

**DISERTASI**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PELAYANAN ADMINISTRASI  
PADA DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL  
KOTA MAKASSAR**

***IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE SERVICES POLICY AT  
THE POPULATION AND CIVIL REGISTRATION SERVICES  
MAKASSAR CITY***

**SUMARDI**

**E013171004**



**PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2022**

**DISERTASI**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PELAYANAN ADMINISTRASI  
PADA DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL  
KOTA MAKASSAR**

*IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE SERVICES POLICY  
AT THE POPULATION AND CIVIL REGISTRATION SERVICES  
MAKASSAR CITY*

**Oleh:**

**SUMARDI**

**E013171004**

**PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2022**

**LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PELAYANAN ADMINISTRASI  
PADA DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL  
KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh

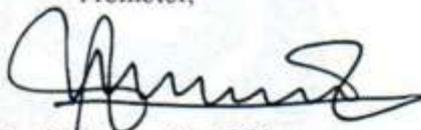
**SUMARDI**

**E013171004**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin  
Pada tanggal 17 Mei 2022  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Promotor,



Prof. Dr. Armin, M.Si.  
Nip. 196511091991031008

Co. Promotor,



Dr. Hasniati, S.Sos., M.Si.  
Nip. 196801011907022001

Ketua Program Studi  
Administrasi Publik,



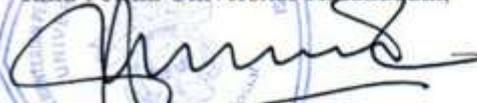
Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.  
Nip. 196012311986011005

Co. Promotor,



Dr. Nur Indrayati Nur Indar, M.Si.  
Nip. 196409181988032010

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. H. Armin, M.Si.  
Nip. 196511091991031008

## PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Sumardi

Nomor Induk Mahasiswa : E013171004

Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Menjelaskan dengan sebenarnya bahwa Disertasi yang Saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya Saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa Sebagian atau keseluruhan Disertasi ini hasil karya orang lain, Saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Juni 2022

Yang menyatakan,



Sumardi

## ABSTRAK

**SUMARDI.** *Implementasi Kebijakan Pelayanan Administrasi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar* (dibimbing oleh Armin, Hasniati, dan Nur Indrayati Nur Indar).

Permasalahan dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan yang belum optimal serta aspek yang memengaruhi implementasi kebijakan yang belum efektif pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan dan aspek yang memengaruhi implementasi kebijakan pelayanan administrasi serta membangun model rekomendasi implementasi kebijakan pelayanan administrasi. Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Sumber data primer diperoleh melalui wawancara terhadap 18 informan serta didukung oleh observasi dan telaah dokumentasi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pelayanan administrasi telah dilakukan interpretasi terhadap kebijakan di atasnya, namun pengaturan penempatan pegawai yang kurang efektif karena hanya menempatkan pegawai dua orang saja pada loket verifikasi berkas sehingga penerapannya mengakibatkan antrian yang panjang. Aspek yang memengaruhi implementasi kebijakan pelayanan administrasi berdasarkan aspek standar dan sasaran kebijakan belum efektif karena penerapan visi misi yang sudah lewat masa berlakunya. Sumber daya manusia yang belum memadai baik kuantitas maupun kualitas serta anggaran yang belum memadai. Komunikasi antarorganisasi belum berjalan efektif karena lemahnya koordinasi antara pihak Implementor. Karakteristik agen pelaksana menunjukkan lemahnya koordinasi oleh implementor atas pengaturan dan prosedur layanan yang ada serta kurangnya sosialisasi kepada masyarakat. Sikap pelaksana menunjukkan lemahnya koordinasi oleh implementor atas inovasi layanan yang dibuat serta minimnya sosialisasi kepada masyarakat. Keadaan masyarakat menunjukkan masih lemahnya kemampuan masyarakat dalam beradaptasi terhadap prosedur dan inovasi layanan yang telah dibuat. Implementasi kebijakan pelayanan administrasi akan berjalan efektif apabila didukung oleh sumberdaya yang memadai dan kemampuan masyarakat yang mudah beradaptasi terhadap prosedur dan inovasi layanan yang telah dibuat serta didukung oleh koordinasi dan sosialisasi yang maksimal. Keluaran penelitian ini adalah model rekomendasi implementasi kebijakan pelayanan administrasi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.

Kata Kunci: Implementasi, Kebijakan, Pelayanan, Administrasi.



## ABSTRACT

**SUMARDI.** *Implementation of Administrative Service Policy at The Makassar City Population and Civil Registry Service* (Supervised by **Armin, Hasniati and Nur Indrayati Nur Indar**)

The problem in this study is the implementation of policies that have not been optimal and aspects that affect the implementation of policies that have been effective at the Makassar City Population and Civil Registry Office. This study aims to analyze the implementation of policies and aspects that affect the implementation of administrative service policies and build a recommendation model for the implementation of administrative service policies. This type of research was qualitative research. Primary data sources were obtained through interviews with 18 informants and supported by observations and documentation review at the Makassar City Population and Civil Registry Office. The results show that the implementation of the administrative service policy has an interpretation of the policy above, but the arrangement for employee placement is less effective because it only places two employees at the file verification counter so that its implementation results in long queues. Aspects that affect the implementation of administrative service policies based on aspects of standard and policy objectives have not effective because the implementation of the vision and mission has passed its validity period. Inadequate human resources both in quantity and quality as well as an inadequate budget. Inter-organizational communication have not been effective due to weak coordination among the implementers. The characteristics of the implementing agency indicate the lack of coordination by the implementor on the existing service arrangements and procedures as well as the lack of socialization to the community. The attitude of the implementer shows the lack of coordination by the implementor on the service innovations made and the lack of socialization to the community. The condition of the community shows that the community's ability is still weak in adapting to the procedures and service innovations that have been made. The implementation of administrative service policies will run effectively if they are supported by adequate resources and the ability of the community to easily adapt to procedures and service innovations that have been made and supported by maximum coordination and socialization. The output of the research is a recommendation model for implementing administrative service policies at the Makassar City Population and Civil Registry Office.

**Keywords: Implementation, Policy, Service, Administration**



## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT, karena atas segala limpahan rahmat, karunaih dan izin-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Disertasi ini yang berjudul “*Implementasi Kebijakan Pelayanan Administrasi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar*” sebagai bagian dari proses akhir penyelesaian studi jenjang doktoral Program Studi Administrasi Publik Universitas Hasanuddin.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa Disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, Penulis berharap kritikan dan masukan yang sifatnya membangun oleh seluruh pihak termasuk pembaca demi penyempurnaan atas disertasi ini.

Penyelesaian disertasi ini tidak terlepas dari bantuan dan dukungan moril oleh banyak pihak. Oleh karena itu, baik secara langsung maupun tidak langsung, Penulis pada kesempatan ini sepatutnya mengucapkan banyak terima kasih dan penghargaan kepada seluruh pihak terkait tersebut yang telah ikut memberi andil dalam penyelesaian disertasi ini. Pada kesempatan ini, Penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. Armin, M.Si. selaku Promotor, Dr. Hasinati, S.Sos., M.Si. selaku Ko-Promotor I dan Dr. Hj. Nur Indrayati Nur Indar, M.Si. selaku Ko-Promotor II yang telah meluangkan banyak waktunya dalam memberikan bimbingan, arahan, saran, dan diskusi yang menyenangkan demi penyempurnaan disertasi ini.
2. Dr. Badu Ahmad, M.Si., Dr. Nurdin Nara, M.Si., dan Dr. Phil. Sukri, M.Si. selaku penguji internal disertasi ini yang telah memberikan banyak

kontribusi masukan dan kritikan yang sifatnya membangun demi kesempurnaan disertasi ini.

3. Prof. Dr. Haedar Akib, M.Si. selaku penguji eksternal yang telah banyak memberikan masukan dan kritikan yang membangun kepada penulis demi penyempurnaan Disertasi ini.
4. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. Selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
5. Prof. Dr. H. Armin, M.Si. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta jajarannya yang telah berkenan menerima dan memberikan layanan kepada Peneliti selama berproses pada Program Doktor Administrasi Publik Universitas Hasanuddin.
6. Seluruh Dosen Program Doktor Administrasi Publik Universitas Hasanuddin Prof. Deddy Trisady Tikson, Ph.D., Prof. Dr. H. Rakhmat., M.S. (Almarhum), Prof. Dr. Sangkala, MA., Prof. Dr. H. Suratman, M.Si. (Almarhum), Prof. Dr. Haselman, M.Si. (Almarhum), Prof. Dr. H. Baharuddin, M.Si. (Almarhum), Prof. Dr. Sulaiman Asang, M.S., Prof. Dr. Nursadik, Prof. Dr. Muh. Akmal., Prof. Dr. Alwi Ibrahim, M.Si., Prof. Dr. H. Tahir Haning, M.Si., Prof. Dr. Hamsinah, M. Si., Prof. Dr. Herlina, M.Si., dan Prof. Dr. Sulaiman Asang, MS. (Almarhum) yang telah memberikan banyak pencerahan kepada Penulis selama berproses dalam penyelesaian studi ini.
7. Seluruh Informan baik dari pihak Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar, maupun Informan dari masyarakat Kota Makassar yang

telah bersedia memberikan data kebutuhan Peneliti selama melakukan pengambilan data di Lapangan demi penyempurnaan Disertasi ini.

8. Hj. Nurjani Bachmid selaku Ketua Yayasan Al-Aqshah Universitas Pancasakti yang telah memberikan izin dan motivasi kepada Penulis untuk melanjutkan pendidikan pada Program Doktor Administrasi Publik Universitas Hasanuddin.
9. Dr. H. Rusdin Nawi, M.M., M.Si. selaku Rektor Universitas Pancasakti beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan kepada Penulis untuk melanjutkan pendidikan pada Program Doktor Administrasi Publik Universitas Hasanuddin.
10. Seluruh rekan-rekan seangkatan jenjang doktoral Program Studi Administrasi Publik Dra. Hj. Fatimah Halim, M.Si., A. Azhar Aljurida, S.Ip., M.Adm. KP., Amril Hans, S.Sos., M.Adm. Pemb., Mochammad Nurdin, S. I.Pem., M.Si., A. Risma Jaya, S.Ip., M.Adm.Pemb., Ismail, S.S., M. I.Kom., Anirwan, S.Ip., M.Adm KP, Sulfianna, S.Sos., M.Si, A. Bahrumsyam, S.IP.,M.Si, Almunawir, S.Sos.,M.Si dan Dra. Hj. Askariani., M.Si, yang telah memberikan support dan dukungan kepada Penulis sehingga dapat menyelesaikan seluruh rangkaian proses pada Program Doktor Admnistrasi Publik Universitas Hasanuddin.
11. Terkhusus kepada kedua orang tua Ayahanda Asis Bin Pangku (Almarhum) dan Ibunda Baheriah Binti Sikki (Almarhumah) serta Bapak Mertua H. Amir Anne dan Ibu Mertua Hj. Asma (Almarhumah) saudara kandung Nasruddin, Mardani, Arsono, S.Sos., M.Si dan Adik Nuryani.

S.Pdi. serta saudara ipar dan Lago Penulis, Dr. Danial Amir, SH., MH, Darwis Amir, S.IPem, Darniati, S. Farm., Apt., Lia Yulia, S.Pd., M.Si, Winanda, Amd.Keb, Zulham Mahdar, Irman Dardi, S.Sos, Nadira, S.Sos, Mursalim, S.Sos, dan H. Ismail atas do'a dan restu yang tak terhingga sehingga Penulis dapat mencapai tahapan ini.

12. Spesial buat Istri tercinta Erniyati, S.Pd, atas segala do'a, dukungan, pengorbanan, dan ketabahan dalam mendampingi Penulis selama berproses pada Program Doktor Administrasi Publik Universitas Hasanuddin.
13. Seluruh pihak yang telah berkontribusi membantu Penulis dalam membantu Penulis selama berproses pada jenjang doktoral Program Studi Admnistrasi Publik Universitas Hasanuddin.

Makassar, Juni 2022

Penulis,

Sumardi

## DAFTAR ISI

<b>Halaman Sampul</b> .....	i
<b>Halaman Pengesahan</b> .....	ii
<b>Pernyataan Keaslian Disertasi</b> .....	iii
<b>Abstrak</b> .....	iv
<b>Abstrack</b> .....	v
<b>Kata Pengantar</b> .....	vi
<b>Daftar Isi</b> .....	x
<b>Daftar Gambar</b> .....	xiv
<b>Daftar Tabel</b> .....	xv
<b>Daftar Lampiran</b> .....	xvi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1. Latar Belakang .....	1
13.2. Rumusan Masalah .....	14
13.3. Tujuan Penelitian .....	14
13.4. ....	M
manfaat Penelitian .....	15
13.4.1. ....	M
manfaat Akademik.....	15
13.4.2. ....	M
manfaat Praktis .....	15
13.5. ....	S
istematika Penulisan .....	16
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	18
2.1. Administrasi Publik .....	18
2.2. Studi Kebijakan Publik .....	21
2.3. Implementasi Kebijakan Publik.....	29
2.4. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik.....	40
2.4.1. Model Van Meter dan Van Horn.....	41
2.4.2. Model Mazmanian dan Sabatier.....	47
2.4.3. Model Grindle .....	54

2.4.4. Model Edward III .....	57
2.4.5. Model Goggin .....	63
2.4.6. Hogwood dan Guun .....	65

2.4.7. Model Richard F. Elmore.....	66
2.5. Pelayanan Publik dan Kualitas Pelayanan Publik.....	67
2.5.1. Pelayanan Publik.....	67
2.5.2. Kualitas Pelayanan Publik.....	71
2.6. Penelitian Terdahulu .....	74
2.7. Kerangka Pikir .....	83
<b>BAB III METODOLOGI PENELITIAN .....</b>	<b>84</b>
3.1. Jenis Penelitian .....	84
3.2. Pengelolaan Peran Sebagai Peneliti.....	85
3.3. Lokasi Penelitian .....	86
3.4. Fokus dan Deskripsi Penelitian .....	87
3.5. Jenis dan Sumber Data .....	89
3.6. Teknik Pengumpulan Data .....	90
3.6.1. Wawancara .....	90
3.6.2. Observasi.....	91
3.6.3. Telaah Dokumen .....	92
3.7. Teknik Analisis Data .....	92
3.8. Pengecekan Validasi Temuan/Kesimpulan .....	95
<b>BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN.....</b>	<b>97</b>
4.1. Visi, Misi, Motto, Tujuan dan Sasaran Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar .....	97
4.1.1. Visi .....	97
4.1.2. Misi.....	98
4.1.3. Motto .....	98
4.1.4. Tujuan dan Sasaran .....	99
4.2. Keadaan Pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.....	99
4.3. Susunan Organisasi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.....	101
4.4. Jenis Layanan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.....	102

45.	Kedudukan dan Tugas, Fungsi dan Uraian Tugas Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar .....	104
<b>BAB V</b>	<b>HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>110</b>
5.1.	Implementasi Kebijakan.....	110
5.1.1.	Interpretasi Kebijakan .....	110
5.1.2.	Pengorganisasian.....	115
5.1.2.1.	Pelayanan Akta Kelahiran .....	128
5.1.2.2.	Pelayanan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP El).....	132
5.1.2.3.	Pelayanan Akta Kematian.....	139
5.1.3.	Penerapan Program .....	143
5.1.3.1.	Pelayanan Akta Kelahiran .....	148
5.1.3.2.	Pelayanan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP El).....	156
5.1.3.3.	Pelayanan Akta Kematian.....	165
5.2.	Aspek yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pelayanan Administrasi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar .....	177
5.2.1.	Standar dan Sasaran Kebijakan.....	177
5.2.2.	Sumberdaya .....	183
5.2.2.1.	Sumber Daya Manusia .....	183
5.2.2.2.	Anggaran .....	195
5.2.2.3.	Sarana dan Prasarana.....	200
5.2.3.	Komunikasi Antarorganisasi.....	209
5.2.4.	Karakteristik Agen Pelaksana .....	217
5.2.5.	Kecenderungan Pelaksana .....	231
5.2.6.	Keadaan Masyarakat.....	240
5.3.	Model Implementasi Kebijakan Pelayanan Administrasi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.....	245
5.3.1.	Model <i>Existing</i> .....	245
5.3.2.	Model Rekomendasi (Rekomendasi Model) .....	250

