

## **BAB 2**

### **KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN**

#### **2.1 Tinjauan Pustaka**

Berdasarkan penelusuran literatur terdapat penelitian yang membahas mengenai administrasi kependudukan dilihat dari kualitas layanan yang dilakukan oleh Nainggolan (1998). Fokus utama dari penelitian yang berjudul “Kinerja Administrasi Kependudukan dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan kepada Masyarakat: Studi Kasus pada Kantor Walikotamadya Jakarta Pusat” ini adalah peningkatan kinerja yang meliputi peningkatan kualitas pelayanan, rasionalitas, efektifitas dan efisiensi dari aparat pemerintah pada Kantor Walikotamadya Jakarta Pusat telah membawa hasil pada terciptanya kondisi tertib administrasi kependudukan terutama untuk peristiwa penting dalam komponen demografi yaitu peristiwa kelahiran, kematian, perkawinan, migrasi dan mobilitas penduduk. Namun dalam praktik pelaksanaan layanan administrasi kependudukan di Walikotamadya Jakarta Pusat masih terdapat kekurangan yaitu perlunya dilakukan pengembangan dari aspek-aspek perangkat perundang-undangan, kelembagaan dan kemampuan sumber daya manusia yang dibantu oleh kesadaran masyarakat dalam rangka peningkatan kinerja dari aparat pemerintah daerah yang bersangkutan.

Penelitian lain mengenai bidang administrasi kependudukan dari aspek pelayanan dilakukan oleh Kuswandari (2005). Dalam penelitiannya yang berjudul “Penerapan Strategi Pelayanan Prima dalam bidang Kependudukan dan Catatan Sipil di Wilayah Kotamadya Jakarta Utara” ini bertujuan ingin mengetahui tingkat kepuasan masyarakat setelah dibentuknya Program Pelayanan Terpadu Prima Satu Atap dengan dukungan sistem komputerisasi yang terintegrasi dengan beberapa instansi teknis terkait. Ternyata fakta di lapangan membuktikan bahwa sistem tersebut belum dapat memenuhi harapan masyarakat sebagai pengguna jasa. Hal ini disebabkan oleh empat faktor yang menjadi pertimbangan masyarakat dalam mempersepsikan penerapan strategi pelayanan prima tersebut dan hal-hal itu belum diterapkan secara optimal oleh aparat pemerintah daerah yang

bersangkutan. Keempat faktor tersebut yaitu faktor kepercayaan dan kepedulian, faktor proses, faktor aparat dan yang terakhir faktor kenyataan fisik. Dua penelitian tersebut memberikan kesimpulan sementara bahwa aspek penting yang perlu diperhatikan dalam memberikan layanan publik khususnya dalam bidang administrasi kependudukan adalah keharusan terciptanya keseimbangan antara optimalisasi kinerja pelayanan publik oleh aparat pemerintah dan dukungan peran aktif masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan publik itu sendiri.

Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Nainggolan dan Kuswandari yang hanya menitikberatkan penelitian pada aspek kinerja aparat pemerintah daerah setempat dalam memberikan layanan publik, penelitian lain yang dilakukan oleh Adrian (2007) memberikan gambaran khusus pada aspek-aspek yang mempengaruhi kesadaran warga masyarakat untuk memiliki KTP selain juga menggali aspek pelayanan pengurusan KTP yang berujung pada penilaian atas kinerja pemerintah daerah yang bersangkutan. Penelitian yang berjudul “Pemilikan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kinerja Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Pengurusan KTP: Studi di Kecamatan Patangkep Tutui Kabupaten Barito Selatan Propinsi Kalimantan Tengah” ini lebih jauh membahas mengenai aspek internal dan eksternal yang memberi kontribusi atas kesadaran warga untuk memiliki KTP. Selain itu juga terdapat perhatian khusus terhadap nilai-nilai kesenjangan antara harapan dan kenyataan yang ada. Permasalahan yang merupakan hambatan dalam memberikan kesadaran warga untuk memiliki KTP adalah aspek geografis tempat layanan dan aspek pendidikan warga. Sedangkan permasalahan yang sebabnya ditimbulkan oleh kurangnya kinerja aparat pemerintah daerah adalah mengenai pemberian informasi dan prosedur pelayanan kepada warga yang kurang jelas, faktor biaya yang terlalu mahal, faktor kemampuan dan keterampilan staf di lapangan serta faktor sikap dan etika petugas terhadap warga yang datang berkunjung.

Ketiga penelitian di atas pada dasarnya membahas mengenai hal yang kurang lebih sama, yaitu tingkat kepuasan warga masyarakat dalam memperoleh haknya untuk mendapatkan pelayanan publik yang memuaskan dari pemerintah, khususnya pemerintah daerah setempat. Hasil dari ketiga penelitian tersebut juga memberikan kesimpulan yang hampir serupa, yakni bahwa masalah perangkat

