

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Pelayanan publik merupakan suatu hal yang bermanfaat bagi masyarakat pengguna layanan di setiap Negara yang diartikan sebagai sebuah pelayanan kepada konsumen yang tujuannya untuk memenuhi kebutuhan konsumen tersebut. Di dalam studi Ilmu Pemerintahan, maka yang menjadi pelayan adalah pemerintah dan konsumen adalah masyarakat pengguna layanan. Agar terbentuk suatu kenyamanan bagi kedua belah pihak maka masyarakat pengguna layanan harus mendominasi kondisi yang ada di daerahnya. Dengan adanya kondisi pelayanan publik yang kurang baik di suatu daerah maka pemerintah sebagai pelayan dapat memberikan pelayanannya sesuai dengan peran serta tugas yang mereka patuhi. Sebagai implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, tentang pelayanan publik, maka ditetapkan pada tahun 2014 inovasi pelayanan publik sebagai upaya memfokuskan kebijakan yang terarah, mendalam dan berkesinambungan dalam membangun inovasi pelayanan publik di lingkungan kementerian/ lembaga/ pemerintah daerah yang diharapkan akan mendorong percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi.

Pelayanan publik hampir secara otomatis membentuk citra (*image*) tentang kinerja birokrasi, karena kebijakan Negara yang menyangkut pelayanan publik tidak lepas dari birokrasi. Sehubungan dengan itu, kinerja birokrasi secara langsung berkaitan dengan masalah kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparatur. Birokrasi pemerintah atau aparatur Negara dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan memiliki posisi dan peran strategis dalam pelaksanaan pembangunan di suatu Negara (Dian, 2023). Albrow dalam Rinaldi (2012) menyatakan bahwa, “kebanyakan dari keberhasilan ekonomi dan sosial di Negara manapun, tergantung pada kualitas dan efektivitas pegawai negerinya”. Oleh sebab itu, efektivitas dan efisiensi organisasi Negara atau pemerintah sangat bergantung pada aparatur Negara, karena merekalah yang akhirnya menjadi pelaksana pemerintahan dan pembangunan.

Pelayanan publik sering dilihat sebagai representasi dari eksistensi birokrasi pemerintahan, karena hal itu bersentuhan langsung dengan tuntutan kebutuhan masyarakat pengguna layanan. Menurut Undang-Undang nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, adalah: Kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Pelayanan publik menurut Monoarfa (2012) adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik. Dalam Penyelenggaraan pelayanan publik, aparatur pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang terbaik secara efektif dan efisien kepada masyarakat pengguna layanan dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat pengguna layanan.

Pelayanan publik menjadi tolak ukur keberhasilan pelaksanaan tugas dan pengukuran kinerja pemerintah melalui birokrasi. Pelayanan publik sebagai penggerak utama juga dianggap penting oleh semua aktor dari unsur good governance. Para pejabat publik, unsur-unsur dalam masyarakat pengguna layanan sipil dan dunia usaha sama-sama memiliki kepentingan terhadap perbaikan kinerja pelayanan publik. Ada tiga alasan penting yang melatarbelakangi bahwa pembaharuan pelayanan publik dapat mendorong praktik good governance di Indonesia. *Pertama*, perbaikan kinerja pelayanan publik dinilai penting oleh stakeholders, yaitu pemerintah, warga, dan sektor usaha. *Kedua*, pelayanan publik adalah ranah dari ketiga unsur good governance melakukan interaksi yang sangat intensif. *Ketiga*, nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik good governance diterjemahkan secara lebih mudah dan nyata melalui pelayanan publik.

Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam perundang-undangan. Untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pelayanan publik diperlukan Pembina dan penanggung jawab. Pembina tersebut terdiri atas pimpinan lembaga Negara, pimpinan kementerian, pimpinan lembaga pemerintah non kementerian, pimpinan lembaga komisi Negara atau yang sejenis, dan pimpinan lembaga lainnya;

gubernur pada tingkat provinsi; bupati pada tingkat kabupaten; dan walikota pada tingkat kota. Para Pembina tersebut mempunyai tugas melakukan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas dari penanggung jawab. Sedangkan penanggung jawab adalah pimpinan kesekretariatan lembaga atau pejabat yang ditunjuk Pembina. Penanggung jawab mempunyai tugas untuk mengkoordinasikan kelancaran penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan standar pelayanan pada setiap satuan kerja; melakukan evaluasi penyelenggaraan pelayanan publik; dan melaporkan kepada Pembina pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik di seluruh satuan kerja unit pelayanan publik.

Tuntutan masyarakat pengguna layanan terhadap pelayanan publik, erat kaitannya dengan masalah-masalah moral dan etika birokrasi (*moral and ethical of bureaucracy*). Kumorotomo dalam Rinaldi (2012) menyebutkan bahwa, "Para birokrat sangat memerlukan kepekaan etika, agar dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat pengguna layanan. Dengan demikian, jelaslah, bahwa pelaksanaan tugas pelayanan publik, hanya akan berjalan dengan baik, apabila didukung oleh moral dan etika, serta sikap dan tindakan aparatur yang professional, dalam pelaksanaan tugas". Hal ini, pada gilirannya akan dapat meningkatkan efektivitas pelayanan publik, yang dilakukan oleh aparatur pemerintah. Semangat kerja birokrasi pemerintah yang berorientasi pada pelayanan publik, perlu menjadi pedoman. Untuk menciptakan kondisi demikian, maka diperlukan asas-asas dalam pelayanan publik.

Sinambela (2012) mengemukakan bahwa asas-asas dalam pelayanan publik tercermin dalam beberapa prinsip berikut. Pertama, **transparansi**, yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan, disediakan secara memadai, serta mudah dipahami oleh masyarakat pengguna layanan. Kedua, **akuntabilitas**, yakni setiap proses dan hasil pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketiga, **kondisional**, yang berarti pelayanan diselenggarakan dengan memperhatikan kondisi dan kemampuan pemberi maupun penerima layanan, namun tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas. Keempat, **partisipatif**, yaitu pelayanan

publik yang mendorong peran serta masyarakat pengguna layanan dalam proses penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat. Kelima, **kesamaan hak**, yang menegaskan bahwa pelayanan publik harus bersifat non-diskriminatif tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, gender, maupun status ekonomi. Keenam, **keseimbangan hak dan kewajiban**, yang menuntu agar pemberi dan penerima pelayanan publik sama-sama memenuhi hak dan kewajiban masing-masing secara proporsional.

Kualitas pelayanan publik yang baik dari aparat pemerintah, dibuat dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik. Kebijakan ini berguna untuk meningkatkan kualitas dalam pelayanan publik. Pelayanan publik harus berkembang seiring berjalannya waktu, maka dari itu pelayanan publik membutuhkan suatu inovasi. Di zaman milenial seperti sekarang ini, perkembangan teknologi makin merambat ke seluruh dunia, sehingga makin banyak masyarakat pengguna layanan yang menggunakan teknologi untuk kehidupan sehari-harinya. Dengan adanya kemajuan teknologi, maka pelayanan publik juga harus memiliki inovasi baru yang berhubungan dengan teknologi (Nasikhah, 2019).

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, standar pelayanan wajib disusun oleh penyelenggara dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat pengguna layanan, dan kondisi lingkungan. Dalam penyusunan tersebut wajib mengikutsertakan masyarakat pengguna layanan dan pihak terkait. Standar pelayanan meliputi dasar hukum; persyaratan; sistem, mekanisme, dan prosedur; jangka waktu penyelesaian; biaya/tarif; produk pelayanan; sarana, prasarana, dan/atau fasilitas; kompetensi pelaksana; pengawasan internal; penanganan pengaduan, saran, dan masukan; jumlah pelaksana; jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan; jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan evaluasi kinerja pelaksana. Dengan menerapkan standar pelayanan publik dengan baik, diharapkan penyelenggaraan pelayanan publik dapat menghasilkan kepuasan masyarakat pengguna layanan sebagai pihak yang menerima

pelayanan. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, penyelenggara dituntut untuk menerapkan prinsip efektif, efisien, inovasi dan komitmen mutu.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil merupakan suatu instansi pemerintahan yang bergerak dan berperan penting dalam bidang pelayanan publik. Pelayanan publik yang dilakukan diantaranya terkait dengan kepengurusan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), Akta Kelahiran, hingga Surat Kematian. Pelayanan publik yang prima tentunya selalu diharapkan oleh masyarakat pengguna layanan, meskipun tuntutan tersebut pada kenyataannya sering tidak sesuai dengan yang diharapkan. Oleh karena itu, perlu dilakukan reformasi pelayanan publik dengan mengembalikan dan mendudukkan “pelayan” dan yang “dilayani” ke pengertian yang sesungguhnya. Meskipun berdirinya suatu Negara sesungguhnya untuk kepentingan masyarakat pengguna layanan, namun menurut Hisbani et al dalam Oktaviani dan Setyahrambang (2021) pelayanan yang seharusnya ditujukan kepada masyarakat pengguna layanan dibalik menjadi pelayanan masyarakat pengguna layanan terhadap Negara.

KTP Elektronik sering disingkat KTP-el merupakan dokumen kependudukan yang memuat sistem keamanan atau pengendalian baik dari sisi administrasi ataupun teknologi informasi dengan berbasis pada database kependudukan nasional. KTP-el berfungsi sebagai identitas resmi yang wajib dimiliki penduduk Indonesia yang berumur 17 tahun ke atas atau sudah menikah. Penduduk hanya diperbolehkan memiliki satu KTP yang tercantum Nomor Induk Kependudukan (NIK). NIK merupakan nomor identitas tunggal yang diberikan kepada setiap penduduk Indonesia dan berlaku seumur hidup. Nomor NIK yang ada di KTP-el nantinya akan dijadikan dasar dalam penerbitan Paspor, Surat Izin Mengemudi (SIM), Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), Polis Asuransi, Sertifikat atas Hak Tanah dan penerbitan dokumen identitas lainnya (Pasal 13 UU No. 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan) (Pardinasia, 2017).

Untuk memulai pembuatan KTP-el ini, pemerintah dalam hal ini adalah Kementerian Dalam Negeri, Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil, melakukan pendataan ulang penduduk Indonesia yang mempunyai KTP. Data KTP lama diinput kembali, ditambah dengan

data sidik jari dan iris mata, foto dan tanda tangan langsung. Proses ini disebut dengan proses perekaman. Hasil perekaman ini yang berupa data penduduk kemudian disimpan ke dalam database Kementerian Dalam Negeri Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Setelah proses perekaman selesai, maka KTP-el merupakan dokumen kependudukan yang memuat sistem keamanan atau pengendalian baik dari sisi administrasi maupun teknologi informasi dengan berbasis pada database kependudukan nasional.

Penerapan sistem KTP-el bukanlah hal yang mudah, mengingat program ini melibatkan ratusan juta penduduk Indonesia. Keberhasilan pelaksanaan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) sangat ditentukan oleh keberadaan NIK sebagai identitas tunggal setiap penduduk. NIK harus dimiliki oleh satu orang penduduk dan bersifat unik serta tidak dapat dipindahtangankan. Penerapan NIK bersifat menyeluruh untuk seluruh kelompok usia, sehingga setiap masyarakat pengguna layanan yang memiliki KTP-el secara otomatis hanya terdaftar dengan satu NIK yang tercatat secara lengkap dalam basis data SIAK. Selain itu, data yang tersimpan dalam KTP-el jauh lebih lengkap dibandingkan dengan KTP konvensional, karena secara fisik KTP-el dilengkapi dengan empat chip yang berfungsi sebagai media penyimpanan data kependudukan pemegangnya secara komprehensif (Mulya, Sari, & Yanto, 2023).

Dalam proses implementasi pelayanan KTP-el yang hingga saat ini masih berjalan, masih dijumpai beberapa permasalahan teknis dan administratif yang mempengaruhi kualitas pelayanan. Permasalahan yang dihadapi adalah:

1. Terdapat kesalahan data penduduk. Pada proses perekaman data KTP-el, operator akan mengonfirmasi kepada penduduk bersangkutan apakah datanya sudah benar atau belum dan selanjutnya proses perekaman dilanjutkan. Namun karena banyaknya jumlah penduduk yang dihadapi dengan kapasitas operator yang terbatas dan proses perekaman hingga larut malam, kelelahan operator terkadang menimbulkan kekeliruan data yang di input.
2. Aktivasi KTP-el yang telah dicetak masih memerlukan proses aktivasi untuk memastikan kesesuaian data yang tercantum. Dalam praktiknya, aktivasi sering kali tidak dilakukan secara

langsung karena sebagian penduduk maupun petugas hanya sebatas mendistribusikan KTP-el, sementara proses aktivasi dilakukan di kemudian hari. Kondisi ini menjadi kendala bagi penduduk yang berdomisili jauh dari kantor pemerintahan, sehingga menurunkan minat mereka untuk melakukan aktivasi ulang.

3. Masih terdapat kesalahan foto dengan data kependudukan yang tercantum dalam KTP-el. Permasalahan ini umumnya disebabkan oleh *human error*, yaitu kelalaian operator dalam mencocokkan data penduduk pada saat proses perekaman berlangsung.
4. KTP-el yang telah diterbitkan tidak selalu dapat terbaca oleh perangkat *Card Reader* versi lama, seperti aplikasi Benroller versi 2.2. KTP-el baru umumnya hanya dapat terbaca menggunakan aplikasi versi terbaru, yaitu Benroller 3.0 Kondisi ini menimbulkan kekhawatiran, khususnya bagi lembaga perbankan yang masih menggunakan perangkat lunak lama, karena KTP-el tidak dapat terbaca secara optimal (Widiastuti, 2018).

Kabupaten/ Kecamatan	Wilayah	2020- 2021	2022	2023	2024	Persentase Peningkatan (%)
Kab. Gowa	Dataran Rendah	22,395	26,192	31,211	36,352	43.83
Biringbulu	Dataran Tinggi	430	657	932	1,265	116.74
Tombolopao	Dataran Tinggi	481	791	1,017	1,351	16.10
Bontonompo Selatan	Dataran Rendah	881	1,026	1,532	2,057	85.24
Bungaya	Dataran Tinggi	356	493	678	864	144.94
Parangloe	Dataran Tinggi	533	747	984	1,172	84.62
Barombong	Dataran Rendah	1,790	2,009	2,286	2,470	33.30
Parigi	Dataran Tinggi	398	536	714	926	104.52
Tompobulu	Dataran Tinggi	481	657	889	1,129	84.82
Bonto- Lempangang	Dataran Tinggi	284	408	647	883	127.82
Bajeng Barat	Dataran Rendah	751	1,133	1,531	2,175	103.86
Bontomarannu	Dataran Rendah	1,089	1,627	2,064	2,489	89.53
Pattallasang	Dataran Rendah	799	1,067	1,302	1,641	62.95
Tinggimoncong	Dataran Tinggi	516	532	623	797	59.11
Pallangga	Dataran Rendah	4,376	5,235	6,432	7,522	65.33
Bontonompo	Dataran Rendah	1,574	1,810	2,189	2,548	39.07
Bajeng	Dataran Rendah	1,919	2,410	2,926	3,364	52.48
Somba Opu	Dataran Rendah	5,045	5,673	6,176	7,211	22.42
Manuju	Dataran Tinggi	297	423	628	826	111.45

Tabel 1.1. Tabel Rekapitulasi Pertumbuhan Jumlah Pengguna Setelah Aplikasi Bu Priska dari Tahun (2020) hingga Tahun (2024)
(Sumber: Disdukcapil Gowa)

Berdasarkan hasil kesimpulan pada Tabel 1.1 menunjukkan bahwa jumlah pengguna Bu Priska meningkat dari tahun 2020 hingga 2024, dengan pertumbuhan tertinggi di Kecamatan Bontolempang dan Bungaya, serta total pengguna di Kabupaten Gowa.