<b>BAB VI KESIMPULAN DAN IMPLIKASI.....</b>	<b>256</b>
6.1. Kesimpulan .....	256
6.2. Implikasi .....	258
6.2.1. Implikasi Teoritis.....	258
6.2.2. Implikasi Metodologis.....	259
6.2.3. Implikasi Praktis .....	260

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN-LAMPIRAN**

**DAFTAR RIWAYAT HIDUP**

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Model Implementasi Van Meter dan Van Horn (1975) .....	44
Gambar 2.2	Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier ...	52
Gambar 2.3	Model Implementasi Grindle .....	57
Gambar 2.4	Model Implementasi Kebijakan Edward III (1980) .....	58
Gambar 2.5	Model Goggin Implementasi Kebijakan .....	64
Gambar 2.6	Bagan Kerangka Pemikiran Penelitian.....	83
Gambar 3.1	Model Intreraktif Analisis Penelitian Kualitatif (Miles and Huberman).....	93
Gambar 5.1	Simulasi Alur Pelayanan Akte Kelahiran .....	154
Gambar 5.2	Simulasi Alur Pelayanan KTP El.....	163
Gambar 5.3	Jumlah Laporan Pencetakan Akta Kematian Anak.....	171
Gambar 5.4	Simulasi Alur Pelayanan Akte Kematian.....	173
Gambar 5.5	Rekomendasi Simulasi Alur Pelayanan Akte Kelahiran, KTP El, dan Akte Kematian.....	229
Gambar 5.6	<i>Existing</i> Model Implementasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Kependudukan (Akte Kelahiran, Akte KTP El, dan Akte Kematian) pada Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar .....	246
Gambar 5.7	Rekomendasi Model Implementasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Kependudukan pada Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar .....	251

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Identifikasi Isu-Isu Strategis .....	10
Tabel 1.2	Identifikasi Permasalahan Berdasarkan Tugas dan Fungsi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar .....	11
Tabel 4.1	Keadaan Pegawai Menurut Kepangkatan Pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.....	99
Tabel 4.2	Keadaan Pegawai Menurut Jenis Kelamin Pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.....	100
Tabel 4.3	Keadaan Pegawai Menurut Tingkat Pendidikan Pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.....	100
Tabel 4.4	Keadaan Pegawai yang Menduduki Jabatan Struktural Pada Dinas Kependudukan dan catatan Sipil Kota Makassar .....	101
Tabel 5.1	Data Pencetakan Akte Kelahiran di Kota Makassar .....	152
Tabel 5.2	Data Pemohon dan Pencetakan KTP El di Kota Makassar .....	162
Tabel 5.3	Kondisi Pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar .....	190
Tabel 5.4	Alokasi Anggaran Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar Tahun 2020 .....	197
Tabel 5.5	Sarana dan Prasarana yang Dimiliki Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar Tahun 2020 .....	206

## **DAFTAR LAMPIRAN**

- |            |   |
|------------|---|
| Lampiran 1 | Struktur Organisasi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar  |
| Lampiran 2 | Kode Informan   |
| Lampiran 3 | Instrumen Penelitian  |
| Lampiran 4 | Dokumen Izin Penelitian (Universitas Hasanuddin, DPMPTSP Provinsi Sulawesi Selatan, Kesbangpol Kota Makassar) |
| Lampiran 5 | Surat Keterangan Telah Meneliti   |
| Lampiran 6 | Foto Wawancara  |
| Lampiran 7 | Daftar Riwayat Hidup  |

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Negara Indonesia adalah Negara Hukum sebagaimana tertuang di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa negara hukum (*rechtsstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum. Negara hukum menentukan bahwa setiap warga negara harus tunduk pada hukum, termasuk pemerintah harus tunduk pada hukum.

Masyarakat pada era reformasi sekarang ini harus semakin menyadari kewajibannya dan semakin kritis akan hak-haknya untuk memperoleh pelayanan yang baik. Di dalam Pasal 28D ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa “Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan”.

Pelayanan administrasi di Indonesia masih menjadi persoalan yang perlu memperoleh perhatian dan penyelesaian yang komprehensif. Secara kualitatif hal tersebut dapat dengan mudah dibuktikan di mana-mana berbagai tuntutan pelayanan publik sebagai tanda ketidakpuasan mereka sehari-hari banyak dilihat. Harus diakui bahwa pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat terus mengalami pembaruan, baik dari sisi paradigma maupun format pelayanan seiring dengan meningkatnya tuntutan masyarakat dan perubahan di dalam pemerintah itu sendiri.

Pelayanan administrasi merupakan tanggung jawab pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah atas kegiatan yang ditujukan untuk kepentingan publik atau masyarakat. Rasa puas masyarakat dalam pelayanan publik akan terpenuhi ketika apa yang diberikan oleh pegawai sesuai dengan apa yang mereka harapkan selama ini.

Pemerintah telah membuat suatu program dan kebijakan-kebijakan dalam rangka mengatur dan penataan administrasi kependudukan yang diantaranya meliputi pengaturan tentang hak dan kewajiban penduduk, kewenangan penyelenggara, pendaftaran penduduk, Catatan sipil, sistem informasi administrasi kependudukan, pengelolaan data kependudukan, sanksi administratif, ketentuan pidana dan aturan peralihan. Tanggung jawab pemerintah dalam bidang pelaksanaan administrasi kependudukan tertuang pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan. Hal tersebut merupakan perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Oleh karena itu, diterbitkan pengaturan yang lebih teknis mengenai penjabaran ketentuan dalam Undang-Undang tentang Administrasi Kependudukan, yakni Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 9 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil Di Kota Makassar. Kemudian lebih teknis lagi diatur dalam Keputusan Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar No. 477 Tahun 2017 tentang Standar Pelayanan Pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.

Sebagaimana pasal 1 ayat 11 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan yang termasuk dalam peristiwa kependudukan adalah kejadian yang dialami penduduk yang harus dilaporkan karena membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk dan/atau surat keterangan kependudukan lainnya meliputi pindah datang, perubahan alamat, serta status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap. Sementara pada pasal 1 ayat 17 menyatakan bahwa yang dinamakan peristiwa penting adalah kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan.

Kepentingan penduduk dalam urusan administrasi kependudukan dan catatan sipil memberikan pemenuhan hak-hak administratif, seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan dokumen kependudukan, tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif. Misi pemerintah, khususnya kementerian dalam negeri di bidang kependudukan adalah tertib administrasi kependudukan dengan pelayanan prima menuju penduduk/kependudukan berkualitas tahun 2015 dengan targetnya pada akhir tahun 2015 semua penduduk wajib memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP), yakni semua penduduk telah memiliki KTP berbasis NIK nasional.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil Di Daerah. Pelaksanaan administrasi kependudukan dengan rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dokumen data kependudukan melalui pendaftaran

penduduk, Catatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain yang dilakukan kepada warga Negara dan penduduk yang bertempat tinggal di Indonesia yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan bagian dari pelayanan publik

Terbentuknya Perda Kota Makassar No. 9 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil Di Kota Makassar, dimana Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar sebagai pelaksana kebijakan pelayanan publik yang mengatur tentang perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk yang berdomisili dan tercatat sebagai penduduk Kota Makassar.

Pelaksanaan dan pencapaian tujuan hak dan kewajiban penduduk dalam pelayanan administrasi kependudukan di Kota Makassar sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 9 Tahun 2009 BAB III pasal 3 bahwa:

- 1) Setiap Penduduk mempunyai hak untuk memperoleh dokumen kependudukan serta memperoleh pelayanan yang sama dalam pendaftaran penduduk, Catatan sipil dan kepastian hukum atas kepemilikan dokumen yang dimiliki;
- 2) Setiap penduduk berhak mendapat informasi mengenai hasil pendaftaran dan Catatan sipil atas peristiwa penting yang dialaminya dan peristiwa kependudukan beserta keluarganya;

- 3) Setiap Penduduk Kota wajib melaporkan peristiwa kependudukannya dan peristiwa penting yang dialami kepada SKPD dengan memenuhi persyaratan yang dibutuhkan dalam pendaftaran penduduk dan Catatan sipil;
- 4) Setiap Penduduk Kota wajib membawa bukti diri berupa KTP;
- 5) Setiap data dan dokumen kependudukan wajib disimpan dan dilindungi.

Memenuhi tuntutan setiap penduduk untuk mendapat hak kependudukan dan Catatan sipil bukanlah hal mudah, masalah-masalah yang terjadi ditengah-tengah masyarakat sangat beragam. Misalnya kartu keluarga, kartu tanda penduduk, akta perkawinan, akta kelahiran dan akta kematian. Disisi lain, pemerintah pusat selalu menginginkan data kependudukan yang mutakhir, benar dan akurat.

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar telah berupaya dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintah daerah dan juga pemerintah pusat, dalam memperbaiki dan meningkatkan proses pelayanan publik adalah tugas pokok dan fungsi yang diemban. Namun, nampaknya belum sepenuhnya berjalan dengan maksimal. Secara kelembagaan perlu meningkatkan struktur birokrasi, sistem dan prosedur, memenuhi kebutuhan sumber daya, kepemimpinan maupun hubungan dengan masyarakat, guna mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas.

Pelayanan publik merupakan produk birokrasi publik yang diterima oleh masyarakat/warga negara secara luas. Oleh karena itu, pelayanan publik dapat diartikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi untuk

memenuhi kebutuhan masyarakat. Segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan” (Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MenPAN) Nomor 63/KEP/M.PAN/7.2003).

Padahal dalam kenyataan dapat kita lihat sendiri bahwa betapa pun hebatnya suatu rencana program atau kegiatan tetapi apabila itu tidak direalisasikan dengan baik dan benar maka program atau kegiatan itu menjadi sia-sia. Implementasi membutuhkan para pelaksana yang benar-benar jujur, memiliki kompetensi yang sesuai, komitmen yang tinggi untuk menghasilkan apa yang menjadi tujuannya, dan benar-benar memperhatikan rambu-rambu peraturan pemerintah yang berlaku. Menurut Jones (Suradinata, 1999:44) bahwa proses implementasi kebijakan melalui tiga pilar, yaitu 1) organisasi (pengorganisasian), 2) interpretasi kebijakan, dan 3) penerapan program.

Pandangan Jones sebagaimana telah diungkapkan di atas sangat tepat digunakan untuk mengukur implementasi kebijakan pelayanan administrasi pada Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar. Hal tersebut dikarenakan ketiga unsur atau pilar yang ditawarkan sangat relevan dan menunjang implementasi kebijakan yang dimulai dari penginterpretasian maksud dan tujuan atas kebijakan yang ada di atasnya kemudian dilakukan pengaturan agar lebih efektif. Namun, tidak berhenti sampai pada pengaturan saja, tetapi yang berperan penting adalah penerapan atas pengorganisasian yang telah dilakukan sehingga kebijakan dapat terimplementasi dengan efektif.

Kebijakan yang baik tersebut tentu akan melahirkan model kebijakan yang ideal. Pada dasarnya model kebijakan apapun yang akan digunakan, suatu kebijakan harus memiliki nilai keadilan bagi semua masyarakat sehingga tidak diskriminatif antara satu sama lainnya. Oleh karena itu, Van Meter dan Van Horn (1975:463) menjelaskan bahwa ada enam aspek yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu: 1) standar dan sasaran kebijakan, 2) sumber daya, 3) komunikasi antarorganisasi, 4) disposisi implementor, 5) karakteristik agen pelaksana, 6) kondisi sosial, ekonomi dan politik.

Pemilihan teori ini sangat relevan dengan kondisi yang dialami oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar. Pandangan Van Meter dan Van Horn mengukur implementasi kebijakan bukan hanya pada tataran implementor sebagaimana teori implementasi kebijakan yang ditawarkan oleh pakar ilmuwan lainnya, tetapi juga menitikberatkan pada kondisi masyarakat yang seyogyanya beradaptasi pada kebijakan atau aturan yang diterapkan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar sehingga kebijakan yang ada khususnya pelayanan administrasi dapat terimplementasi secara efektif.

Namun, perlu kita ketahui bersama bahwa sebaik apapun rencana program yang telah dibuat untuk mengimplementasikan kebijakan, tentu harus didukung oleh koordinasi yang efektif. Selanjutnya, juga harus didukung sosialisasi yang maksimal terhadap masyarakat agar mengetahui segala program yang akan dijalankan sehingga memudahkan baginya untuk beradaptasi dengan kebijakan atau program tersebut.

Secara empiris dalam implementasi kebijakan pelayanan publik dari hasil pengamatan diperoleh peneliti dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar adalah adanya *data base* kependudukan dalam Sistem Informasi Administrasi Kependudukan belum tervalidasi dengan baik seperti:

- 1) Penduduk yang tercatat/terdaftar dalam data base lebih dari satu tempat tinggal tertentu di wilayah Sulawesi Selatan (seseorang tercatat/terdaftar tinggal di Kabupaten Lain di dalam kawasan Provinsi Sulawesi Selatan sementara juga sudah terdaftar sebagai penduduk Kota Makassar).
- 2) Penduduk telah melakukan mutasi pindah masuk (dari Kabupaten lain ke Kota Makassar) sehingga diterbitkan Kartu Keluarga dan KTP di Kota Makassar, namun secara online ternyata datanya masih pada data yang lama (sebelum pindah).
- 3) Penduduk yang tercatat/terdaftar dalam data base Kota Makassar tapi secara nyata tinggal di luar Kota Makassar, begitu pun sebaliknya penduduk yang tercatat/terdaftar dalam data base Kabupaten Lain tetapi secara nyata tinggal di dalam kawasan Kota Makassar (karena pekerjaan atau mengikuti pendidikan)
- 4) Penduduk yang sudah meninggal dunia tetapi masih tercatat/terdaftar dalam data base.

Disamping itu, masih ada kebijakan program pelayanan administrasi yang belum optimal antara lain:

- 1) Masih banyak penduduk Kota Makassar yang belum memiliki KTP Elektronik. Hal ini dapat dilihat dari jumlah penduduk sebanyak

1.444.718 jiwa pada tahun 2019. Dari jumlah tersebut, sebanyak 988.000 jiwa yang sudah wajib KTP Elektronik. Namun hanya sebanyak 941.204 jiwa yang memiliki KTP Elektronik. Artinya, 46.796 jiwa yang belum memiliki KTP Elektronik.

- 2) Pelayanan catatan penerbitan akte kelahiran yang masih sangat rendah dengan berbagai permasalahan dan kendala yang ada, baik dari masyarakat maupun keterbatasan jangkauan pelayanan, serta ketentuan perundang-perundangan yang berlaku.
- 3) Pelayanan catatan penerbitan akte kematian yang minim sehingga masih banyaknya warga Kota Makassar yang sudah meninggal namun masih tercatat namanya dalam administrasi kependudukan.
- 4) Kurangnya kegiatan sosialisasi kepada masyarakat dalam arti penting administrasi kependudukan dan catatan sipil sehingga rendahnya kesadaran masyarakat dalam mengurus atau memiliki dokumen kependudukan.
- 5) Belum optimalnya kualitas pelayanan rutin berdasarkan indeks kepuasan masyarakat, seperti kecepatan pelayanan, kedisiplinan petugas, dan kepastian jadwal pelayanan.
- 6) Masih minimnya sumberdaya (minimnya pegawai dan masih rendahnya kemampuan pegawai) serta penyediaan sarana dan prasarana yang belum memadai dalam penerapan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK).
- 7) Prosedur layanan yang terlalu panjang dan terkesan berbelit-belit.

- 8) Rendahnya kemampuan dan kesadaran masyarakat dalam beradaptasi terhadap kebijakan layanan yang ada.