perundang-undangan, sumber daya manusia serta kelembagaan yang menjadi penghambat operasionalisasi dari salah satu bentuk pelayanan publik yang diberikan oleh bidang administrasi kependudukan dan catatan sipil ini. Hal ini mengindikasikan bahwa kebijakan nasional belum dapat sepenuhnya langsung diimplementasikan oleh beberapa pemerintah daerah dalam wujud peraturan daerah sebagai turunan dari kebijakan nasional tersebut di daerah masing-masing. Dengan pertimbangan hal tersebut maka penelitian ini akan mencoba untuk melihat secara langsung proses implementasi kebijakan administrasi kependudukan, dengan lokasi penelitian pada Pemerintah Kota Depok yang merupakan salah satu kota satelit Jakarta yang mayoritas wilayahnya diperuntukkan sebagai hunian dan bukan digunakan untuk pembangunan industri manufaktur, seperti terdapat pada dua kota penyangga Jakarta lainnya, Bekasi dan Tangerang. Dasar pertimbangan lain dengan memilih Depok sebagai lokasi penelitian adalah bahwa sebagai kota yang baru berdiri selama sekitar sembilan tahun, Depok memiliki potensi untuk berkembang lebih maju dengan kemungkinan membuka banyak lapangan pekerjaan yang menarik lebih banyak penduduk pendatang ke Kota Depok.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kegiatan implementasi kebijakan administrasi kependudukan pada Pemerintah Kota Depok yang ditinjau dari beberapa aspek menurut teori implementasi kebijakan yang akan dijelaskan pada subbab berikutnya. Hal ini berbeda dengan tiga penelitian sebelumnya yang lebih memfokuskan pada tujuan penelitian untuk melihat aspek kinerja aparatur pemerintah daerah bersangkutan dalam memberikan layanan dalam bidang administrasi kependudukan khususnya KTP.

## **2.2 Kerangka Pemikiran**

### **2.2.1 Pengertian Kebijakan Publik**

Dunn sebagaimana dikutip Abidin (2006:18) berpendapat bahwa menurut sejarahnya, kata *policy* berasal dari kata *polis* dalam Bahasa Yunani, yang berarti negara kota. Dalam Bahasa Latin adalah *politia*, berarti negara. Kemudian diserap dalam Bahasa Inggris Lama, menjadi *policie* yang memiliki pengertian yang berkaitan dengan urusan pemerintah atau administrasi pemerintah. Definisi kata

*public* itu sendiri dalam Bahasa Indonesia berarti pemerintah, masyarakat atau umum (Abidin, 2006:17). Pendapat lain dikemukakan oleh Jenkins dalam Howlett dan Ramesh (1995:5) bahwa kebijakan publik merupakan “*a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation...*”.

Beberapa konsep dasar berikut yang disusun oleh Young dan Quinn sebagaimana dikutip oleh Suharto (2008:44-45) dapat membantu untuk memberikan pemahaman lebih mendalam terhadap definisi kebijakan publik yang beragam:

- a) Tindakan pemerintah yang berwenang.  
Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.
- b) Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata.  
Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan konkrit yang berkembang di masyarakat.
- c) Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan.  
Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
- d) Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.  
Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.
- e) Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang aktor.  
Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

Pendapat lain mengenai ciri-ciri yang menonjol dari kebijakan publik dinyatakan secara singkat oleh Wahab dalam Hosio (2007:5) yaitu:

- a) Merupakan rangkaian keputusan politik;
- b) Melibatkan seorang aktor politik atau sekelompok lain;
- c) Sebagai proses pemilihan tujuan dan saran untuk mencapainya;
- d) Berlangsung dalam situasi tertentu; dan
- e) Ada dalam lingkup atau batas-batas kekuasaan para aktor.

Pada akhirnya dapat ditarik pengertian singkat dan umum bahwa kebijakan publik merupakan upaya untuk menanggulangi masalah publik, maka itu kebijakan berorientasi pada kepentingan publik, seperti diutarakan Utomo (2003:268).

Untuk mengetahui jenis kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah kewilayahan daerah tingkat II kabupaten/kota, perlu diketahui terdapat beberapa jenis tingkatan kebijakan dilihat dari jenis keluaran (*output*)nya.

Tingkatan atau stratifikasi kebijakan tersebut adalah sebagai berikut:

a) Kebijakan Strategis

Biasanya dibuat untuk jangka panjang (10-20 tahun) atau jangka menengah (3-5 tahun). Ini berasal dari manajemen tingkat puncak, ditetapkan oleh MPR dan mandatarisnya, Presiden.

b) Kebijakan Manajerial

Meliputi kebijakan tingkat umum dan kebijakan khusus. Dilaksanakan oleh Presiden dan para menteri negara.

c) Kebijakan Teknis Operasional

Meliputi tingkat kebijakan teknis, kewilayahan dan tata laksana operasional. Masing-masing dapat dilakukan oleh para direktur jenderal, gubernur/kepala daerah tingkat I, bupati/kepala daerah tingkat II, walikota dan seterusnya (Sumber: Kumorotomo dan Margono, 2004:210).

Untuk lebih lengkap tingkatan kebijakan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2.1 Tingkatan/Stratifikasi dan Keluaran Kebijakan

Hakikat Keputusan	Bentuk Perundang-Undangan
Kebijakan Puncak	Ketetapan MPR, GBHN, Dekrit Kepala Negara, Peraturan Kepala Negara
Kebijakan Umum	Undang-Undang, Peraturan Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Instruksi Presiden
Kebijakan Khusus	Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, Instruksi Menteri, Surat Edaran Menteri
Kebijakan Teknis	Peraturan Direktur Jenderal, Keputusan Dirjen, Instruksi Dirjen
Kebijakan Kewilayahan Daerah Tingkat I	Peraturan Daerah Tingkat I, Keputusan Daerah Tingkat I, Instruksi Kepala Daerah Tingkat I
Kebijakan Kewilayahan Daerah Tingkat II	Keputusan Bupati/Walikota, Instruksi Bupati/Walikota
Tatalaksana Operasional	Pembakuan pelaksanaan, buku pedoman/petunjuk, manual

Sumber: Tjokroamidjojo & Mustopadidjaja (1988) dalam Kumorotomo dan Margono (2004:211).