Tahun	Offline
2022	2.597
2023	4.368
2024	6.534

Tabel 1.2. Data Jumlah Pemohon Pelayanan Offline
(Sumber: Dukcapilgowa 2025)

Dari Tabel 1.2, menunjukkan bahwa pada tahun 2022 sampai 2024 sebagian masyarakat pengguna layanan masih memilih pelayanan offline di Mal Pelayanan Publik, karena masih terdapat masyarakat pengguna layanan yang mengalami kendala karena masalah jaringan dan ketidakpahaman masyarakat pengguna layanan sebagai pengguna. Hal tersebut menggambarkan bahwa terdapat beberapa permasalahan yang terjadi selama proses pelaksanaan KTP-el dilaksanakan terlihat dari sejauh mana pelayanan dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gowa. Masalah pertama yang ditemui masyarakat pengguna layanan adalah waktu pembuatan KTP-el yang belum pasti karena terbatasnya ketersediaan blangko dari pemerintah. Kedua, kurangnya penjelasan mengenai prosedur pelayanan pembuatan KTP-el kepada masyarakat pengguna layanan, terlihat dari masih banyaknya masyarakat pengguna layanan yang belum lengkap membawa persyaratan dalam membuat KTP-el. Ketiga, kurangnya sumber daya manusia di bagian *front office* yang menyebabkan masyarakat pengguna layanan menjadi tidak melengkapi prosedur dan kelengkapan persyaratan dalam hal pembuatan KTP-el.

Dari permasalahan yang telah dipaparkan diatas maka penting dilakukan evaluasi kebijakan sebagai proses sistematis untuk mengumpulkan, menganalisis, dan menginterpretasi efektivitas penerbitan KTP-el dengan tujuan untuk menentukan apakah program atau kegiatan tersebut telah mencapai tujuannya atau belum. Dalam konteks pelayanan publik, evaluasi dilakukan untuk menilai apakah

pelayanan yang diberikan telah sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan, serta untuk mengetahui tingkat kepuasan masyarakat pengguna layanan terhadap pelayanan tersebut.

Urgensi evaluasi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik dapat dijelaskan bahwa kualitas suatu layanan dapat ditingkatkan melalui penerapan proses evaluasi yang berkelanjutan. Evaluasi yang dilakukan secara berkala dapat membantu organisasi dalam hal ini Disdukcapil untuk mengidentifikasi tahapan pelayanan yang perlu diperbaiki, serta untuk mengembangkan rencana perbaikan yang efektif. Selain itu, evaluasi dapat membantu Disdukcapil untuk memahami apa yang diinginkan oleh masyarakat pengguna layanan sebagai penerima kebijakan, serta untuk merumuskan strategi untuk meningkatkan kepuasan pelayanan publik tersebut.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mengamanatkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus dilakukan secara transparan, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat pengguna layanan. Evaluasi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dapat membantu pemerintah untuk memastikan bahwa pelayanan publik tersebut telah memenuhi standar yang telah ditetapkan, serta untuk meningkatkan akuntabilitas dan responsivitas pemerintah terhadap masyarakat pengguna layanan.

Kebaruan penelitian ini terletak pada fokusnya yang secara spesifik mengevaluasi efektivitas standar pelayanan penerbitan KTP-el di Disdukcapil Kabupaten Gowa dengan menggunakan empat indikator evaluasi kebijakan publik menurut William N. Dunn, yaitu input, process, output, dan outcome. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang umumnya hanya menilai kualitas layanan atau kepuasan masyarakat pengguna layanan, penelitian ini menekankan evaluasi kebijakan secara komprehensif melalui pendekatan kualitatif deskriptif. Selain itu, penelitian ini dilakukan pada masa transformasi digital layanan kependudukan, di mana sistem antrean online dan identitas digital mulai diterapkan, sehingga menghasilkan temuan baru mengenai efisiensi dan responsivitas pelayanan publik berbasis teknologi di tingkat daerah.

Berdasarkan pemikiran diatas, penulis merasa bahwa penelitian mengenai sejauh mana efektivitas standar pelayanan penerbitan KTP-el diterapkan di Kabupaten Gowa khususnya di Kantor Dinas

Kependudukan dan Pencatatan Sipil merupakan hal penting dalam rangka mewujudkan pelayanan online yang optimal pada publik. Atas dasar latar belakang ini, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Evaluasi Kebijaksanaan Terhadap Efektivitas Standar Pelayanan Penerbitan KTP Elektronik di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gowa”**.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan tersebut, maka perlu dilakukan identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah “bagaimana efektivitas standar pelayanan penerbitan KTP-el di Kantor Disdukcapil Kabupaten Gowa ditinjau dari input, proses, output, dan outcome”?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis efektivitas standar pelayanan penerbitan KTP-el di Kantor Disdukcapil Kabupaten Gowa ditinjau dari input, proses, output, dan outcome.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian ilmu administrasi publik, khususnya yang berkaitan dengan evaluasi kebijakan dan efektivitas pelayanan publik di bidang administrasi kependudukan. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan rujukan dalam pengembangan konsep dan teori mengenai evaluasi kebijakan pelayanan publik, khususnya pelayanan penerbitan KTP-el.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan rekomendasi bagi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gowa dalam meningkatkan efektivitas pelayanan penerbitan KTP-el. Temuan penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan evaluasi untuk memperbaiki aspek perencanaan, pelaksanaan,

dan pengawasan pelayanan administrasi kependudukan agar lebih responsive terhadap kebutuhan masyarakat pengguna layanan.

1.4.3 Manfaat Metodologis

Secara metodologis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya yang mengkaji terkait evaluasi kebijakan atau pelayanan publik di bidang administrasi kependudukan. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai penerapan metode penelitian kualitatif dalam mengevaluasi kebijakan pelayanan publik, khususnya pelayanan penerbitan KTP-el.

1.5 KONSEP PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN

Pengertian pemerintah (*government*) secara etimologis berasal dari kata Yunani, *Kubernan* atau *nakoda kapal*. Artinya, menatap ke depan. Lalu “memerintah” berarti melihat ke depan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat pengguna layanan Negara (Anzaikhan, 2019).

Pengertian pemerintahan dapat ditinjau dari tiga aspek, yaitu dari segi kegiatan (dinamika), struktural fungsional, dan dari segi tugas dan kewenangan (fungsi). Apabila ditinjau dari segi dinamika, pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan dasar Negara, mengenai rakyat dan wilayah Negara itu demi tercapainya tujuan Negara (Labolo, 2023).

Pemerintah berasal dari kata “perintah” yang setelah ditambah awalan “pe” menjadi perintah, dan ketiga ditambah akhiran “an” menjadi pemerintahan, dalam hal ini beda antara “pemerintah” dengan “pemerintahan” adalah karena pemerintah merupakan badan atau organisasi yang bersangkutan, sedangkan pemerintahan berarti perihal ataupun hal ihwal pemerintahan itu sendiri. Kata perintah itu sendiri, paling sedikit ada empat unsur yang terkandung di dalamnya, yaitu sebagai berikut: 1) Ada dua pihak yang terlibat, 2) Yang pertama pihak yang memerintah disebut penguasa atau pemerintah; 3) Yang kedua pihak yang diperintah yaitu rakyat; dan 4) antara kedua pihak tersebut terdapat hubungan (Mustapa, 2022).

Pemerintah merupakan gejala sosial, artinya terjadi di dalam hubungan antar anggota masyarakat pengguna layanan, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok maupun antar individu

dengan kelompok. Gejala ini terdapat pada suatu saat di dalam sebuah masyarakat pengguna layanan (Ndraha, 1997). Istilah pemerintah berasal dari kata perintah. Dalam konteks ini Ndraha menyatakan bahwa istilah perintah secara umum dimaknai sebagai yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu atau sesuatu yang harus dilakukan. Dengan demikian, pemerintah dapat diartikan sebagai orang, badan atau aparat yang mengeluarkan atau memberi perintah (Napitupulu, 2012).

Menurut Strong dalam Noerdin et al (2023), pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan Negara, ke dalam dan keluar. Oleh karena itu, pertama harus memiliki kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua harus memiliki kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang undang, yang ketiga harus memiliki kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat pengguna layanan dalam rangka membiayai upah keberadaan Negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan Negara.

Bentuk pemerintahan pada dasarnya menyatakan struktur organisasi dan fungsi pemerintahan. Bentuk pemerintahan adalah suatu istilah yang digunakan untuk merujuk pada rangkaian institusi politik yang digunakan untuk mengorganisasikan suatu negara untuk menegakkan kekuasaannya atas suatu komunitas politik. Pada dasarnya ada banyak pendapat tentang macam bentuk pemerintahan. Teori klasik, bentuk pemerintahan dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) golongan yaitu monarki, aristokrasi dan demokrasi. Pembagian itu berdasarkan kriteria jumlah orang yang memegang kekuasaan pemerintahan negara. Sedangkan dalam teori modern bentuk pemerintahan dibedakan antara bentuk monarki dan republik (Munaf, 2016).

Bentuk Pemerintahan Monarki dapat dibedakan menjadi:

1. Monarki Absolut, suatu bentuk pemerintahan dalam suatu negara yang dikepalai seorang (raja, ratu, syah, atau kaisar) yang kekuasaan dan wewenangnya tidak terbatas.
2. Monarki Konstitusional, bentuk pemerintahan dalam suatu negara yang dikepalai oleh seorang raja yang kekuasannya dibatasi oleh Undang-Undang Dasar.

3. Monarki Parlementer, bentuk pemerintahan dalam suatu negara yang dikepalai seorang raja dengan menempatkan parlemen (DPR) sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.

Bentuk Pemerintahan Republik, dapat dibedakan menjadi:

1. Republik Absolut, pemerintahan bersifat dictator tanpa ada pembatasan kekuasaan.
2. Republik Konstitusional, dalam sistem republik konstitusional presiden memegang kekuasaan kepala negara dan kepala pemerintahan. Namun kekuasaan presiden dibatasi oleh konstitusi.
3. Republik Parlementer, dalam sistem republic parlementer presiden hanya berfungsi sebagai kepala negara. Namun presiden tidak dapat diganggu gugat. Sedangkan kepala pemerintahan berada ditangan perdana menteri yang bertanggung jawab kepada parlemen (Munaf. 2016).

Pandangan tentang pemerintahan sesungguhnya sangat luas, karena semua aktivitas kegiatan Negara digerakkan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat pengguna layanan yang jelas bertujuan menciptakan kesejahteraan dan rasa aman pada masyarakat pengguna layanannya. Proses tersebut melibatkan banyak unsur seperti lembaga militer, hukum yang berkeadilan hingga adanya pelibatan masyarakat pengguna layanan untuk berpartisipasi dalam berbagai bidang pembangunan bagi kepentingan bangsa (Sawir, 2020).

Berdasarkan pemahaman diatas, maka pemerintah merupakan pihak yang sangat dibutuhkan kehadirannya. Kehadiran yang dimaksud adalah tidak semata-mata dalam pengertian konkret, namun juga sampai pada dimensi perasaan masyarakat pengguna layanan. Ketika seseorang dengan merasa nyaman berjalan di tengah malam di tempat yang sunyi tanpa diliputi perasaan khawatir bahkan takut secara substansial mengindikasikan pemerintahan hadir pada wilayah itu. Sebaliknya ketika diperkotaan yang bertebaran kantor-kantor, namun kejahatan dapat terjadi secara kasat mata tanpa ada yang menghalangi maka pada saat itu pemerintahan menjadi 'tidak ada' (Thahir, 2019). Dengan demikian, pemerintahan bukan hanya wujud, namun di dalamnya terdapat suatu nilai yang dijunjung tinggi oleh setiap pihak, baik pihak yang memerintah maupun yang diperintah.

Memang diakui, bahwa pemahaman kita sejak awal bahwa pemerintahan (umum) seringkali diartikan sebagai bekerjanya struktur dalam suatu proses pengambilan kebijakan yang mengikat pada semua pihak. Namun pemerintahan bukan sekedar pengambilan kebijakan, namun ia juga merupakan gejala sosial, yang berarti di dalamnya terdapat hubungan antar anggota masyarakat pengguna layanan, baik individu dengan kelompok, kelompok dengan kelompok, maupun antar individu dengan kelompok (Labolo, 2023).

Jika diuraikan mengenai pemerintah dan pemerintahan, Finer dalam Thahir (2019) menyatakan bahwa istilah “government” paling sedikit mempunyai paling sedikit mempunyai empat arti Pertama, menunjukkan kegiatan atau proses memerintah; Kedua, menunjukkan masalah-masalah (hal ikhwal) Negara dalam mana kegiatan atau proses di atas dijumpai; Ketiga, menunjukkan orang-orang (maksudnya pejabat-pejabat) yang dibebani tugas-tugas untuk memerintah; dan Keempat, menunjukkan cara, metode, atau sistem dengan mana suatu masyarakat pengguna layanan tertentu diperintah.

Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah yang selanjutnya diharapkan mampu mewujudkan ketertiban, keadilan, dan kesejahteraan (Riskiyono, 2015). Oleh karena itu, pemerintah tidak boleh menolak untuk menyelesaikan suatu urusan atau konflik dan tidak boleh menolak untuk mendengarkan tuntutan setiap warga masyarakat pengguna layanan dengan alasan apapun. Setiap masalah harus dapat diselesaikan seawal mungkin, seterbuka mungkin dan setuntas mungkin. Pemecahan masalah dalam pemerintahan biasanya dilakukan melalui berbagai kebijakan. Dengan demikian, adanya suatu pemerintahan karena adanya komitmen antara pemerintah dengan yang diperintah, yang mana komitmen itu hanya dapat dipegang apabila rakyat dapat merasakan bahwa pemerintahan itu memang diperlukan untuk melindungi, memberdayakan dan melayani rakyat, serta kesepakatan menjalankan instrumen hukum yang telah disepakati pemerintah dengan yang diperintah.

Pemerintah dan pemerintahan ada bukan untuk dirinya sendiri, namun ia bekerja untuk kepentingan rakyat. Sehubungan dengan itu, Thoha (2014) mengatakan tugas pemerintah adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat pengguna layanan. Pelayanan lebih menekankan

upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat proses waktu pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, bukan menjadikan publik objek pembangunan sebagai uji coba menjalankan instrumen yang merugikan rakyat.