Sebagaimana berbagai isu-isu strategis permasalahan berdasarkan Rencana Strategis Tahun 2014 – 2019 Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar, dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 1.1 Identifikasi Isu-Isu Strategis**

NO	ISU STRATEGIS			
	DINAMIKA INTERNASIONAL	DINAMIKA NASIONAL	DINAMIKA REGIONAL	LAIN-LAIN
1	Kepemilikan KTP	Penyediaan blanko di tangani pusat	Masih banyak warga yang belum memiliki KTP	Diperlukan regulasi khusus untuk mengatasi hal ini
2	Kepemilikan dokumen kependudukan dan pencatatan sipil penduduk rentan	Masih banyak penduduk rentan yang belum melaporkan data kependudukan dan pencatatan sipil	masyarakat rentan menganggap bahwa dokumen kependudukan dan pencatatan sipil tanggung jawab sepenuhnya dukcapil	Diperlukan peningkatan pelayanan langsung dan pelayanan mobile di tempat-tempat yang berpenduduk rentan
3	Data yang kurang valid	Data kependudukan yang belum valid	Masyarakat malas melaporkan setiap perubahan elemen data penduduk	Diperlukan kegiatan pemutakhiran data kependudukan

Sumber: Rencana Strategis Tahun 2014-2019 Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar

Program Nasional tentang Penerapan KTP-el dimulai Pemerintah Pusat pada Tahun 2012. Pelaksanaan kegiatan ini sifatnya massal dan langsung dikendalikan dari Kemendagri atau DitjenDukcapil Kemendagri, sedangkan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota sebagai pelaksana Tugas Pembantuan yaitu memfasilitasi kegiatan perekaman (mulai pemanggilan

penduduk sampai dengan penyiapan sarana penunjang) dan pendistribusian KTP-El yang tercetak.

Pada akhir Tahun 2014 tugas pencetakan KTP-El dilimpahkan ke Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota, sedangkan Ditjen Dukcapil Kemendagri tetap berwenang dalam pengadaan blanko KTP-el, mengendalikan dan memantau kemajuan pelaksanaan serta memvalidasi data penduduk yang telah melakukan perekaman dan pendistribusian KTP-El.

**Tabel 1.2 Identifikasi Permasalahan Berdasarkan Tupoksi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar**

Aspek kajian	Capaian/kondisi saat ini	standar yang digunakan	faktor yang memengaruhi		permasalahan pelayanan
			internal (kewenangan SKPD)	eksternal (diluar kewenangan SKPD)	
1	2	3	4	5	6
Penerbitan KTP-el	kurangnya ketersediaan blanko KTP el	SP SOP pelayanan penerbitan KTP-el	penerapan SOP yang kurang maksimal	masyarakat masih kurang memahami syarat dan prosedur pengurusan KTP el	Blanko KTP-el di tangani oleh Dirjen adminduk, Kemendagri
Penerbitan akta kelahiran	masyarakat terlambat mencatatkan kelahirannya	SOP dan SP penerbitan akta kelahiran	penerapan SOP yang kurang maksimal	masyarakat masih kurang memahami syarat dan prosedur pengurusan akta kelahiran	masyarakat senantiasa ingin dilayani dengan cepat
penduduk rentan administrasi kependudukan	penduduk rentan belum memiliki dok kependudukan (hilang, rusak dan terkena musibah)	SOP pelayanan	penerapan SOP yang kurang maksimal	masyarakat rentan kurang kesadaran untuk melaporkan data kependudukan dan pencatatan sipil karena hilang, rusak dan musibah	akurasi database belum valid
kualitas data kependudukan masih kurang valid	masyarakat kurang kesadaran melaporkan perubahan elemen data KK dan KTP	SP dan SOP pelayanan bidang data: (SOP pengaktifan, penghapusan dan perubahan data)	penerapan SOP yang kurang maksimal	masyarakat kurang kesadaran untuk melaporkan data kependudukan yang akurat dan benar	akurasi database belum valid

Sumber: Rencana Strategis Tahun 2014 – 2019 Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar

Berdasarkan hasil pemetaan permasalahan yang dihadapi oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar sebagaimana dituangkan pada penyusunan Rencana Strategis (Renstra) Tahun 2014-2019, bahwa masih adanya beberapa permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan tupoksinya sehari-hari.

Salah satu permasalahan yang masih urgen adalah masih belum validnya kualitas data pelayanan.

Hal tersebut dikarenakan masih lemahnya koordinasi yang terbangun pada seluruh unsur terkait dalam pelayanan administrasi. Selain itu, juga karena masih lemahnya sosialisasi atas SOP dan sistem layanan yang telah dibuat sehingga masyarakat belum bisa beradaptasi secara maksimal terhadap ketentuan yang berlaku.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 9 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil, pada Pasal 18 jenis-jenis layanan administrasi kependudukan meliputi layanan Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP), Surat keterangan pindah dalam kelurahan, Surat keterangan pindah antar kelurahan dalam satu kecamatan, Surat keterangan pindah antar kecamatan dalam kota, Surat keterangan pindah antar kabupaten kota dalam provinsi, Surat keterangan pindah antar provinsi, Surat keterangan pindah antar negara, Surat keterangan pindah Warga negara asing, Surat Keterangan Tempat Tinggal (SKTT) Warga negara asing, dan Kartu identitas penduduk musiman. Sementara pasal 42, jenis-jenis layanan pencatatan sipil meliputi layanan pencatatan dan penerbitan kutipan Akta kelahiran, pencatatan dan penerbitan kutipan Akta perkawinan, pencatatan dan penerbitan kutipan Akta perceraian, pencatatan dan penerbitan kutipan Akta kematian, pencatatan dan penerbitan kutipan Akta pengakuan dan pengesahan anak, pencatatan dan penerbitan kutipan Akta pengangkatan anak, dan pencatatan Akta perubahan nama.

Namun karena jenis layanan pada lokus penelitian ini terlalu banyak sehingga menyebabkan cakupan penelitian yang luas, maka dilakukan pemilahan jenis layanan yang dianggap representatif atas semua layanan yang ada. Adapun jenis layanan administrasi kependudukan yang dianggap sebagai representatif adalah pelayanan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP El). Pemilihan jenis layanan tersebut dilakukan dengan pertimbangan KTP El sebagai big data karena memiliki chip pada KTP elektronik yang dapat merekam semua data kependudukan setiap masyarakat. Sementara layanan administrasi pencatatan sipil hanya dipilih jenis layanan pencatatan akte kelahiran dan akte kematian. Pemilihan ini didasari dengan pertimbangan pencatatan sipil pada awal kehidupan dengan akhir kehidupan setiap masyarakat.

Fokus penelitian ini adalah implementasi kebijakan pelayanan publik khususnya administrasi kependudukan dan catatan sipil khususnya pelayanan akte kelahiran, KTP El dan akta kematian yang merupakan pelaksanaan program kebijakan pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil Di Kota Makassar.

Berdasarkan penjelasan pada latar belakang tersebut di atas, dikemukakan bahwa pokok masalah pada penelitian ini adalah **“Bagaimana implementasi kebijakan, aspek yang mempengaruhi implementasi kebijakan, dan model implementasi kebijakan pelayanan administrasi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar?”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah dan pokok masalah di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pelayanan administrasi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar?
2. Bagaimana aspek standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, komunikasi antarorganisasi, karakteristik agen pelaksana, disposisi implementor, dan keadaan masyarakat dalam implementasi kebijakan pelayanan administrasi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar?
3. Bagaimana model implementasi kebijakan pelayanan administrasi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan pelayanan administrasi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis aspek standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, komunikasi antarorganisasi, karakteristik agen pelaksana, disposisi implementor, dan keadaan masyarakat dalam implementasi kebijakan pelayanan administrasi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.

3. Untuk memberikan rekomendasi model implementasi kebijakan pelayanan administrasi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun praktis. Adapun manfaat penelitian tersebut adalah:

##### **1.4.1. Manfaat Akademik**

- 1) Memberikan kontribusi terhadap kajian implementasi kebijakan pelayanan publik dalam menjelaskan keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu program.
- 2) Penelitian ini berguna dalam menjelaskan tentang proses implementasi kebijakan dan model implementasi kebijakan suatu program yang dijelaskan oleh teori implementasi.
- 3) Secara metodologi, hasil penelitian ini membantu mendekatkan penelitian, jenis penelitian serta tingkat analisis secara baik dalam penelitian kebijakan publik khususnya implementasi kebijakan pelayanan publik.
- 4) Secara akademik, penelitian ini layak untuk menjadi bahan referensi bagi peneliti kebijakan publik khususnya dalam implementasi kebijakan.

##### **1.4.2. Manfaat Praktis**

- 1) Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan rujukan oleh pemerintah daerah dalam mengambil suatu keputusan yang berkaitan

dengan implementasi kebijakan pelayanan publik secara umum dan implementasi kebijakan pelayanan administrasi secara khusus.

- 2) Hasil penelitian ini dapat digunakan untuk mengevaluasi kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah dalam hal implementasi kebijakan pelayanan publik secara umum dan implementasi kebijakan pelayanan administrasi kependudukan lebih khususnya.

### **1.5. Sistematika Penulisan**

BAB I Pendahuluan; latar belakang, pokok masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian.

BAB II Tinjauan Pustaka; Administrasi publik, paradigma administrasi publik, studi kebijakan publik, implementasi kebijakan publik, tujuan studi implementasi kebijakan publik, model-model implementasi kebijakan publik, pelayanan publik dan kualitas pelayanan publik, penelitian terdahulu, serta kerangka pikir.

BAB III Metodologi Penelitian; Jenis penelitian, pengelolaan peran sebagai peneliti, lokasi penelitian, fokus dan deskripsi penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, serta pengecekan validasi temuan/kesimpulan.

BAB IV Gambaran Umum Lokasi Penelitian; visi, misi, motto, tujuan dan sasaran Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar, keadaan pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar, struktur organisasi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

Kota Makassar, jenis layanan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar, serta kedudukan dan tugas, fungsi dan uraian Tugas Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.

BAB V Hasil Penelitian dan Pembahasan; implementasi kebijakan pelayanan administrasi, aspek yang mempengaruhi implementasi kebijakan pelayanan administrasi, serta model implementasi kebijakan pelayanan administrasi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.

BAB VI Kesimpulan dan Implikasi.

DAFTAR PUSTAKA

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini membahas tentang administrasi publik, Studi kebijakan publik, implementasi kebijakan publik, model-model implementasi kebijakan publik, pelayanan publik dan kualitas pelayanan publik, penelitian terdahulu, serta kerangka pikir.

#### **2.1. Administrasi Publik**

Administrasi merupakan salah satu perilaku manusia yang paling kuno dan menyebar luas sehingga peradaban-peradaban lama telah memanfaatkan metode administrasi untuk berbagai keperluan dalam mengatur wilayah dan penduduk, bisa dikatakan bahwa sejak manusia mengenal tulisan, maka sejak itu pula administrasi dikembangkan sebagai sarana mengatur pemerintah. Diawali dari melayani kebutuhan pemerintah, tidak mengherankan kalau ilmu administrasi lebih dekat pada sektor publik daripada sektor privat. Perkembangan ilmu, administrasi memberikan kontribusi terhadap ilmu administrasi publik yang terus mengalami perubahan terutama sejak tahun 1990an. Administrasi publik yang semula dianggap sebagai konsep eksklusif yang berfokus kepada masalah efisiensi dan efektifitas telah bergeser menjadi konsep yang multidisipliner.

Pada awal perkembangannya kajian administrasi publik sangat erat kaitannya dengan Negara bahkan administrasi publik diidentikkan pula dengan brokrasi, sebagaimana dikatakan Henry (2004:55) bahwa

*‘For the latter part of the twentieth century, the public bureaucracy has been the locus of public policy formulation and the major determinant of where this country is going’* Dalam tulisannya itu Henry menggunakan istilah birokrasi publik untuk menyebut administrasi publik.

Perkembangan masyarakat sebagai akibat dan adanya globalisasi memaksa semua pihak, terutama birokrasi pemerintah melakukan revisi, perbaikan dan mencari alternatif baru tentang sistem administrasi yang lebih cocok dengan perkembangan masyarakat dan perkembangan zaman. Administrasi publik sebenarnya sudah ada sejak dulu, yakni sejak masyarakat mulai dapat mengorganisasikan diri dan kelompoknya dalam bentuk sistem penataan pemerintahan.

Administrasi publik modern yang dikenal sekarang merupakan produk dari suatu masyarakat feodal yang tumbuh subur dinegara-negara Eropa. Negara-negara di daratan Eropa yang semuanya dikuasai oleh kaum feodal, bangsawan, kaum ningrat kerajaan berusaha untuk mengokohkan sistem pemerintahannya. Seiring dengan makin berkembangnya masyarakat, sentralisasi kekuasaan dan pertanggungjawaban dalam pemerintahan monarki menimbulkan kebutuhan untuk mendapatkan korps administrator yang cakap, penuh dedikasi, stabil dan memiliki integrasi.

Administrasi publik tidak dipahami sebagai suatu jenis aktivitas atau jabatan yang berbeda dan dapat dipisahkan. Ada 3 (tiga) struktur dasar yang membedakan dengan sistem di Inggris. Pertama, sistem federal dan khususnya sistem kekuasaan yang terbatas pada pemerintahan nasional. Kedua pemisahan kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif ditingkat pemerintahan nasional, Negara bagian dan tingkat kota. Ketiga, besarnya rasa takut dan tidak percaya atas terpusatnya kekuasaan eksekutif.

Menurut Rusdi (2010:95) secara konseptual proses perumusan kebijakan adalah digambarkan sebagai suatu proses yang linear, mulai dari tahap formulasi hingga pada penetapan usulan kebijakan yang akan ditetapkan oleh otoritas kebijakan. Proses inilah yang menentukan proses selanjutnya yang dapat saja mencerminkan kehendak publik atau pun tidak relevan dengan apa yang menjadi preferensi mereka.

Sementara Jenkins-smith (Rusdi, 2010:96) mengungkapkan bahwa proses penetapan kebijakan yang melalui fase seperti:

- 1) Mengidentifikasi masalah yang harus diselesaikan
- 2) Menetapkan sasaran yang diperlukan melalui kebijakan publik
- 3) Mengidentifikasi alternative kebijakan
- 4) Mengidentifikasi dampak dari masing-masing alternative
- 5) Mengkaitkannya dengan nilai-nilai yang relevan
- 6) Memilih alternative terbaik menurut aturan yang tersedia

Proses seperti ini memiliki kemiripan dengan apa yang dijelaskan oleh Patton dan Sawicki (1986:33) pandangan tersebut menempatkan posisi dan fase perumusan kebijakan sebagai unit-unit yang terkait antara satu dengan yang lainnya, atatu dengan kata lain fase tersebut cenderung lebih sistemik dan prosedural.

Lebih lanjut Henry (2004:55) menggunakan pendekatan bahwa untuk analisis administrasi publik sebagai ilmu yang harus diterapkan pada empat teori yaitu teori deskriptif, normatif, asumsi, dan instrumental. Disamping itu memperkenalkan 5 (lima) paradigma ilmu administrasi publik, yakni: Paradigma dikotomi politik dan administrasi publik (1900-1926); Paradigma prinsip-prinsip Administrasi (1927-1937); Paradigma administrasi negara sebagai ilmu politik

(1950-1970); dan Paradigma administrasi publik sebagai administrasi publik (1970);

Pemikiran ini selain ingin menempatkan administrasi sebagai instrumen demokrasi, juga mencoba menggunakan administrasi sebagai alat untuk menyalurkan aspirasi masyarakat bahwa implikasi lain dari pemikiran tersebut adalah bahwa sistem administrasi memiliki dimensi ruang dan daerah yang penyelenggaraannya juga dipengaruhi oleh sistem pemerintahan, politik, dan ekonomi. Kesemua itu menuntut reorientasi peranan administrasi publik.

Dalam konteks keilmuan, birokrasi pelayanan publik mengalami perkembangan atau pergeseran sesuai dengan perspektif atau paradigma pelayanan publik itu sendiri atau biasa disebut dengan reformasi birokrasi. Hal ini juga mengandung makna sebagai suatu upaya optimalisasi pelayanan publik, termasuk mengatasi berbagai persoalan-persoalan patologis dalam pelayanan yang selama ini banyak mendapat sorotan.

