

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu yang Relevan

Penelitian terdahulu dapat dipakai sebagai bahan pertimbangan maupun acuan bagi penelitian yang dilakukan oleh penulis. Tujuannya adalah sebagai perbandingan dan memudahkan penulis saat menjalankan penelitiannya. Penelitian dahulu yang relevan pertama adalah penelitian dari Irwadi, Sufyan, SH, MH, Mukhrijal, S.IP, M.IP (2022) yang berjudul **“PENGARUH KUALITAS PELAYANAN PUBLIK DI DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL KABUPATEN PIDIE TERHADAP KEPUASAN MASYARAKAT.”** Dari hasil penelitian dan pembahasan tentang kualitas pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pidie terhadap tingkat kepuasan masyarakat, peneliti dapat menyimpulkan untuk kualitas pelayanan yang diberikan baik hal ini terlihat dari tingkat kepuasan masyarakat dalam memberikan penilaian pada 9 indikator yang menjadi tolak ukurnya keberhasilan dalam kualitas pelayanan. Adapun indikator yang menjadi tolak ukur yaitu indikator prosedur pelayanan dengan nilai rata-rata 4,19, persyaratan pelayanan nilai rata-rata 4,08, kejelasan petugas 3,99, kepastian waktu pelayanan 3,36, kecepatan pelayanan 4,03, keamanan pelayanan 4,01, tanggung jawab petugas pelayanan 3,95, kenyamanan lingkungan 4,00, kesopanan dan keramahan petugas 3,80 dan nilai rata-rata yang diperoleh dari 9 indikator tersebut yaitu 4,00 atau sangat baik.

Hambatan yang ditemui masyarakat dalam proses pembuatan kartu tanda penduduk elektronik yaitu proses pengambilan E-ktip yang membutuhkan waktu yang sangat lama bisa sampai 2 minggu lebih hal ini disebabkan oleh sarana dan prasarana yang kurang, seperti alat print e-ktip yang seharusnya ada 4 sekarang yang bisa difungsikan hanya 2 karena 2 lagi rusak sehingga mengakibatkan prosesnya sedikit lama.

Peneliti terdahulu kedua yang relevan selanjutnya yaitu penelitian Amelia Diah Agustina (2019) dengan judul “KUALITAS PELAYANAN PUBLIK DITINJAU DARI ASPEK TANGIBLE, RELIABILITY, RESPONSIVINESS, ASSURANCE, DAN EMPHATY.” Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan mengenai Kualitas Pelayanan Publik di Tempat Perekaman Data Kependudukan (TPDK) Disdukcapil Kecamatan Gunungpati dapat diambil kesimpulan sebagai berikut, (1) dalam aspek tangible (bukti fisik), dalam penampilan masih terdapat 2 pegawai yang belum memakai atribut secara lengkap, serta kenyamanan tempat pelayanan yang masih terganggu dengan banyaknya dokumen-dokumen pengguna layanan yang belum tertata rapi di meja pelayanan. (2) dalam aspek reliability (kehandalan), Standar Operating Procedure (SOP) belum dipasang di kantor sehingga mempersulit masyarakat memahami prosedur melakukan pelayanan, tidak ada papan informasi mengenai persyaratan pelayanan yang membuat masyarakat kebingungan. (3) dalam aspek resposiveness (daya tanggap) masih banyak keluhan dari pengguna layanan mengenai proses pelayanan yang kurang cepat, pegawai yang terkadang masih sangat santai dalam melakukan pelayanan sehingga menyebabkan proses layanan belum sesuai dengan yang

diharapkan masyarakat. (4) dalam aspek assurance (jaminan), sudah terdapat jaminan tepat waktu dengan memberikan bukti pengambilan produk layanan serta terdapat jaminan kepastian biaya dengan biaya gratis dalam melakukan pelayanan. (5) dalam aspek empathy (empati), pegawai pelayanan sudah sangat ramah dan sopan serta menghargai setiap pengguna layanan yang datang, dengan memberikan sapaan, senyuman serta respon yang baik.