Berdasarkan uraian sebelumnya dan pada Tabel 2.1 didapat kesimpulan bahwa pemerintah kewilayahan daerah tingkat II (kabupaten/kota), dapat mengeluarkan peraturan kebijakan yang menyangkut daerah otoritas pemerintahannya dengan merujuk pada payung peraturan nasional. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi suatu keputusan pemerintah daerah yang tidak sejalan atau berbenturan dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

### 2.2.2 Tahapan Pembuatan Kebijakan Publik

Dalam mengeluarkan suatu kebijakan publik, pemerintah daerah selain harus memperhatikan sinkronisasi peraturan daerah tersebut dengan kebijakan nasional juga tanpa melupakan kesinambungan antartahapan dalam pembuatan kebijakan publik. Hal ini dikarenakan kebijakan publik merupakan kajian yang bersifat dinamis dan berkelanjutan (Sumber: Hosio, 2007:6). Dengan kata lain bahwa

setiap tahapan dalam pembuatan kebijakan publik saling berkaitan dan memiliki hubungan dengan tahapan selanjutnya, seperti tertera sebagai berikut:

a) *Agenda-Setting*

Merupakan penempatan masalah publik dalam agenda pemerintah

b) *Policy Formulation*

Adalah proses dimana kemungkinan-kemungkinan kebijakan dirancang oleh pemerintah

c) *Decision-Making*

Yakni mengarah pada tahapan dimana pemerintah mulai menentukan tindakan khusus yang akan diambil berkaitan dengan suatu permasalahan

d) *Policy Implementation*

Merupakan tahapan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan pemerintahan dengan menggunakan sumber daya yang ada

e) *Policy Evaluation*

Yaitu tahapan terakhir dimana hasil dari penerapan kebijakan dimonitor baik oleh pemerintah maupun masyarakat agar dapat diadakan penyempurnaan untuk hasil yang lebih optimal (Howlett dan Ramesh, 1995:11).

Dengan penjelasan yang serupa, Isa Wahyudi dan kawan-kawan (2008:7-8) memberikan perumusan yang lebih dalam dan terperinci mengenai tahapan kebijakan yang juga meliputi lima tahapan yaitu:

a) Tahap Penyusunan Agenda

Pada tahap ini para pejabat menempatkan masalah pada agenda publik yang sebelumnya telah mengalami kompetisi. Pada tahap ini juga, suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain bahkan pembahasan untuk masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama.

b) Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Pemecahan masalah tersebut diambil dari berbagai alternatif yang ada. 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 legalitas, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

d) Tahap Implementasi Kebijakan

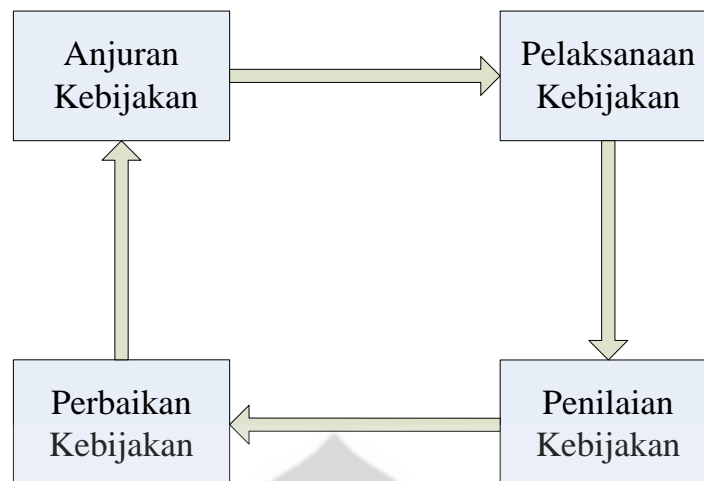
Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Pada tahap ini, berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain akan ditentang oleh para pelaksana.

e) Tahap Penilaian Kebijakan

Pada tahap ini, kebijakan yang 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. Oleh karena itu, harus ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Setelah memahami beberapa pendapat dari para pakar kebijakan di atas mengenai tahapan kebijakan publik, maka penjelasan lebih jauh mengenai gambar berikut yang memberikan deskripsi umum mengenai siklus dari keluarnya sebuah kebijakan dapat membantu memberikan pemahaman yang lebih jauh:



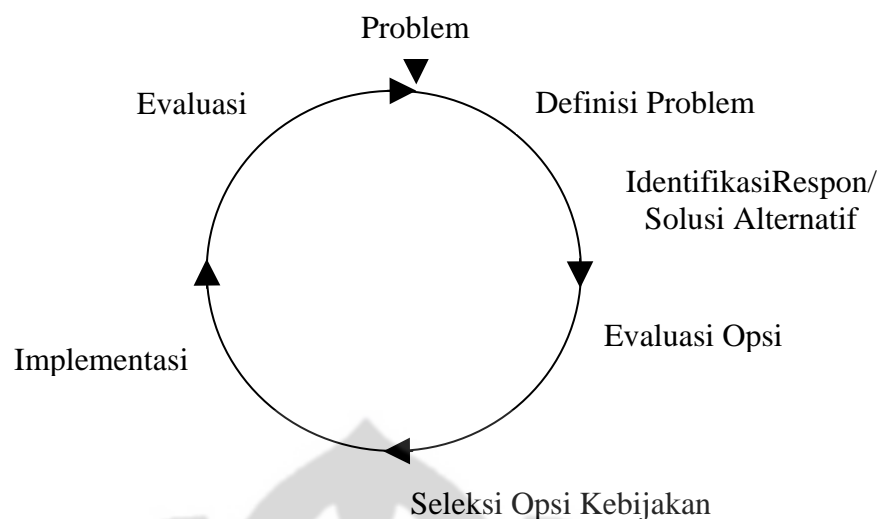


Gambar 2.1 Siklus Kebijakan

Sumber: Danim (1997:32)