Menurut Denhardt and Denhardt (2002:28-29) pelayanan publik juga mengalami pergeseran seiring dengan pergeseran paradigma administrasi publik dari *Old Public Administration* ke *New Public Management* dan terakhir ke *New Public Service*.

## **2.2. Studi Kebijakan Publik**

Kebijakan publik apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan, batasan ini tidak cukup mengakui bahwa terdapat perbedaan antara apa yang diputuskan oleh pemerintah dengan apa yang dilakukan oleh

pemerintah. Sebelum memahami implementasi kebijakan, alangkah baiknya untuk dipahami terlebih dahulu defisiensi atau konsep mengenai kebijakan.

Friedrick (Islamy, 2004:17) pengertian kebijakan adalah

“... a proposed course of action of a person, group, or government within given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose (... serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu)

Michael Howlet dan M. Ramesh (Subarsono, 2009:13) menyatakan proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut :

- 1) Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bias mendapat perhatian dari pemerintah.
- 2) Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan oleh pemerintah.
- 3) Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tindakan.
- 4) Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yakni proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
- 5) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil kinerja kebijakan.

Sedangkan menurut pakar kebijakan publik, Anderson (Subarsono, 2009:12) menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

- 1) Formulasi masalah (*problem formulation*): Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk ke dalam agenda pemerintah?
- 2) Formulasi kebijakan (*formulation*): Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
- 3) Penentuan kebijakan (*adoption*): Bagaimana alternative ditetapkan? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi kebijakan yang telah ditetapkan?
- 4) Implementasi (*implementation*): Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?
- 5) Evaluasi (*evaluation*): Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melajukan perubahann atau pembatalan?

Wahab (2004:5-5) cenderung sependapat dengan pandangan Easton yang mengartikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang dikembangkan dan dirumuskan oleh instansi serta pejabat-pejabat pemerintah. Lebih lanjut Wahab (2004:6-7) menjelaskan pengertian tersebut membawa implikasi kepada kebijakan Negara yaitu:

- 1) Kebijakan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak atau kebetulan.

- 2) Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait dan terpola, mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan keputusan yang berdiri sendiri.
- 3) Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
- 4) Kebijakan negara mungkin berbentuk positif mungkin pula negatif.

George C. Edward III dan Ira Sharkansky yang dikutip oleh (Islamy 2004: 18-19) menyebutkan "*It is the goals or purpose of government programs....*" ("Kebijakan public tersebut berupa sasaran atau tujuan-tujuan program pemerintah...."). Lebih lanjut Edward III dan Sharkansky mengatakan kebijakan negara tersebut dapat diterapkan secara jelas dalam peraturan perundang-undangan atau dalam bentuk pidato-pidato pejabat pemerintah atau program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.

Menurut Nugroho (2009) Kebijakan publik dalam kedudukannya memiliki nilai strategi karena merupakan salah satu komponen utama negara. Adapun komponen tersebut adalah:

- 1) Komponen lembaga-lembaga negara (*eksekutif, legislatif, yudikatif*)
- 2) Komponen Rakyat
- 3) Wilayah Kedaulatan
- 4) Kebijakan Publik

Dalam pendekatan kebijakan publik *continental* dipandang cenderung menggunakan model *top-down*. Kebijakan publik sebagai proses politik-demokrasi dan sebagai produk interaksi antara negara dan publik sehingga pada dasarnya bahwa semua orang mempunyai hak dan kebebasan yang sama dalam mempunyai identitas diri. Nugroho, (2009) mengemukakan bahwa sebuah undang-undang biasanya lengkap hingga bagaimana pelaksanaannya serta mempertemukan pendekatan *top-down* dan *bottom-up*.

Beberapa konsep kebijakan publik pada dasarnya memandang kebijakan publik sebagai tujuan untuk memenuhi tuntutan aktor kebijakan. Dengan kata lain dapat dikatakan, bahwa kebijakan publik dipandang sebagai serangkaian keputusan yang saling berkaitan diambil oleh seorang atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi dimana keputusan-keputusan ini pada prinsipnya berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut.

Pemecahan suatu permasalahan perlu diupayakan tahapan atau proses dalam pembuatan kebijakan publik, sebagaimana diungkapkan oleh Ripley (1985) bahwa tahap-tahap tersebut adalah:

- 1) *Agenda of government*; masalah yang ada dimasyarakat menjadi agenda pemerintah;
- 2) *Formulation and legitimation of goals and program*: Pengumpulan informasi, analisa dan penyerbarluasan;
- 3) *Program implementation*; proses pencarian dan pengalokasian sumber daya untuk mewujudkan tercapainya tujuan yang ditetapkan
- 4) *Evaluation of implementation performance and impacts*: menilai bagaimana kinerja implementasi kebijakan dan dampak yang ditimbulkan;
- 5) *Decision about the future of policy and program*: menentukan apakah program atau kebijakan tersebut dianjurkan dengan berbagai perbaikan atau dibatalkan.

Menurut Howlet dan Ramesh (1995:11) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

- 1) Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah biasa mendapat perhatian dari pemerintah.
- 2) Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
- 3) Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.

- 4) Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
- 5) Evaluasi kebijakan (*Policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Analisis kebijakan merupakan proses kajian yang mencakup lima komponen dan setiap komponen dapat berubah menjadi komponen yang lain melalui prosedur metodologi tertentu, seperti perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan evaluasi. Sebagai contoh, prosedur peramalan akan menghasilkan masa depan kebijakan, dan rekomendasi akan melahirkan aksi kebijakan, dan pemantauan akan menghasilkan hasil-hasil kebijakan, serta evaluasi akan melahirkan kinerja kebijakan. Melakukan analisis kebijakan berarti menggunakan kelima prosedur metodologi tersebut, yakni merumuskan masalah kebijakan, melakukan peramalan, membuat rekomendasi, melakukan pemantauan, dan melakukan evaluasi kebijakan.

Dye (1981) terkait kebijakan publik dikatakan sebagai apa yang tidak dilakukan maupun apa yang dilakukan oleh pemerintah. Pokok kajian dari hal ini adalah Negara. Pengertian ini selanjutnya dikembangkan dan diperbaharui oleh para ilmuwan yang berkecimpung dalam ilmu kebijakan publik, kebijakan publik ini dapat diklasifikasikan sebagai keputusan, dimana pemerintah mempunyai wewenang untuk menggunakan keputusan otoritatif, termasuk keputusan untuk membiarkan keputusan terjadi, demi teratasinya suatu persoalan publik. Kebijakan publik diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Hanya pemerintah yang dapat melakukan suatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan

bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

Kebijakan publik dapat diklasifikasikan sebagai suatu proses manajemen, yang merupakan fase dari serangkaian kerja pejabat publi. Dalam hal ini hanya pemerintah yang mempunyai andil untuk melakukan tindakan kepada masyarakat untuk menyelesaikan masalah publik, sehingga definisi ini juga dapat diklasifikasikan dalam bentuk intervensi pemerintah. Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implikasi dari kebijakan tersebut adalah:

- 1) Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- 2) Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah.
- 3) Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan.
- 4) Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
- 5) Kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Pendapat Anderson (1975) tentang pengaruh dari tindakan pemerintah tersebut adalah.

- 1) Adanya pilihan kebijakan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat.
- 2) Adanya output kebijakan, dimana kebijakan yang diterapkan pada level ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat.
- 3) Adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Definisi kebijakan publik dapat diklasifikasikan sebagai intervensi pemerintah (intervensi sosio kultural) yaitu dengan mendayagunakan sebagai instrument untuk mengatasi persoalan publik. Definisi ini juga dapat diklasifikasikan sebagai serangkaian kerja para pejabat publik untuk menyelesaikan persoalan di masyarakat.

Kemudian Jones (1984), menekankan studi kebijakan publik pada proses:

- 1) Proses-proses dalam ilmu politik, seperti bagaimana masalah-masalah itu sampai pada pemerintah, bagaimana pemerintah mendefinisikan masalah itu, dan bagaimana tindakan pemerintah.
- 2) Refleksi tentang bagaimana seseorang bereaksi terhadap masalah-masalah, terhadap kebijakan negara, dan memecahkannya.

Lebih lanjut Jones (1984) terkait kebijakan terdiri dari komponen-komponen:

- 1) *Goal* atau tujuan yang diinginkan
- 2) *Lans* atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan.
- 3) Program, yaitu upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan.
- 4) *Decision* atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
- 5) Efek, yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder).

Kebijakan publik sebagai suatu kelanjutan kegiatan pemerintah dimasa lalu dengan hanya mengubahnya sedikit demi sedikit. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai *decision making*, yaitu ketika pemerintah membuat suatu keputusan untuk suatu tindakan tertentu. Klasifikasi ini juga dapat didefinisikan sebagai intervensi negara dengan rakyatnya ketika efek dari akibat suatu program yang dibuat oleh pemerintah yang diterapkan dalam masyarakat. (Jones, 1984).

Lembaga Administrasi Negara (2003: 3-7), membagi kebijakan publik ke dalam lingkup nasional dan kedalam lingkup wilayah/daerah. Disetiap lingkup

kebijakan publik tersebut terdapat kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan dan kebijakan teknis. Dalam lingkup wilayah/daerah, bentuk-bentuk kebijakannya dikaitkan dengan penyelenggaraan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

Level-level dan isi kebijakan tersebut diatas akan mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi kebijakan yang pada gilirannya akan mempengaruhi pola-pola interaksi kelompok masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan.

Berbagai konsep di atas memberikan gambaran bahwa kebijakan publik terjadi karena tindakan-tindakan pemerintah dalam mengatasi masalah yang timbul dalam masyarakat sehingga melahirkan keputusan-keputusan tersebut. Domain kebijakan publik seringkali dibedakan dalam tiga fokus bahasan, yaitu formulasi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Satu hal yang paling penting adalah bahwa sebaik apapun kebijakan jika tidak diimplementasikan dengan baik maka kebijakan itu menjadi sia-sia atau hanya menjadi sebuah rencana yang baik.

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

Tahap implementasi kebijakan akan memunculkan konsekuensi yang merupakan bias dari konsekuensi tersebut dan yang dirasakan oleh masyarakat yaitu konsekuensi negatif dan positif. Implementasi kebijakan merupakan proses lebih lanjut dari tahap formulasi kebijakan. Pada tahap formulasi diterapkan strategi dan tujuan kebijakan, sedangkan tindakan untuk mencapai tujuan diselenggarakan pada tahap implementasi kebijakan.

Implementasi adalah seperangkat kegiatan yang dilakukan yang mengikuti satu keputusan yang telah diterbitkan. Satu keputusan selalu dimaksudkan untuk mencapai sasaran tertentu. Guna merealisasikan pencapaian sasaran itu, diperlukan serangkaian aktivitas. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa implementasi adalah operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran tertentu.

Menurut Edward III (Akib, 2010) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi atau akibat dari kebijakan pada kelompok sasaran yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat untuk mengurangi masalah yang merupakan sasaran kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik, bahkan kebijakan yang cemerlang diimplementasikan dengan kurang baik, cenderung akan mengalami kegagalan untuk mencapai tujuan.

Kebijakan yang diimplementasikan yang mengandung resiko gagal. Menurut Hogwood dan Gunn (Wahab, 2012:129) untuk itu kegagalan kebijakan dapat dibagi kedalam pengertian yaitu: (*policy failure*) dalam dua kategori, yaitu tidak terimplementasikan (*non implementation*) dan implementasi yang tidak berhasil (*unsuccessful implementation*). Kegagalan implementasi kebijakan, Kebanyakan disebabkan oleh (a) pelaksanaan yang kurang baik (*bad execution*), (b) kebijakannya sendiri yang memang jelek (*bad policy*), dan (c) kebijakan yang bernasib jelek (*bad luck*).

Terkait dengan permasalahan kegagalan inilah, maka Edward III (1980:122), melihat bahwa struktur birokrasi mempunyai dampak atas implementasi kebijakan dalam arti bahwa penerapan kebijakan tidak akan berhasil jika terdapat kekurangan dalam struktur birokrasi tersebut. Dalam hal ini Edward III lebih memfokuskan perhatian terhadap dua karakteristik birokrasi yang umum yaitu penggunaan sikap dan prosedur yang rutin serta fragmentasi dalam pertanggung jawaban diantara berbagai unit organisasi.

Proses implementasi sebagai suatu sistem pengendalian difungsikan untuk menjaga agar tidak terjadi penyimpangan sumber dan penyimpangan dari tujuan kebijakan. Implementasi diartikan sebagai apa yang terjadi setelah peraturan dan berbagai ketetapan yang telah dikeluarkan berupa perangkat perundang-undangan yang ditetapkan memberikan prioritas pada suatu program, manfaat atau suatu bentuk output yang jelas. Tugas implementasi adalah sebagai penghubung yang memungkinkan tujuan kebijakan publik menjadi hasil dari aktivitas pemerintah. Di samping itu, implementasi juga menyangkut masalah penciptaan suatu *policy delivery system* atau system penghantaran kebijakan. Selain itu implementasi juga diartikan sebagai pelaksanaan suatu keputusan politik, biasanya disampaikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan mencakup masalah yang hendak diatasi dan tujuan yang hendak dicapai serta cara untuk memecahkannya.

Implementasi adalah sebagaimana diungkapkan oleh Jones (1984:32), dimana implementasi diartikan sebagai “*getting a job done*” dan “*doing a*”. tetapi dibalik kesederhanaan rumusan yang demikian berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah.

Namun pelaksanaannya, menuntut adanya syarat antara lain: adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasi atau yang sering disebut *resources*.

Jones (Suradinata, 1999:44) membagi kedalam tiga aktivitas utama yang paling penting dalam implementasi suatu program ke dalam dampak. Tiga aktivitas utama yang paling penting dalam implementasi kebijakan/program akan berjalan dengan baik melalui tiga pilar, yaitu:

- 1) Organisasi, melalui pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menjadikan program berjalan.
- 2) Interpretasi, melalui menafsirkan agar program menjadi rencana atau pengarahan yang tepat dapat diterima serta dilaksanakan, dan
- 3) Penerapan, melalui ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

Agar implementasi kebijakan berjalan dengan baik, maka perlu dilakukan evaluasi. Ukuran keberhasilan kebijakan adalah sejauh mana tujuan program dapat tercapai.

Grindle (Winarno, 2012:149) juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*A policy delivery system*”, dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan.

Selanjutnya, Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Bahkan Udoji (Wahab, 2012:126), mengatakan bahwa:

*“The execution of policies is a important if not more important than policy-making, policies is remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented”* (Pelaksanaan kebijakan adalah suatu hal yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Webster (Wahab, 2004:16), merumuskan secara singkat bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carryng out* (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu). *To give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Bila pandangan ini diikuti, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan publik (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan atau pemerintah eksekutif).

Mazmanian dan Sabatier (1983:197) merumuskan proses implementasi kebijakan publik yaitu: Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun pula dapat berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan

badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur mengatur proses mplementasinya.

Proses ini berlangsung melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksanaan , kesedian dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata baik yang dikehendaki atau yang tidak dari output tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (upaya untuk melakukan perbaikan) terhadap undang-undang/peraturan yang bersangkutan .

Menurut Jenkins (Parsons, 2001:131), studi implementasi adalah studi perubahan, yaitu bagaimana perubahan terjadi? bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan? Ia juga merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik. Bagaimana di luar dan di dalam organisasi politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain? Apa motivasi mereka bertindak seperti itu? Apa motivasi lain yang membuat mereka bertindak secara berbeda?.

Studi implementasi kebijakan memfokuskan diri pada aktivitas atau kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk menjalankan keputusan kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk menjalankan keputusan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, Winarno (2007:33), menjelaskan bahwa studi ini bertujuan untuk memberi penjelasan terhadap salah satu atau lebih kekuatan-kekuatan yang menentukan dampak kebijakan.

Menurut Islamy (1995:76) mengemukakan sejumlah tahapan implementasi. Pertama, terdiri atas kegiatan-kegiatan seperti menggabungkan rencana suatu program dengan menetapkan tujuan secara jelas; menentukan standar pelaksana; menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan. Tahap kedua merupakan pelaksanaan program dengan menggunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta model. Tahap ketiga meliputi kegiatan-kegiatan seperti menentukan jadwal, melakukan pemantauan, mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program.

