung dalam pelaksanaannya di dua Kecamatan tersebut.

Penelitian ini akan memberikan manfaat bagi berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Adapun manfaat-manfaat tersebut adalah :

## 1. Manfaat Teoritis

Diharapkan dapat menjadikan acuan dari teori yang dipelajari khususnya dalam hal *monitoring* suatu program Pemerintah sehingga dapat berguna dalam segi pemahaman, penalaran dan pengalaman penulis, serta bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu sosial dan ilmu politik khususnya Ilmu Pemerintahan, sehingga dapat dikembangkan lebih lanjut dalam penelitian-penelitian berikutnya.

## 2. Manfaat Praktis

Bagi Pemerintah Kabupaten Bantul dapat dijadikan sebagai acuan terkait dengan *monitoring* pelaksanaan program KTP-el di Kabupaten Bantul, sebagai tolak ukur pelaksanaan KTP-el tahun sebelumnya untuk tahun berikutnya serta perbaikan dalam hal sosialisasi Pemerintah sendiri tentang esensi KTP-el kepada masyarakat. Sedangkan untuk masyarakat Kabupaten Bantul khususnya di Kecamatan Pajangan dan Kasihan dapat dijadikan salah satu sarana informasi mengenai keseluruhan pelaksanaan KTP-el yang dapat digunakan sebagai pengetahuan tambahan, serta pemahaman proses *monitoring* pelaksanaan KTP-el tersebut.

## **D. Kerangka Dasar Teori**

Kerangka teori dasar merupakan uraian tentang berbagai konsep teori yang dibutuhkan dan relevan dengan penelitian sebagai kejelasan titik tolak suatu landasan berfikir dalam memecahkan masalah, memuat pokok-pokok pikiran yang menggambarkan dari sudut mana masalah penelitian di sorot.

## 1. Kebijakan Publik

Kebijakan menurut Amir Santoso mengatakan proses kebijakan terdiri dari enam tahapan yakni : perumusan masalah, pembuatan agenda, pembuatan kebijakan, adopsi kegiatan, penerapan kebijakan dan evaluasi kebijakan.<sup>6</sup>

Carl J Federick mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Solichin Abdul Wahab memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi

---

<sup>6</sup> Amir Santoso, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Jakarta, Rineka, Cipta, 1990, hlm.23

- i) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif. menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Menurut Thomas Dye kebijakan publik adalah apaapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever goverments choose to do or not to do*)<sup>7</sup>

Menurut James E. Anderson kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah.<sup>8</sup>

Chandler dan Plano mengatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah<sup>9</sup>.

William N.Dunn mengatakan 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

---

<sup>7</sup> Subarsono, Drs. AG. M.Si.,MA, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2012, hlm 2

<sup>8</sup> Ibid., hlm 2

<sup>9</sup> Ibid., hlm 3

pertahanan, keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan, dan lain-lain.<sup>10</sup>

Shfritz & Russel mendefinisikan kebijakan publik dengan sederhana dan menyebut “*is whatever governments dicides to do or not to do*”.<sup>11</sup>

Chaizi Nasucha mengatakan bahwa kebijakan publik adalah kewenangan Pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang digunakan dalam perangkat peraturan hukum. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menyerap dinamika sosial dalam masyarakat, yang akan dijadikan perumusan kebijakan agar tercipta hubungan sosial yang harmonis.<sup>12</sup>

Thomas R. Dye merumuskan kebijakan publik sebagai: “Pilihan Pemerintah untuk bertindak atau tidak bertindak”. Dalam bukunya yang berjudul “*The Political Sytem*”. David Easton mendefinisikan kebijakan publik sebagai : ”pengalokasian nilai-nilai kepada seluruh masyarakat secara keseluruhan”.<sup>13</sup>

Menurut Budi Winarno tahap-tahap kebijakan sebagai berikut :<sup>14</sup>

a. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menetapkan masalah pada agenda publik. Sebelum masalah-masalah ini berpetensi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu

---

<sup>10</sup> Ibid., hlm 39

<sup>11</sup> Ibid., hlm 39

<sup>12</sup> Ibid., hlm 39

<sup>13</sup> Thomas L. Dye, *Understanding Publicity*, Prentice Hall, Inc, New Jersey, 1972, hlm 27

<sup>14</sup> Budi winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik, Media Presindo*, Yogyakarta, 2002, hlm 28

masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan untuk masalah tersebut ditunda dalam waktu yang lama.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah yang didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari alternatif yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan permasalahan. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, *consensus* antara lembaga atau keputusan pengadilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu kebijakan program hanya akan menjadi catatan-catatan *elite*, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah yang harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia

pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa organisasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Penilaian Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dengan hal ini, memperbaiki masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