1.6 KEBIJAKAN PUBLIK

1.6.1 Pengertian Kebijakan Publik

Menurut kamus Bahasa Indonesia kebijakan berasal dari kata bijak yang artinya pandai, mahir. Kebijakan berarti kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan dalam suatu rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar dan dasar rencana pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak dalam pemerintahan umum. Istilah kebijakan berasal dari kata policy, biasanya berkaitan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintah yang mempunyai wewenang dan kekuasaan untuk mengarahkan suatu masyarakat pengguna layanan dan bertanggungjawab melayani kepentingan umum (Sihabudin, 2015)

Ketika istilah kebijakan dan publik digabung menjadi satu, yaitu kebijakan publik, memiliki makna yang lebih luas daripada ketika diartikan secara sendiri-sendiri. Kebijakan publik merupakan salah satu komponen negara yang tidak boleh diabaikan. Negara tanpa komponen kebijakan publik dipandang gagal, karena kehidupan bersama hanya diatur oleh seseorang atau sekelompok orang saja yang bekerja seperti tiran, dengan tujuan untuk memuaskan kepentingan diri atau kelompok saja (Nugroho, 2021).

Kebijakan publik yang termasuk di dalamnya adalah tata kelola negara (governance), mengatur interaksi antara negara dengan rakyatnya. Pertanyaan yang muncul adalah sejauh mana signifikansi kebijakan publik sebagai komponen negara. Sebagaimana dijelaskan Nugroho (2021), setiap pemegang kekuasaan pasti berkepentingan untuk mengendalikan negara, sekaligus juga mengelola negara. Mengelola berarti mengendalikan dengan menjadikannya lebih bernilai. Pemerintah suatu negara dalam mengelola negara, tidak hanya mengendalikan arah dan tujuan negara, tetapi juga mengelola negara agar lebih bernilai melalui apa yang disebut dengan kebijakan publik.

Kekuasaan yang dimiliki negara tidak dapat dipertahankan hanya dengan kekuatan paksa, tetapi memerlukan kebijakan. Negara merupakan pemegang kekuasaan yang sah, tetapi tidak akan efektif tanpa ada kebijakan publik yang dibuat. Negara merupakan pemegang kekuasaan yang sah dan karena kebijakan publik pada dasarnya merupakan kebijakan negara, maka kebijakan publik dimaknai sebagai sebuah tindakan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan, untuk memastikan bahwa tujuan yang sudah dirumuskan dan disepakati oleh publik dapat tercapai (Ruyani, et al. 2023).

Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan publik tidak hanya dipahami sebagai persoalan teknis administratif saja, tetapi juga dimengerti sebagai sebuah persoalan politik. Kebijakan publik berkaitan dengan penggunaan kekuasaan, oleh karenanya kebijakan publik berlangsung dalam latar (*setting*) kekuasaan tertentu. Dalam konteks ini, berarti ada pihak yang berkuasa dan pihak yang dikuasai (Winarno, 2016).

Pemerintah melakukan pelayanan publik, karena pemerintah merupakan badan publik yang diadakan tidak lain adalah untuk melayani kepentingan publik, sedangkan dalam hal layanan sipil, pemerintah setiap saat harus siap sedia memberikan layanan kepada setiap orang yang membutuhkan. Dalam realitasnya, tidak jarang yang terjadi justru sebaliknya, masyarakat pengguna layanan yang melayani dan birokrasi pemerintah sebagai pihak yang dilayani. Itulah sebabnya, dalam praktik pemerintahan acapkali menimbulkan abuse of power sehingga praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme menjadi penyakit yang sulit disembuhkan dari diri birokrasi (Kertati et al, 2023).

1.6.2 Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi merupakan salah satu tingkatan di dalam proses kebijakan publik, evaluasi adalah suatu cara untuk menilai apakah suatu kebijakan atau program itu berjalan dengan baik atau tidak. Evaluasi mempunyai definisi yang beragam, William N. Dunn (2003), memberikan arti pada istilah evaluasi bahwa: "Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan".

Pengertian di atas menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan merupakan hasil kebijakan dimana pada kenyataannya mempunyai nilai dari hasil tujuan atau sasaran kebijakan. Bagian akhir dari suatu proses kebijakan adalah evaluasi kebijakan. Menurut Lester dan Stewart yang dikutip oleh Leo Agustino (2006) bahwa evaluasi ditujukan untuk melihat sebagian-sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan. Jadi, evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik dapat meraih hasil yang diinginkan. Menurut Taliziduhu Ndraha (1989) bahwa evaluasi merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisa hasilnya. Kesimpulannya adalah perbandingan antara tujuan yang hendak dicapai dalam penyelesaian masalah dengan kejadian yang sebenarnya, sehingga dapat disimpulkan dengan analisa akhir apakah suatu kebijakan harus direvisi atau dilanjutkan. Sudarwan Danim mengemukakan definisi penilaian (*evaluating*) adalah sebagai berikut.

“Proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyatanya dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya. Ada beberapa hal yang penting diperhatikan dalam definisi tersebut, yaitu:

- a. Bahwa penilaian merupakan fungsi organik karena pelaksanaan fungsi tersebut turut menentukan mati hidupnya suatu organisasi.
- b. Bahwa penilaian itu adalah suatu proses yang berarti bahwa penilaian adalah kegiatan yang terus menerus dilakukan oleh administrasi dan manajemen.
- c. Bahwa penilaian menunjukkan jurang pemisah antara hasil pelaksanaan yang sesungguhnya dengan hasil yang seharusnya dicapai” (Danim, 2000).

Berdasarkan pendapat di atas dapat diperoleh gambaran bahwa evaluasi adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk mengukur serta membandingkan hasil-hasil pelaksanaan kegiatan yang telah dicapai dengan hasil yang seharusnya menurut rencana. Sehingga diperoleh informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan, serta dapat dilakukan perbaikan bila terjadi penyimpangan didalamnya. Menurut Muchsin (2002) evaluasi kebijakan pemerintah adalah sebagai hakim yang menentukan kebijakan yang ada telah sukses atau gagal mencapai tujuan dan dampak-dampaknya. Evaluasi kebijakan pemerintah dapat

dikatakan sebagai dasar apakah kebijakan yang ada layak untuk dilanjutkan, direvisi atau bahkan dihentikan sama sekali

Pengukuran evaluasi kebijakan publik secara umum mengacu pada empat indikator utama, yaitu: (1) indikator input, (2) indikator process, (3) indikator output dan (4) indikator outcome. Adapun penjelasan masing-masing indikator adalah sebagai berikut:

- a. Indikator input berfokus pada penilaian ketersediaan serta kecukupan sumber daya pendukung dan bahan dasar yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan. Indikator ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, serta sarana dan prasarana pendukung lainnya yang digunakan untuk menunjang implementasi kebijakan publik.
- b. Indikator proses berfokus pada penilaian bagaimana kebijakan diimplementasikan dan ditransformasikan ke dalam bentuk pelayanan yang diberikan secara langsung kepada masyarakat pengguna layanan. Indikator ini mencakup aspek efektivitas dan efisiensi dari mekanisme, prosedur, serta metode yang digunakan dalam pelaksanaan kebijakan publik.
- c. Indikator output berfokus pada penilaian terhadap hasil atau produk layanan yang dihasilkan dari pelaksanaan kebijakan publik. Output dapat berupa jumlah layanan yang diselesaikan, dokumen yang diterbitkan, atau sasaran kebijakan yang berhasil dijangkau dalam periode tertentu.
- d. Indikator outcome berfokus pada penilaian terhadap hasil lanjutan atau manfaat yang dirasakan oleh masyarakat pengguna layanan atau pihak-pihak yang terdampak oleh kebijakan. Indikator ini menekankan pada perubahan kondisi, persepsi, atau tingkat kepuasan masyarakat sebagai akibat dari pelaksanaan kebijakan tersebut.

Indikator	Fokus Penelitian
Input	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apakah sumber daya pendukung dan bahan-bahan dasar yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan? 2. Berapakah SDM (sumber daya), uang atau infrastruktur pendukung lain yang diperlukan?
Proses	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimanakah sebuah kebijakan ditransformasikan dalam bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat pengguna layanan? 2. Bagaimanakah efektivitas dan efisiensi dari metode/cara yang dipakai untuk melaksanakan kebijakan publik tersebut?
Output	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apakah hasil atau produk yang dihasilkan sebuah kebijakan publik? 2. Berapa orang yang berhasil mengikuti program/kebijakan tersebut?
Outcome	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apakah dampak yang diterima oleh masyarakat pengguna layanan luas atau pihak yang terkena kebijakan? 2. Berapa banyak dampak positif yang dihasilkan? 3. Adakah dampak negatifnya? Seberapa seriuskah?

Tabel 1.3 Indikator Evaluasi Kebijakan Publik
(Sumber: Badjuri & Yuwono (2002))

Mengevaluasi suatu program atau kebijakan publik diperlukan adanya kriteria yang jelas dan terukur untuk menilai tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan tersebut. Kriteria evaluasi berfungsi sebagai pedoman dalam mengumpulkan, menganalisis, dan menafsirkan data sehingga hasil evaluasi dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Dalam konteks evaluasi kinerja kebijakan publik, kriteria evaluasi digunakan untuk menilai sejauh mana kebijakan mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan serta memberikan manfaat bagi masyarakat sebagai sasaran kebijakan. Berkaitan dengan kinerja kebijakan dalam menghasilkan informasi, William N. Dunn mengemukakan beberapa kriteria evaluasi kebijakan yang dapat digunakan sebagai dasar analisis, yaitu sebagai berikut:

Tipe Kriteria	Pertanyaan
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok tertentu?
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?

Tabel 1.4 Kriteria Keberhasilan Kebijakan Publik
(Sumber: Badjuri & Yuwono (2002))

Kriteria-kriteria di atas merupakan tolak ukur atau indikator dari evaluasi kebijakan publik. Dikarenakan penelitian ini menggunakan metode kualitatif maka pembahasan dalam penelitian ini berhubungan dengan pertanyaan yang dirumuskan oleh William N. Dunn untuk setiap kriterianya. Sedangkan untuk ilustrasi dilihat dari tabel di atas pembahasannya lebih kepada metode kuantitatif. Untuk lebih jelasnya setiap indikator tersebut akan dijelaskan sebagai berikut.

a. Efektivitas

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Semakin besar pencapaian tujuan-tujuan organisasi semakin besar efektivitas. Apabila pencapaian tujuan-tujuan dari organisasi semakin besar, maka semakin besar pula efektivitasnya. Pengertian tersebut

dapat disimpulkan adanya pencapaian tujuan yang besar dari organisasi, maka makin besar pula hasil yang akan dicapai dari tujuan-tujuan tersebut. William N. Dunn menyatakan bahwa: "Efektivitas (effectiveness) berkenaan dengan apakah suatu alternative mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneternya".

Apabila setelah pelaksanaan kegiatan kebijakan publik ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat pengguna layanan, maka dapat dikatakan bahwa suatu kegiatan kebijakan tersebut telah gagal, tetapi adakalanya suatu kebijakan publik hasilnya tidak langsung efektif dalam jangka pendek, akan tetapi setelah melalui proses tertentu. Menurut pendapat Mahmudi (2005) efektivitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan. Ditinjau dari segi pengertian efektivitas usaha tersebut, maka dapat diartikan bahwa efektivitas adalah sejauhmana dapat mencapai tujuan pada waktu yang tepat dalam pelaksanaan tugas pokok, kualitas produk yang dihasilkan dan perkembangan. Pendapat lain juga dinyatakan oleh Susanto yaitu efektivitas merupakan daya pesan untuk mempengaruhi atau tingkat kemampuan pesan-pesan untuk mempengaruhi.¹⁹ Berdasarkan definisi tersebut, peneliti beranggapan bahwa efektivitas bisa tercipta jika pesan yang disampaikan dapat mempengaruhi khalayak yang diterpanya.

Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka ukuran efektivitas merupakan suatu standar akan terpenuhinya mengenai sasaran dan tujuan yang akan dicapai. Selain itu, menunjukkan pada tingkat sejauh mana organisasi, program/kegiatan melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal.

b. Efisiensi

Efektivitas dan efisiensi sangatlah berhubungan. Apabila kita berbicara tentang efisiensi bilamana kita membayangkan hal

penggunaan sumber daya (*resources*) kita secara optimum untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Maksudnya adalah efisiensi akan terjadi jika penggunaan sumber daya diberdayakan secara optimum sehingga suatu tujuan akan tercapai. William N. Dunn berpendapat bahwa: “Efisiensi (*efficiency*) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien”. Apabila sasaran yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan publik ternyata sangat sederhana sedangkan biaya yang dikeluarkan melalui proses kebijakan terlampau besar dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Ini berarti kegiatan kebijakan telah melakukan pemborosan dan tidak layak untuk dilaksanakan.

c. Kecukupan

Kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. William N. Dunn mengemukakan bahwa kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi. Sebelum suatu produk kebijakan disahkan dan dilaksanakan harus ada analisis kesesuaian metode yang akan dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai, apakah caranya sudah benar atau menyalahi aturan atau teknis pelaksanaannya yang benar.

d. Perataan

Perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik. William N. Dunn menyatakan bahwa

kriteria kesamaan (*equity*) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat pengguna layanan. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya-manfaat merata. Kunci dari perataan yaitu keadilan atau kewajaran.

Formulasi dari Rawls berupaya menyediakan landasan terhadap konsep keadilan, tetapi kelemahannya adalah pengabaian pada konflik. Pertanyaan menyangkut perataan, kewajaran, dan keadilan bersifat politis cara-cara tersebut tidak dapat menggantikan proses politik, berarti cara-cara di atas tidak dapat dijadikan patokan untuk penilaian dalam kriteria perataan. Berikut menurut William N. Dunn: "Pertanyaan menyangkut perataan, kewajaran, dan keadilan bersifat politis; dimana pilihan tersebut dipengaruhi oleh proses distribusi dan legitimasi kekuasaan dalam masyarakat pengguna layanan. Walaupun teori ekonomi dan filsafat moral dapat memperbaiki kapasitas kita untuk menilai secara kritis kriteria kesamaan, kriteria-kriteria tersebut tidak dapat menggantikan proses politik".

Pelaksanaan kebijakan haruslah bersifat adil dalam arti semua sektor dan dari segi lapisan masyarakat pengguna layanan harus sama-sama dapat menikmati hasil kebijakan. Karena pelayanan publik merupakan pelayanan dari birokrasi untuk masyarakat pengguna layanan dalam memenuhi kegiatan masyarakat pengguna layanan baik secara langsung maupun tidak langsung. Pelayanan publik sendiri menghasilkan jasa publik.

e. Responsivitas

Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Menurut William N. Dunn menyatakan bahwa responsivitas (*responsiveness*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai

kelompok-kelompok masyarakat pengguna layanan tertentu. Suatu keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat pengguna layanan yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika suatu kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat pengguna layanan setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk yang positif berupa dukungan ataupun wujud yang negatif berupa penolakan. Oleh karena itu, kriteria responsivitas cerminan nyata kebutuhan, preferensi dan nilai dari kelompok-kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan.

f. Ketepatan

Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. William N. Dunn menyatakan bahwa kelayakan (*appropriateness*) adalah "Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut".