Lebih lanjut Winarno (2012:27), studi implementasi ini ada untuk menutupi kekurangan yang ada, seperti kekurangan yang ada dalam usaha memahami proses kebijakan dan mendorong adanya saran yang kurang baik pada para pembentuk kebijakan. Sehingga bila dilihat dari sisi sebaliknya, maka tujuan dari implementasi kebijakan untuk menutupi dua kekurangan di atas, yaitu untuk lebih memahami proses kebijakan dan mendorong saran-saran yang lebih baik bagi para pembuat kebijakan.

Bila melihat dari analisis kebijakan pada era 1970-an dan era 1980-an dapat dipahami tujuan dari implementasi kebijakan ini lebih mendalami faktor-faktor yang ada dalam kebijakan publik. pada era tersebut analisis kebijakan merupakan dampak birokrasi dan penyedia layanan terhadap efektivitas suatu kebijakan, maka studi implementasi akan menutupi kekurangan analisis kebijakan tersebut. secara sederhana sebagai sebuah cara untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadikan implementasi berhasil (Parsons, 2001:27).

Lebih lanjut Parsons (2001:27-28), menjelaskan perkembangan studi implementasi yang dibagi atas empat hal, yaitu:

- 1) Analisis kegagalan,
- 2) Model rasional (*top-down*) untuk mengidentifikasi faktor yang menjadikan implementasi berhasil,
- 3) Kritik *bottom-up* terhadap model *top-down*, dalam hal pentingnya aktor lain dan interaksi organisasional, dan
- 4) Teori *hybrid*, dimana implementasi dilihat sebagai evolusi, pembelajaran, kontinum kebijakan analisis interorganisasional, tipe kebijakan dan manajemen sektor publik.

Pandangan Hill and Hupe (Nawawi, 2009:55) membuat klasifikasi dalam tiga generasi implementasi kebijakan, yaitu *top-down*, *bottom-up* dan *synteziser*. Model implementasi dari tiga klasifikasi generasi tersebut, memiliki penekanan yang berbeda yang dapat digambarkan dalam beberapa pandangan ahli.

Setiap negara dan pemerintahannya tidak terlepas dari suatu kebijakan publik. Jones (Wahab:2004:18) mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decision*), standar, proposal, dan *grand design*.

Evaluasi kebijakan tersebut merupakan sebuah output kebijakan yang juga berfungsi sebagai umpan balik terhadap proses input kebijakan selanjutnya. Lingkungan kebijakan di sini adalah masyarakat yang menerima dan melaksanakan

kebijakan tersebut. Tahap kedua dan tahap ketiga merupakan sebuah proses kebijakan, yaitu bagaimana kebijakan tersebut dirumuskan oleh pemerintah dari input dan kemudian implementasinya.

Perkembangan studi implementasi kebijakan mulai berkembang sejak tahun 1960, ini adalah era 'pasca keputusan' dari kebijakan publik. pergeseran studi ini terjadi karena tampak jelas bahwa pembuatan kebijakan di banyak bidang ternyata tidak banyak mencapai tujuan seperti yang diharapkan atau tujuan yang tidak dapat didefinisikan dengan baik, Hal inilah yang menyebabkan mahasiswa kebijakan publik menggeser perhatiannya dari input dan proses menjadi output dan hasil.

Parsons (2001:31), sama seperti 'politik'. Politik tidak hanya berhasil ketika keputusan atau output berhasil dibuat, politik juga tidak hanya berbicara tentang bagaimana proses itu dibuat tetapi juga diimplementasikannya di dalam sistem politik tersebut.

Implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang telah terjadi setelah suatu program dirumuskan, serta apa yang timbul dari program kebijakan itu. Disamping itu, implementasi kebijakan tidak hanya terkait dengan persoalan administratif, melainkan juga mengkaji faktor-faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan. Implementasi sendiri diartikan sebagai cara agar kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tujuan yang juga telah diformulasikan atau yang menjadi pertimbangan dalam proses pembuatan kebijakan publik.

Output dari kebijakan publik bisa menjadi umpan balik bagi perumusan suatu kebijakan sehingga dapat disebut kebijakan publik yang cukup dalam implementasi kebijakan publik adalah program yang dibuat terkait kebijakan dan proyek-proyek kebijakan. Dari implementasi kita dapat lihat bahwa kebijakan publik tersebut bermanfaat atau justru sebaliknya. Implementasi kebijakan meliputi:

- 1) Perilaku badan atau lembaga administratif yang bertanggung jawab terhadap suatu program, yang dimaksudkan adalah badan-badan atau lembaga-lembaga yang terlibat dalam proses perumusan hingga pengimplementasian kebijakan tersebut.
- 2) Target group merupakan pengertian dari objek dari sasaran yang dibentuknya kebijakan publik sehingga kelompok-kelompok tersebut menjadi target yang menerima implementasi kebijakan.
- 3) Jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial. Bahwa dalam implementasi ada faktor-faktor pendukung lainnya yang tidak bisa diabaikan dan harus dipertimbangkan baik saat perumusan maupun saat implementasi kebijakan tersebut.
- 4) Dampak, dari implementasi kebijakan publik, dampak apakah yang ditimbulkan, sehingga kita mengetahui apakah kebijakan tersebut berjalan efektif dan bermanfaat.

Beberapa pendekatan dalam implementasi kebijakan publik ada dua pendekatan. Pertama, pendekatan secara *top-down*, yaitu pendekatan secara satu pihak dari atas ke bawah. Dalam proses implementasi peranan pemerintah sangat

besar, pada pendekatan ini asumsi yang terjadi adalah para pembuat keputusan merupakan aktor kunci dalam keberhasilan implementasi, sedangkan pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses implementasi dianggap menghambat, sehingga para pembuat keputusan meremehkan inisiatif strategi yang berasal dari level birokrasi rendah maupun subsistem-subsistem kebijaksanaan yang lain.

Kedua adalah pendekatan secara *bottom-up*, yaitu pendekatan yang berasal dari bawah (masyarakat). Pendekatan *bottom-up* didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintahannya hanya ditataran rendah. Asumsi yang mendasari pendekatan ini adalah implementasi berlangsung dalam lingkungan pembuat keputusan yang terdesentralisasi. Model ini menyediakan suatu mekanisme untuk bergerak dari level birokrasi paling bawah sampai pada pembuat keputusan tertinggi di sektor publik maupun sektor privat. Dalam pelaksanaannya implementasi kebijakan publik memerlukan model implementasi yang berlainan, karena ada kebijakan publik perlu diimplementasikan secara *top-down* atau secara *bottom-up*.

Kebijakan-kebijakan yang bersifat *top-down* adalah kebijakan yang bersifat secara strategis dan berhubungan dengan keselamatan negara, seperti kebijakan mengenai anti terorisme, berbeda dengan kebijakan yang lebih efektif jika diimplementasikan secara *bottom-up*, yang biasanya berkenaan dengan hal-hal yang tidak secara langsung berkenaan dengan *national security*, seperti kebijakan alat kontrasepsi, padi varietas unggul, pengembangan ekonomi nelayan dan sejenisnya.

#### **2.4. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik**

Mazmanian dan Sebatier (Wibawa, 1994:21) menjelaskan bahwa mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk mempelajari apa yang nyata-nyata terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun pada peristiwa-peristiwa.

Pandangan tersebut di atas menunjukkan bahwa proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administrasi yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri target grup, melainkan menyangkut lingkaran kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya membawahi konsekuensi logis terhadap dampak baik yang diharapkan maupun dampak yang tidak diharapkan.

Howlett dan Ramesh (Winarno, 2012:29), dikatakan pula bahwa suatu program kebijakan akan hanya menjadi catatan-catatan elit saja jika program tersebut tidak diimplementasikan. Artinya, implementasi kebijakan merupakan tindak lanjut dari sebuah program atau kebijakan. Oleh karena itu, suatu program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen di tingkat bawah.

Beberapa model implementasi kebijakan yang memiliki penelanan yang berbeda. Adapun model implementasi kebijakan yang dimaksud tersebut adalah sebagai berikut:

#### **2.4.1. Model Van Meter dan Van Horn**

Model pertama adalah model yang paling klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh duet Donald Van Meter dengan Carl Van Horn (1975), (Wahab, 1997) yang mendefinisikan implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Model ini mengendalikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah sebagai berikut:

a) Standard dan sasaran kebijakan

Setiap kebijakan harus mempunyai standar dan suatu sasaran kebijakan jelas dan terstruktur agar tujuan dapat terwujud.

b) Sumberdaya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya tersedia. Manusia adalah sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan

pekerjaan yang disyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu minim, maka kinerja kebijakan publik agak sulit diharapkan secara optimal. Di Indonesia masalah kompetensi dan kapabilitas sumber daya manusia nampak terabaikan, terutama pembangunan yang berorientasi pada masyarakat miskin, kesenjangan antar wilayah.

c) Komunikasi antarorganisasi

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal yang akan terlibat pada pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh corak para agen pelaksana. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku masyarakat agar tidak radikal dalam menerima keputusan apapun dari para pembuat kebijakan, maka agen pelaksana haruslah berkarakteristik tegas dan ketat pada aturan hukum sebagai pedoman kebijakan.

d) Karakteristik agen pelaksana/implementor

Koordinasi merupakan mekanisme yang tangguh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik komunikasi dan arus komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi, maka semakin kecil kemungkinannya akan terjadi kesalahan yang akan menimbulkan konflik, begitu pula sebaliknya.

e) Kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana sangatlah mempengaruhi berhasil dan tidaknya kinerja dan implementasi kebijakan publik. Di Indonesia, hal tersebut sangatlah mungkin dapat terjadi, mengingat proses kebijakan publik bukanlah lahir atau hasil formulasi masyarakat setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka hadapi. Tetapi kebijakan yang akan dilaksanakan implementor semata-mata lahir dari atas (*top-down*) yang cenderung bersifat general. Padahal permasalahan yang dihadapi di satu daerah belum tentu persis sama dengan permasalahan yang dialami di daerah lain.

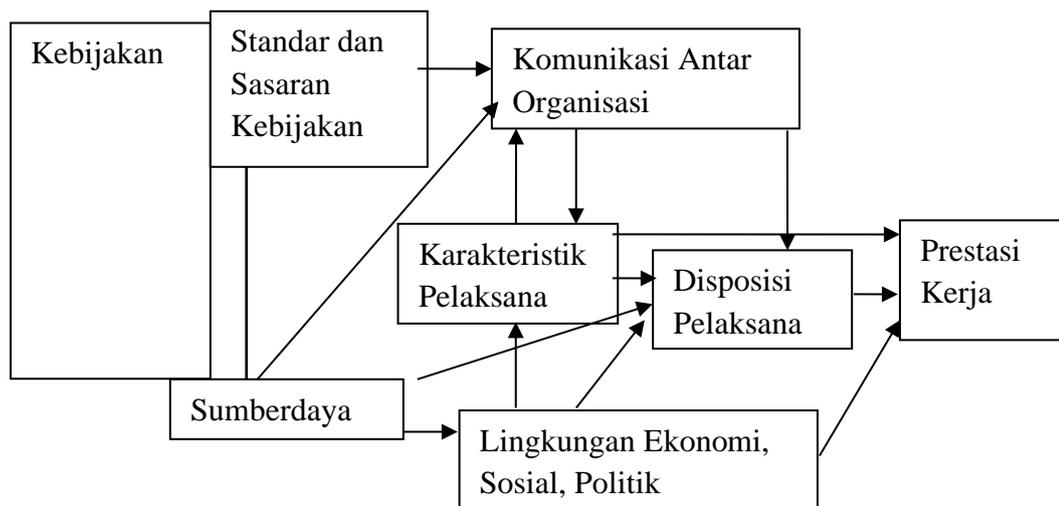
f) Kondisi ekonomi, sosial, dan politik

Pada bagian ini, yang perlu menjadi perhatian dalam menilai kinerja implementasi kebijakan publik, sebagaimana yang dijelaskan oleh Van Meter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif, akan berpengaruh dan berpotensi kegagalan kinerja implementasi kebijakan publik. Oleh karena itu, keberhasilan pelaksanaan kebijakan sangat ditentukan adanya dukungan dan lingkungan yang kondusif.

Selanjutnya duet Donald Van Meter dengan Carl Van Horn memperkenalkan suatu model yang dianggap paling klasik, yang disebut sebagai “*A Model of The Policy Implementation Procces*”. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel bebas yang saling berkaitan. Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur sejauh mana tingkat keberhasilan

yang dicapai oleh para pelaksana kebijakan berdasarkan dengan standar keputusan yang telah ditetapkan.

Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil. Untuk itu, ukuran kebijakan tergolong berhasil, apabila warga dapat melakukannya sesuai tujuan kebijakan itu sendiri. Van Meter dan Van Horn menawarkan model “*The Policy Implementation Process*” berikut ini:



Gambar 2.1. Model Implementasi Van Meter dan Van Horn (1975)

Model tersebut sebagaimana diuraikan di atas pada dasarnya melengkapi kelemahan implementasi kebijakan dari atas ke bawah (*top-down*) yang selama ini banyak dirasakan pada model kebijakan yang dikembangkan di Indonesia. Akibatnya, tidak heran jika pembangunan itu terjadi yang disebut “*implementation gap*” dimana suatu keadaan dalam proses kebijakan selalu terbuka kemungkinan untuk terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan,

keinginan masyarakat penerima manfaat kebijakan, dengan kenyataan yang ada di lapangan.

Kelebihan model implementasi ini adalah terciptanya kejelasan variabel-variabel implementasi kebijakan, dan terukurnya kejelasan hubungan yang saling mempengaruhi antara variabel-variabel tersebut. Sementara kelemahan model implementasi kebijakan yang dibangun Van Meter dan Van Horn yaitu terjadinya tumpang tindih antara indikator dan dimensi dari *perormance* (prestasi kerja).

Hogwood and Lewis (1984) mengidentifikasi ada 10 penghambat efektifitas implementasi kebijakan, adapun keadaan yang dimaksud perlu mendapat perhatian adalah:

- 1) *The circumstances external to the implementing agency impose dripping impose constraints.* Hal tersebut berarti bahwa diperlukan keadaan dimana situasi di luar agen implementasi tidak menimbulkan pembatasan yang melumpuhkan.
- 2) *Lack of adequate time and sufficient resources.* Hal ini berarti untuk implementasi yang berhasil diperlukan keadaan dimana waktu yang cukup dan sumber daya yang memadai harus tersedia untuk program.
- 3) *The required combination of resources is not available.* Hal ini berarti bahwa untuk keberhasilan implementasi diperlukan keadaan tidak ada pembatasan dalam sumber daya secara keseluruhan dan juga setiap tahap dalam proses implementasi membutuhkan kombinasi sumber-sumber daya yang tersedia.

- 4) *The policy to be implemented is not based a valid theory of chause and effect.* Hal ini berarti untuk implementasi yang baik diperlukan keadaan dimana kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebab akibat yang valid.
- 5) *The relation between cause and effect is indirect and there are multiple intervening links.* Hal ini menunjukkan bahwa untuk keberhasilan implementasi maka diperlukan hubungan antara sebab dan akibat adalah bersifat langsung dan hanya ada sedikit, jika ada hubungan yang mengganggu.
- 6) *Dependency relationships are multiple.* Artinya bahwa untuk keberhasilan implementasi ada satu agen implementasi yang tidak selalu tergantung kepada agen lain agar bisa sukses. Jika agen lain harus dilibatkan, hubungan ketergantungan itu minimal dalam hal jumlah dan dalam arti pentingnya.
- 7) *There is a poor understanding of and disagreement on, objectives.* Dalam hal ini berarti bahwa untuk implementasi yang berhasil, maka harus ada pemahaman penuh dan kesepakatan mengenai tujuan yang hendak diraih dan kondisi ini harus ada diseluruh proses implementasi.
- 8) *Tasks are not fully specified in correct squence.* Dalam hal ini berarti bahwa dalam rangka mencapai tujuan yang disepakati adalah mungkin untuk mengklasifikasi secara rinci dan komplet, tugas-tugas yang harus dilakukan oleh setiap partisipan.