## 2. Program KTP-el

Menurut Jhon M. Echols dan Hasan Shadily berpendapat bahwa program yaitu rancangan atau rencana mengenai apa-apa yang harus dilaksanakan.<sup>15</sup> Selain itu Hendiyat Soetopo dan Wasty Seomanto memiliki pengertian lain dari program yang cenderung menjelaskan mengenai usaha setiap mencapai tujuan.<sup>16</sup>

Menurut Jones program adalah :<sup>17</sup> “Sebuah program yang berisi tindakan yang diusulkan pemerintah yang dalam rangka mencapai sasaran yang ditetapkan yang pencapaiannya problematis. Program akan ada apabila kondisi permulaan yaitu tahapan ‘apabila’ dari hipotesis kebijakan telah dirumuskan. Kata ‘program’

---

<sup>15</sup> Jhon M. Echols dan Hasan Sadily, *Kamus Bahasa Inggris-Indonesia*, PT. Gramedia, Jakarta, 2000, hlm 450.

<sup>16</sup> Hendiyat Soetopo dan Wasty Seomanto, *Kepemimpinan dan survey Pendidikan*, Bina Aksara, Yogyakarta, 1988, hlm 78

<sup>17</sup> Nugroho D, Riant. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, PT Elex Media Kompotindo, Jakarta, hlm 45

sendiri menegaskan perubahan (konveksi) dari hipotesis menjadi suatu tindakan Pemerintah. Sedang premis awal dari hipotesis tersebut telah disahkan, sedang derajat keterlaksanaan konsekuensi atau akibat yang diharapkan (yang merupakan tahapan 'selanjutnya') disebut sebagai suatu penerapan”.

Menurut Pariata Westra “program adalah rumusan yang membuat gambaran pekerjaan yang akan dilaksanakan beserta petunjuk cara-cara pelaksanaannya”.<sup>18</sup> Kemudian menurut Siagian “perumusan program kerja merupakan perincian dari pada suatu rencana dalam hubungan dengan pembangunan nasional, program-program kerja itu berwujud berbagai macam bentuk dan kegiatan.”<sup>19</sup>

### **3. Implementasi Kebijakan**

Implementasi menurut Mazmanian dan Paul Sabatier implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Dyah Mutiarin dan Zainudin, *Manajemen Birokrasi dan Kebijakan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm.4

<sup>19</sup> Ibid., hlm.5

<sup>20</sup> Asrul Nurdin, *Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 02 tahun 2008 tentang Pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen di Kota makasar*, Makasar, 2013, hlm. 22

Pressmen dan Willdavsky mengatakan bahwa implementasi merupakan proses interaksi antara tujuan dan tindakan. “Implementasi may be varied as a process of information between the setting of goals and actions geared them”.<sup>21</sup>

Menurut Lane implementasi dapat dinyatakan dalam bentuk formula berikut:

(DF1) Implementasi = F (Intention, Output, Outcome) Artinya bahwa implementasi mengacu pada fungsi menghasilkan *output dan outcome* yang kongruen dengan maksud awalnya. Dengan demikian implementasi memiliki pengertian ganda, yaitu : (1) “*execution*” di satu sisi dan (2) “*flufilment*” atau “*accomplishment*” disisi yang lain.<sup>22</sup>

Menurut Line dua konsep Implementasi yang memiliki fokus beda, yaitu:<sup>23</sup>

1. Implementasi sebagai mana tujuan akhir atau pencapaian kebijakan (*policy achievement*). Fokus konsep ini adalah evaluasi, yaitu menilai (*implementation judgement*) sampai sejauh mana keberhasilan implementasi (*accomplishment function*).
2. Implementasi sebagai proses atau eksekusi kebijakan yang memberikan fokus pada prosesnya (*causal function*).

---

<sup>21</sup> Op.cit, hlm.25

<sup>22</sup> Ibid, hlm.22

<sup>23</sup> Ibid, hlm. 23

Menurut Line mengemukakan implementasi memiliki dua aspek, yaitu :<sup>24</sup>

1. Hubungan antara tujuan (*objectives*) dan hasil (*outcomes*), sisi tanggung jawab (*responsibility side*).
2. Proses untuk membawa kebijakan ke dalam efek yang merupakan sisi kepercayaan (*trust side*).