Peneliti terdahulu ketiga yang relevan selanjutnya yaitu penelitian dari Murdiansyah Herman (2018) yang berjudul “PENGARUH PERILAKU DAN KINERJA PEGAWAI TERHADAP KUALITAS PELAYANAN PUBLIK PADA DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL KABUPATEN DAN KOTA DI PROVINSI KALIMANTAN SELATAN.” Perilaku pegawai berpengaruh secara signifikan dan dengan arah positif terhadap kinerja pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil pada Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Selatan. Berarti secara teoritis pengaruh perilaku pegawai terhadap kinerja ialah searah. Hal ini memberi makna, jika perilaku pegawai diterapkan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Selatan semakin baik (positif), maka kinerja pegawai akan semakin tinggi. Sebaliknya, jika perilaku pegawai diterapkan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Selatan kurang baik (negatif), maka kinerja pegawai semakin rendah.

Perilaku pegawai berpengaruh secara signifikan terhadap Kualitas Pelayanan Publik Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil pada Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Selatan. Berarti secara teoritis pengaruh Perilaku pegawai terhadap

kualitas pelayanan publik ialah searah. Hal ini memberi makna, jika Perilaku pegawai diterapkan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Selatan semakin baik (positif), maka kualitas pelayanan publik akan semakin tinggi. Sebaliknya, jika Perilaku pegawai terhadap kualitas pelayanan publik diterapkan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Selatan kurang baik (negatif), maka kualitas pelayanan publik semakin rendah.

Kinerja pegawai tidak berpengaruh secara signifikan terhadap Kualitas Pelayanan Publik Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil pada Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Selatan. Hal ini memberi makna, jika kinerja pegawai diterapkan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Selatan semakin baik (positif), maka kualitas pelayanan publik tidak sertamerta akan semakin tinggi. Sebaliknya, jika kinerja pegawai diterapkan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Selatan kurang baik (negatif), maka kualitas pelayanan publik tidak sertamerta semakin rendah.

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No	Peneliti Terdahulu	Persamaan Penelitian	Perbedaan Penelitian
1	Irwadi, Sufyan, SH, MH, Mukhrijal, S.IP, M.IP (2022). Pengaruh kualitas pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kab. Pidie terhadap kepuasan masyarakat.	Persamaan penelitian yaitu terletak pada pembahasan tentang kualitas pelayanan publik dan kepuasan masyarakat.	Perbedaan penelitian terletak pada fokus penelitian dan lokus penelitian. Penelitian Irwadi dkk membahas tentang kualitas pelayanan dan kepuasan masyarakat saja, sedangkan penelitian penulis berfokus pada suatu kebijakan dari GISA.
2	Amelia Diah Agustina (2019). Kualitas pelayanan public ditinjau dari aspek Tagible, Reliability, Responsiviness, Assurance, dan Emphaty.	Persamaan penelitian terletak pada pembahasan kualitas pelayanan publik pada dinas kependudukan dan pencatatan sipil dan variabel penelitian.	Perbedaan penelitian terletak pada fokus penelitian dan lokus penelitian. Penelitian Amelia Diah Agustina membahas tentang kualitas pelayanan saja, sedangkan penelitian penulis juga akan membahas Implementasi suatu kebijakan yang berada diDisdukcapil.
3	Murdiansyah Herman (2018). Pengaruh perilaku dan kinerja pegawai terhadap kualitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	Persamaan penelitian terletak pada pembahasan Kualitas Pelayanan dDinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.	Perbedaan penelitian terletak pada fokus dan lokus penelitian. Penelitian Murdiansyah Herman membahas tentang kinerja pegawai, sedangkan penelitian penulis membahas

	Kabupaten dan Kota di Provinsi Kalimantan Selatan.		Implementasi suatu kebijakan dari GISA.
--	--	--	---

Sumber: Data diolah oleh peneliti

Dari beberapa penelitian dahulu tersebut, peneliti tidak menjumpai penelitian yang berjudul sama dengan penelitian penulis yaitu “Pengaruh Implementasi Kebijakan Gerakan Indonesia Sadar Administrasi (GISA) Terhadap Kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Depok (Tahun 2021)” Tetapi, peneliti tetap mengusung sejumlah penelitian terdahulu untuk dijadikan acuan demi menambah bahan pengkajian dalam penelitian penulis.