- 9) *There is imperfect combination and coordination.* Artinya bahwa untuk implementasi yang berhasil maka harus ada komunikasi dan koordinasi sempurna di antara beragam elemen atau agen yang terlibat dalam program.
- 10) *Those in authority are unable to demand or obtain perfect compliance.* Hal ini menunjukkan bahwa untuk implementasi yang baik maka yang berkuasa dapat meminta dan menuntut keadaan yang sempurna.

#### **2.4.2. Model Mazmanian dan Sabatier**

Model kedua adalah model yang dikembangkan Daniel Mazmanian dan Sabatier (Putra, 2003) mendefinisikan implementasi sebagai upaya melaksanakan keputusan kebijakan, yaitu:

*“implementation is the carrying out of basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executives’ order or court decision. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be pursued, and, in a variety of ways, ‘structures’ the implementation process (Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya)”*.

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983), mengembangkan kerangka implementasi kebijakan, mengidentifikasi tiga variabel bebas (independen variabel) yang mempengaruhi keberhasilan implementasi:

- 1) Mudah atau sulitnya mengendalikan masalah yang dihadapi, meliputi indikator:
  - Kesukaran teknis
  - Keragaman perilaku kelompok sasaran

- Persentase kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk
  - Ruang lingkup perubahan yang diinginkan
- 2) Kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasinya, dengan indikator:
- Kejelasan dan konsistensi tujuan
  - Ketepatan alokasi sumber daya
  - Keterpaduan hirarki dalam dan diantara lembaga pelaksana
  - Aturan keputusan dari badan pelaksana
  - Rekrutmen pejabat pelaksana
  - Akses pihak luar secara formal
- 3) Pengaruh langsung variabel politik/kepentingan terhadap tujuan yang termuat dalam kebijakan, dengan indikator:
- Kondisi sosial ekonomi dan teknologi
  - Dukungan politik
  - Sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok
  - Dukungan dari pejabat atasan
  - Komitmen dan kemampuan pejabat pelaksana

Model implementasi oleh Mazmanian dan Sabatier (putra, 2003:89-91) terpusat pada hubungan antara keputusan-keputusan dengan pencapaiannya, formulasi dengan implementasinya, dan potensi hirarki dengan batas-batasnya, serta kesungguhan implementer untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan tersebut. selain itu, pendekatan Mazmanian dan Sabatier juga mencoba memprediksikan signifikansi hubungan dari pada aktor yang terlibat dalam suatu

kebijakan atau area problem, dengan keterbatasan hirarki formal dalam kondisi hubungan dengan lingkungan di luar peraturan. Mereka melihat implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel, yaitu:

- a) Karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*)
  - 1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan. Oleh karena itu, sifat masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan.
  - 2) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran. Ini berarti bahwa suatu program akan relatif lebih mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya adalah homogen. Sebaliknya, apabila kelompok sasarannya adalah heterogen maka implementasi sulit, karena pemahaman setiap kelompok berbeda.
  - 3) Proporsi sasaran terhadap total populasi. Sebuah program akan relatif sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya, sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar.
  - 4) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.
- b) Karakteristik kebijakan undang-undang (*ability of statute to structure implementation*)

- 1) Kejelasan isi kebijakan. Ini berarti semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan mudah diimplementasikan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya dalam implementasi kebijakan.
- 2) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis. Kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji, walaupun untuk beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi.
- 3) Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut. sumber daya keuangan adalah faktor krusial untuk program sosial. Setiap program juga memerlukan dukungan staff untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis.
- 4) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai instansi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi *vertical horizontal* antar instansi yang terlibat dalam implementasi program.
- 5) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
- 6) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan. Kasus korupsi yang terjadi di negara-negara dunia ketiga, khususnya Indonesia salah satu sebabnya adalah rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaan atau program-program.
- 7) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu program yang memberikan

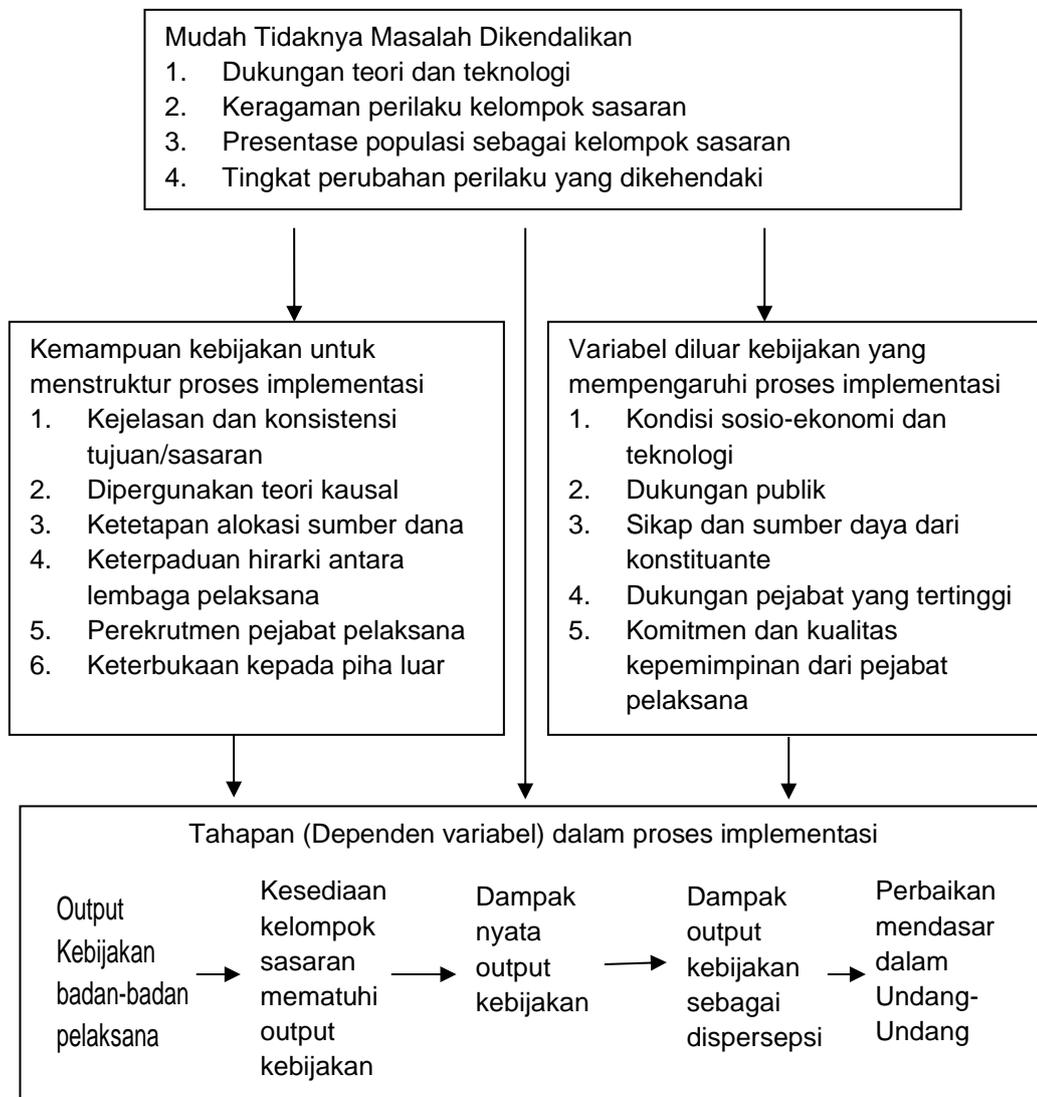
peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat dalam relatif mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan merasa terasing apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada di wilayahnya.

c) Lingkungan kebijakan (*non statutory variables ables affecting implementation*)

- 1) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relatif mudah menerima program-program pembaruan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional.
- 2) Kemajuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi program, karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi modern.
- 3) Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan. Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya kebijakan bersifat dis-insentif.
- 4) Sikap dari kelompok pemilih (*konstituency groups*). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat memenuhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara antara lain:
  - Kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan

- Kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislatif.

5) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor.



Gambar 2.2. Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier (Proses Implementasi)

Analisis implementasi (*A Frame Work for Implementation Analysis*). Duet Mazmanian dan Sabatier mengklasifikasi proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel.

- 1) Variabel *independen* (karakteristik masalah) yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman kelompok sasaran, prsentase kelompok sasaran sebanding jumlah penduduk dan ruang lingkup perubahan perilaku seperti apa yang dikehendaki.
- 2) Variabel *intervening* (karakteristik kebijakan) yaitu variabel-variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketetapan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan pelaksana lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar kebijakan memengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.
- 3) Variabel *dependen* (lingkungan kebijakan) yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan pemahaman lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan atas kebijakan yang mendasar.

### 2.4.3. Model Marielle S. Grindle

Model Marielle S. Grindle (1980), model Grindle ini ditentukan isi dari kebijakan (*content of policy*) dan konteks dari implementasinya (*context of implementation*). Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan (*content of policy*) tersebut mencakup hal-hal berikut (Nawawi, 2009):

- 1) *Interest affected* (kepentingan-kepentingan yang tidak mempengaruhi). *Interest Affected* berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi dalam suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui.
- 2) *Type of benefits* (tipe manfaat). Di dalam *type benefits* ini berupaya untuk menunjukkan dan menjelaskan bahwa dalam kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dijelaskan.
- 3) *Extent of change emission* (derajat perubahan yang ingin dicapai). Setiap kebijakan mempunyai yang hendak dan ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada poin ini bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang besar.

- 4) *Site of decision making* (letak pengambil keputusan). Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam melaksanakan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.
- 5) *Program implementr* (pelaksana program). Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan.
- 6) *Resources committed* (sumber daya yang digunakan). Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

*Context of policy* (lingkungan implementasi) adalah:

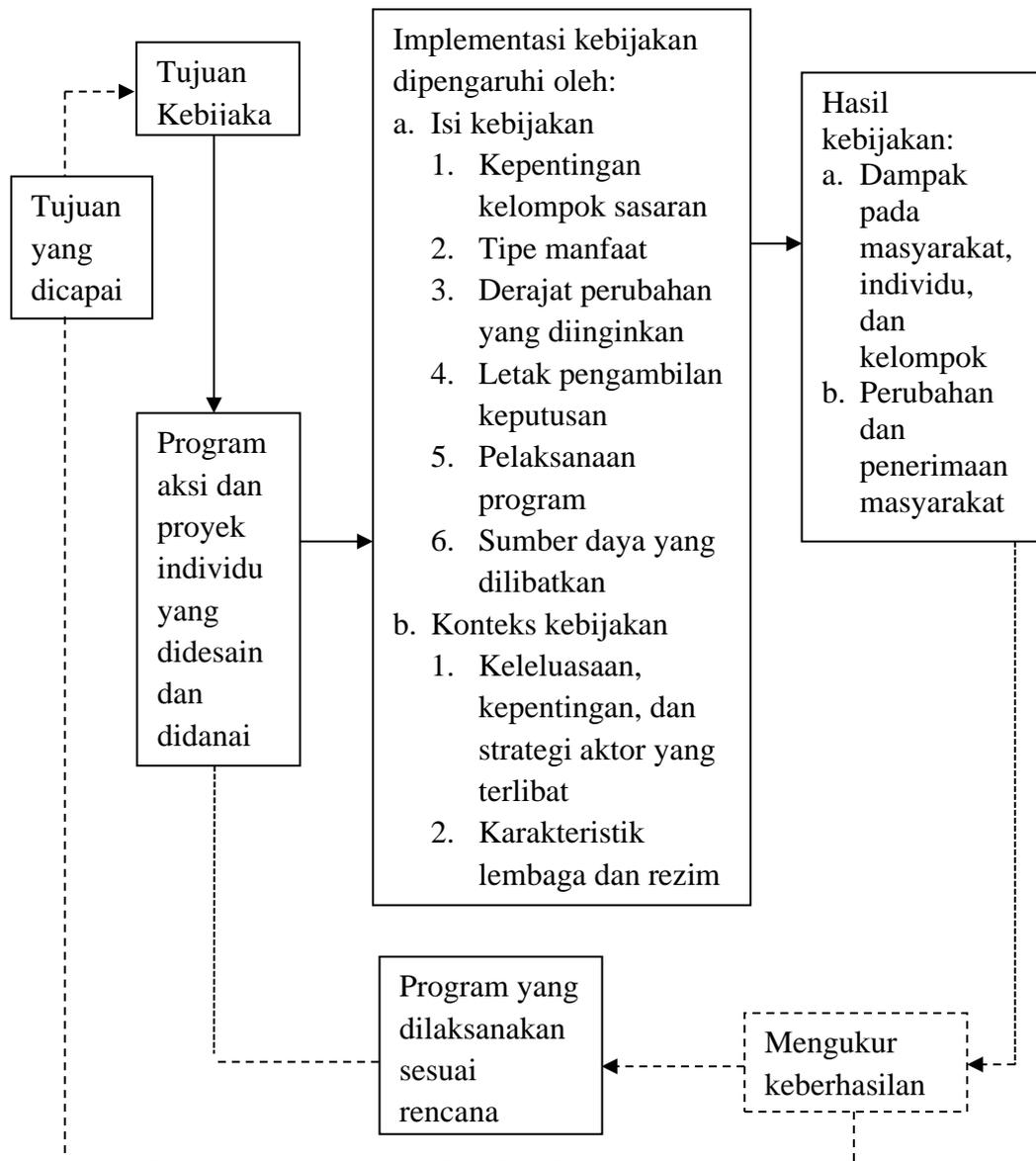
- 1) Kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, bahwa mereka yang akan mengimplementasikan program mungkin akan mencakup partisipasi tingkat pemerintah pusat dan pemerintah daerah, baik itu kalangan birokrat, pengusaha maupun masyarakat umum.
- 2) Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana. Dalam upaya untuk mencapai tujuan, birokrat berhadapan dengan dua masalah yang timbul dalam interaksi dalam lingkungan program dan administrasi program. Pertama, birokrat harus berhadapan dengan masalah yang berkaitan agar hasil akhir dari kebijakan dapat mencapai walaupun mereka harus menangani berbagai interaksi diantara aktor yang berkepentingan dalam

implementasi kebijakan tersebut. Kedua, bagaimana responsivitas dari birokrat terhadap keinginan-keinginan dari mereka yang akan menerima manfaat dari pelayanan yang diberikannya agar tujuan kebijakan dan program dapat tercapai. Agar efektif, maka implementor harus memiliki keahlian dalam seni berpolitik dan harus memahami dengan baik lingkungan dimana mereka akan merealisasikan kebijakan publik dengan program-programnya.

Grindle juga mengemukakan bahwa pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari masing-masing:

- 1) Dalam proses, dapat dilihat pelaksanaan kebijakan, apakah sesuai yang telah ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
- 2) Tujuan kebijakan yang dicapai. Dimensi ini dapat diukur dengan melihat dua faktor, yaitu:
  - Dampak terhadap masyarakat secara individu dan kelompok.
  - Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran atas perubahan tersebut.

Sebagaimana model implementasi yang dipaparkan Grindle, memiliki kelebihan yaitu kemampuan mengidentifikasi dan menjelaskan bukan saja karakteristik birokrasi sebagai pelaksana, tetapi juga kekuasaan dan kelompok-kelompok kepentingan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan tersebut. Untuk lebih jelasnya, dapat kita lihat pada gambar berikut.