Menurut Sillman, Horn beberapa teori implementasi sebagai berikut:<sup>25</sup>

1. Implementasi sebagai proses linear yang terdiri atas enam variable yang menghubungkan kebijakan dengan *performance* (kinerja) :
  - Standar dan tujuan
  - Sumberdaya
  - Komunikasi dan aktivitas antara organisasi
  - Karakteristik agen-agen implementasi
  - Kondisi ekonomi dan politik
  - Sikap dari pelaksana
2. *Implementation as Policy of Mutual Adaptation*. Besarnya perhatian, komitmen dan dukungan dari sektor utama memiliki pengaruh besar terhadap prospek keberhasilan. Dengan kata lain dukungan dari atas adalah kunci keberhasilan dan kegagalan implementasi.
3. *Implementation as Gamesmanship*. Implementasi meliputi aturan main, merumuskan taktik dan strategis mengontrol aliran komunikasi dan mengatasi apabila terjadi situasi kritis dan menentukan.

---

<sup>24</sup> Ibid, hlm.23

<sup>25</sup> Ibid, hlm 24

4. *Implementation as acircular policy leadership process*. Elemen kritis yang menghubungkan implementasi kepada proses kebijakan yang lain adalah *leadership* (kepemimpinan) dimana kepemimpinan penting untuk mengkoordinasikan aktivitas-aktivitas dalam tiga elemen yaitu formulasi, implementasi, dan evaluasi.
5. *Implementation as Contingency*. Implementasi merupakan proses interaktif terus-menerus yang kompleks, yang meliputi interaksi dengan lingkungan, stimulasi, program dan hasil, yang keseluruhannya sangat tergantung pada muatan spesifik dan waktu.

Menurut George C. Edwards III dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni : 1. Komunikasi, 2. Sumberdaya, 3. Disposisi, dan 4. Struktur birokrasi. Empat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.<sup>26</sup>

#### 1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan masyarakat agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apa tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

---

<sup>26</sup> Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 90

## 2. Sumberdaya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

## 3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan 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.

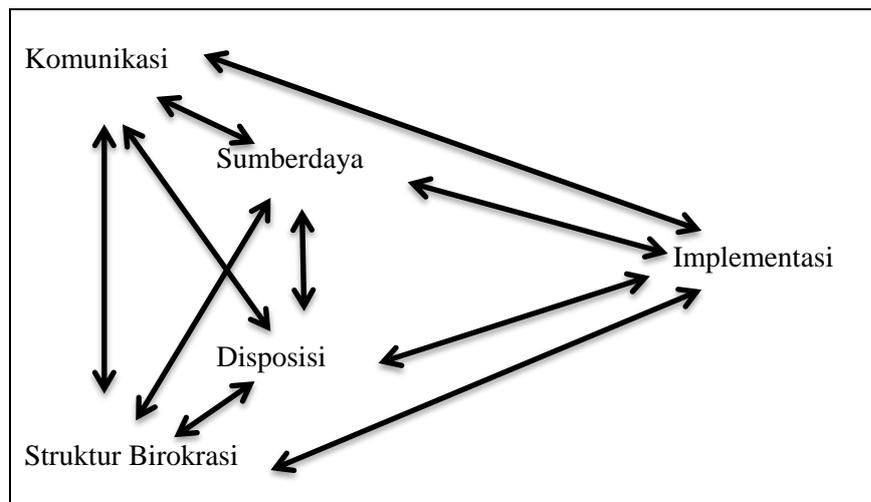
## 4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang paling penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (SOP). SOP menjadi pedoman setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan

menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Gambar 1.1

Faktor Penentu Implementasi menurut Edward III



Sumber : Edwards III, 1980 148

Mazmaniman dan Sabatier menjelaskan konsep implementasi kebijakan sebagai berikut. “Di dalam mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti usaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dijalankan atau dirumuskan, yakni peristiwa peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun juga usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa”.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Dyah Mutiarin dan Zainudin, op.cit, hlm 19

Udoji dalam Abdul Wahab, menyatakan bahwa “Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan jauh lebih penting dari pada itu pada pembuatan kebijakan. Kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan”.<sup>28</sup>

Howleyt dan Ramesh mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai *“the process whereby programs or policies are carried out; it denotes the translation of plans into practice”* (implementasi kebijakan adalah konsep pelaksanaan program-program atau kebijakan-kebijakan yang merupakan upaya penerjemahan dari rencana ke dalam praktek).<sup>29</sup>

Menurut Goggin, PuelzI and Treib mengklasifikasikan tiga pendekatan studi implementasi yaitu :<sup>30</sup>

1. *Top-down models put their main emphasis on the ability of decision makers to produce unequivocal policy objectives and on controlling the implementation stage.*
2. *Bottom-up critiques view local bureaucrats as the main actor in policy delivery and conceive of implementation as negotiation processes within networks of implementers.*
3. *Hybrid theories try to overcome the divide between the other two approaches by incorporating elements of top-down, bottom-up and other theoretical models.*