2.2 Konsep Teori

2.2.1 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan dapat teralisasi. Kajian ini bertujuan untuk mendeskripsikan proses implementasi kebijakan termasuk di dalamnya kebijakan pendidikan. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang bersifat studi pustaka (**library research**). Data penelitian berupa data kepustakaan terutama buku-buku yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pendidikan. Kemudian data yang terkumpul dipilih, disajikan dan dianalisis dengan menggunakan analisis isi (**content analysis**). Hasil kajian menunjukkan bahwa “implementasi” merupakan faktor terpenting dari sebuah kebijakan. Implementasi kebijakan pendidikan merupakan proses yang bersangkutan dengan perilaku badan administratif sebagai penanggung jawab pelaksanaan

program. Proses implementasi bersangkutan paut juga dengan faktor hukum, politik, ekonomi, sosial yang langsung maupun tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku dari berbagai pihak yang terlibat dalam program. Dalam implementasi kebijakan terdapat proses yang harus dilalui di antaranya yaitu strategi dan pendekatan tertentu yang harus ditempuh, serta beberapa kelengkapan dan kecukupan yang harus dipenuhi. Hal ini tidak lain demi mewujudkan keberhasilan dalam mengimplementasikan kebijakan.

1) Pengertian Implementasi

Implementasi artinya tindakan pelaksana berasal dari suatu planning yang sudah disusun dengan matang. Bahkan berdasarkan kamus besar Bahasa Indonesia implementasi bisa diartikan akan menjadi penerapan sesuatu yang telah dibuat secara matang, sebagai akibatnya pengerjaannya bisa dilakukan dengan menggunakan yang sepenuhnya keyakinan serta tujuan yang jelas. Secara sederhana implementasi mampu diartikan pelaksanaan atau penerapan.

Implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan. Secara etimologis pengertian implementasi menurut kamus webster yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab adalah: “Konsep implementasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu to implement. Dalam kamus besar webster, to implement (mengimplementasikan) berarti to provide the means for carrying out (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan to give practical effect to (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)”.

Implementasi menurut teori Jones “those activities directed toward putting a program into effect” (proses mewujudkan program hingga memperlihatkan hasilnya), Selanjutnya menurut Lister “sebagai sebuah hasil, maka implementasi menyangkut tindakan seberapa jauh arah yang telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan”.

Grindle implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu”. Sedangkan Horn “mengartikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh baik individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan”.

Implementasi merupakan tahapan penting yang harus ada dalam keseluruhan proses kebijakan publik. Wahab mengatakan bahwa istilah “implementasi” merupakan dari asal Bahasa Inggris “to implement” (mengimplementasikan). Dalam kamus Webster, secara leksikografi dirumuskan bahwa “to implement” mengandung arti to provide the means for carrying out (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); to give practical effect to (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Makmur dan Thahier (2016:36) memberikan definisi implementasi kebijakan public sebagai suatu bentuk proses pemikiran dan tindakan manusia yang direncanakan secara baik, rasional, efisien dan efektif sebagai upaya mewujudkan keteraturan dan ketertiban dalam berbagai tugas negara atau pemerintahan guna menciptakan kesejahteraan bersama berdasarkan pada keadilan dan pemerataan.

Menurut Edwards studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi public administration dan public policy. Implementasi kebijakan adalah tahap antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

Berdasarkan beberapa definisi yang disampaikan para ahli di atas, disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan itu sendiri. Model implementasi menurut David C. Korten memiliki tiga elemen yang disebut sebagai model kesesuaian secara garis telah meliputi dan tidak mengurangi isi dari faktor-faktor implementasi menurut para ahli yang lainnya sekaligus lebih mudah peneliti pahami. Adapun tiga unsur implementasi program menurut David C. Korten:

1. Program

Menurut Korten harus ada kesesuaian antara program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran. Untuk itu, indikator suatu program yang baik memuat beberapa aspek diantaranya:

- Adanya tujuan yang ingin dicapai secara jelas.
- Adanya kebijakan-kebijakan yang diambil dalam mencapai tujuan.
- Adanya perkiraan anggaran yang dibutuhkan.
- Adanya strategi dalam pelaksanaan.

2. Organisasi Pelaksana

Menurut Korten harus ada kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana, menurut Edward II disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki implementor. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik dia akan menjalankan kebijakan dengan baik.

Sementara menurut model Van Meter dan Van Horn, ada tiga unsur yang mempengaruhi sikap pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan:

- Kognisi (pemahaman dan pengetahuan)
- Arah respon pelaksana terhadap implementasi menerima atau menolak.
- Intensitas dari respon pelaksana.