Secara umum Gambar 2.1 menerangkan bahwa dalam tahapan awal mengenai anjuran kebijakan, termasuk didalamnya meliputi tahap penyusunan agenda dan formulasi kebijakan. Siklus pertama ini memberikan informasi mengenai suatu situasi yang memunculkan masalah, sehingga dapat menimbulkan kemungkinan dikeluarkannya atau tidak dikeluarkannya suatu kebijakan berikut segala konsekuensinya. Bagian kedua yaitu pelaksanaan kebijakan, memberikan penjelasan mengenai keputusan akan dibuatnya suatu kebijakan berikut aktivitas penerapannya. Selanjutnya adalah penilaian kebijakan, dimana tahapan ketiga dari siklus ini memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil yang telah dicapai dari kebijakan yang telah dibuat. Pada siklus perbaikan kebijakan merupakan siklus terakhir untuk penyempurnaan dengan tujuan untuk memperbaiki kekurangan selama masa penerapan kebijakan yang telah berjalan tersebut.

Untuk memperjelas uraian di atas, Parsons memberikan sebuah visualisasi bentuk siklus yang sedikit berbeda namun memiliki kesamaan pengertian dengan yang sebelumnya. Siklus ini menurut sang pakar berkembang mulai tahun 1970-an sampai 1980-an dengan bentuk sebagai berikut:



Gambar 2.2 Siklus Kebijakan

Sumber: Parsons (2006:80)

Gambar siklus kebijakan di atas memiliki persamaan mendasar dengan Gambar 2.1, yaitu dengan tercakupnya elemen-elemen permasalahan, identifikasi permasalahan, seleksi kebijakan sampai dengan implementasi dan evaluasi. Siklus kebijakan ini dapat membantu untuk menyusun model sebuah kebijakan publik menurut Parsons (2006:82).

### 2.2.3 Implementasi Kebijakan Publik

Dari kelima tahapan dalam pembuatan kebijakan publik tersebut, tahap implementasi merupakan aspek yang memegang peran terpenting dari keseluruhan proses tersebut. Hal ini diperkuat dengan pendapat Udoji sebagaimana dikutip Wahab (1991:45) mengenai implementasi bahwa *“the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue print in file jackets unless they are implemented.”*

Makna lebih lengkap mengenai implementasi kebijakan diberikan oleh Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (1991:51). yaitu:

“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.”

Berdasarkan pendapat para pakar kebijakan publik di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa implementasi merupakan tahapan dalam pembuatan kebijakan publik yang memegang peranan penting dan berkaitan dengan tahapan lainnya, karena tahapan tersebut memiliki pengaruh langsung terhadap penilaian atas dampak atau kinerja dari suatu kebijakan.

Faktor keberhasilan atau tidaknya pelaksanaan suatu kebijakan ditentukan oleh dua hal, yaitu kualitas kebijakan dan ketepatan strategi pelaksanaan. Kebijakan yang tidak berkualitas tidak bermanfaat untuk dilaksanakan. Strategi pelaksanaan yang tidak tepat seringkali gagal dan tidak memperoleh dampak yang diinginkan dikarenakan tidak mendapat dukungan dari masyarakat (Sumber: Abidin, 2006:189).

Secara umum, terdapat beberapa elemen yang wajib dimiliki agar suatu kebijakan publik dianggap berkualitas dan layak dilaksanakan, yaitu:

a) Tujuan yang ingin dicapai.

Suatu tujuan dapat dikatakan baik bila memiliki syarat berikut:

- Rasional, artinya tujuan dapat dipahami atau diterima oleh akal yang sehat, terutama dilihat dari faktor-faktor pendukung yang tersedia.
- Diinginkan (*desirable*), artinya tujuan dari kebijakan seharusnya menyangkut kepentingan orang banyak, sehingga mendapat dukungan dari banyak pihak.

b) Asumsi yang dipakai dalam proses perumusan kebijakan harus realistis.

Maksudnya karena, asumsi yang realistis akan menentukan tingkat validitas suatu kebijakan.

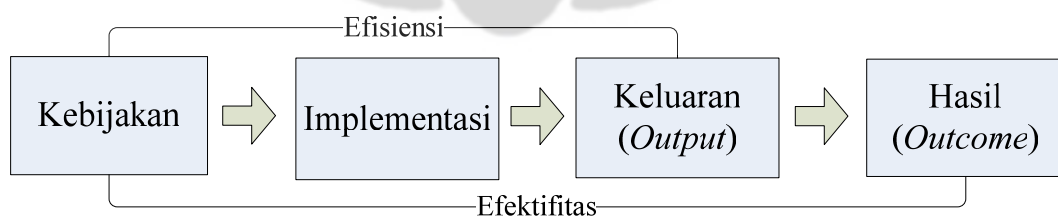
c) Informasi yang digunakan cukup lengkap dan benar.

Dengan maksud bahwa suatu kebijakan harus berdasar pada informasi yang benar, lengkap dan tidak kadaluarsa (Sumber: Abidin, 2006:190-191).