Menurut Grindle *“in general, the task of implementation is to establish a link that allows the goals of public policies to be realized as outcomes of governmental activity. It involves, therefore, the creation of a”, in which specific are designed and pursued in the expectation of arriving at particular ends”*.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Ibid. hlm.20

<sup>29</sup> Dyah Mutiarin dan Zainudin, loc. cit

<sup>30</sup> Ibid. hlm.21

<sup>31</sup> Ibid. hlm.22

#### **4. Monitoring Program**

Menurut Dunn *monitoring* adalah proses memperoleh informasi yang relevan dengan kebijakan untuk mengukur perubahan yang terjadi di dalam suatu kondisi yang terfokus pada tujuan, baik yang bersifat obyektif maupun subyektif, diantara berbagai kelompok sasaran.

Menurut Casely & kumar, defenisi *monitoring* dapat bervariasi, tetapi pada dasarnya prinsip-prinsip yang digunakan adalah sama, yaitu “*Monitoring* adalah penilaian yang terus-menerus terhadap fungsi kegiatan proyek di dalam konteks jadwal pelaksanaan dan terhadap penggunaan *input* proyek oleh kelompok sasaran di dalam konteks harapan rancangan.

Menurut Kunarjo *monitoring* adalah usaha secara terus-menerus untuk memahai perkembangan bidang-bidang tertentu dari pelaksanaan tugas atau proyek yang sedang dilaksanakan.<sup>32</sup>

Menurut *World Health Organization* pengertian *monitoring* adalah suatu proses pengumpulan dan menganalisis informasi dari penerapan suatu program termasuk mengecek secara regular untuk melihat apakah kegiatan/progam itu berjalan sesuai rencana sehingga masalah yang dilihat sesuai rencana sehingga masalah yang dilihat atau ditemui dapat diatasi. Conor menjelaskan bahwa keberhasilan dalam mencapai tujuan, separuhnya ditentukan oleh rencana yang telah ditetapkan dan setengahnya lagi fungsi oleh pengawasan atau *monitoring*.

---

<sup>32</sup> Nugroho, Riant, Dr., *Public Policy “Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan, Teori & model, Perumusan, Implementasi, Pengendalian, Monitoring & Evaluasi, risk management, Kebijakan unggul, the fifth estate, metode penelitian kebijakan”*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2012, hlm 724.

Pada umumnya, manajemen menekankan terhadap pentingnya kedua fungsi ini, yaitu perencanaan dan pengawasan *monitoring*.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan, disebutkan bahwa *monitoring* merupakan kegiatan mengamati secara seksama suatu keadaan atau kondisi, termasuk perilaku atau kegiatan tertentu, dengan tujuan agar semua data dan masukan atau informasi yang diperoleh dari hasil pengamat tersebut dapat menjadi landasan dalam mengambil keputusan tindakan selanjutnya yang diperlukan. Tindakan tersebut diperlukan seandainya hasil pengamatan menunjukkan adanya hal atau kondisi yang tidak sesuai dengan yang direncanakan semula.<sup>33</sup>

Tujuan *monitoring* adalah sebagai berikut :<sup>34</sup>

1. Menghindarkan terjadinya penyimpangan/kesalahan/keterlambatan sehingga dapat diluruskan.
2. Memastikan proses implementasi sesuai dengan model implementasi yang sesuai.
3. Memastikan bahwa implementasi kebijakan menuju arah kinerja kebijakan yang dikehendaki.

William Travers Jerome menggolongkan kegunaan *monitoring* menjadi delapan macam, sebagai berikut :<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang *Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan*.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm 725

1. *Monitoring* yang digunakan untuk memelihara dan membakukan pelaksanaan suatu rencana dalam rangka meningkatkan daya guna menekan biaya pelaksanaan program.
2. *Monitoring* yang digunakan untuk mengamankan harta kekayaan organisasi atau lembaga dari kemungkinan gangguan, pencurian, pemborosan, dan penyalahgunaan.
3. *Monitoring* yang digunakan langsung mengetahui kecocokan antar kualitas suatu hasil dengan kepentingan para pemakai hasil dengan kemampuan tenaga pelaksana.
4. *Monitoring* yang digunakan untuk mengetahui ketetapan pendelegasian tugas dan wewenang yang harus dilakukan oleh staf atau bawahan.
5. *Monitoring* yang digunakan untuk mengukur penampilan tugas pelaksana
6. *Monitoring* yang digunakan untuk mengetahui ketetapan antara pelaksanaan dengan perencanaan program.
7. *Monitoring* yang digunakan untuk mengetahui berbagai ragam rencana dan kesesuaian dengan sumber-sumber yang dimiliki oleh organisasi atau lembaga
8. *Monitoring* yang digunakan untuk keterlibatan para pelaksana.