3. Kelompok Sasaran

Menurut Korten, harus ada kesesuaian antara kelompok sasaran dengan organisasi pelaksana untuk dapat memperoleh hasil program yang sesuai dengan kelompok sasaran program. Sementara oleh Van Meter dan Van Horn bahwa hal tersebut dengan kondisi ekonomi, social dan politik merupakan factor yang memiliki efek yang menonjol terhadap keberhasilan aktivitas pelaksana.

Didalam buku public policy karya Riat Nugroho bahwa pada dasarnya implementasi program senantiasa dilakukan oleh dua aktif secara bersama - sama yakni state and society. Prinsip-prinsip pokok dalam implementasi yang efektif harus memenuhi lima tepat implementasi yakni:

- Tepat kebijakan atau program sejauh mana program yang ada telah memuat hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Kedua

program dirumuskan sesuai karakter masalah yang hendak dipecahkan. Ketiga program dibuat oleh lembaga yang memiliki kewenangan yang sesuai dengan karakteristik program.

- Tepat pelaksanaannya artinya actor implementasi sesuai dengan program yang akan dijalankan. Program pemberdayaan masyarakat sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah atau LSM bersama masyarakat.
- Tepat target berkenaan dengan tiga hal. Pertama target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan dan tidak saling tumpang tindih. Kedua target dalam kondisi siap untuk diintervensi. Target mendukung implementasi program yang akan dilakukan. Ketiga implementasi program sebelumnya demi tidak mengulang program yang lama.
- Tepat lingkungan. Interaksi didalam lingkungan dengan interaksi diluar lingkungan.
- Tepat proses artinya antara lembaga pelaksana dengan masyarakat saling memahami sebuah aturan main bahwa lembaga pelaksana menerima memahami dan melaksanakan program sebagai tugasnya sementara masyarakat menerima, memahami dan melaksanakan program.

Secara umum, suatu kebijakan dianggap berkualitas dan mampu diimplementasikan ditentukan oleh beberapa elemen sebagai berikut:

1. Tujuan yang ingin dicapai atau alasan yang dipakai untuk mengadakan kebijakan itu. Tujuan atau alasan suatu kebijakan dapat dikatakan baik jika tujuan atau alasan itu memenuhi kriteria berikut:

- Rasional. Artinya, tujuan tersebut dapat dipahami atau diterima oleh akal sehat. Ini terutama dilihat dari factor-faktor pendukung yang tersedia. Suatu kebijakan yang tidak mempertimbangkan factor yang tersedia. Suatu kebijakan yang tidak mempertimbangkan factor pendukung, tidak dapat dianggap sebagai kebijakan yang rasional.
- Diinginkan (desirable). Tujuan dari kebijakan tersebut menyangkut kepentingan orang banyak, sehingga memperoleh dukungan dari banyak pihak.
- 2. Asumsi yang dipakai dalam proses perumusan kebijakan itu realistis. Asumsi tersebut tidak mengada-ada. Asumsi ini menentukan tingkat validitas suatu kebijakan.
- 3. Informasi yang digunakan cukup lengkap dan benar, suatu kebijakan menjadi tidak tepat apabila didasarkan pada informasi yang tidak benar atau sudah kedaluarsa (out of date). Sementara itu, kebijakan yang didasarkan pada informasi yang kurang lengkap boleh jadi tidak sempurna atau tidak tepat.

Purwanto dan Sulistyastuti, (2012:69), mengatakan bahwa model ini antara lain ada 3 perspektif untuk mengukur keberhasilan implementasi yaitu:

- Tingkat kepatuhan pada ketentuan yang berlaku, (Compliance perspective) yakni memahami keberhasilan implementasi dalam arti sempit yaitu sebagai kepatuhan para implementor dalam melaksanakan kebijaka yang tertuang dalam dokumen kebijakan (dalam bentuk undang-undangan, peraturan pemerintah, atau program).

- Lancarnya pelaksanaan rutinitas fungsi artinya bahwa keberhasilan implementasi ditandai dengan lancarnya rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah-masalah yang dihadapi, (dalam Akib, Haedar. 2010).
- Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki.

Teori George C.Edwards III

Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain:

1. Komunikasi

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

2. Sumber Daya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki implementor. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. Berbagai pengalaman pembangunan dinegara-negara dunia ketiga menunjukkan bahwa tingkat komitmen dan kejujuran aparat rendah. Berbagai kasus korupsi yang muncul dinegara-negara dunia ketiga, seperti Indonesia adalah contoh konkrit dari rendahnya komitmen dan kejujuran aparat dalam mengimplementasikan program-program pembangunan.