Sedangkan Sabatier dalam Parsons (2006:488) mengemukakan enam persyaratan untuk implementasi yang efektif, yaitu:

- a) tujuan yang jelas dan konsisten, sehingga dapat menjadi standar evaluasi legal dan sumber daya;
- b) teori kausal yang memadai, dan memastikan agar kebijakan itu mengandung teori yang akurat tentang bagaimana cara melahirkan perubahan;
- c) struktur implementasi yang disusun secara legal untuk membantu pihak-pihak yang mengimplementasikan kebijakan dan kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan;
- d) para pelaksana implementasi yang ahli dan berkomitmen yang menggunakan kebijaksanaan mereka untuk mencapai tujuan kebijakan;
- e) dukungan dari kelompok kepentingan dan 'penguasa' di legislatif dan eksekutif;
- f) perubahan dalam kondisi sosio-ekonomi yang tidak melemahkan dukungan kelompok dan penguasa atau tidak meruntuhkan teori kausal yang mendasari kebijakan.

Bila ditarik kesimpulan secara garis besar, hal-hal yang perlu diperhatikan dalam keberhasilan suatu implementasi adalah bahwa tujuan implementasi harus jelas dan dapat dipahami dengan baik, tersedianya sumber daya, adanya rantai komando harus dapat menyatukan sumber-sumber daya tersebut serta adanya sistem yang efektif bagi individu dan organisasi yang terlibat dalam pelaksanaan tugas yang dimaksud. Menurut Effendi, berikut adalah gambaran dari implementasi kebijakan yang dijalankan dengan optimal:



Gambar 2.3 Implementasi Kebijakan

Sumber: Effendi (t.t)

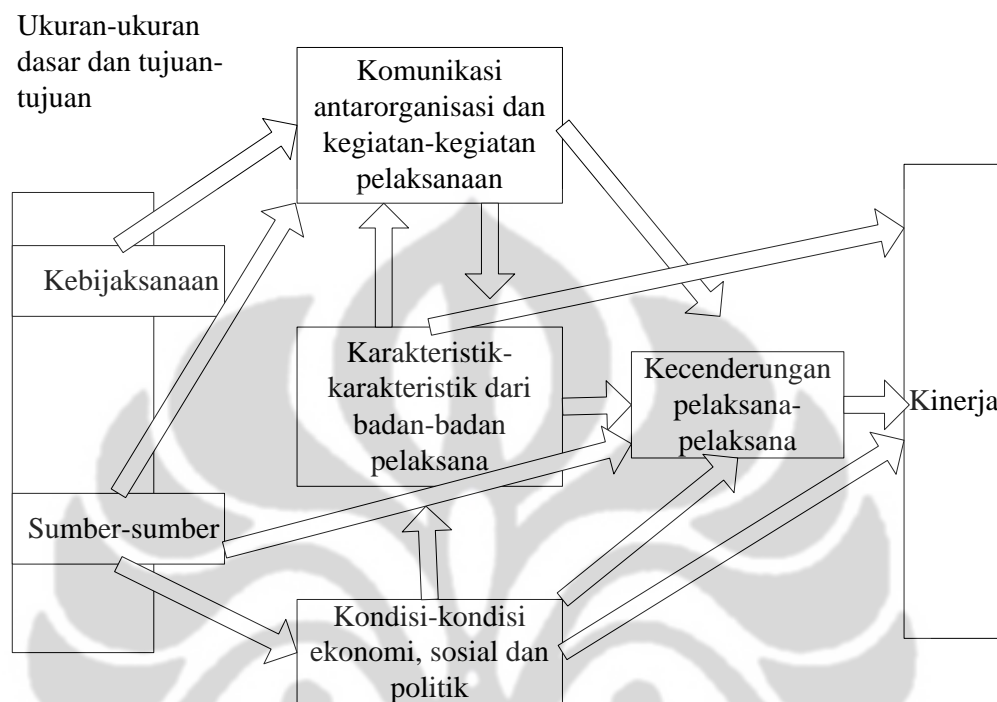
Gambar 2.3 menjelaskan bahwa suatu kebijakan publik yang telah melalui lima tahapan yang disebutkan sebelumnya, termasuk juga tahapan implementasi, akan memiliki keluaran (*output*) yang efisien atau berdaya guna karena telah melalui proses analisa mendalam yang membuat implementasi suatu kebijakan misalnya, program pengembangan senjata nuklir akan berbeda dengan implementasi kebijakan pada program pelayanan manusia. Dan sudah dapat dipastikan bahwa keluaran tersebut akan membawa pada hasil (*outcome*) yang efektif atau berhasil guna dengan tidak menyia-nyiakan dana, waktu dan tenaga karena mencapai sasaran yang tepat, seperti yang telah dirumuskan pada awal suatu kebijakan dibuat.

Pendapat lain mengenai implementasi kebijakan, dikemukakan oleh Grindle dalam Hosio (2007:50) bahwa implementasi kebijakan mencakup “*a process of moving forward a policy objective by means of administrative and political steps.*”. Maksudnya bahwa implementasi kebijakan juga tidak terlepas dari pengaruh luar lingkup lembaga. Pendapat yang bermakna lebih luas lagi disebutkan oleh Parsons (2006:491) bahwa “pemetaan konteks problem memberikan kemungkinan untuk memahami keragaman dimensi dari pengetahuan, keyakinan, kekuasaan, makna dan nilai yang mendasari pembuatan kebijakan dan implementasi.”