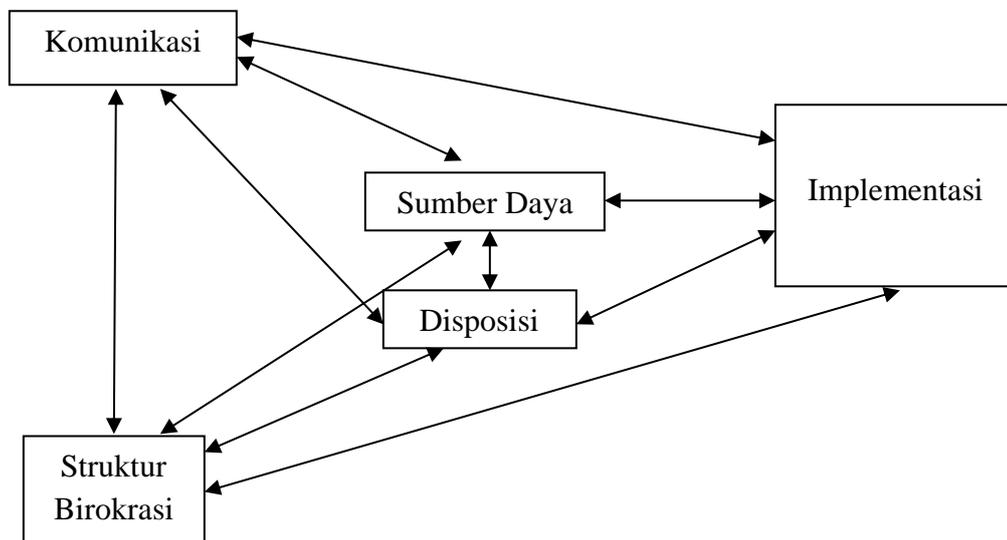


Gambar 2.3. Model Implementasi Grindle

#### 2.4.4. Model Edward III

Pendekatan *top-down* yang banyak mendapat perhatian ilmuwan dan praktisi di Indonesia, diantaranya George C. Edward III (1980), masalah utama administrasi publik adalah rendahnya perhatian terhadap implementasi. Secara tegas ditegaskan bahwa *'without effective implementation to decision of policy makers will not to be carried out successfully'*. Edward III melihat empat isu pokok

yang perlu mendapat perhatian agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, source, disposition, and bureaucratic structures*.



Gambar 2.4. Model Implementasi Kebijakan Edward III (1980)

a. Komunikasi

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan. Implementasi yang efektif baru akan tercapai apabila para pembuat keputusan (*decision maker*) sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan itu baru dapat berjalan manakala komunikasi berlangsung dengan baik. Artinya, suatu keputusan kebijakan atau peraturan implementasi harus ditransmisikan kepada implementer yang tepat, akurat, dan konsisten. Untuk mengetahui sejauh mana komunikasi itu dapat berfungsi secara tepat, akurat, dan konsisten, ada tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi.

Menurut Edward III (Widodo, 2009:97), komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi, antara lain dimensi transmisi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*).

- 1) Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung.
- 2) Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.
- 3) Dimensi konsistensi (*consistency*) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan.

#### b. Sumberdaya

Sumberdaya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan dengan baik. Ada beberapa faktor yang berpengaruh sehingga sumber daya dapat berjalan dengan dengan baik, yaitu:

- 1) Staf atau lebih tepat dikenal *Street-level bureaucrats*. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah satunya dapat disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak mencukupi/memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya.
- 2) Informasi, dalam implementasi kebijakan informasi mempunyai dua bentuk, yaitu:
  - Informaasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan.
  - Informasi mengenai kepatuhan daripada pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam implementasi kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- 3) Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar pemerintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik.
- 4) Fasilitas, implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana), maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Sumber daya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan skill/kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu, perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program. Kurangnya kemampuan implementor program ini disebabkan karena kebijakan konservasi energi merupakan hal yang baru bagi mereka dimana dalam melaksanakan program ini membutuhkan kemampuan yang khusus, paling tidak mereka harus menguasai teknik-teknik kelistrikan.

Sumber daya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan /mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan.

#### c. Disposisi

Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak harus mengetahui apa yang akan harus dilakukan, tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya sehingga dalam prakteknya tidak terjadi bias. Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan.

Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III (Agustinus, 2006:159-160) mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

- 1) Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Oleh karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.
- 2) Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

Disposisi atau sikap pelaksanaan, jika para pelaksana bersikap baik karena menerima suatu kebijakan maka kemungkinan besar mereka akan melaksanakan secara bersungguh-sungguh seperti tujuan yang diharapkannya. Sebaliknya jika perspektif dan tingkah laku para pelaksana

berbeda dengan para pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami kesulitan.

#### d. Struktur Birokrasi

Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber daya-sumber daya tidak efektif dan dapat menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan, harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dan kerjasama dengan baik. Misalnya di Indonesia, karena kurangnya koordinasi dan kerjasama diantara stakeholder membuat implementasi kebijakan sering kali mengalami gangguan atau “kacau balau”.

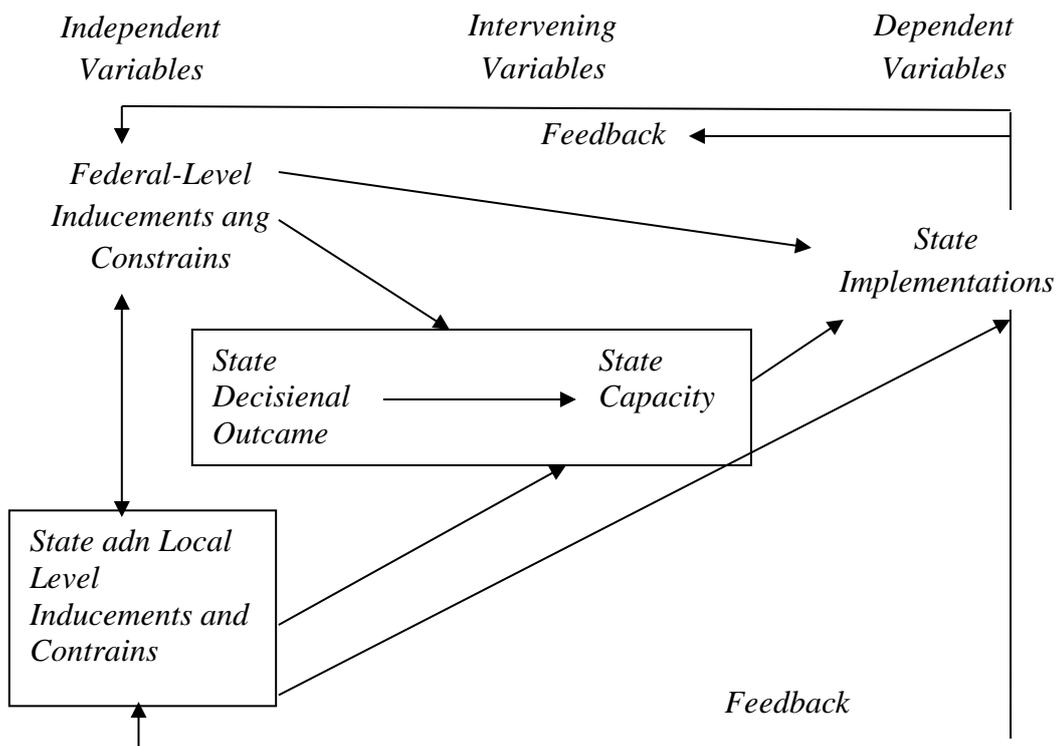
Meski demikian berdasarkan model implementasi kebijakan Edward III di atas, maka kelebihan yang dimilikinya adalah kemampuan menyederhanakan fenomena-fenomena yang kompleks menjadi suatu model implementasi kebijakan yang tidak rumit. Kelemahannya adalah tidak mengidentifikasi dan menjelaskan faktor-faktor di luar organisasi pelaksana atau birokrasi pemerintah.

#### **2.4.5. Model Goggin**

Goggin et al. (1990), mengembangkan apa yang disebutnya sebagai “Generasi ketiga model implementasi kebijakan” (1990). Goggin dan kawan-kawan memiliki tujuan untuk mengembangkan implementasi kebijakan yang “lebih ilmiah” dengan mengedepankan pendekatan “metode penelitian”. Metode ini,

berpijak pada variabel *independent*, *intervening* dan *dependen*” dengan meletakkan faktor “komunikasi” sebagai penggerak dalam implementasi. Variabel-variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yang meliputi:

- 1) *Federal-level inducements and constraints*
- 2) *State and local level and constraints*
- 3) *Organizational capacity*
- 4) *Ecological capacity*
- 5) *Feedback and policy redesign.*



Gambar 2.5. Model Goggin Implementasi Kebijakan “Communication Model”

Berpijak dari beberapa model yang ditampilkan oleh berbagai pakar di atas, Michael Hill dan Peter Hupe (Parson:2001) mengembangkan diskusi meta-teori yang kompherensif tentang teori-teori implementasi dalam *Implementing Public Policy*.

Dikembangkan oleh Winter (Nugroho, 2009), alasannya model ini dianggap paling mendekati kesesuaian dengan topik yang diangkat oleh penulis berdasarkan perkembangan yang muncul dewasa ini. Setiap jenis implementasi kebijakan publik menurutnya, memerlukan model yang berlainan. Ada kebijakan publik memerlukan model implementasi *top-down*, seperti kebijakan yang berhubungan dengan kebijakan yang diimplementasikan secara *bottom-up*, yang biasanya berkenaan dengan hal-hal yang tidak secara langsung menyentuh *National Security* seperti implementasi program pengembangan infrastruktur sosial ekonomi wilayah.

#### **2.4.6. Model Hogwood dan Gunn**

Menurut Hogwood dan Gunn (1984), untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna, maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat itu adalah:

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

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

#### **2.4.7. Model Richard F. Elmore**

Richard F. Elmore (1978) berpandangan bahwa suatu variasi kerangka perlu digunakan dalam analisis dan implementasi “*bottom-up* dan *top-down*”), dan bahwa pembuatan kebijakan, efektif dalam implementasinya, harus mengadopsi banyak kerangka. Elmore memutuskan bahwa ‘model implementasi tidak boleh dianggap sebagai *hipotesis rival* yang dapat dibuktikan secara empiris, tetapi sebagai kerangka asumsi yang bingung dan mengandung konflik’.

Model Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benny Hjern dan David O’Porter (1981) dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka: tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya di tataran rendah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan, publik yang menjadi target atau kliennya, dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan (LSM).

## **2.5. Pelayanan Publik dan Kualitas Pelayanan Publik**

### **2.5.1. Pelayanan Publik**

Pelayanan publik merupakan produk birokrasi publik yang diterima oleh masyarakat/warga negara secara luas. Oleh karena itu, pelayanan publik dapat diartikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan". (Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MenPAN) Nomor 63/KEP/M.PAN/7.2003).

Pelayanan publik dapat juga diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pada hakikatnya, pemerintah adalah pelayan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama.

Dalam pandangan Albrecht dan Zemke (Dwiyanto, 2008), kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, SDM pemberi layanan, strategi, dan pelanggan (*customers*). Dalam kaitannya dengan Sumber Daya Manusia (SDM), dibutuhkan petugas pelayanan yang mampu memahami dan mengoperasikan sistem pelayanan yang baik. sebagai

contoh, sistem pelayanan pajak yang sudah menggunakan komputer tentu memerlukan petugas yang memiliki kompetensi yang memadai.

Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (2003) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka upaya ebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik dengan demikian dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Manajemen sektor pelayanan publik adalah keseluruhan kegiatan pengelolaan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah secara operasional dilaksanakan oleh instansi pemerintah sesuai dengan kewenangannya, baik pelayanan yang sifatnya langsung kepada masyarakat maupun tidak langsung melalui kebijakan tertentu. Kewajiban pemerintah adalah memberikan pelayanan publik yang menjadi hak setiap negara. Bentuk pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat dapat dibedakan menjadi beberapa jenis, yaitu pelayanan pemerintahan, pelayanan pembangunan, pelayanan utilitas, dan pelayanan sosial. (Rakhmat, 2017:52).

Unsur-unsur pelayanan publik berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003, bahwa di dalam memberikan pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) Hak dan kewajiban bagi penerima maupun pemberi layanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing.
- 2) Pengaturan sesuai bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektivitas.
- 3) Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
- 4) Apabila pelayanan umum yang oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Prinsip pelayanan publik berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2009 adalah:

- 1) Kesederhanaan; prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- 2) Kejelasan; a) persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik. b) Unit kerja/pejabat yang berwenang bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik. c) Rincian biaya pelayanan publik tata cara pembayaran.

- 3) Kepastian waktu; pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditetapkan.
- 4) Akurasi; produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- 5) Keamanan; proses dan produk pelayanan publik rasa aman dengan kepastian hukum.
- 6) Tanggung jawab; pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan pelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- 7) Kelengkapan saran dan prasarana; tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.
- 8) Kemudahan akses; tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi dan onformatika.
- 9) Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan; tempat dan lokasi serta sarana pelayanan disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan ikhlas.
- 10) Kenyamanan; lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah, dan lain-lain.

Standar pelayanan publik berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan

Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003, yaitu:

- 1) Prosedur pelayanan; dibakukan bagi pemberi dan penerima layanan.
- 2) Waktu penyelesaian; ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan.
- 3) Biaya pelayanan; biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian layanan.
- 4) Produk pelayanan; hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- 5) Sarana dan prasarana; penyediaan sarana dan prasarana yang memadai oleh penyelenggaraan pelayanan publik.
- 6) Kompetensi petugas pemberi layanan; harus memiliki pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

### **2.5.2. Kualitas Pelayanan Publik**

Kualitas pelayanan yang diberikan pada masyarakat tidaklah hanya bertujuan untuk memberikan kepuasan semata, tetapi mendasarkan pada nilai-nilai umum pemerintahan yang dijalankan. Kualitas layanan dilakukan tidaklah hanya berorientasi pada komitmen materi semata, namun sebagai bagian dari nilai yang diberikan kepada masyarakat.

Apabila kita meminjam pendapat Lenvine (Dwiyanto, 2008), maka produk pelayanan publik di dalam negara demokrasi setidaknya harus memenuhi tiga indikator, yaitu *responsiveness*, *responsibility*, dan *accountability*.

- 1) *Responsiveness* atau responsivitas adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi, maupun tuntutan pengguna layanan.

- 2) *Responsuility* atau *responsibilitas* adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan.
- 3) *Accountability* atau *akuntabilitas* adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan *stakeholders* dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Parasuraman, et al. (1988: 23) menjyederhanakan menjadi lima dimensi,

yaitu:

- 1) *Tangibles*, yaitu kualitas sarana yang berupa sarana fisik perkantoran, komputersisasi administrasi, ruang tunggu, tempat informasi, dan sebagainya.
- 2) *relibiliaty*, yaitu kemampuan dan keandalan unuk menyediakan pelayanan yang terpercaya.
- 3) *Responsiveness*, yaitu kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen.
- 4) *Assurance*, yaitu kemampuan dan keramahan, serta sopan santun aparat dalam meyakinkan kepuasan konsumen.
- 5) *Emphaty*, yaitu sikap tegas tetapi penuh perhatian dari aparat ke konsumen.

Melalui langkah-langkah tersebut, minimal mengurangi citra buruk pemerintah atas pelayanan publik khususnya pelayanan kependudukan dan catatan sipil. Jika organisasi publik mampu menerapkan atribut kualitas layanan tersebut dan melakukan perubahan budaya yang lebih berorientasi pada publik/masyarakat serta menjadikan kualitas pelayanan sebagai suatu kebutuhan atau jalan hidup, maka dimungkinkan akan tercipta organisasi publik yang benar-benar dapat memuaskan masyarakat dan implikasinya masyarakat akan memberikan dukungan melalui legitimasi terhadap organisasi publik tersebut.

Menurut Denhardt and Denhardt (2003), kualitas pelayanan publik yang dilakukan birokrasi publik adalah sebagai berikut:

- 1) Kenyamanan (layanan pemerintah lebih mudah diakses dan tersedia bagi seluruh warganegara).
- 2) Keamanan (layanan diberikan agar membuat warganegara merasa aman dan percaya diri ketika menggunakannya).
- 3) *Reliabilitas* (layanan pemerintah diberikan dengan benar dan tepat waktu).
- 4) Perhatian personal (layanan dimana pegawai memberikan informasi kepada warganegara dan bekerjasama dengan mereka untuk membantu memenuhi kebutuhan-kebutuhannya).
- 5) Pendekatan pemecahan masalah (layanan dimana para pegawai bersama-sama dengan warganegara melakukan pemecahan masalah untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhannya).
- 6) Kejujuran dan keadilan (layanan dilakukan dan diberikan pemerintah secara merata kepada seluruh warganegara).