Menurut Donnelly et al. mengelompokan tiga tipe pengawasan, yaitu:<sup>36</sup>

*A. Preliminary Control*

*Preminary control* merupakan pengawasan pendahuluan. Salah satu peran pengawasan adalah meneliti setiap usulan anggaran, khususnya dari penyedia layanan publik, baik dari sisi harga layanan, *output*, maupun *outcomes* dari setiap jenis layanan.

*B. Interim Control*

Untuk memastikan apakah layanan publik berjalan sesuai dengan standar yang ditetapkan dan memenuhi harapan masyarakat selama pelayanan dilakukan dalam jangka waktu tertentu.

*C. Post Control*

Selain memastikan layanan publik berjalan sesuai dengan harapan, *post control* juga diperuntukan atas evaluasi terhadap target yang direncanakan.

Jenis *monitoring* menurut Dunn sebagai berikut:

1. Kepatuhan (*compliance*) adalah jenis monitoring untuk menentukan tingkat kepatuhan implementator terhadap standard an prosedur yang telah ditetapkan.
2. Pemeriksaan (*auditing*) adalah jenis monitoring untuk melihat sejauh mana sumberdaya dan pelayanan sampai pada kelompok sasaran.

---

<sup>36</sup> Donnelly, Gibon, dan Ivancevich, *Manajemen, Edisi Sembilan, jilid 1, Alih Bahasa: Zuhad Ichyudin, Jakarta: Erlangga, 1996, hlm: 302.*

3. Akuntansi (*accounting*) adalah jenis monitoring untuk mengkalkulasikan perubahan sosial dan ekonomi yang terjadi setelah diimplementasikan suatu kebijakan.
4. Eksplanasi (*explanation*) adalah jenis monitoring untuk menjelaskan adanya perbedaan antara hasil dan tujuan kebijakan.<sup>37</sup>

Metode memonitoring biasanya dibedakan menjadi tiga, yaitu :<sup>38</sup>

1. Model survei ke lapangan.
2. Model pemanfaatan ahli melalui model Delphi ataupun diskusi kelompok terfokus.
3. Pengawasan dibalik meja (*desk monitoring*) dengan memanfaatkan metode triangulasi, baik triangulasi data maupun triangulasi teori.

Menurut Dunn ada empat pendekatan dalam melakukan *monitoring* yaitu:<sup>39</sup>

1. Akuntansi sistem sosial

Akuntansi sistem sosial (*social sytem accounting*) adalah pendekatan *monitoring* untuk mengetahui perubahan kondisi sosial yang obyektifnya dan subyektif dari waktu ke waktu.

2. Ekspreimentasi sosial

Pendekatan *monitoring* untuk mengetahui perubahan sosial yang terjadi dalam sebuah kelompok eksperimen dengan cara membandingkan dengan kelompok kontrol.

---

<sup>37</sup> Ibid., hlm.116

<sup>38</sup> Ibid., hlm 726

<sup>39</sup> Subarsono, op. cit. hlm.116

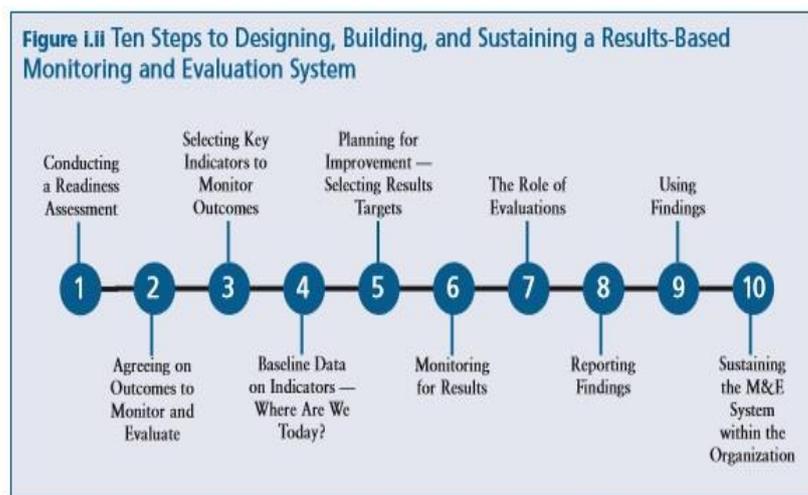
3. Akuntansi sosial

Pendekatan *monitoring* yang berusaha untuk mengetahui hubungan antara masukan, proses, keluaran atau hasil, dan dampak.