Dari pendapat para pakar kebijakan tersebut dapat disimpulkan secara umum bahwa implementasi kebijakan merupakan upaya pemerintah untuk memenuhi keinginan masyarakat yang tidak terlepas dari berbagai konflik politik dalam masyarakat. Artinya adalah bahwa kadangkala hasil dari suatu kebijakan merupakan kompromi dari berbagai kepentingan dalam masyarakat (Abidin, 2006:191).

Batasan mengenai apa yang dimaksud dengan implementasi kebijakan telah diketahui maka langkah selanjutnya adalah perlunya mengetahui model dari proses implementasi kebijakan untuk pemahaman lebih lanjut. Proses implementasi kebijakan bermula dari ketika tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan pada awal suatu kebijakan (Winarno, 2007:151). Van Meter dan van Horn (1975) memberikan penjelasan mengenai model dasar dari proses implementasi kebijakan yang meliputi enam variabel dan memiliki kaitan antara

kebijakan dan kinerja. Ilustrasi dari model dasar proses implementasi kebijakan menurut dua pakar tersebut adalah sebagai berikut:



Gambar 2.4 Model Proses Implementasi Kebijakan

Sumber: Van Meter dan van Horn (1975) dalam Winarno (2007:157)

Bila dilihat berdasarkan teknik atau model implementasi kebijakan yang berlaku secara umum, maka model yang diperkenalkan oleh van Meter dan van Horn merupakan model yang paling klasik. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier atau lurus dari kebijakan publik, implementator dan kinerja kebijakan publik. Terlihat jelas pada gambar terdapat beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik atau disebut juga variabel bebas yaitu variabel-variabel berikut:

- Komunikasi antarorganisasi dan kegiatan pelaksanaan atau aktivitas implementasi
- Karakteristik dari badan pelaksana (implementator)

- Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik
- Kecenderungan dari pelaksana (implementator) (Dwidjowijoto, 2004:167).

Penjelasan mengenai peran dari enam variabel bebas dan variabel terikat dalam menguraikan proses bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dilaksanakan diterangkan dibawah ini secara lebih mendalam oleh Winarno (2007:155-166):

a) Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan

Indikator kinerja merupakan tahap yang paling penting dalam implementasi kebijakan karena hal ini dapat menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah terealisasikan. Pada akhirnya ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna dalam menguraikan tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh.

b) Sumber-sumber kebijakan

Disamping ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, yang perlu mendapatkan perhatian dalam proses implementasi kebijakan adalah sumber-sumber yang tersedia. Sumber-sumber layak mendapat perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana atau perangsang (*incentive*), sumber daya manusia dan peralatan yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

c) Komunikasi antarorganisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijakan, karena itu perlu untuk mencatat pendapat Robbins (2006:392) bahwa komunikasi harus mencakup perpindahan dan pemahaman makna. Dengan begitu, sangat penting untuk memberi perhatian yang besar kepada kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, ketepatan komunikasinya dengan para pelaksana dan konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan-tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi.

d) Karakteristik badan-badan pelaksana

Para praktisi politik birokrasi telah mengidentifikasi banyak karakteristik badan-badan administratif yang telah mempengaruhi pencapaian kebijakan mereka. Karenanya, hal ini tidak bisa terlepas dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan.

e) Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik

Dampak kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar selama dasawarsa yang lalu. Antara lain dengan mempertimbangkan pertanyaan mengenai sumber-sumber ekonomi dalam organisasi pelaksana apakah cukup mendukung implementasi yang berhasil dan pertimbangan lainnya yang berkaitan.

f) Kecenderungan pelaksana (implementator)

Setiap komponen dari model yang dibicarakan harus disaring melalui persepsi pelaksana dalam organisasi dimana kebijakan tersebut dihasilkan. Mereka kemudian akan mengidentifikasi tiga unsur tanggapan pelaksana yang mungkin mempengaruhi kemampuan dan keinginan mereka untuk melaksanakan kebijakan, yakni: kognisi (pemahaman) tentang kebijakan, macam tanggapan terhadapnya (penerimaan, netralitas atau penolakan) dan intensitas tanggapan itu.

Secara garis besar dapat dipahami bahwa model proses implementasi kebijakan ini mengarahkan perhatian kepada enam kelompok variabel yang mempengaruhi pemberian pelayanan publik, yakni menunjukkan relevansi ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan, sumber-sumber kebijakan, komunikasi antarorganisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, karakteristik-karakteristik dari badan pelaksana, lingkungan ekonomi, sosial dan politik yang mempengaruhi organisasi pelaksana dan kecenderungan dari para pelaksana untuk melaksanakan keputusan kebijakan. Dengan kata lain bahwa model yang dikembangkan oleh van Meter dan van Horn ini memberikan hasil berupa penjelasan dan analisa atas



pencapaian-pencapaian atau mungkin kegagalan-kegagalan program. Menurut Rue dan Byars seperti dikutip Yudoyono (2003:158), tingkat pencapaian hasil atau disebut juga kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi. Sedangkan kinerja organisasi dapat berupa ukuran kuantitatif maupun kualitatif untuk dapat menggambarkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan organisasi baik pada tahap perencanaan, tahap pelaksanaan sampai dengan setelah kegiatan selesai (Sumber: Muljadi, 2006:111). Bagi para analis kebijakan, model ini dapat mengarahkan fokus utama dari pengukuran dampak kebijakan publik menuju kepada penjelasan atas hasil-hasil yang diamati. Sedangkan bagi para pembentuk kebijakan, model ini dapat menyadarkan mereka terhadap variabel-variabel yang dapat ditata ulang untuk memperbaiki kinerja pelayanan-pelayanan publik (Sumber: Winarno, 2007:173). Deskripsi di atas cukup menjelaskan secara keseluruhan mengenai model dari proses implementasi suatu kebijakan dibuat yang melibatkan banyak variabel yang saling berhubungan dan mempengaruhi yang pada akhirnya akan berdampak pada kinerja dari proses implementasi kebijakan tersebut.