4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang (standard operating procedures atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

2) Pengertian Kebijakan

Menurut Edi Suharto kebijakan merupakan keputusan yang mengandung prinsip dalam mengontrol langkah berperilaku yang terbuat dengan rancangan tertentu guna tercapainya suatu tujuan.⁴ Artinya, kebijakan yang ditetapkan harus bertujuan untuk mengarahkan seseorang dalam bertindak dan kebijakan harus disusun secara terencana sehingga harus dipikirkan secara matang-matang supaya tujuan yang sudah diterapkan bisa dicapai.

Said Zainal Abidin menjelaskan bahwa kebijakan dibagi jadi tiga jenis, yaitu meliputi:

1. Kebijakan umum, merupakan kebijakan yang dijadikan sebagai petunjuk dalam melaksanakan sesuatu hal positif atau negatif bagi seluruh kawasan maupun badan yang berkaitan.
2. Kebijakan pelaksanaan, merupakan kebijakan yang menjelaskan kebijakan umum. Dalam instansi pusat, peraturan pemerintah (PP) mengenai terlaksananya UU.
3. Kebijakan teknis, merupakan kebijakan operasi dibawah naungan kebijakan pelaksanaan.⁵

Kebijakan pemerintah juga dikemukakan oleh Bill Jenkins pada bukunya *The Policy Process* menjadi keputusan dengan berdasar pada keterkaitan aktivitas yang dijalankan para pemangku politik dalam penentuan tujuan serta menghasilkan pertimbangan suatu kondisi.⁶ Ada sejumlah syarat yang dapat dipakai saat penentuan kebijakan menurut Said Zainal Abidin, yaitu sebagai berikut:

⁴ Uddin B. Sore dan Sobirin, *Kebijakan Publik*, Makassar: CV Sah Media, 2017, hal. 3.

⁵ *Ibid.*, hal. 5.

⁶ *Ibid.*, hal. 6.

1. Efektifitas, yaitu pengukuran langkah objek yang dilakukan dengan alternatif keputusan yang bisa mencapai tujuan akhirnya.
2. Efisien, yaitu biaya yang dipakai perlu menyesuaikan ketercapaian tujuannya.
3. Cukup, berarti keputusan bisa sampai pada hasil yang diinginkan berdasarkan keberadaan sumber dayanya.
4. Adil, yaitu kebijakan mampu memberikan hak yang sama kepada masyarakat.
5. Terjawab, merupakan keputusan yang dihasilkan supaya bisa mencukupi keperluan suatu kelompok pada seseorang.⁷

3) Pengertian Implementasi Kebijakan

Memahami pengertian implementasi kebijakan merupakan bagian dalam upaya memahami kebijakan secara komprehensif. Pada gilirannya, pemahaman itu menggiring pada pemahaman mengenai implementasi kebijakan dalam bidang pendidikan. Bahkan, implementasi kebijakan pendidikan seringkali berlangsung lebih rumit dan kompleks dibandingkan dengan proses perumusannya.

Istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Kamus Webster merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan

⁷ *Ibid.*, hal. 10.

sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu (Wahab, 2008).

Wibawa (1994) menyebutkan bahwa implementasi kebijakan merupakan bentuk pengejawantahan keputusan mengenai kebijakan yang mendasar. Biasanya tertuang dalam suatu undang-undang. Namun juga dapat berbentuk instruksi-instruksi yang penting atau keputusan perundang-undangan. Idealnya, keputusan-keputusan tersebut menjelaskan masalah-masalah yang hendak ditangani, menentukan tujuan yang hendak dicapai dan dalam berbagai cara “menggambarkan struktur” proses implementasi tersebut (Wibawa, 1994).

Implementasi kebijakan publik tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan.

Bahkan lebih dari itu, Grindle (1980) menyatakan bahwa implementasi kebijakan bukan hanya sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan juga menyangkut masalah konflik kepentingan, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari kebijakan tersebut.