4. Sintesis riset dan praktek

Pendekatan *monitoring* yang menerapkan kompilasi, perbandingan, dan pengujian secara sistematis terhadap nilai-nilai dari implementasi kebijakan masa lalu.

Gambar 1.2  
Langkah – Langkah Monitoring



Sumber : (Jody Zall 2002: 41)

Dilihat dari gambar diatas, angka 1 sampai 6 merupakan langkah-langkah untuk melakukan *monitoring* sebuah program, yaitu:

- a. Langkah 1: Melakukan penilaian kesiapan SKPD yang akan melakukan *monitoring*, karena setiap SKPD harus mengetahui dan memahami program yang ingin di *monitoring* tersebut.
- b. Langkah 2 : Menyetujui hasil *outcome* yang biasanya terdapat dalam RENSTRA dan RENJA untuk memantau dan mengevaluasi

- c. Langkah 3 : Memilih kunci indikator untuk memonitor hasil
- d. Langkah 4 : Tolak ukur dari pencapaian indikator
- e. Langkah 5 : Perencanaan untuk perbaikan atau menetapkan target hasil
- f. Langkah 6 : *Monitoring* dari hasil

Sedangkan untuk langkah yang ketujuh dan seterusnya merupakan tahapan untuk proses evaluasi sebuah program, yaitu:

- a. Langkah 7 : Peran evaluasi
- b. Langkah 8 : Melaporkan temuan Anda
- c. Langkah 9 : Menggunakan temuan Anda
- d. Langkah 10 : Mempertahankan *monitoring* dan evaluasi sistem dalam organisasi Anda

Dalam melakukan *monitoring*, setidaknya ada empat hal yang harus menjadi catatan pemonitor, yaitu:<sup>40</sup>

1. Proses *monitoring* tidak diperkenalkan mengganggu proses implementasi.
2. Pemonitor tidak diperkenankan melakukan intervensi karena dapat menghilangkan peluang berkembangnya diskresi/inovasi.
3. Pemonitor tidak diperkenankan menyampaikan hasil *monitoring* kepada monitor, tetapi kepada atasan yang dimonitor.

Pemonitor tidak diperkenankan mengambil anggota dari pelaksanaan, ataupun mempunyai hubungan khusus dengan pelaksana.

---

<sup>40</sup> Ibid., hlm 726

## **E. Definisi Konsepsional**

### 1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah rangkaian keputusan yang dibuat oleh pemerintah berupa program-program yang akan dijalankan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

### 2. Program E-KTP

Program adalah rancangan atau usulan kegiatan yang ingin dilaksanakan demimencapai tujuan yang diinginkan. Program E-KTP merupakan suatu program pemerintah untuk menggantikan KTP konvensional yang bertujuan agar pendataan penduduk Indonesia menjadi lebih seragam.

### 3. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah suatu pelaksanaan program atau kebijakan yang telah direncanakan sebelumnya untuk mencapai tujuan yang telah ditargetkan.

### 4. *Monitoring* program

*Monitoring* adalah proses pemantauan atau pengawasan kegiatan yang sedang berlangsung, untuk mengetahui seluruh proses kegiatan agar tidak adanya kesalahan.

## **F. Definisi Operasional**

Definisi operasional adalah bagaimana cara mengukur atau melihat sesuatu variabel sehingga penelitian benar-benar terarah dengan baik dan jelas. Adapun definisi operasional yang digunakan sebagai berikut .

Pelaksanaan *monitoring* E-KTP bertujuan untuk mengetahui sejauh mana pengawasan yang dilakukan oleh instansi terkait, untuk menghindari masalah-masalah dalam pelaksanaan E-KTP tersebut . Dengan melakukan langkah-langkah *monitoring* menurut Jody Zall yaitu :

1. Kesiapan SKPD

SKPD harus memahami program yang akan dimonitoring

2. Menyetujui hasil *outcome*.

SKPD menyetujui *outcome* untuk memantau dan mengevaluasi program

3. Memilih kunci indikator

SKPD menetapkan kunci indikator hasil *monitoring* program

4. Tolak ukur pencapaian indikator

Melihat pencapaian indikator sebagai hasil perbandingan

5. Perencanaan perbaikan

Melakukan perencanaan perbaikan program untuk kedepannya dengan menetapkan hasil.