### **2.3 Metode Penelitian**

Pada bagian ini akan dipaparkan mengenai metode penelitian. Metode penelitian menurut Neuman (2003:68) adalah “...*what makes social science scientific*”. Pendapat lain mengatakan bahwa metode penelitian merupakan “pengklasifikasian pendekatan menjadi kuantitatif atau kualitatif, etnografis, survei, *action research*...”(Bell, 2006:4). Berdasarkan kedua pendapat tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa metode penelitian yang digunakan dalam ilmu sosial adalah yang bersifat ilmiah dengan maksud agar hasil penelitian dapat dipertanggungjawabkan karena telah diteliti secara lengkap dan mendalam. Dalam bahasan metode penelitian ini meliputi dari pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, proses penelitian, penentuan lokasi dan waktu penelitian, instrumen penelitian dan keterbatasan penelitian.

#### **2.3.1 Pendekatan Penelitian**

Pendekatan penelitian yang dipilih dalam penulisan skripsi ini adalah pendekatan kualitatif. Menurut Neuman (2003:140-141), pendekatan kualitatif

sebagian besar berlandaskan pada pendekatan interpretatif dan kritis terhadap ilmu sosial yang menekankan pada faktor manusia. Hal ini bukan berarti bahwa pendekatan penelitian ini akan sepenuhnya mengambil kesimpulan dari pendapat manusia namun ini lebih ditujukan agar proses penelitian dapat lebih sensitif terhadap masukan pendapat dari manusia dan tidak semata-mata berpegang pada data yang ada saja. Creswell seperti dikutip Patilima (2007:2-3) mendefinisikan pendekatan kualitatif sebagai “sebuah proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial atau masalah manusia, berdasarkan pada penciptaan gambar holistik yang dibentuk kata-kata, melaporkan pandangan informan secara terperinci, dan disusun dalam sebuah latar ilmiah.”. Penelitian kualitatif tidak mengenal populasi dan sampel, oleh karena itu bersifat unik dan tidak digeneralisasikan (Sumber: Irawan, 2006:50).

Dengan digunakannya pendekatan kualitatif ini sehingga diharapkan akan mendapat pemahaman dengan penekanan pada makna yang terkandung dalam data yang dituliskan.

### **2.3.2 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan tujuan untuk menggambarkan proses penelitian melalui data-data yang ada untuk mengetahui sejauh mana penerapan kebijakan administrasi kependudukan telah berjalan sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam undang-undang. Berikut penjelasan Neuman (2003:533) menjelaskan penelitian deskriptif adalah “*Research in which one ‘paints a picture’ with words or numbers presents a profile, outlines stages, or classifies types.*” Pendapat lain mengatakan bahwa penelitian deskriptif adalah suatu metode yang digunakan untuk menemukan pengetahuan yang seluas-luasnya terhadap objek penelitian pada saat tertentu (Sumber: Widodo dan Mukhtar, 2000:15). Berdasarkan dua pendapat tersebut maka dapat ditegaskan bahwa penelitian deskriptif menggunakan cara penggabungan teknik pengumpulan data, seperti survei dan penelitian lapangan.

### **2.3.3 Teknik Pengumpulan Data**

#### **2.3.3.1 Studi Kepustakaan**

Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan sebagai upaya untuk menemukan hukum atau teori terhadap

permasalahan yang diteliti dan menjadi landasan pemikiran dalam pembahasan. Dalam penelitian ini penulis mengumpulkan dan mempelajari buku-buku dan dokumen yang terkait erat dengan permasalahan yang diteliti. Penelitian dilakukan dengan mengumpulkan data-data, teori-teori, peraturan perundang-undangan serta referensi lainnya yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti, yang berhasil didapatkan secara tertulis.

#### 2.3.3.2 Studi Lapangan

Penulis berusaha untuk melakukan penelitian lapangan guna mengumpulkan data mengenai proses pelaksanaan penertiban kepemilikan dokumen kependudukan bagi warga Kota Depok. Proses ini dilakukan dengan wawancara mendalam (*depth interview*) dengan aparat pemerintah pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Depok, staff kecamatan dan lurah.

Dalam melakukan penelitian, penulis berusaha mengenal para narasumber agar mendapatkan data dan informasi yang akurat. Definisi narasumber menurut Moeloeng (2007: 11) adalah orang yang dianggap mampu dan mempunyai kompetensi tentang informasi terhadap masalah yang diteliti. Narasumber yang penulis kenal merupakan aparatur pemerintah yang memiliki kompetensi di bidangnya, berikut narasumber dalam penulisan penelitian ini, yaitu: seorang lurah, seorang staff kecamatan, Kepala Seksi Mobilitas Penduduk, Kepala Bidang Kependudukan dan Kepala Dinas pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Depok. Seluruh narasumber yang terlibat berjumlah lima orang.