Wahab (2008) menyatakan bahwa *policy implementation encompasses those actions by public or private individuals groups that are directed the achievement of objecteves set forth in prior decision* (tindakan-tindakan yang dilakukan oleh

individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan). Tentang implementasi kebijakan, Udoji mengatakan dengan tegas bahwa *The execution of policies is a important if not more important than policy-making. Policy will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented* (Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapih dalam arsip jika tidak diimplementasikan). Oleh karena itu implementasi kebijakan perlu dilakukan secara arif, bersifat situasional, mengacu pada semangat kompetensi, dan berwawasan pemberdayaan.

Luankali (2007) berpendapat bahwa memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan. Dapat dipahami bahwa implementasi merupakan kejadian-kejadian atau kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara yang mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atas kegiatan-kegiatan program yang sedang atau akan dilaksanakan.

Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Implementasi kebijakan publik terjadi karena tindakan-tindakan

pemerintahan dalam mengatasi masalah yang timbul dalam masyarakat sehingga melahirkan keputusan-keputusan tersebut. Kebijakan ini dipandang sebagai proses perumusan kebijakan yang diterapkan, dilaksanakan dan dievaluasi melalui tahapan-tahapan (Awang, 2010).

4) Indikator Implementasi Kebijakan

Adapun kriteria atau indikator yang mampu mengukur pencapaian dari tujuan kebijakan menurut George C. Edward III dalam Leo Agustino (2016) yang dinamakan dengan istilah dampak “langsung dan tidak langsung pada implementasi”.⁸ Pada model tersebut ada 4 variabel yang menentukan kesuksesan terhadap implementasi keputusan adalah sebagai berikut:

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan suatu proses memindahkan sebuah data, definisi, gagasan, dari satu individu untuk individu lainnya melalui ucapan, tulisan, atau non-verbal yang berobjek pada individu lainnya itu. Dalam menginterpretasikan komunikasi dapat dinyatakan dengan dimensi yaitu perpindahan *message* pada personel yang cocok, *message* yang jelas, *message* yang teratur, kesanggupan pengirim dan penerima *message* dalam mengerti arti pesan, langkah kesuksesan *message*, serta media dalam menyampaikan *message*.

2. Sumber Daya

⁸ Leo Agustino, Dasar – dasar Kebijakan Publik (Edisi Revisi), Bandung: Alfabet, 2016, hal. 136 – 141.

Sumber daya merupakan pengadaan persoalan dari negara, kelompok, maupun seseorang yang bisa berwujud staff atau pekerja, data, wewenang, dan fasilitasnya.

3. Disposisi

Disposisi merupakan sebuah pemaparan evaluasi individu pada kondisi yang tersusun atas komponen kognisi, afeksi, perilaku, dan pengaruh penglihatan anggota, pertukaran personel, dan insentifitas.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yaitu golongan yang memutuskan bagaimana profesi terbagi, terkelompokkan, dan terkoordinasi dengan formal seperti dimensi dalam membagi profesi, unit komando, pelaku pengendali, peraturan formal, serta SOP.

2.2.2 Gerakan Indonesia Sadar Administrasi

Program GISA adalah sebuah gerakan untuk membangun ekosistem pemerintahan yang sadar akan pentingnya administrasi kependudukan. Target dari program GISA ini adalah masyarakat, aparatur petugas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, dan lembaga pengguna (pemerintah/swasta). GISA diterapkan mulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, dan berpuncak di tingkat nasional Indonesia. Dalam penerapannya, 1 kecamatan minimal harus terbentuk 1 desa/kelurahan sadar administrasi kependudukan, 1 kabupaten/kota minimal terbentuk 1 kecamatan sadar administrasi kependudukan, dan 1 provinsi minimal terbentuk 1 kabupaten/kota sadar administrasi kependudukan.

Dalam rangka meningkatkan kesadaran masyarakat di bidang Administrasi Kependudukan menuju pada masyarakat yang tertib, pemerintahan yang efektif dan efisien serta negara yang memiliki daya saing, berdasarkan Undang – Undang nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2013, menginstruksikan Gubernur di seluruh Indonesia serta Bupati/ Walikota di seluruh Indonesia untuk :