6. *Monitoring* dari hasil

Melakukan *monitoring* terhadap hasil yang telah didapatkan sebelumnya

## **G. Metode Penelitian**

Menurut Hadari Nawawi, dalam melakukan suatu penelitian perlu diketahui tentang metode yang digunakan untuk mendapatkan data dalam rangka analisis dan interpretasi data yang ada. Metode adalah suatu cara yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan.<sup>41</sup> Namun menurut Afan Ghaffar berpendapat, metodologi adalah suatu ilmu tentang rencana-rencana yang dilakukan untuk memperoleh pengetahuan. Dengan kata lain, metodologi adalah ilmu yang mempelajari rencana-rencana yang mungkin dijalankan sehingga pemahaman atas gejala-gejalanya yang dapat diperoleh.<sup>42</sup> Metode menyangkut cara merekonstruksi bentuk instrument penelitian dengan benar, agar mampu menghimpun data secara obyektif, lengkap, dan analisa untuk memecahkan masalah. Dalam tugas ini peneliti akan mengupas secara mendalam mengenai hasil pelaksanaan *monitoring* KTP-el di Kecamatan Pajangan dan Kasihan, Kabupaten Bantul.

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian merupakan suatu proses yang panjang, penelitian berawal dari minat yang ada dalam diri seseorang dalam memahami fenomena tertentu yang kemudian berkembang menjadi ide, teori dan konsep. Untuk mewujudkan penelitian yang berawal dari minat tersebut dilakukanlah cara untuk mewujudkannya adalah dengan memilih metode yang cocok dengan tujuan dari suatu penelitian. Metode penelitian dalam hal ini berfungsi untuk menjawab permasalahan yang diangkat dalam penelitian. Guna menjawab dan mencari

---

<sup>41</sup> Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Penerbit UGM pers, Yogyakarta, 1985. hlm. 63

<sup>42</sup> Afan Ghaffar, *Dua Tradisi Keilmuan*, Fisipol UGM, Yogyakarta, hlm. 2

pemecahan permasalahan maka penelitian akan menggunakan metode penelitian *kualitatif*.

Sesuai dengan sifat dan karakter permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, maka jenis penelitian yang akan digunakan adalah jenis penelitian kualitatif. Sehingga metode penelitian yang dilakukan adalah dengan menggunakan metode *deskriptif*, dengan pendekatan *kualitatif*. Metode deskriptif adalah dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan dan melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian, seperti individu, lembaga, kelompok dan masyarakat pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak atau sebagainya.<sup>43</sup>

Ciri-ciri yang terdapat pada penelitian deskriptif adalah: Pertama, memusatkan pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang atau masalah-masalah aktual. Kedua, data-data yang dikumpulkan pertama-tama disusun, dijelaskan, dan kemudian dianalisa.<sup>44</sup>

## **2. Lokasi Penelitian**

Dalam pencarian informasi penelitian ini, peneliti mencari sumber data di Kecamatan Pajangan dan Kasihan, Kabupaten Bantul dikarenakan dari tahun 2011 sampai tahun 2014 dijumpai permasalahan pada saat pelaksanaan KTP-el dengan masalah yang kurang lebih sama terkait kurang optimalnya pencapaian jumlah wajib rekam KTP dengan jumlah realisasi pendistribusiannya sehingga banyak

---

<sup>43</sup> Hadari Nawawi, op. cit. hlm 63

<sup>44</sup> Winarno, Surachmad. *Pengantar Penelitian Ilmiah, Dasar Metode dan Teknik*. Bandung. 1982. hlm 132

masyarakat yang belum mendapatkan KTP-el. Permasalahan tersebut dilihat dari proses perencanaan, pelaksanaan, maupun hasil *monitoring* yang telah dilaksanakan oleh instansi terkait sehingga peneliti ingin melakukan penelitian di daerah tersebut.

### 3. Jenis Data

Data yang diambil dalam penelitian ini adalah:

#### 1. Data Primer

Yaitu sumber data yang diperoleh secara langsung di Kecamatan Pajangan dan Kasihan sebagai hasil pengumpulan peneliti sendiri yang berupa kata atau frase yang diperoleh melalui pengamatan dan wawancara.

Tabel 1.5  
Data Primer Penelitian

Nama Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
Monitoring Program KTP-el	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bantul, Kecamatan Pajangan dan Kasihan	Wawancara ( <i>in-dept interview dan elite intervieweng</i> )
Faktor pendukung dan penghambat KTP-el	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bantul, Kecamatan Pajangan dan Kasihan	Wawancara ( <i>in-dept interview dan elite intervieweng</i> )

## 2. Data Sekunder

Yaitu data-data yang didapat sumber bacaan dan berbagai macam sumber lainnya yang terdiri dari surat-surat pribadi, buku harian, notulen rapat perkumpulan, sampai dokumen-dokumen resmi dari berbagai instansi/orang terkait. Data sekunder juga dapat berupa majalah, buletin, publikasi dari berbagai organisasi, lampiran-lampiran dari badan-badan resmi seperti Kementerian-Kementerian, hasil-hasil studi, tesis, hasil survei, studi historis, dan sebagainya. Penelitian ini, peneliti menggunakan data sekunder untuk memperkuat temuan dan melengkapi informasi yang ada melalui pengamatan dan wawancara langsung.