Artinya ketepatan dapat diisi oleh indikator keberhasilan kebijakan lainnya (bila ada). Misalnya dampak lain yang tidak mampu diprediksi sebelumnya baik dampak tak terduga secara positif maupun negatif atau dimungkinkan alternatif lain yang dirasakan lebih baik dari suatu pelaksanaan kebijakan sehingga kebijakan bisa lebih dapat bergerak secara lebih dinamis.

Menurut Hamdi dalam Suntoro dan Hariri dari segi waktunya evaluasi kebijakan dibedakan atas evaluasi kebijakan formatif dan evaluasi kebijakan sumatif. Evaluasi kebijakan formatif adalah evaluasi kebijakan yang dilakukan terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan dan fokus pada penilaian tentang seberapa efektif suatu kebijakan dilaksanakan.

1.6.3 Efektivitas Kebijakan Publik

Konsep efektivitas telah banyak dikemukakan oleh para ahli, salah satunya Hubert Graf dan Smulders sebagaimana dikutip oleh Lele (2016), yang memandang efektivitas sebagai salah satu nilai utama dalam kategori *good governance*, yaitu *performing governance*. Selain *performing governance*, terdapat dua kategori *good governance* lainnya, yaitu *responsive governance* yang mencakup partisipasi, transparansi, legitimasi, dan akuntabilitas, serta *proper governance* yang meliputi integritas, keadilan, kesetaraan, dan kepatuhan terhadap hukum. Dengan demikian, efektivitas tidak hanya berkaitan dengan pencapaian hasil, tetapi juga mencerminkan kualitas tata kelola pemerintahan dalam melaksanakan kebijakan publik.

Efektivitas juga merupakan salah satu kriteria keputusan yang digunakan untuk menilai dan merekomendasikan pemecahan masalah kebijakan publik. Selain efektivitas, terdapat lima tipe utama kriteria keputusan lainnya, yaitu efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas, dan kelayakan (Poister dalam Dunn, 1998). Penggunaan berbagai kriteria tersebut menunjukkan bahwa efektivitas harus dipahami secara komprehensif dan dikaitkan dengan dimensi kebijakan lainnya agar evaluasi kebijakan dapat dilakukan secara utuh.

Menurut William N. Dunn (1998) efektivitas diartikan sebagai sejauh mana suatu alternatif tindakan mampu mencapai hasil atau tujuan yang telah ditetapkan, yang berkaitan dengan aspek rasionalitas teknis dan umumnya diukur melalui unit produk atau layanan yang dihasilkan. Dalam konteks kebijakan publik, efektivitas diukur berdasarkan tingkat keberhasilan pencapaian tujuan dan sasaran yang telah dirumuskan dalam kebijakan. Oleh karena itu, penilaian efektivitas tidak hanya berfokus pada hasil akhir, tetapi juga mempertimbangkan kesesuaian antara tujuan kebijakan dan realisasi pelaksanaannya.

Efektivitas kebijakan publik merupakan salah satu dimensi utama pembentuk kinerja kebijakan yang menitikberatkan pada pencapaian tujuan kebijakan. Konseptualisasi efektivitas didasarkan pada adanya hubungan yang erat antara tujuan kebijakan dan hasil yang dicapai. Oberthur dan Groen (2015) menyatakan bahwa kerangka penilaian efektivitas mencakup tiga komponen utama, yaitu input yang berkaitan dengan kualitas perumusan tujuan kebijakan, proses yang

mencerminkan tata kelola kebijakan seperti keterlibatan aktor, komunikasi, serta posisi kebijakan dalam konstelasi kekuasaan dan kepentingan, serta outcome yang menunjukkan tingkat pencapaian tujuan sebagaimana ditetapkan.

Keseluruhan proses kebijakan publik baru dapat diimplementasikan secara efektif apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah dirumuskan secara jelas, program telah dirancang secara sistematis, serta dukungan anggaran telah dialokasikan secara memadai. Selain itu, efektivitas kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh perilaku para pelaksana kebijakan dan lingkungan (*environment*) yang saling berinteraksi. Hal ini menunjukkan bahwa proses kebijakan bersifat dialektis, di mana dimensi objektif dan subjektif dalam perumusan kebijakan tidak dapat dipisahkan dari praktik empirisnya (Yulianto Kadji, 2015). Dengan demikian, efektivitas kebijakan publik harus dipahami sebagai hasil dari interaksi antara perumusan kebijakan yang rasional, pelaksanaan yang konsisten, serta konteks lingkungan yang mendukung.

1.7 PELAYANAN PUBLIK

1.7.1 Standar Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pelayanan publik tidak dapat dilepaskan dari keberadaan standar pelayanan yang jelas dan terukur. Standar pelayanan tersebut berfungsi sebagai tolak ukur kualitas pelayanan sekaligus pedoman bagi penyelenggara pelayanan publik dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan. Selain itu, standar pelayanan juga menjadi acuan bagi masyarakat pengguna layanan dalam memenuhi dan memperoleh hak serta kebutuhan dasarnya secara adil dan transparan (Tirajoh, 2019). Dalam konteks evaluasi kebijakan publik, standar pelayanan memiliki peran strategis karena menjadi jembatan antara tujuan kebijakan dan praktik pelayanan di lapangan. Dengan adanya standar pelayanan, efektivitas kebijakan dapat diukur secara lebih objektif, yaitu melalui kesesuaian antara ketentuan kebijakan dengan proses dan hasil pelayanan yang diterima oleh masyarakat pengguna layanan.

Standar pelayanan merupakan tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan publik sekaligus acuan dalam menilai kualitas pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara

kepada masyarakat pengguna layanan. Standar ini mencerminkan kewajiban dan janji penyelenggara pelayanan dalam mewujudkan pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan teratur. Selain itu, keberadaan standar pelayanan juga diperlukan dalam menilai efektivitas pelayanan serta mengukur tingkat kepuasan masyarakat pengguna layanan ketika mengakses pelayanan publik yang diselenggarakan. Hasil penilaian terhadap standar pelayanan tersebut selanjutnya dapat dijadikan landasan dalam melakukan perbaikan dan peningkatan kualitas pelayanan, sehingga penyelenggaraan pelayanan publik ke depan menjadi semakin berkualitas, mudah diakses, cepat, terjangkau, dan terukur secara objektif.

Standar pelayanan publik tidak hanya berfungsi sebagai pedoman normatif, tetapi juga memiliki komponen-komponen yang harus dipenuhi secara sistematis. Terdapat beberapa komponen yang terkandung dalam standar pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Bab V Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Seluruh komponen tersebut wajib disusun, ditetapkan, dan diterapkan oleh penyelenggara pelayanan publik agar dapat diketahui dan dipahami secara luas oleh masyarakat pengguna layanan. Keterbukaan terhadap komponen standar pelayanan ini menjadi penting karena memungkinkan masyarakat untuk mengetahui hak dan kewajiban mereka, sekaligus menjadi dasar dalam menilai kinerja dan efektivitas pelayanan yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah.

Berikut ini komponen wajib standar pelayanan yang harus ada pada unit pelayanan publik:

1. Dasar Hukum

Dasar hukum yang dimaksud adalah peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar serta acuan penyelenggaraan pelayanan. Dalam konteks administrasi publik, dasar hukum adalah pondasi penting untuk memastikan bahwa semua penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan penggunaan anggaran berjalan sesuai aturan. Tanpa dasar hukum, proses administrasi negara tidak memiliki legitimasi dan berpotensi menimbulkan penyimpangan. Dasar hukum berfungsi sebagai pedoman, pembatas kewenangan, alat pengendali, serta pemberi kepastian hukum dalam pelaksanaan tugas pemerintahan.

2. Persyaratan

Syarat yang ditentukan setiap penyelenggara pelayanan tentu berbeda pada setiap instansi dan setiap produk pelayanan. Hal yang perlu dipertimbangkan dalam menyusun persyaratan adalah efektivitas dan efisiensinya. Artinya, indikator ini tidak mempersulit pengguna layanan namun juga segaris dengan dasar hukum yang ada. Melalui cara ini, pengguna layanan memperoleh kejelasan, sementara penyelenggara layanan bisa meminimalisasi penjelasan verbal kepada penggunanya.

3. Sistem Mekanisme dan Prosedur

Sistem mekanisme dan prosedur merupakan rangkaian proses pelayanan yang disusun secara jelas dan pasti, yang berbentuk sebuah bagan dan secara tegas menggambarkan tata cara yang harus ditempuh pengguna untuk memperoleh layanan. Selain itu, Bagan Alur mesti sederhana, tidak berbelit, mudah dipahami, dan dilaksanakan. Sebaiknya disusun dalam bentuk *flow chart* yang dipampang di ruang layanan. Dengan pemenuhan unsur ini, pengguna pelayanan memperoleh kepastian dan kejelasan alur layanan.

4. Jangka Waktu Layanan

Jangka waktu layanan merupakan tenggat waktu yang ditetapkan oleh penyelenggara layanan sejak diterimanya permohonan hingga diserahkannya hasil pelayanan kepada masyarakat pengguna layanan. Kepastian mengenai jangka waktu pelayanan menjadi aspek krusial karena memberikan rasa aman dan ketenangan bagi masyarakat dalam menjalani setiap tahapan pelayanan yang dilalui. Jangka waktu layanan mencakup seluruh tahapan pelayanan, yaitu penerimaan permohonan, verifikasi, proses administrasi atau teknis, penyelesaian, hingga penyerahan hasil layanan kepada pengguna. Dalam konteks hukum administrasi publik, jangka waktu layanan merupakan standar yang wajib ditetapkan, diumumkan, dan dipatuhi oleh setiap instansi penyelenggara pelayanan publik sebagai wujud profesionalisme dan komitmen terhadap pelayanan prima. Selain itu, kepatuhan terhadap jangka waktu layanan juga berfungsi sebagai instrumen evaluasi

kinerja aparatur dalam menyelesaikan pelayanan secara cepat, tepat, dan efisien.

5. Biaya atau Tarif

Biaya atau tarif dalam pelayanan publik merupakan sejumlah uang yang wajib dibayarkan masyarakat kepada penyelenggara layanan untuk memperoleh suatu pelayanan sesuai ketentuan yang berlaku. Ketidakjelasan informasi biaya seringkali menimbulkan masalah. Pengguna sering dihadapkan pada kebingungan pada jumlah rupiah yang harus mereka keluarkan. Artinya, untuk mencegah potensi terjadinya pungutan tidak resmi, penyelenggara negara wajib memampang besaran biaya/tarif yang harus dikeluarkan penerima pelayanan publik.

6. Produk Pelayanan

Produk pelayanan adalah hasil akhir atau keluaran (output) yang diberikan oleh instansi/organisasi kepada masyarakat sebagai bentuk pemenuhan kebutuhan, hak, atau permintaan masyarakat terhadap layanan tertentu. Informasi mengenai produk pelayanan perlu diketahui pengguna. Penyelenggara wajib mempublikasikan aneka produk layanan yang ada. Melalui publikasi tersebut, pengguna bisa melihat seluruh produk pelayanan yang disediakan penyelenggara, sehingga kelangsungan pelaksanaan layanan publik yang berkualitas dapat tercipta dan senantiasa terjaga. Dalam pelayanan publik, produk pelayanan menjadi aspek utama yang dinilai masyarakat karena menunjukkan hasil nyata dari proses pelayanan yang dijalankan oleh penyelenggara layanan.

7. Sarana, Prasarana dan Fasilitas

Sarana, prasarana, dan fasilitas merupakan indikator penting dalam kualitas pelayanan publik. Ketiganya memastikan bahwa pelayanan dapat berlangsung efektif, efisien, nyaman, aman, dan inklusif. Sebuah unit pelayanan yang berkualitas mesti ditopang dengan adanya sarana dan prasarana yang memadai. Kondisi ini perlu tercipta agar pengguna mendapatkan rasa nyaman saat mengakses pelayanannya.

8. Kompetensi Pelaksana

Kompetensi pelaksana Adalah kemampuan, keterampilan, pengetahuan, dan sikap profesional yang harus dimiliki oleh aparatur

atau pegawai yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kompetensi ini menentukan kualitas pelayanan, kecepatan proses, ketepatan keputusan, serta tingkat kepuasan masyarakat. Dalam pelayanan publik, pelaksana adalah orang yang berhadapan langsung dengan masyarakat pengguna layanan, sehingga kompetensinya menjadi faktor penentu berhasil atau tidaknya penyelenggaraan pelayanan.

9. Pengawasan Internal

Pengawasan internal adalah proses sistematis yang dilakukan oleh organisasi untuk memastikan bahwa seluruh kegiatan operasional, pengguna anggaran, dan penyelenggaraan layanan publik berjalan sesuai dengan tujuan, standar, dan peraturan yang berlaku. Pengawasan ini dilakukan oleh unit atau pihak yang berada dalam organisasi, sehingga bersifat internal. Dalam konteks sektor publik, pengawasan internal merupakan instrument penting dalam menciptakan pemerintahan yang efektif, transparan, akuntabel, dan bebas dari penyimpangan. Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana yang mencakup dua jenis, yaitu pengawasan melekat dan pengawasan fungsional.

10. Evaluasi Kinerja Pelaksanaan

Evaluasi kinerja pelaksanaan adalah proses penilaian terhadap sejauh mana suatu program, kebijakan, atau kegiatan organisasi publik telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, prosedur, standar, serta target yang telah ditetapkan. Evaluasi kinerja pelaksanaan berfungsi untuk memastikan bahwa aktivitas operasional berjalan efektif, efisien, dan sesuai ketentuan. Dalam pelaksanaan evaluasi kinerja pelaksanaan, organisasi dapat menggunakan metode-metode penilaian yang dianggap paling sesuai dengan kebutuhan organisasi (Rohman & Larasati, 2020).

Komponen standar pelayanan publik ini didesain untuk memberikan akses informasi seluas-luasnya kepada publik sehingga masyarakat pengguna layanan dimudahkan menjangkau pelayanan dasar yang mengarah kepada kesejahteraan masyarakat pengguna layanan. Di samping itu, dengan terpenuhinya standar pelayanan tersebut, dapat meminimalisir tindakan-tindakan maladminsitrasi seperti

pungutan liar, penyimpangan prosedur, penundaan berlarut dan sebagainya yang merupakan celah terjadinya tindakan korupsi. Dengan adanya standar pelayanan publik dapat memberikan keterbukaan akses informasi kepada masyarakat pengguna layanan sehingga dalam sebuah pelayanan baik persyaratan, prosedur, biaya dan jangka waktu dapat diukur dan diketahui masyarakat pengguna layanan tanpa mengalami kebingungan serta menuntut pengawasan masyarakat pengguna layanan dalam penyelenggaraannya. Dengan terpenuhinya standar pelayanan publik tersebut, harapannya adalah mewujudkan Indonesia menjadi negara sejahtera (*welfare state*) yang dapat memenuhi kebutuhan dasar sebagai bentuk mekanisme pemerataan terhadap kesenjangan yang ada (Kemenkeu dalam Lawiya et al, 2023).