1. Mengambil langkah – langkah yang diperlukan sesuai tugas pokok, fungsi, dan kewenangan masing – masing untuk melaksanakan Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan yang selanjutnya disebut GISA.
2. Menciptakan ekosistem yang mendukung suksesnya GISA.
3. Ada 4 Program GISA yang meliputi :
 - 1) Program Sadar Kepemilikan Dokumen Kependudukan, yang difokuskan kepada :
 - a. Peningkatan perilaku tertib Administrasi Kependudukan di lingkungan keluarga, satuan pendidikan, satuan kerja dan komunitas masyarakat;
 - b. Pemenuhan kepemilikan dokumen kependudukan yang diperlukan oleh setiap penduduk;
 - c. Peningkatan nilai guna dokumen kependudukan bagi berbagai pelayanan publik;
 - d. Pencapaian target kinerja pemerintah daerah dibidang penerbitan dokumen kependudukan sesuai target nasional yang telah ditentukan
 - 2) Program Sadar Pemutakhiran Data Penduduk, yang difokuskan kepada :

- a. Peningkatan kesadaran penduduk untuk melaporkan setiap terjadi perubahan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh setiap penduduk;
 - b. Pelaksanaan Pemutakhiran Kartu Keluarga sebagai data induk penduduk secara berkala;
 - c. Pelaksanaan konsolidasi data penduduk secara tertib dan teratur melalui aplikasi Sistem informasi Administrasi Kependudukan (SIAK)
- 3) Program Sadar Pemanfaatan Data Kependudukan sebagai satu – satunya data yang dipergunakan untuk semua kepentingan, yang difokuskan pada :
- a. Pemanfaatan data kependudukan oleh seluruh Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) untuk : perencanaan pembangunan, pelayanan publik, alokasi anggaran, pembangunan demokrasi, penegakan hukum dan pencegahan kriminal;
 - b. Pemberian kemudahan bagi lembaga pengguna data non lembaga vertikal skala provinsi, kabupaten/ kota dalam kerjasama pemanfaatan data kependudukan skala provinsi, kabupaten/ kota.
- 4) Program Sadar Melayani Administrasi Kependudukan menuju masyarakat yang bahagia, yang difokuskan kepada :
- a. Peningkatan perilaku aparatur untuk mendukung pelayanan administrasi kependudukan;
 - b. Menyederhanakan mekanisme dan syarat pelayanan administrasi kependudukan;

- c. Membuat inovasi pelayanan administrasi kependudukan sehingga pelayanan menjadi lebih efektif dan efisien;
 - d. Mengembangkan sistem pelayanan administrasi kependudukan yang online dan terintegrasi antar peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang berkaitan.
4. Dalam pelaksanaan 4 (empat) program sebagaimana dimaksud :
- 1. Gubernur :
 - a. Melaksanakan 4 (empat) program Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan dalam skala provinsi;
 - b. Melaksanakan bimbingan, pembinaan dan supervisi kepada Bupati/ Walikota di wilayahnya masing – masing;
 - c. Menugaskan Kepala Dinas/ Kepala Biro yang membidangi urusan kependudukan dan pencatatan sipil di Provinsi untuk melaksanakan dan bertanggung jawab atas terwujudnya GISA dalam skala provinsi;
 - d. Mewujudkan paling sedikit 1 (satu) kabupaten/ kota di Provinsi sebagai kabupaten/ kota Sadar Administrasi Kependudukan;
 - 2. Bupati / Walikota:
 - a. Melaksanakan 4 (empat) Program Gerakan Sadar Administrasi Kependudukan dalam skala kabupaten/ kota;
 - b. Menugaskan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kabupaten/ Kota untuk melaksanakan dan bertanggung jawab atas terwujudnya GISA dalam skala Kabupaten/ Kota;

- c. Mewujudkan paling sedikit 1 (satu) desa/kelurahan dalam 1 (satu) Kecamatan di wilayah Kabupaten/ Kota sebagai desa/ kelurahan Sadar Administrasi kependudukan;
5. Dalam melaksanakan instruksi sebagaimana dimaksud, Gubernur serta Bupati/Walikota melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada Menteri Dalam Negeri 3 bulan sekali dalam setahun atau sewaktu – waktu apabila diperlukan.
6. Segala biaya yang diperlukan untuk melaksanakan Instruksi Menteri ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dan sumber – sumber lain yang sah dan tidak mengikat yang pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan yang terkait.