#### 2.3.4 Proses Penelitian

Penulis tertarik akan pentingnya dokumen kependudukan yang akurat yang kemudian menimbulkan beberapa pertanyaan, lalu penulis cantumkan sebagai pertanyaan penelitian, seperti terdapat pada Pokok Permasalahan. Pengumpulan data didapat melalui teknik wawancara dengan narasumber terkait dan studi literatur kepustakaan. Jenis teknik wawancara yang digunakan adalah wawancara tidak terstruktur (*unstructured interview*). Pemilihan jenis wawancara tidak terstruktur disebabkan dua alasan, yaitu

*“First, it provides qualitative depth by allowing interviewees to talk about the subject within their own frames of reference. This allows the meanings that individuals attribute to events and relationships to be understood on*

*their own terms. Second, it thereby provides a greater understanding of the subject's point of view.*" (Sumber: May, 2002:124).

Pertimbangan lain dengan dipilihnya tipe wawancara ini adalah agar dapat memberikan ruang lebih bagi narasumber untuk mengekspresikan pendapat mereka dengan cara mereka sendiri.

### **2.3.5 Penentuan Lokasi dan Waktu Penelitian**

Penulis memilih Kota Depok sebagai basis penelitian dengan melibatkan anggota aparatur pemerintah Kota Depok, dengan pertimbangan bahwa Kota Depok merupakan salah satu kota satelit dari Ibukota Jakarta seperti juga Kota Bekasi dan Kota Tangerang. Penulis melihat bahwa Kota Depok lebih memiliki potensi informasi yang belum tergalikan untuk dijadikan subyek penelitian ini, mengingat Kota Depok merupakan wilayah yang dipersiapkan oleh pemerintah pusat untuk pemukiman penduduk. Dasar pertimbangan lain dengan memilih Depok sebagai lokasi penelitian adalah bahwa sebagai kota yang baru berdiri selama sekitar sembilan tahun, Depok memiliki potensi untuk berkembang lebih maju dengan kemungkinan membuka banyak lapangan pekerjaan yang menarik lebih banyak penduduk pendatang ke Kota Depok.

Penelitian dilakukan mulai bulan Pebruari dan dilanjutkan bulan Nopember, dan pelaksanaannya di kantor kelurahan, kantor kecamatan dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Depok.

### **2.3.6 Instrumen Penelitian**

Instrumen adalah alat yang digunakan dalam menunjang kegiatan pencatatan penelitian dan laporan. Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan pedoman wawancara dan dibantu dengan alat perekam (*tape recorder*) agar informasi yang diperoleh dapat tersimpan dengan tepat dan akurat. Pedoman wawancara berisi daftar pertanyaan yang bersifat terbuka mengenai penelitian seperti yang telah ditetapkan dalam pokok permasalahan dan tujuan penelitian.

### **2.3.7 Keterbatasan Penelitian**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metodologi penulisan ilmiah, salah satunya dengan cara mendapatkan data yang obyektif dan *valid* guna menghindari kemungkinan terjadinya penyimpangan atau bias. Tidak terlepas dari adanya hambatan yang harus dihadapi penulis antara lain adalah penulis tidak

diperkenankan menggunakan alat perekam dalam melakukan wawancara dengan narasumber. Pencatatan hasil wawancara hanya dilakukan dengan buku. Hal ini mengurangi keakuratan data, sehingga dapat mengurangi kelengkapan data yang dikumpulkan.

Berdasarkan uraian pada Bab 2 Kerangka Pemikiran dan Metode Penelitian, penulis membuat rangkuman dengan tujuan untuk lebih mempermudah pemahaman akan intisari dari isi bab kedua ini.

Tabel 2.2 Matriks Bab 2 Kerangka Pemikiran dan Metode Penelitian

No.	Perihal	Penjelasan
1	Tinjauan Pustaka	Perbedaan penelitian ini dengan tiga penelitian administrasi kependudukan sebelumnya yang dilakukan oleh Nainggolan (1998), Kuswandari (2007) dan Adrian (2007) adalah bahwa tiga penelitian tersebut membahas mengenai aspek kinerja aparatur pemerintah daerah dalam memberikan layanan dibidang administrasi kependudukan, sedangkan penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan administrasi kependudukan dijalankan oleh Pemerintah Kota Depok.
2	Kerangka Pemikiran	Penelitian menggunakan konsep teori implementasi kebijakan yang dirumuskan oleh van Meter dan van Horn dalam Winarno (2007). Teori tersebut memiliki enam topik bahasan yaitu a) Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, b) Sumber-sumber kebijakan, c) Komunikasi antarorganisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, d) Karakteristik badan-badan pelaksana, e) Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik dan f) Kecenderungan pelaksana (implementator).

(bersambung)

(sambungan)

No.	Perihal	Penjelasan
3	Metode Penelitian	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kuantitatif karena berlandaskan pada teori implementasi, sedangkan pembahasan menggunakan pendekatan kualitatif.</li> <li>▪ Jenis penelitian adalah deskriptif, menggunakan teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan, studi lapangan dengan melakukan wawancara tidak terstruktur dengan para narasumber di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Depok, yaitu kepala dinas, kepala bidang kependudukan, kepala seksi mobilitas penduduk beserta jajaran pemerintah di bawahnya yaitu lurah dan camat.</li> <li>▪ Lokasi penelitian adalah Kota Depok dengan waktu penelitian adalah Bulan Pebruari kemudian dilanjutkan Bulan Nopember 2008.</li> <li>▪ Wawancara direncanakan menggunakan alat perekam namun para narasumber menolak sehingga penulisan tanya jawab dilakukan dengan menggunakan buku catatan saja.</li> </ul>

Sumber: telah diolah kembali