1.7.2 Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas pelayanan publik merupakan usaha untuk memenuhi segala sesuatu yang berhubungan dengan produksi, jasa, manusia, proses, lingkungan, dan yang menjadi kebutuhan serta keinginan konsumen baik itu berupa barang dan jasa yang diharapkan dapat memenuhi harapan dan kepuasan masyarakat pengguna layanan sebagai pelanggan. Kualitas pelayanan publik secara umum harus memenuhi harapan-harapan masyarakat pengguna layanan dan memuaskan kebutuhan mereka. Namun, meskipun definisi ini berorientasi pada pengguna layanan, bukan berarti bahwa dalam menentukan kualitas pelayanan penyedia jasa pelayanan harus menuruti semua keinginan konsumen. Kualitas pelayanan publik dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi pengguna layanan atas pelayanan yang mereka terima dengan pelayanan yang sesungguhnya mereka harapkan (Suryantoro & Kusdyana, 2020).

Kualitas pelayanan publik (*quality of public services*) telah menjadi faktor yang menentukan dalam menjaga keberlangsungan suatu organisasi birokrasi pemerintah. Kepuasan masyarakat pengguna layanan sangat dipengaruhi oleh bagaimana cara atau perilaku petugas dalam memberikan pelayanan. Oleh karena itu, aparatur pemerintah hendaknya memperhatikan dimensi-dimensi diatas untuk menciptakan kepuasan masyarakat pengguna layanan. Perubahan paradigma pelayanan harus diikuti dengan perubahan kultur, sikap, dan perilaku aparatur pemerintah selaku pelayan masyarakat pengguna layanan.

Pelayanan tidak hanya sebagai wacana saja tetapi dengan sepenuh hati diimplementasikan dalam perilaku melayani sehari-hari (Dwimawanti, 2004).

Kualitas pelayanan publik bisa dikatakan berkualitas ataupun tidak berkualitas sebenarnya tergantung pada penilaian dari pelayanan yang diberikan. Menurut Parasuraman dalam Hardiyansyah (2011), Penilaian kualitas pelayanan sebagai suatu pertimbangan global atau sikap yang berhubungan dengan keunggulan (*superiority*) dari suatu pelayanan. Penilaian kualitas pelayanan sama dengan sikap individu secara umum terhadap kinerja perusahaan. Selanjutnya, ditambahkan bahwa penilaian kualitas pelayanan adalah tingkat dan arah perbedaan antara harapan dan persepsi pelanggan.

Kualitas pelayanan publik merupakan kunci terciptanya pemerintahan yang efektif dan dipercaya masyarakat. Pelayanan yang berkualitas harus transparan, cepat, akuntabel, mudah diakses, dan berorientasi pada kepuasan masyarakat. Peningkatan kualitas pelayanan publik menjadi langkah penting dalam mendukung pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Upaya peningkatan kualitas pelayanan publik bukan hanya tanggung jawab pemerintah, melainkan juga masyarakat sebagai pengguna layanan. Ketika kedua pihak bekerja sama, pelayanan publik dapat menjadi lebih mudah, cepat, transparan, dan memuaskan, sehingga pada akhirnya meningkatkan kesejahteraan dan kepercayaan masyarakat terhadap negara (Suryantoro & Kusdyana, 2020).

Kualitas pelayanan publik juga dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para pelanggan (masyarakat pengguna layanan) atas pelayanan yang sesungguhnya mereka inginkan, apabila pelayanan dalam prakteknya yang diterima oleh masyarakat pengguna layanan sama dengan harapan atau keinginan mereka maka pelayanan tersebut dikatakan sudah memuaskan. Terciptanya kepuasan pelanggan dapat memberikan berbagai manfaat, seperti:

1. Hubungan antara pelanggan dan pemberi layanan menjadi harmonis, sehingga memberikan dasar yang baik bagi terciptanya loyalitas pelanggan.
2. Membentuk suatu rekomendasi dari mulut ke mulut (*word of mouth*) yang menguntungkan bagi pemberi layanan.

3. Reputasi pelayanan publik akan semakin baik dimata pelanggan.
4. Sebagai upaya peningkatan kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat pengguna layanan dan sebagai acuan pengembangan penyusunan standar pelayanan. Penyedia layanan, pelanggan atau *stakeholder* dalam kegiatan pelayanan akan memiliki acuan tentang bentuk, alasan, waktu, tempat dan proses pelayanan yang seharusnya (Adhythya, 2020).

Dalam rangka menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah, perlu ada kriteria/faktor kualitas pelayanan publik yang sudah dibahas sebelumnya untuk menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk, berkualitas atau tidak. Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri publik *accountability*, dimana setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. Kualitas pelayanan akan sangat sulit untuk dinilai tanpa melibatkan peran masyarakat pengguna layanan sebagai penerima pelayanan dari aparat pelaksana pelayanan (Adhythya, 2020).

Pemerintah sebagai penyedia jasa (*service provider*) bagi masyarakat pengguna layanan dituntut untuk memberikan pelayanan yang berkualitas. Apalagi pada era otonomi daerah kualitas dari pelayanan aparatur pemerintah akan semakin ditantang untuk lebih optimal, kompeten dan mampu menjawab tuntutan yang semakin tinggi dari masyarakat pengguna layanan, baik dari segi kuantitas maupun dari segi kualitas. Hal tersebut dapat diketahui dari 10 dimensi kualitas pelayanan publik yang menjadi landasan serta tolak ukur dalam memberikan kepuasan pada masyarakat pengguna layanan yaitu: *realibility, responsiveness, competence, access, courtesy, communication, credibility, security, understanding/knowing the customer, tangible* (Agusta & Jaya, 2017).

1.7.3 Efektivitas Pelayanan Publik

Efektivitas berasal dari kata efektif yang berarti terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki dalam suatu perbuatan (Ensiklopedi Administrasi, 1989). Efektif dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti dapat membawa hasil, berhasil guna. Sedangkan menurut Handoko (1993) efektivitas adalah kemampuan untuk memilih tujuan yang tepat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Efektivitas pelayanan publik merupakan salah satu indikator penting dalam menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memenuhi kebutuhan masyarakat pengguna layanan akan pelayanan yang cepat, tepat, dan berkualitas. Pemerintah sebagai penyedia layanan publik berkewajiban memastikan bahwa setiap layanan dapat diperoleh masyarakat pengguna layanan secara mudah dan memuaskan, sesuai prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) (Tjiptono, 2014).

Di tengah meningkatnya tuntutan masyarakat pengguna layanan terhadap kualitas layanan, efektivitas menjadi faktor kunci agar proses pelayanan tidak hanya berjalan, tetapi benar-benar mencapai sasaran. Efektivitas pelayanan publik mencerminkan sejauh mana suatu layanan mampu memenuhi tujuan yang telah ditetapkan, baik dalam hal output maupun outcome. Karena itu, pemahaman mengenai efektivitas pelayanan publik penting dalam upaya meningkatkan kualitas layanan pemerintah dan membangun kepercayaan publik (Zeithaml, & Berry 1985).

Richard M. Steers (1995) mengemukakan bahwa pada dasarnya cara yang terbaik untuk menentukan efektivitas adalah dengan memperhatikan konsep yang saling berhubungan yaitu:

1. Paham mengenai optimasi tujuan: efektivitas dinilai dari seberapa jauh sebuah organisasi berhasil mencapai tujuan yang layak dicapai;
2. Perspektif sistematis: tujuan mengikuti suatu daur dalam organisasi;
3. Tekanan pada segi perilaku manusia dalam susunan organisasi: bagaimana tingkah laku individu dan kelompok akhirnya dapat menyokong tercapainya tujuan organisasi.

Substansi pelayanan publik selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat pengguna layanan dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pelayanan publik ini menjadi semakin penting karena senantiasa berhubungan dengan khalayak masyarakat pengguna layanan ramai yang memiliki keanekaragaman kepentingan dan tujuan. Oleh karena itu, institusi pelayanan publik dapat dilakukan oleh pemerintah maupun non-

pemerintah. Jika pemerintah, maka organisasi birokrasi pemerintahan merupakan organisasi terdepan yang berhubungan dengan pelayanan publik. Dan jika non-pemerintah, maka dapat berbentuk organisasi partai politik, organisasi keagamaan, lembaga swadaya masyarakat maupun organisasi kemasyarakatan yang lain (Mansyur, 2013).

Dalam hubungannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi sebagai ujung tombak pelaksana pelayanan publik mencakup berbagai program-program pembangunan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah. Tetapi dalam kenyataannya, birokrasi yang dimaksud untuk melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan tersebut, seringkali diartikulasikan berbeda oleh masyarakat pengguna layanan. Birokrasi di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan diberi kesan adanya proses panjang dan berbelit-belit apabila masyarakat pengguna layanan menyelesaikan urusannya yang berkaitan dengan pelayanan aparatur pemerintahan. Akibatnya, birokrasi selalu mendapatkan citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan birokrasi itu sendiri. Oleh karena itu, guna menanggulangi kesan buruk birokrasi seperti itu, birokrasi perlu melakukan beberapa perubahan sikap dan perilakunya antara lain:

1. Birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat pengguna layanan; dan menghindarkan kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan. Birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, efektif dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani.
2. Birokrasi harus mau melakukan perubahan sistem dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern yakni: pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya dan ketepatan waktu.
3. Birokrasi harus memosisikan diri sebagai fasilitator pelayanan publik daripada sebagai agen pembaharu (*change of art*) pembangunan.
4. Birokrasi harus mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (*rigid*) menjadi organisasi birokrasi yang

strukturnya lebih desentralistis, inovatif, fleksibel dan responsif (Mansyur, 2013).

Dari pandangan yang telah dijelaskan diatas, dapat disimpulkan bahwa organisasi birokrasi yang mampu memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien kepada masyarakat pengguna layanan, salah satunya jika strukturnya lebih terdesentralisasi diharapkan akan lebih mudah mengantisipasi kebutuhan dan kepentingan yang diperlukan oleh masyarakat pengguna layanan, sehingga dengan cepat birokrasi dapat menyediakan pelayanannya sesuai yang diharapkan masyarakat pengguna layanan. Sedangkan dalam konteks persyaratan budaya organisasi birokrasi, perlu dipersiapkan tenaga kerja yang benar-benar memiliki kemampuan (*capability*), memiliki loyalitas kepentingan (*competency*), dan memiliki keterkaitan kepentingan (*consistency atau coherency*) (Usman, 2011).

Pelayanan publik merupakan rangkaian aktivitas yang dilakukan pemerintah atau organisasi yang diberi mandat negara untuk memenuhi kebutuhan masyarakat melalui penyediaan barang, jasa, maupun regulasi yang mengatur kehidupan warga. Menurut Sinambela (2011), pelayanan publik pada hakikatnya bertujuan menciptakan public value melalui penyelenggaraan layanan yang efektif, efisien, dan berkualitas. Pemerintah sebagai penyelenggara layanan memiliki tanggung jawab moral dan administratif untuk memastikan setiap warga memperoleh layanan secara adil tanpa diskriminasi. Oleh karena itu, pelayanan publik tidak hanya dipandang sebagai aktivitas administratif semata, tetapi juga sebagai manifestasi dari fungsi negara dalam memberikan jaminan kesejahteraan (Dwiyanto, 2015).

Konsep pelayanan publik juga dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menegaskan bahwa pelayanan merupakan serangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara. Standar pelayanan ditetapkan sebagai acuan kualitas yang wajib dipenuhi untuk menjamin kepastian dan konsistensi pelayanan. Hal ini menunjukkan bahwa negara menempatkan pelayanan publik sebagai instrumen pokok untuk memperkuat legitimasi dan kepercayaan masyarakat terhadap

pemerintah (KemenPAN-RB, 2014). Dengan demikian, pelayanan publik merupakan arena penting dalam hubungan negara–warga negara.

Secara teoritis, kualitas pelayanan publik dapat diukur melalui lima dimensi kualitas layanan sebagaimana dikemukakan oleh Parasuraman, Zeithaml, dan Berry (1988), yaitu tangibles, reliability, responsiveness, assurance, dan empathy. Dalam konteks layanan pemerintahan, dimensi tersebut digunakan sebagai tolak ukur menilai kepuasan dan persepsi masyarakat terhadap layanan yang diterima. Dwiyanto (2006) menegaskan bahwa kualitas pelayanan publik seringkali dipengaruhi oleh budaya birokrasi, kepemimpinan, dan kapasitas pegawai dalam menjalankan prosedur layanan. Oleh sebab itu, perbaikan kualitas layanan tidak dapat dilepaskan dari reformasi birokrasi.

Selain kualitas, efektivitas pelayanan publik juga menjadi aspek yang kerap digunakan untuk mengevaluasi keberhasilan suatu instansi dalam memberikan layanan. Menurut Mahmudi (2010), efektivitas layanan dapat dilihat melalui tingkat ketercapaian target, ketepatan waktu, dan kesesuaian output layanan dengan kebutuhan masyarakat pengguna layanan. Efektivitas administrasi pelayanan publik dipengaruhi oleh struktur organisasi, kompetensi aparatur, penggunaan teknologi, serta dukungan sarana prasarana. Penelitian Kartasasmita (1997) juga menegaskan bahwa efektivitas pelayanan merupakan indikator penting dari keberhasilan pembangunan administrasi publik.

Dalam perspektif administrasi negara modern, pelayanan publik telah mengalami pergeseran paradigma dari old public administration menuju new public management (NPM). Konsep NPM menekankan efisiensi, inovasi, penggunaan teknologi, serta orientasi pada kepuasan pelanggan. Osborne dan Gaebler (1992) menyebut bahwa birokrasi perlu mengadopsi prinsip-prinsip manajemen sektor privat untuk meningkatkan mutu pelayanan. Reformasi ini melahirkan berbagai inovasi layanan seperti pelayanan berbasis digital, sistem antrean elektronik, one-stop service, dan layanan berbasis aplikasi. Implementasi prinsip NPM diharapkan mampu meningkatkan aksesibilitas, akuntabilitas, dan kecepatan layanan.

Namun demikian, pelayanan publik tidak dapat sepenuhnya disamakan dengan pelayanan privat karena adanya prinsip public

interest. Menurut Denhardt dan Denhardt (2000) dalam paradigma New Public Service, tugas utama pemerintah bukanlah sekadar menjadi penyedia layanan yang efisien, tetapi menjadi fasilitator yang menjaga kepentingan publik dan mendorong kolaborasi antara negara, swasta, dan masyarakat. Dalam pandangan ini, pelayanan publik harus berorientasi pada partisipasi warga, transparansi, dan keadilan sosial. Paradigma NPS menegaskan bahwa masyarakat bukan pelanggan melainkan warga negara yang memiliki hak-hak asasi dalam layanan.