Tabel 1.6  
Data Sekunder

No	Jenis data/instansi	Bentuk Data	Peran
1	Rencana Strategis Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bantul Tahun 2011-2015	Dokumen	Mengetahui apa saja isu strategis yang ada yang nantinya tertuang dalam program dan kegiatan apa yang akan dilaksanakan.
2	Rencana Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil tahun 2014	Dokumen	Mengetahui perencanaan kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bantul dalam periode satu (1) tahun, yang memuat kebijakan, program, dan kegiatan pada tahun 2014
3	Renca Strategis Kantor Kecamatan Kasihan Tahun 2011-2015	Dokumen	Mengetahui isu strategis yang ada dalam program, kegiatan yang dilaksanakan
4	Laporan Semester I dan 2 Data Kependudukan, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Tahun 2014	Dokumen	Mengetahui realisasi program, kegiatan dengan adanya jumlah Data Kependudukan

#### **4. Teknik Pengumpulan Data.**

Pengumpulan data merupakan langkah yang penting dalam, karena itu seorang peneliti harus terampil dalam mengumpulkan data agar mendapatkan data yang valid. Pengumpulan data adalah prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan. Untuk memperoleh data-data yang diperlukan dalam penelitian ini digunakan beberapa teknik pengumpulan data, yaitu sebagai berikut :

##### **1. Wawancara**

Wawancara dilakukan antara dua orang atau lebih untuk memperoleh informasi yang diperlukan, baik itu berupa persepsi atas fakta yang ada, saran dan pendapat maupun komentar terhadap suatu hal. Dalam melakukan wawancara, yang menjadi objek dalam penelitian ini ada 7 orang Narasumber, yaitu :

Tabel 1.7  
Narasumber Penelitian

NO	NAMA	JANATAN
1	Ir. Fenty Yusdayati, MT	Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bantul
2	Emmi	Sekretariat Sub Bagian Program Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bantul
3	Tri Sumiati	Kepala Seksi Nomor Induk Kependudukan, Kartu Keluar ga dan Kartu Tanda Penduduk.
4	Mulyata	Operator KTP-el Kecamatan Pajangan
5	Suwardi	Operator KTP-el Kecamatan Kasihan
6	Tur Endah Yitnaningsih, S.Sos	Kepala Seksi Pelayanan Kecamatan Pajangan
7	Solehudin Sabani S, Se	Kepala Seksi Tata Pemerintahan Kecamatan Pajangan

## 2. Dokumentasi

Dokumentasi adalah suatu pekerjaan yang bertugas mengumpulkan, menyusun, mencari, menyelidiki, meneliti, mengolah serta memelihara dan juga menyiapkan sehingga menjadi dokumen baru yang bermanfaat. Dokumentasi yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dokumen/data pada tahun 2011 sampai tahun 2014 tentang data wajib KTP-el, data perekaman KTP-el, dan data pendistribusian KTP-el khususnya di Kecamatan Pajangan dan Kasihan, Kabupaten Bantul.

## 3. Observasi Langsung

Teknik ini digunakan untuk melengkapi data-data yang belum terjaring melalui penggunaan metode wawancara. Observasi langsung ini dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bantul dalam

mencari data tentang pembentukan serta hasil *monitoring*, dan juga di Kecamatan Pajangan dan Kasihan sebagai lokasi pelaksanaan *monitoring* dari Dinas tersebut.

## 5. Teknik Analisis Data

Manurut Patton,<sup>45</sup> teknik analisis data adalah proses kategori urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar, ia membedakannya dengan penafsiran, yaitu memberikan arti yang signifikan terhadap analisis, menjelaskan pola uraian dan mencari hubungan di antara dimensi-dimensi uraian yang terdiri dari:

### 1. Reduksi Data

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.

### 2. Penyajian Data

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, flowchart dan sejenisnya. Yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif.

---

<sup>45</sup> Moleong, Lexy, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2012, hlm 280

### 3. Menarik Kesimpulan atau Verifikasi

Penarikan kesimpulan hanyalah sebagian dari suatu kegiatan dari konfigurasi yang utuh. Kesimpulan juga diverifikasi selama penelitian berlangsung. Verifikasi itu mungkin sesingkat pemikiran kembali yang melintas dalam pikiran, suatu tinjauan ulang pada catatan lapangan atau juga upaya-upaya yang luas untuk menempatkan salinan suatu temuan dalam seperangkat data yang lain.