- 7) Tanggung jawab fisik (layanan diberikan dimana warganegara percaya bahwa pemerintah daerah memberikan layanan dengan memanfaatkan biaya/anggaran dari mereka secara bertanggungjawab).
- 8) Pengaruh warganegara (warganegara merasa bahwa mereka dapat memengaruhi kualitas layanan yang diterima dari pemerintah daerah).

Kualitas dan kuantitas peralatan yang digunakan akan mempengaruhi prosedur, kecepatan proses, dan kualitas keluaran (output) yang akan dihasilkan. Apabila organisasi menggunakan teknologi modern seperti komputer maka metode dan prosedur kerja akan berbeda ketika organisasi menggunakan cara kerja manual. Dengan mengadopsi teknologi modern, dapat menghasilkan output yang lebih banyak dan berkualitas dalam waktu yang relatif lebih cepat.

## **2.6. Penelitian Terdahulu**

Beberapa hasil penelitian implementasi yang telah dikemukakan oleh penelitian terdahulu yang relevan sangat penting bagi seorang calon peneliti. Hasil penelitian berikut ini adalah hasil penelitian dalam domain implementasi kebijakan dan fokus penelitian ini yaitu kebijakan publik, antara lain:

- 1) Rachmat Sentika (2007) dengan judul disertasi “Implementasi Kebijakan Nasional dan Kebijakan Daerah Dalam Penghapusan Perdagangan Anak (Studi di Kabupaten Karawang)”.

Tujuan penelitian ini untuk menelusuri masalah yang berkaitan dengan implementasi kebijakan nasional penghapusan perdagangan anak khusus peran pemerintah daerah dalam mengimplementasikan kebijakan nasional ditingkat kabupaten. Ada tiga faktor yang mempengaruhi

implementasi kebijakan nasional dan kebijakan pemerintah daerah dalam penghapusan perdagangan anak yaitu faktor lingkungan, faktor nilai dan faktor sumber daya, yang ketiganya saling berinteraksi melalui peran pemerintah daerah yang kuat.

Hasil analisis kondisi EVR digambarkan dalam penelitian ini berada dalam kuadrat kiri seimbang antar atas dan bawah, sehingga disimpulkan bahwa EVR rendah sehingga menjadi faktor kelemahan dan faktor ancaman bagi implementasi kebijakan nasional penghapusan perdagangan anak, sehingga dibutuhkan pengikat berupa peran pemerintah yang peduli anak.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif, dimana instrumen utama dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri. Sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder yang berkaitan dengan situasi dan kondisi empiris terkait implementasi kebijakan nasional penghapusan perdagangan anak di Kabupaten Karawang, baik yang ditemukan di lapangan, maupun yang dianalisis dengan data sekunder sedang teknik pengumpulan datanya adalah observasi, wawancara mendalam, fokus diskusi grup dan studi dokumentasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan nasional penghapusan perdagangan anak belum dilaksanakan sebagaimana mestinya sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh kebijakan nasional penghapusan perdagangan anak. Hal ini dikarenakan kepemimpinan

pemerintah daerah belum peduli anak dan belum mampu memadukan tiga unsur EVR.

- 2) Hari Supriadi (2007) dengan judul “Negara dan Masyarakat Miskin, Analisa Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Dari Perspektif Relasi Negara dan Masyarakat Miskin Melalui Pendekatan Berorientasi aktor (*Actor Oriented Approach*) dan Studi Interface”.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah a) bagaimanakah kesesuaian model kebijakan yang ada dengan potensi permasalahan dan strategi masyarakat miskin dalam menghadapi persoalan kemiskinan; b) bagaimana akses warga miskin terhadap proses implementasi kebijakan dan sumber daya yang diupayakan melalui berbagai kebijakan pengentasan kemiskinan; c) faktor-faktor apakah yang mempengaruhi upaya mewujudkan prinsip partisipasi dan pemberdayaan khususnya dalam implementasi program Gerdu Taskin di Desa Argosari, Kabupaten Malang. Konsep yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kebijakan pengentasan kemiskinan dari perspektif relasi negara dan masyarakat miskin melalui pendekatan berorientasi aktor dan studi *interface*.

Hasil temuan dalam penelitian ini adalah model kebijakan belum mampu memanfaatkan potensi yang ada, implementasi program kurang memberi akses kepada masyarakat miskin, dan faktor yang mempengaruhi penerapan prinsip partisipasi dan pemberdayaan adalah adanya jarak psiko-sosial masyarakat miskin dengan birokrasi dan personil

institusi program/kebijakan, kurangnya pengetahuan tentang program karena kurang sosialisasi, tingkat pendidikan dan pengetahuan masyarakat sehingga memiliki keterbatasan untuk dapat dilihat.

- 3) Anwar Parawangi (2011) dengan judul disertasi “Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (Studi Kasus Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wiayah di Kabupaten Bone).

Model berpikir (kerangka berpikir) yang digunakan adalah pandangan Seren C. Winter (1994). Pendekatan yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan metode penelitian adalah studi kasus.

Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa program PISEW tidak berhasil. Ketidak berhasilan program tersebut disebabkan kemampuan organisasi dan antar organisasi belum memberikan serius dalam menetapkan strategi pertumbuhan ekonomi daerah. Hal tersebut ditunjukkan pada komitmen dan koordinasi dalam hal penyusunan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan secara bersama dengan lembaga-lembaga terkait.

- 4) Syahribulan (2012) dengan judul disertasinya “Studi Implementasi Kebijakan Pengelolaan Pasar Tradisional di Kota Makassar.”

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan implementasi kebijakan perlindungan dan pemberdayaan pasar tradisional kota Makassar, dan menjelaskan implikasi faktor kelembagaan dalam proses perlindungan dan pemberdayaan pasar tradisional kota makassar.

Penelitian ini menggunakan induktif kualitatif dengan jenis penelitian menggunakan studi kasus instrumental. Penentuan pasar tradisional atas dasar pertimbangan tidak terpenuhi target dan realisasi dalam waktu 3 (tiga) tahun terakhir, ketiga pasar ini adalah pasar tradisional terong, pasar tradisional niaga daya, dan pasar tradisional maricaya kota Makassar.

Teknik pengumpulan data wawancara mendalam, studi dokumen dan observasi. Data dianalisis dengan teknik reduksi data, penyajian data, pengambilan kesimpulan dan verifikasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam implementasi kebijakan perlindungan dan pemberdayaan pasar tradisional dan pasar modern yang dituangkan dalam peraturan Daerah No. 15 tahun 2009 menganut prinsip nilai dan orientasi kebijakan publik yang pada intinya akan dapat memberdayakan dua kegiatan pola tipologi pasar yang berbeda dan tumbuh di tengah masyarakat saat ini. Hampir semua elemen pelaksana kebijakan publik telah mempunyai acuan yang seragam dalam melaksanakan kebijakan ini. Meskipun dalam pelaksanaannya sering kali terjadi interpretasi dikalangan para pelaksana kebijakan itu sendiri yang leboh disebabkan oleh permasalahan kondusif faktual di lapangan pada saat implementasinya. Proses kebijakan implementasi kebijakan initerdapat pandangan dan perspektif pelaksanaannya. Meskipun telah terimplikasi sesuai dengan tujuan kebijakan, tetapi banyak kendala dalam proses pelaksanaannya, terutamadari sudutkepentingan aktor, persepsi

aktor, masalah sarana dan prasarana serta kemampuan sumber daya yang dimiliki. Proses implementasi kebijakan pengembangan dasar tradisional dan modern di Kota Makassar dalam realitasnya mempunyai banyak pertentangan kepentingan di dalamnya.

Nilai kebijakan yang terkandung dalam kebijakan pengembangan dan pemberdayaan pasar tradisional dan penataan pasar modern tentu saja berkenaan dengan nilai efektivitas dan efisiensi serta nilai kebersamaan yang ada dalam proses implementasi kebijakan. Perkembangan pasar tradisional dan pasar modern dengan merujuk pada berbagai indikator yang ada menunjukkan bahwa pada umumnya pasar modern dalam berbagai ranah indikator tetap mempunyai perkembangan usaha jauh lebih besar dibandingkan dengan pasar tradisional. Indikator keberhasilan sering kali disimpulkan sebagai bagian paling dominan yang membedakan antara pasar modern dan pasar tradisional. Demikian pula dari sisi manajemen pasar tradisional sering kali dikelola secara tradisional sedangkan pasar modern cenderung dikelola dengan manajemen modern.

- 5) Sulaeman Fattah (2013) dengan judul “Implementasi Program Pelayanan Kesehatan Gratis di Kabupaten Pangkajene Kepulauan.”

Penelitian ini bertujuan menjelaskan pelaksanaan program kesehatan gratis, tingkat capaian output dan outcome, menganalisis variabel *content of policy*, dan *context implementation* atau memverifikasi model *grindle* dalam implementasi program.

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Pangkajene Kepulauan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus dan tingkat analisis deskriptif-eksplanatory. Unit analisis dalam penelitian ini adalah kesehatan gratis. Informan atau narasumber meliputi pemerintah (pelaksana Program) DPRD, dan Masyarakat. Metode pengumpulan data melalui interview, *focus group discussion*, observasi dan telaah dokumen. Analisis data dilakukan melalui tahap reduksi data, penyajian data, dan pengambilan keputusan serta verifikasi terhadap model.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan program pelayanan kesehatan gratis di Kabupaten Pangkajene kepulauan dapat dikategorikan kurang baik. Implementasi program berhasil apabila indikator output dengan jumlah layanan yang tinggi. Pada indikator *outcome*, program kesehatan gratis belum berhasil mewujudkan peningkatan derajat kesehatan. Faktor *context implementation* lebih besarkontribusinya terhadap implementasi program pelayanan kesehatan gratis. Sejumlah indikator dari variabel isi kebijakan (*content of policy*) tidak menunjukkan keadaan yang relevan dengan implementasi program pelayanan kesehatan gratis. Oleh karena itu, verifikasi terhadap *content of policy* dan *context implementatiton* menunjukkan bahwa model implementasi Grindle, khususnya variabel *content of policy* tidak sesuai dengan implementasi program pelayanan kesehatan gratis.

## **2.7. Kerangka Pikir**

Penelitian ini jelas termasuk dalam lingkup kajian ilmu administrasi publik baru yang terdapat pada dimensi kebijakan publik, dimana fokus studinya adalah pada implementasi kebijakan pelayanan publik. Implementasi kebijakan pelayanan publik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Kota Makassar.

Peneliti mencoba memodifikasi implementasi kebijakan untuk mengkaji fenomena yang terjadi pada kebijakan pelayanan publik khususnya pelayanan administrasi sesuai dengan Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan yang mengatur tentang; 1) Akta Kelahiran, 2) Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan 3) Akta Kematian. Kemudian Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 9 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.

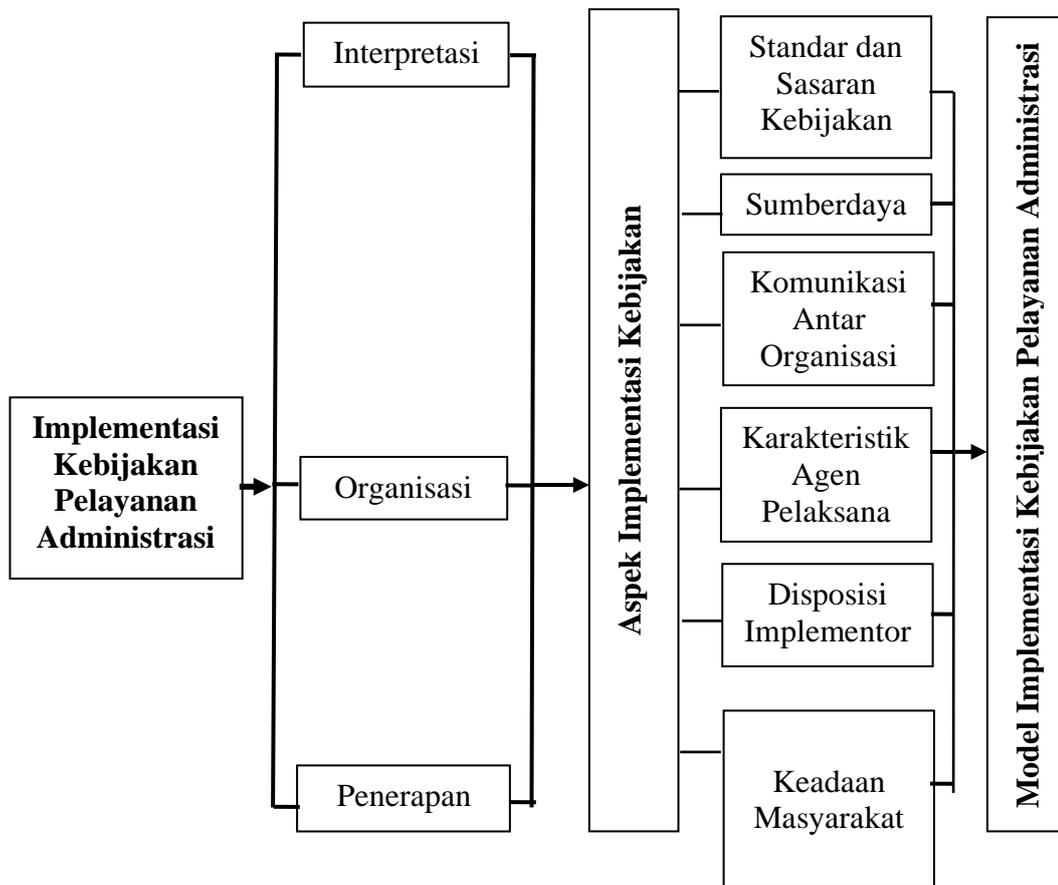
Jones membagi kedalam tiga aktivitas utama yang paling penting dalam implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan akan berjalan dengan baik melalui tiga pilar, diantaranya 1) Interpretasi, yaitu penyusunan dan penetapan panitia dan pelaksana kegiatan, 2) Organisasi, yaitu tahap penjabaran suatu kebijakan yang bersifat abstrak dan bersifat umum ke dalam kebijakan atau tindakan yang bersifat manajerial dan operasional. 3) penerapan, yaitu pelaksanaan program.

Pandangan Jones sebagaimana telah diungkapkan di atas sangat tepat digunakan untuk mengukur implementasi kebijakan pelayanan administrasi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar. Hal tersebut dikarenakan

ketiga unsur atau pilar yang ditawarkan sangat relevan dan menunjang implementasi kebijakan yang dimulai dari penginterpretasian maksud dan tujuan atas kebijakan yang ada di atasnya kemudian dilakukan pengaturan agar lebih efektif. Namun, tidak berhenti sampai pada pengaturan saja, tetapi yang berperan penting adalah penerapan atas pengorganisasian yang telah dilakukan sehingga kebijakan dapat terimplementasi dengan efektif.

Sementara Van Meter dan Van Horn mengungkapkan bahwa aspek yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari enam aspek, yaitu 1) Standar dan sasaran kebijakan, 2) Sumberdaya, 3) Komunikasi antarorganisasi, 4) Karakteristik agen pelaksana, 5) Disposisi implementor, dan 6) Keadaan masyarakat.

Pemilihan teori ini sangat relevan dengan kondisi yang dialami oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar. Pandangan Van Meter dan Van Horn mengukur sejauh mana keenam aspek tersebut dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan dengan tidak hanya melihat pada tataran implementor semata sebagaimana teori implementasi kebijakan yang ditawarkan oleh pakar ilmuwan lainnya, tetapi juga menitikberatkan pada keadaan masyarakat yang seyogyanya beradaptasi pada kebijakan atau aturan yang diterapkan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar sehingga kebijakan yang ada khususnya pelayanan administrasi dapat terimplementasi secara efektif. Dengan demikian, kebijakan pelayanan administrasi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar akan terimplementasi secara efektif. Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada bagan kerangka pemikiran berikut.



Gambar 2.6. Bagan Kerangka Pemikiran Penelitian