Selain itu, aspek akuntabilitas dalam pelayanan publik menjadi tuntutan utama masyarakat modern. Menurut LAN (2010), akuntabilitas mencakup kemampuan pemerintah mempertanggungjawabkan setiap keputusan, tindakan, dan penggunaan anggaran dalam penyelenggaraan pelayanan. Akuntabilitas publik dapat diwujudkan melalui penyediaan informasi yang jelas, mekanisme pengaduan, serta evaluasi kinerja yang dilakukan secara berkala. Tanpa akuntabilitas, pelayanan publik berpotensi menghasilkan penyimpangan seperti maladministrasi, diskriminasi, hingga praktik korupsi.

Transparansi juga menjadi unsur krusial yang menentukan kualitas pelayanan. Menurut UNDP (1997), transparansi merupakan prinsip yang menekankan keterbukaan informasi pada masyarakat sebagai dasar bagi terciptanya kepercayaan publik. Dalam pelayanan publik, transparansi mencakup penyampaian informasi mengenai prosedur, persyaratan, biaya, waktu penyelesaian, dan mekanisme keberatan. Publik berhak mengetahui seluruh proses tersebut agar tercipta kepastian dan perlindungan hukum. Tanpa transparansi, pelayanan rawan disalahgunakan.

Sementara itu, pemanfaatan teknologi digital telah menjadi faktor strategis dalam transformasi pelayanan publik. Menurut Indrajit (2005), digitalisasi layanan melalui e-government meningkatkan efisiensi, mempercepat akses, dan meminimalkan interaksi langsung yang berpotensi menimbulkan praktik pungli. Pemerintah telah mengembangkan berbagai bentuk pelayanan berbasis sistem elektronik, termasuk layanan administrasi kependudukan seperti KTP-el, kartu keluarga, dan akta kelahiran. Dengan pemanfaatan teknologi, pelayanan publik menjadi lebih mudah dijangkau dan akurat.

Terakhir, kualitas sumber daya manusia (SDM) birokrasi juga menjadi penentu keberhasilan pelayanan publik. Menurut Thoaha (2008), kompetensi dan integritas aparatur adalah pondasi bagi penyelenggaraan layanan yang profesional. Semakin tinggi kapasitas pegawai dalam memahami prosedur, menggunakan teknologi, dan bersikap responsif terhadap warga, semakin mudah instansi pemerintah mencapai standar pelayanan yang ditetapkan. Oleh karena itu, peningkatan kompetensi melalui pelatihan, pengawasan, dan sistem reward menjadi agenda penting dalam reformasi pelayanan publik.

Kebijakan publik memegang peran fundamental dalam menentukan arah dan kualitas pelayanan publik, termasuk pelayanan administrasi kependudukan seperti penerbitan KTP-el. Dunn (2003) menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu rangkaian tindakan yang saling terkait yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai respons terhadap suatu persoalan publik. Dalam konteks layanan kependudukan, kebijakan tersebut tidak hanya mencakup regulasi, tetapi juga struktur implementasi, standar operasional prosedur (SOP), serta mekanisme pengawasan yang bertujuan memastikan pelayanan berjalan sesuai dengan prinsip efisiensi dan akuntabilitas. Mazmanian dan Sabatier (1983) menegaskan bahwa efektivitas implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kejelasan tujuan, struktur implementor, kondisi sosial-ekonomi politik, serta komitmen aktor birokrasi yang menjalankannya.

Standar pelayanan merupakan instrumen penting yang digunakan sebagai acuan bagi setiap unit pelayanan publik. Menurut KemenPAN-RB (2017), standar pelayanan harus mencakup persyaratan, prosedur, biaya, waktu penyelesaian, produk layanan, mekanisme pengaduan, jaminan keamanan, dan evaluasi pelayanan. Dalam pelayanan administrasi kependudukan, standar pelayanan ini berfungsi sebagai bentuk kepastian hukum sekaligus upaya mencegah terjadinya penyimpangan atau praktik maladministrasi. Menurut Ratminto dan Winarsih (2013), standar layanan yang baik harus dirumuskan secara jelas, realistis, dapat diukur, dan mudah dipahami masyarakat. Tanpa standar pelayanan yang baku, kualitas layanan akan bergantung pada interpretasi personal aparatur yang berpotensi menurunkan konsistensi pelayanan.

Efektivitas pelayanan publik juga menjadi salah satu aspek krusial dalam menilai keberhasilan suatu kebijakan. Robbins (1994) mendefinisikan efektivitas organisasi sebagai kemampuan mencapai tujuan yang telah ditetapkan dengan memanfaatkan sumber daya secara optimal. Dalam ranah pelayanan publik, efektivitas tidak hanya dilihat dari tercapainya output, tetapi juga kualitas proses layanan dan kepuasan pengguna. Sedarmayanti (2010) mengungkapkan bahwa pelayanan publik yang efektif harus mampu memberikan manfaat langsung kepada masyarakat, meminimalkan waktu tunggu, menyediakan akses yang mudah, serta menghasilkan produk layanan yang akurat. Oleh karena itu, penilaian efektivitas layanan harus melibatkan berbagai indikator kinerja, termasuk standar waktu pelayanan, tingkat kesalahan dokumen, dan tingkat kepuasan masyarakat.

Pelayanan administrasi kependudukan merupakan salah satu bentuk pelayanan strategis yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan, pemerintah wajib memberikan layanan yang cepat, mudah, dan tanpa biaya dalam penerbitan dokumen seperti KTP-el, Kartu Keluarga, dan akta catatan sipil. Dalam praktiknya, penyelenggaraan layanan administrasi kependudukan di berbagai daerah masih menghadapi sejumlah tantangan, seperti keterbatasan SDM, masalah jaringan sistem informasi, tingginya beban layanan, hingga kurangnya sarana dan prasarana (Kemendagri, 2019). Hal ini menjadikan implementasi kebijakan di Dukcapil perlu dievaluasi secara berkala untuk memastikan penyelenggaraan layanan sesuai dengan standar nasional.

Teknologi informasi menjadi faktor strategis dalam memperbaiki manajemen pelayanan administrasi kependudukan. Menurut Indrajit (2005), keberhasilan e-government sangat ditentukan oleh kualitas sistem informasi, sumber daya manusia, koordinasi antarinstansi, serta komitmen politik dari pemimpin daerah. Dalam konteks layanan KTP-el, penggunaan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) dan perekaman biometrik menjadi kunci keberhasilan proses digitalisasi identitas penduduk. Namun, kegagalan sistem atau antrean yang panjang seringkali menjadi kendala yang menghambat efektivitas

pelayanan. Oleh karena itu, keberlanjutan teknologi dan keandalannya menjadi aspek penting dalam evaluasi kebijakan layanan KTP-el.

Implementasi kebijakan layanan KTP-el juga dipengaruhi oleh kualitas aparatur sebagai pelaksana kebijakan. Menurut Thoha (2008), kompetensi aparatur birokrasi meliputi pengetahuan teknis, kemampuan menggunakan sistem digital, kedisiplinan, serta sikap responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Aparatur yang kurang kompeten tidak hanya menghambat proses pelayanan tetapi juga dapat menurunkan kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan. Sebaliknya, peningkatan kapasitas aparatur melalui pelatihan teknis dan pelayanan prima dapat mewujudkan layanan yang profesional dan berorientasi kebutuhan masyarakat.

Selain itu, aspek pengawasan dan evaluasi kinerja layanan menjadi mekanisme penting untuk menjaga konsistensi implementasi kebijakan. Menurut LAN (2010), pengawasan terhadap pelayanan publik harus dilakukan melalui mekanisme internal (pengawasan atasan langsung, audit kinerja) maupun eksternal (ombudsman, masyarakat pengguna layanan). Evaluasi berkala diperlukan untuk mengidentifikasi hambatan, mengukur kualitas pelayanan, dan merumuskan strategi perbaikan yang lebih efektif. Evaluasi kebijakan yang dilakukan secara sistematis akan memberikan umpan balik yang berguna bagi pemerintah daerah dalam memperbaiki prosedur, standar waktu, serta komponen layanan lainnya.

Partisipasi masyarakat dalam proses evaluasi pelayanan publik juga menjadi elemen penting. Denhardt dan Denhardt (2000) dalam paradigma *New Public Service* menekankan bahwa pelayanan publik harus didasarkan pada kebutuhan dan harapan warga negara. Masyarakat berperan tidak hanya sebagai penerima layanan, tetapi juga sebagai aktor pengawasan sosial. Melalui penyampaian keluhan, penilaian kepuasan, dan partisipasi dalam forum konsultasi publik, masyarakat dapat memberikan kontribusi bagi peningkatan kualitas layanan. Hal ini menunjukkan pentingnya ruang komunikasi antara pemerintah dan warga untuk menciptakan pelayanan yang inklusif dan akuntabel.

Akhirnya, perbaikan kualitas pelayanan publik tidak dapat dilepaskan dari komitmen kepemimpinan daerah. Osborne dan Gaebler

(1992) menyatakan bahwa inovasi pelayanan membutuhkan pemimpin yang visioner, adaptif, dan responsif terhadap tantangan administrasi modern. Dalam konteks pelayanan KTP-el, komitmen kepala daerah dan kepala dinas menjadi faktor kunci yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, mulai dari penyediaan sarana-prasarana, reformasi birokrasi, hingga penguatan pengawasan. Komitmen tersebut akan berdampak pada peningkatan kualitas, kecepatan, dan akurasi layanan kepada masyarakat.

Konsep efektivitas dalam kebijakan publik menjadi landasan penting untuk menilai sejauh mana suatu kebijakan mampu mencapai tujuan yang telah dirumuskan. Menurut Edward III (1980), efektivitas kebijakan sangat dipengaruhi oleh empat variabel utama, yakni komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Jika keempat komponen ini berjalan secara harmonis, maka proses implementasi kebijakan dapat menghasilkan perubahan yang diharapkan. Dalam konteks pelayanan KTP-el, efektivitas kebijakan diukur dari ketercapaian target perekaman, kecepatan penerbitan KTP-el, keakuratan data penduduk, serta kepuasan pengguna layanan. Hal ini sesuai dengan pandangan Howlett dan Ramesh (2003) yang menekankan bahwa efektivitas kebijakan hanya dapat diukur jika terdapat indikator yang jelas dan dapat diamati dalam proses implementasi.

Evaluasi kebijakan publik menjadi metode ilmiah untuk mengukur keberhasilan suatu kebijakan dalam berbagai tahap implementasinya. Dunn (2003) menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan tidak hanya menilai hasil akhir (outcome), tetapi juga proses (process evaluation), dampak (impact evaluation), dan manfaat yang dirasakan masyarakat (benefit evaluation). Evaluasi kebijakan berperan untuk mengidentifikasi kesenjangan antara kebijakan yang dirumuskan dan implementasi yang terjadi di lapangan. Dalam pelayanan administrasi kependudukan, evaluasi dilakukan untuk menilai kecukupan sarana prasarana, kompetensi pegawai, efektivitas penggunaan teknologi SIAK, serta sejauh mana pelayanan yang diberikan sesuai standar pelayanan publik. Evaluasi semacam ini memberikan gambaran apakah kebijakan berjalan sesuai perencanaan atau membutuhkan revisi lebih lanjut.

Evaluasi kebijakan juga relevan dengan pandangan Wholey (1979) yang menegaskan bahwa evaluasi harus menghasilkan informasi terpercaya untuk mendukung pengambilan keputusan pemerintah. Informasi yang dihasilkan dari evaluasi dapat digunakan untuk memperbaiki struktur pelayanan, memperbarui SOP, dan meningkatkan kapasitas SDM. Oleh sebab itu, evaluasi layanan KTP-el dapat dilihat sebagai mekanisme kontrol mutu yang membantu pemerintah daerah menjaga standar layanan tetap konsisten. Hal ini penting karena layanan kependudukan bersifat wajib dan menyangkut kebutuhan dasar warga negara untuk mengakses berbagai layanan publik lainnya.

Evaluasi tidak hanya dilakukan pada akhir kebijakan, tetapi dapat dilakukan di semua tahap untuk memastikan bahwa proses kebijakan berjalan dengan baik. Evaluasi yang baik dapat menghasilkan kebijakan baru yang lebih efektif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Melalui berbagai pendekatan seperti evaluasi formatif, sumatif, dan evaluasi dampak, pemerintah dapat memahami sejauh mana kebijakan telah mencapai tujuan dan apa saja yang perlu diperbaiki (Dwiyanto, 2008).

Selain evaluasi, standar pelayanan publik menjadi elemen utama yang menentukan kualitas implementasi kebijakan. Menurut Peraturan Menteri PANRB Nomor 15 Tahun 2014, standar pelayanan merupakan tolak ukur yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan layanan dan wajib ditaati oleh pelaksana layanan. Standar tersebut terdiri atas persyaratan, sistem, prosedur, jangka waktu penyelesaian, biaya, produk layanan, fasilitasi khusus, dan mekanisme pengaduan. Penyusunan standar pelayanan harus partisipatif, melibatkan masyarakat dan pemangku kepentingan agar standar benar-benar mencerminkan kebutuhan publik (Ratminto & Winarsih, 2013). Dalam layanan KTP-el, standar pelayanan ini berfungsi memberikan kepastian kepada masyarakat terkait waktu perekaman dan pencetakan, persyaratan yang dibutuhkan, dan kualitas pelayanan yang berorientasi kepuasan warga.

Dalam kajian administrasi publik modern, efektivitas pelayanan publik tidak dapat dilepaskan dari prinsip *good governance*. UNDP (1997) menyebutkan bahwa pelayanan yang efektif harus memenuhi prinsip efisiensi, transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi. Pada layanan KTP-el, prinsip efisiensi diterjemahkan melalui penggunaan

teknologi biometrik dan sistem digital (SIAK), sedangkan prinsip transparansi diwujudkan melalui keterbukaan informasi mengenai persyaratan dan prosedur. Akuntabilitas tercermin dari kewajiban Dukcapil melaporkan kinerja layanan secara berkala, sementara partisipasi diwujudkan melalui mekanisme pengaduan masyarakat dan survei kepuasan publik. Dengan demikian, kualitas layanan tidak hanya ditentukan oleh SOP tetapi juga oleh nilai-nilai tata kelola pemerintahan yang baik.

Aspek lain yang penting dalam menilai pelayanan publik adalah kepuasan masyarakat sebagai pengguna layanan. Menurut Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1990), kepuasan masyarakat sangat dipengaruhi oleh persepsi terhadap kualitas layanan yang diterima. Dalam konteks pelayanan pemerintahan, masyarakat mengharapkan proses yang sederhana, cepat, bebas calo, dan mudah diakses. Kepuasan masyarakat menjadi indikator penting dalam evaluasi kebijakan karena mencerminkan sejauh mana implementasi kebijakan pelayanan mampu memenuhi harapan dan kebutuhan publik. Dengan kata lain, kepuasan masyarakat bertindak sebagai cermin keberhasilan pemerintah dalam menjalankan amanah pelayanan publik.

Selain kepuasan, keadilan pelayanan juga menjadi indikator penting dalam menilai suatu kebijakan. Menurut Rosenbloom (2003), pelayanan publik harus mengutamakan asas nondiskriminasi dan kesetaraan akses bagi seluruh warga negara. Dalam layanan KTP-el, keadilan pelayanan diwujudkan melalui pelayanan tanpa biaya (gratis), pelayanan yang setara untuk seluruh lapisan masyarakat, serta perlakuan yang sama bagi penyandang disabilitas dan warga yang berada di wilayah terpencil. Pelayanan yang diskriminatif atau berbelit-belit akan melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan menunjukkan kegagalan implementasi kebijakan.

Dalam konteks organisasi publik, struktur dan budaya birokrasi juga mempengaruhi efektivitas layanan. Organisasi publik harus mempertanggungjawabkan tindakan, anggaran, dan Keputusan kepada masyarakat, legislatif, dan lembaga pemeriksa. Menurut Weber (1947), birokrasi yang ideal harus memiliki hierarki yang jelas, aturan baku, dan kompetensi pegawai yang sesuai. Namun, dalam kenyataan, birokrasi sering menghadapi resistensi perubahan, minim inovasi, dan

ketergantungan pada prosedur yang kaku. Dwiyanto (2006) menegaskan bahwa reformasi birokrasi harus diarahkan untuk mendorong budaya pelayanan yang responsif, bukan hanya sekedar menjalankan prosedur formalitas. Oleh karena itu, implementasi kebijakan layanan KTP-el perlu didukung oleh birokrasi yang adaptif terhadap teknologi dan mampu bekerja berdasarkan prinsip efektivitas, bukan rutinitas administratif.

Terakhir, keberhasilan kebijakan pelayanan publik sangat ditentukan oleh dukungan anggaran dan sumber daya. Menurut Subarsono (2005), kebijakan dengan tujuan yang baik tidak akan berjalan efektif tanpa dukungan anggaran yang memadai. Dalam layanan KTP-el, dukungan anggaran diperlukan untuk pengadaan alat perekaman biometrik, pemeliharaan sistem teknologi, peningkatan kapasitas pegawai, serta penyediaan sarana pelayanan yang nyaman bagi masyarakat pengguna layanan. Kurangnya dukungan anggaran dapat menyebabkan layanan berjalan lambat, antrean panjang, dan kualitas pelayanan menurun. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu memastikan alokasi anggaran yang proporsional untuk menunjang efektivitas implementasi kebijakan layanan KTP-el.

Administrasi kependudukan merupakan elemen fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan modern karena berfungsi sebagai sistem yang menyediakan data dan identitas penduduk secara akurat dan berkelanjutan. Menurut Kurniawan (2018), administrasi kependudukan adalah rangkaian aktivitas penataan dan penertiban dokumen serta data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi kependudukan, serta pendayagunaan data untuk pelayanan publik dan perencanaan pembangunan. Administrasi kependudukan tidak hanya berfungsi sebagai instrumen hukum, tetapi juga sebagai basis statistik yang dapat digunakan pemerintah untuk merancang kebijakan secara tepat sasaran. Dalam konteks KTP-el, administrasi kependudukan bergeser menjadi sistem identitas digital yang mengintegrasikan aspek keamanan biometrik, validasi data, dan identifikasi tunggal, sehingga mampu meminimalisir tindakan pemalsuan identitas. Pandangan ini selaras dengan pendapat Nugroho (2003) yang menegaskan bahwa kebijakan administrasi kependudukan harus berbasis data yang reliabel agar

pemerintah dapat memberikan pelayanan publik yang konsisten dan efisien.

Implementasi kebijakan administrasi kependudukan di daerah tidak terlepas dari prinsip desentralisasi yang memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk menyelenggarakan pelayanan kependudukan sesuai dengan ketentuan pusat. Menurut Grindle (1980), keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh tingkat kerumitan kebijakan, kepatuhan pelaksana, sumber daya, serta kondisi politik dan sosial di daerah. Dalam penyelenggaraan KTP-el, pemerintah daerah wajib mengikuti aturan teknis dari pemerintah pusat, namun tetap berhadapan dengan dinamika lokal seperti keterbatasan anggaran, kendala jaringan, dan jumlah penduduk yang besar. Persoalan-persoalan ini sering menimbulkan variasi kualitas pelayanan antar daerah. Oleh karena itu, pemahaman mengenai implementasi kebijakan di tingkat daerah sangat penting untuk melihat penyebab ketidakefektifan layanan KTP-el di lapangan.

Selain implementasi, aspek akuntabilitas pelayanan publik memiliki posisi penting dalam menciptakan layanan yang berintegritas. Akuntabilitas merujuk pada kewajiban instansi pemerintah untuk menjelaskan proses dan hasil pelayanan kepada masyarakat pengguna layanan sebagai bentuk pertanggungjawaban publik. Denhardt & Denhardt (2003) melalui paradigma New Public Service menekankan bahwa birokrasi harus melayani warga sebagai warga negara, bukan sebagai pelanggan komersial, sehingga penyelenggara pelayanan wajib menjunjung keterbukaan, kejujuran, dan tanggung jawab dalam setiap proses layanan. Dalam konteks layanan KTP-el, akuntabilitas diwujudkan melalui transparansi prosedur, kejelasan waktu penyelesaian, mekanisme pengaduan yang mudah, serta pelaporan kinerja secara terbuka. Akuntabilitas yang tidak terlaksana dengan baik sering memicu maladministrasi seperti pungutan liar, calo, atau penundaan layanan yang tidak beralasan.

Di sisi lain, teori New Public Management (NPM) memberikan perspektif yang berbeda terkait reformasi pelayanan publik. Teori ini menekankan bahwa sektor publik harus dikelola seperti sektor bisnis, dengan menonjolkan efisiensi, efektivitas, kompetisi, dan orientasi pada hasil (*results-oriented*). Teori ini berperan besar dalam reformasi

birokrasi modern dan digitalisasi layanan publik. Menurut Osborne dan Gaebler (1992), pelayanan publik perlu mengalami transformasi dengan menerapkan prinsip efisiensi sektor swasta seperti orientasi hasil, kompetisi layanan, dan inovasi teknologi. Dalam pelayanan administrasi kependudukan, konsep NPM terlihat dari penggunaan sistem berbasis jaringan seperti SIAK (Sistem Informasi Administrasi Kependudukan), aplikasi layanan online, serta sistem antrean digital yang bertujuan mempercepat proses pelayanan dan mengurangi kontak langsung antara petugas dan pengguna. Namun demikian, Denhardt (2003) mengingatkan bahwa efisiensi bukan satu-satunya indikator pelayanan publik, karena pelayanan juga harus memperhatikan nilai-nilai demokratis, kesejahteraan sosial, dan perlindungan hak-hak warga negara.

Dalam konteks pelayanan publik digital, pemanfaatan teknologi informasi menjadi faktor kunci dalam meningkatkan kecepatan dan akurasi layanan. Menurut Tapscott (1996), digitalisasi layanan memungkinkan pemerintah memberikan pelayanan yang lebih cepat, terintegrasi, dan transparan melalui pemrosesan data secara elektronik. Namun, digitalisasi juga menimbulkan tantangan baru, seperti keamanan data, gangguan jaringan, dan kesenjangan digital antara masyarakat terdidik dan masyarakat yang belum familiar dengan teknologi. Pada layanan KTP-el, ketergantungan pada jaringan pusat sering menjadi kendala ketika terjadi server down, yang menyebabkan antrean panjang dan keterlambatan pelayanan. Hal ini menunjukkan bahwa digitalisasi hanya dapat efektif jika didukung oleh infrastruktur yang stabil, SDM yang terampil, dan prosedur pemeliharaan sistem yang baik.

Lebih lanjut, pelayanan administrasi kependudukan yang efektif juga membutuhkan koordinasi antarlembaga. Menurut Agranoff dan McGuire (2001), kolaborasi antarinstansi pemerintah sangat penting untuk meningkatkan sinergi dan menghindari tumpang tindih kewenangan. Dalam ekosistem layanan KTP-el, koordinasi diperlukan antara pemerintah pusat (Kemendagri), pemerintah daerah (Dukcapil Kabupaten/Kota), kecamatan, kelurahan, dan lembaga yang memanfaatkan data seperti BPJS, bank, dan lembaga pendidikan. Minimnya koordinasi dapat menyebabkan perbedaan data, kesalahan input, atau keterlambatan sinkronisasi data pada server pusat. Dengan

demikian, kolaborasi kelembagaan menjadi faktor penentu kualitas layanan administrasi kependudukan.

Selain itu, kualitas sumber daya manusia pelaksana layanan memegang peran penting dalam menentukan efektivitas implementasi kebijakan. Menurut Siagian (1994), SDM merupakan penggerak utama birokrasi yang menentukan produktivitas dan kualitas pelayanan pemerintah. Petugas yang kompeten mampu memberikan layanan yang cepat, ramah, dan tepat prosedur, sementara petugas yang kurang terlatih berpotensi menimbulkan kesalahan data, komunikasi yang buruk, dan pelayanan yang lambat. Pelayanan KTP-el menuntut SDM yang memahami teknologi biometrik, sistem digitalisasi, serta standar pelayanan public yang berlaku. Oleh sebab itu, peningkatan kapasitas SDM melalui pelatihan dan sertifikasi menjadi kebutuhan strategis bagi Disdukcapil.

BAB II

METODE PENELITIAN

2.1 PENDEKATAN DAN JENIS PENELITIAN

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan jenis penelitian kualitatif, menurut Sugiyono. (2009) metode penelitian kualitatif dinamakan sebagai metode baru, karena popularitasnya belum lama, dinamakan metode postpositivistik karena berlandaskan pada filsafat postpositivisme. Metode ini disebut juga sebagai metode artistic, karena proses penelitian lebih bersifat seni, dan disebut sebagai metode interpretive karena data hasil penelitian lebih berkenaan dengan interpretasi terhadap data yang ditentukan di lapangan.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif karena bertujuan untuk memahami dan menggambarkan secara mendalam pelaksanaan kebijakan pelayanan publik dalam penerbitan KTP-el di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gowa. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini tidak berfokus pada pengukuran angka atau data statistik, melainkan berupaya untuk menafsirkan makna di balik fenomena sosial yang terjadi di lapangan, terutama terkait efektivitas, efisiensi, dan responsivitas kebijakan pelayanan publik. Menurut Creswell (2014), penelitian kualitatif digunakan ketika peneliti ingin mengeksplorasi suatu masalah sosial secara mendalam melalui pengumpulan data dari perspektif partisipan.

Selain itu, metode kualitatif dipilih karena sesuai dengan tujuan penelitian yang berorientasi pada evaluasi kebijakan publik. Evaluasi kebijakan membutuhkan pemahaman yang komprehensif mengenai bagaimana kebijakan dilaksanakan, hambatan yang dihadapi, serta tanggapan masyarakat pengguna layanan sebagai penerima manfaat kebijakan tersebut. Dengan menggunakan metode kualitatif, peneliti dapat menggali informasi melalui wawancara mendalam, observasi langsung, dan dokumentasi yang memungkinkan terjadinya interaksi langsung antara peneliti dengan informan. Hal ini sejalan dengan pandangan Moleong (2017) yang menyatakan bahwa penelitian kualitatif berupaya memahami fenomena secara holistik dengan cara

mendeskripsikan dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada konteks yang alamiah.

Metode kualitatif juga dianggap paling tepat karena penelitian ini berfokus pada konteks lokal, yaitu pelaksanaan pelayanan KTP-el di Kabupaten Gowa yang memiliki karakteristik, kebijakan, dan dinamika tersendiri. Melalui pendekatan ini, peneliti dapat memperoleh data yang lebih mendalam mengenai bagaimana efektivitas standar pelayanan diterapkan, bagaimana efisiensi diukur dalam praktik, serta sejauh mana responsivitas pelayanan memenuhi kebutuhan masyarakat pengguna layanan. Dengan demikian, pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti untuk menggambarkan kenyataan secara faktual dan interpretatif, sekaligus memberikan rekomendasi yang relevan bagi peningkatan kualitas pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gowa.

Metode penelitian kualitatif sering disebut metode penelitian naturalistic karena penelitiannya dilakukan pada kondisi yang alamiah, disebut juga sebagai metode ethnographi, karena pada awalnya metode ini lebih banyak digunakan untuk penelitian di bidang antropologi budaya, disebut juga sebagai metode kualitatif, karena data yang terkumpul dan analisisnya lebih bersifat kualitatif. Dalam penelitian kualitatif instrumennya adalah orang atau human instrument, yaitu peneliti itu sendiri.

2.2 LOKASI DAN WAKTU PENELITIAN

2.2.1 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat atau objek yang dijadikan sebagai sumber data dalam pelaksanaan suatu penelitian. Penentuan lokasi penelitian menjadi tahapan yang krusial dalam proses observasi, karena dengan ditetapkannya lokasi tersebut, objek serta tujuan penelitian dapat terarah dengan jelas sehingga memudahkan peneliti dalam memperoleh data yang relevan. Lokasi penelitian dapat berada pada wilayah tertentu maupun pada suatu instansi atau lembaga dalam masyarakat pengguna layanan yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang dikaji. Dalam penelitian ini, lokasi yang dipilih adalah Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gowa, Provinsi Sulawesi Selatan. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada

pertimbangan bahwa instansi tersebut merupakan tempat yang representatif untuk menggambarkan kondisi sebenarnya dari objek yang diteliti, sehingga memungkinkan peneliti memperoleh data dan informasi yang akurat sesuai dengan kebutuhan penelitian.

2.2.2 Waktu Penelitian

Waktu pelaksanaan penelitian ini dimulai sejak diterbitkannya surat izin penelitian dan berlangsung selama lima bulan. Rangkaian kegiatan penelitian meliputi tahap pengumpulan data yang dilaksanakan selama satu bulan, serta tahap pengolahan data yang juga berlangsung selama satu bulan. Pada tahap pengolahan data, peneliti melakukan penyusunan hasil penelitian dalam bentuk skripsi serta menjalani proses bimbingan dengan pembimbing akademik hingga penyusunan akhir laporan penelitian.

2.3 SUMBER DATA PENELITIAN

Menurut para ahli, sumber data dalam penelitian merupakan subjek atau pihak dari mana data dapat diperoleh untuk menjawab permasalahan penelitian. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan sumber data sekunder, yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung melalui pihak lain. Data sekunder umumnya berasal dari hasil pengolahan data primer yang telah disajikan atau dipublikasikan sebelumnya. Adapun sumber data sekunder dalam penelitian ini terdiri atas dua jenis, yaitu:

a. Data Primer

Sumber data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi, maupun dokumentasi yang kemudian diolah oleh peneliti. Data ini diperoleh melalui kegiatan yang dilaksanakan pada lokasi penelitian melalui penyebaran daftar pertanyaan yang telah dibuat sebelumnya, serta melalui dokumen, wawancara maupun observasi langsung. Data primer dalam penelitian ini adalah efektivitas standar pelayanan penerbitan KTP-el di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gowa.

b. Data Sekunder

Sumber data sekunder merupakan data yang diperoleh dari sumber data kedua setelah data primer. Data ini diperoleh

melalui kegiatan penelitian yang dilakukan terhadap bahan-bahan berupa informasi yang berhubungan dengan masalah yang penulis teliti dimana data ini banyak diperoleh melalui studi kepustakaan, jurnal terutama dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 pasal 7 ayat (4) huruf c, tentang pelayanan publik dan beberapa peraturan perundang-undangan yang perlu ditambahkan.

2.4 INFORMAN PENELITIAN

Informan dalam penelitian ini bersifat *purposive sampling* yaitu informan yang dipilih secara sengaja dengan dasar pertimbangan bahwa orang-orang yang dipilih berhubungan langsung dalam pelaksanaan Evaluasi Kebijakan Terhadap Efektivitas Standar Pelayanan Penerbitan KTP-el di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gowa tahun 2023 yang dianggap mampu mengetahui dan memiliki karakteristik-karakteristik yang dibutuhkan dalam penelitian. Adapun yang menjadi informan pada penelitian ini yaitu:

No	INFORMAN	JABATAN
1.	Edy Sucipto	Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
2.	Rachmansyah	JF Prakom Inovasi Pelayanan
3.	ST. Nurul Muchlisa Tate	Kepala Bidang Pelayanan Pendaftaran Penduduk
4.	Kusma Sunastri	Kepala Sub-Bagian Umum dan Kepegawaian
5.	Hj. Nismah	Kepala Sub-Bagian Keuangan
6.	Dra. Hj. Heny Mardiaty	Kepala Bidang Pemanfaatan Data dan Inovasi Pelayanan
7.	Hj. Hafsiah Talha	Kepala Bidang Pengelolaan Informasi Administrasi Kependudukan
8.	Hasrul	Kepala Sub-Bagian Perencanaan
9.	Muh. Fathur rahmansyah	Masyarakat pengguna layanan
10.	Rosmawati	Masyarakat pengguna layanan
11.	Megawati	Masyarakat pengguna layanan
12.	Akmal	Masyarakat pengguna layanan

Tabel 2.1 Informan Penelitian
(Sumber: Disdukcapil Kabupaten Gowa)

2.5 TEKNIK PENGUMPULAN DATA

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini, maka penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

a. Wawancara

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan langsung oleh pewawancara kepada informan, dengan jawaban-jawaban informan dijawab atau direkam. Wawancara merupakan suatu upaya mendekatkan diri kepada informan untuk memperoleh informasi dengan cara bertanya secara langsung, dengan wawancara peneliti akan mendapatkan informasi yang ingin diketahui. Pengumpulan data melalui metode wawancara dilakukan penulis secara langsung kepada pegawai Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gowa yang melakukan pelayanan di lokasi dengan cara melakukan tanya jawab. Hasil tanya jawab tersebut selanjutnya diolah dan dijadikan bahan analisis dalam penelitian ini.

b. Observasi Langsung

Observasi langsung merupakan suatu cara pengumpulan data dengan cara melakukan pencatatan secara cermat dan sistematis. Observasi harus dilakukan secara teliti dan sistematis agar hasil yang diperoleh dapat dipergunakan dengan baik. Peneliti juga harus memiliki latar belakang maupun pengetahuan yang lebih luas tentang objek penelitian berdasarkan teori dan sikap objektif. Observasi ini dilakukan oleh peneliti dengan cara mencatat informasi yang berhubungan dengan pelayanan KTP-el dengan menggunakan teknik ini peneliti dapat memahami data secara langsung dari berbagai situasi dan pandangan secara menyeluruh. Oleh karena itu, peneliti melakukan observasi langsung agar mendapatkan bukti terkait objek penelitian.

c. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi merupakan metode yang dilakukan oleh peneliti dengan menyelidiki benda-benda tertulis seperti buku-buku, majalah, dokumen, peraturan-peraturan, catatan harian, dan sebagainya. Dokumentasi ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data-data melalui visi dan misi instansi, serta bukti

berupa foto pelayanan yang dilakukan oleh pegawai instansi tersebut. Teknik ini membantu peneliti memperoleh informasi yang akurat, historis, serta mudah diakses, sepanjang peneliti mampu memilih dan menganalisis dokumen secara kritis.

2.6 ANALISIS DATA

Dalam penelitian kualitatif, data diperoleh dari berbagai macam sumber dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam (triangulasi), dan dilakukan secara terus menerus sampai datanya jenuh. Untuk menyajikan suatu data agar mudah dipahami, maka langkah-langkah analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Analysis Interactive model dari Miles dan Huberman yang membagi langkah-langkah dalam kegiatan analisis data dengan beberapa bagian yaitu: pengumpulan data (*data collection*), reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (*conclutions*).

Penelitian ini juga memanfaatkan kerangka evaluasi kebijakan input, proses, output, dan outcomes sebagai alat bantu analisis. Kerangka ini digunakan sebagai pedoman konseptual, bukan diturunkan secara langsung menjadi indikator operasional wawancara atau observasi. Hal ini sejalan dengan karakteristik penelitian kualitatif yang menekankan pemahaman mendalam terhadap proses dan konteks empiris di lapangan.

Indikator input dalam penelitian ini mencakup ketersediaan sumber daya manusia, sarana dan prasarana, anggaran, serta regulasi pendukung pelayanan administrasi kependudukan. Indikator proses berkaitan dengan pelaksanaan pelayanan, meliputi alur kerja, kepatuhan terhadap standar operasional prosedur (SOP), koordinasi antarpegawai, serta interaksi antara petugas dan masyarakat. Indikator output dipahami sebagai hasil langsung dari pelaksanaan kebijakan, seperti kelancaran penerbitan dokumen kependudukan dan ketepatan waktu pelayanan. Sementara itu, indikator outcomes merujuk pada dampak yang dirasakan masyarakat, khususnya terkait kemudahan akses layanan, kepuasan masyarakat, dan peningkatan tertib administrasi kependudukan.

Penentuan apakah pelaksanaan kebijakan dinilai efektif atau tidak efektif dalam penelitian ini tidak didasarkan pada ukuran kuantitatif tertentu, melainkan pada pola temuan kualitatif yang diperoleh dari hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi. Pelaksanaan kebijakan dinilai efektif apabila proses pelayanan berjalan sesuai ketentuan, tujuan pelayanan tercapai, serta mayoritas informan menyatakan tidak adanya hambatan yang berarti. Sebaliknya, kebijakan dinilai kurang efektif apabila ditemukan ketidaksesuaian antara aturan dan praktik di lapangan, keterbatasan sumber daya, serta keluhan masyarakat yang berulang.

Pendekatan ini sejalan dengan pandangan Dunn (2003) yang menyatakan bahwa evaluasi kebijakan bertujuan untuk menilai sejauh mana kebijakan mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Selain itu, Winarno (2012) menegaskan bahwa efektivitas kebijakan dapat dianalisis melalui kesesuaian antara perencanaan, pelaksanaan, dan hasil yang dirasakan oleh kelompok sasaran. Dengan demikian, penggunaan kerangka input–proses–output–outcomes dalam penelitian ini berfungsi untuk memperkuat analisis tematik dan meningkatkan ketajaman interpretasi data kualitatif.

a. Pengumpulan Data (*Data Collection*)

Pada tahap awal analisis, peneliti melakukan pengumpulan data yang bersumber dari hasil wawancara mendalam, observasi lapangan, serta telaah berbagai dokumen yang relevan dengan fokus penelitian. Data yang diperoleh kemudian diklasifikasikan berdasarkan kategori-kategori yang sesuai dengan rumusan masalah dan indikator penelitian. Proses pengumpulan data ini bersifat fleksibel dan berkelanjutan, sehingga peneliti dapat melakukan penajaman data melalui pencarian dan penggalian data lanjutan apabila ditemukan informasi yang belum lengkap atau membutuhkan pendalaman lebih lanjut. Dengan demikian, tahap pengumpulan data menjadi fondasi penting dalam memastikan kelengkapan dan keakuratan informasi yang digunakan dalam analisis penelitian.

b. Reduksi Data (*Data Reduction*)

Reduksi data merupakan suatu kegiatan merangkum, memilih hal-hal pokok, dan memfokuskan pada hal-hal yang

penting, Data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan memudahkan untuk melakukan pengumpulan data. Proses reduksi data dalam penelitian ini yaitu berupa catatan tertulis di lapangan yang diperoleh oleh peneliti dan hasil observasi dan wawancara dengan para pegawai di kantor Disdukcapil Kabupaten Gowa. Proses reduksi data ini terjadi secara berulang-ulang dan apabila ditemukan data yang tidak cocok, maka peneliti harus merangkum dan memilih data yang dianggap jelas serta difokuskan sesuai dengan fokus penelitian.

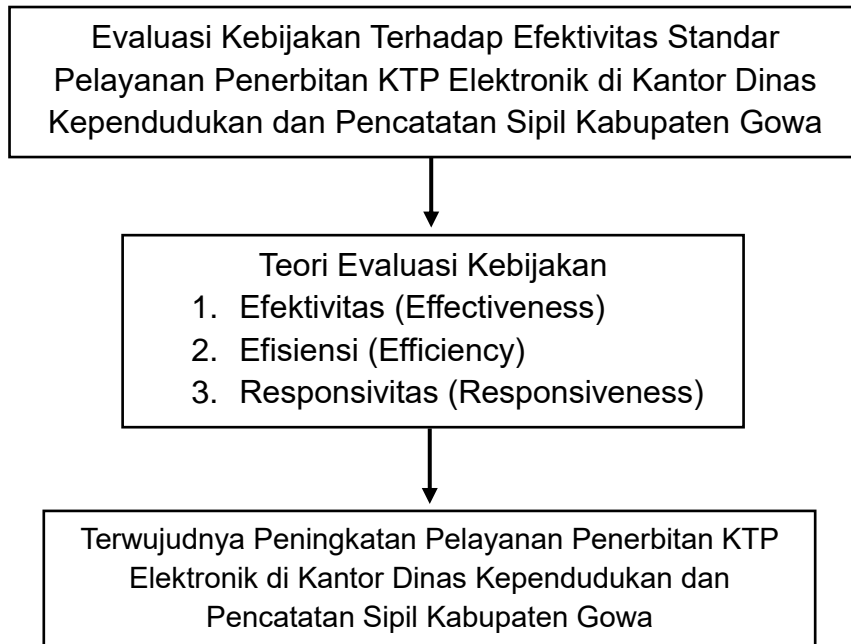
c. Penyajian Data (*Data Display*)

Penyajian data merupakan tahap lanjutan dalam analisis data kualitatif yang bertujuan untuk mengorganisasikan informasi secara sistematis sehingga memudahkan peneliti dalam memahami keseluruhan data yang telah dikumpulkan. Data disajikan dalam bentuk uraian naratif, tabel, matriks, atau bagan sesuai dengan kebutuhan analisis penelitian. Penyajian data ini memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi pola-pola, hubungan antar kategori, serta kecenderungan yang bermakna dari data penelitian. Dengan adanya penyajian data yang terstruktur, proses penarikan kesimpulan dapat dilakukan secara lebih terarah dan didukung oleh bukti empiris yang memadai, sekaligus memberikan dasar bagi peneliti dalam merumuskan tindakan atau rekomendasi yang relevan.

d. Penarikan Kesimpulan atau Verifikasi (*Conclutions*)

Penarikan kesimpulan atau verifikasi merupakan kegiatan pemikiran kembali yang melintas dalam pemikiran selama peneliti mencatat, atau suatu tinjauan ulang pada catatan-catatan lapangan atau peninjauan kembali untuk mengembangkan "kesempatan intersubjektif". Kesimpulan akhir baru ditarik setelah tidak ditemukan informasi lagi mengenai kasus yang diteliti. Kemudian kesimpulan yang telah ditarik akan diverifikasi baik dengan kerangka berpikir peneliti maupun dengan catatan lapangan yang ada hingga tercapai konsesus pada tingkat optimal berdasarkan sumber-sumber informasi maupun dengan kolega peneliti sehingga diperoleh validitas dan akuratisasinya.

2.7 KERANGKA BERPIKIR



Gambar 1.1. Kerangka Berpikir
Sumber: Diolah, 2025

Kerangka berpikir penelitian ini menggambarkan hubungan logis antara fokus penelitian, teori yang digunakan, serta hasil yang diharapkan dari pelaksanaan evaluasi kebijakan terhadap efektivitas standar pelayanan penerbitan KTP-el di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gowa. Penelitian ini dilandasi oleh pentingnya menilai sejauh mana kebijakan pelayanan publik telah berjalan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan, khususnya dalam hal peningkatan kualitas pelayanan administrasi kependudukan. Evaluasi kebijakan dilakukan untuk mengetahui keberhasilan pelaksanaan kebijakan dalam mencapai hasil yang diinginkan serta mengidentifikasi kendala yang masih dihadapi agar dapat menjadi dasar perbaikan kebijakan di masa mendatang. Menurut Dunn (2003), evaluasi kebijakan merupakan kegiatan yang bertujuan memberikan informasi yang valid dan relevan mengenai kinerja suatu kebijakan publik serta menilai sejauh mana kebijakan tersebut mampu memenuhi tujuan yang diharapkan.

Dalam penelitian ini digunakan teori evaluasi kebijakan publik dari William N. Dunn (2003) dengan tiga kriteria utama, yaitu efektivitas

(*effectiveness*), efisiensi (*efficiency*), dan responsivitas (*responsiveness*). Efektivitas mengukur sejauh mana hasil yang diharapkan telah tercapai sesuai dengan tujuan kebijakan, efisiensi menilai perbandingan antara hasil yang diperoleh dengan sumber daya yang digunakan, sedangkan responsivitas menilai sejauh mana kebijakan publik mampu menanggapi kebutuhan dan aspirasi masyarakat pengguna layanan. Hal ini sejalan dengan pandangan Mahmudi (2005) yang menyatakan bahwa efektivitas dan efisiensi merupakan tolak ukur penting dalam menilai kinerja organisasi publik, serta Sinambela (2012) yang menekankan bahwa responsivitas menjadi indikator keberhasilan pelayanan publik karena mencerminkan sejauh mana birokrasi mampu memberikan pelayanan yang cepat, tepat, dan memuaskan. Berdasarkan kerangka teori tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran menyeluruh mengenai efektivitas standar pelayanan penerbitan KTP-el di Kabupaten Gowa, serta menjadi dasar bagi peningkatan kualitas pelayanan publik yang lebih efisien, responsif, dan berorientasi pada kepuasan masyarakat pengguna layanan.