2.2.3 Kualitas Pelayanan

2.2.1 Pengertian Kualitas Pelayanan

Menilai kualitas pelayanan publik bukanlah kegiatan yang sangat mudah khususnya pemberian pelayanan publik yang bersifat jasa maupun administratif, namun terlepas dari persoalan tersebut masalah mengenai kualitas pelayanan publik pada saat ini menjadi pusat perhatian diberbagai Negara demokratis khususnya Indonesia karena pemberian pelayanan publik pada saat ini menjadi tolok ukur suatu Negara dikatakan gagal atau baik, untuk mengukur kualitas pelayanan publik adakalanya peneliti memaparkan penjelasan mengenai pengertian kualitas pelayanan dari berbagai pakar. Menurut

Brady dan Conin dijelaskan bahwa “kualitas pelayanan merupakan perbandingan antara kenyataan atas pelayanan yang diterima dengan harapan atas pelayanan yang ingin diterima”. Sedangkan ditambahkan oleh Parasuraman, Zeithaml, dan Berry “kualitas pelayanan adalah perbandingan yang diharapkan konsumen dengan pelayanan yang diterimanya”.

Dari pengertian dari berbagai pakar tersebut dapat dipahami bahwa masyarakat dalam memberikan penilaian terhadap kualitas pelayanan berdasarkan perbandingan pengalaman yang pernah dirasakan dengan apa yang diharapkan atas pelayanan tersebut. Seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa didalam suatu organisasi, konsep kualitas pelayanan menjadi ukuran keberhasilan organisasi, keberhasilan organisasi yang dimaksud baik itu pada organisasi bisnis maupun juga pada organisasi yang bertugas untuk menyediakan pelayanan publik.

Dalam penyelenggaraan mengenai pelayanan publik, pemerintah dalam Undang-Undang tentang pelayanan publik Nomor 25 Tahun 2009 dan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 telah merumuskan apa yang menjadi asas, prinsip, dan standar pelayanan publik hal ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Namun dari pengamatan peneliti bahwa prinsip dan standar pelayanan publik yang digariskan oleh pemerintah sangat sulit dioperasionalisasikan untuk mengukur kualitas pelayanan publik, karena pada dasarnya dalam penelitian kuantitatif dibutuhkan konsep yang jelas sebagai dasar peneliti untuk melakukan penelitian agar dapat menggambarkan keterukuran yang lebih nyata

sesuai dengan situasi dan kondisi dilapangan. Dalam mengukur kualitas pelayanan publik, peneliti menggunakan teori yang dikemukakan oleh Parasuraman, et.al.

Dalam mengukur sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah. Dalam mengevaluasi kualitas pelayanan tidak hanya ditentukan oleh pemerintah saja namun juga ditentukan oleh masyarakat, hal ini seperti yang dijelaskan oleh Barata bahwa berbicara mengenai kualitas pelayanan, ukurannya bukan hanya ditentukan oleh pihak yang melayani saja tapi lebih banyak dilayani, karena merekalah yang menikmati layanan sehingga dapat mengukur kualitas pelayanan berdasarkan harapan-harapan mereka dalam memenuhi kepuasannya.

2.2.2 Faktor-faktor Kualitas Pelayanan

Faktor-faktor yang memengaruhi kualitas layanan agar dapat menyediakan layanan yang melebihi standar menurut Utami adalah:

- a. Memberi informasi dan pelatihan; karyawan toko atau penyedia jasa harus memahami barang dagangan yang ditawarkan, maupun kebutuhan pelanggan sehingga dengan informasi ini karyawan dapat menjawab pertanyaan dan menyarankan produk ke pelanggan.
- b. Menyediakan dukungan emosional; layanan penyedia jasa harus mempunyai pendukung untuk menyampaikan layanan yang diinginkan oleh pelanggan.
- c. Meningkatkan komunikasi internal dan menyediakan pendukung; ketika melayani pelanggan, karyawan sering harus mengatur konflik antara

kebutuhan pelanggan dan kebutuhan perusahaan. Ketika karyawan yang bertanggung jawab diberi untuk menyediakan layanan diberi hak untuk membuat keputusan penting, biasanya kualitas layanannya justru meningkat.

- d. Menyediakan perangsang; beberapa ritel menggunakan perangsang, seperti membayar komisi pengawas, memberikan komisi untuk target penjualan untuk memotivasi karyawan, dan perangsang ini dapat memotivasi tingginya kualitas layanan.

2.2.3 Indikator Kualitas Pelayanan

Menurut Supriyono, pelayanan publik yang berkualitas memiliki beberapa kriteria dan indikator sebagai berikut:

- Tepat dan relevan, artinya pelayanan harus mampu memenuhi profesi, harapan dan kebutuhan individu atau masyarakat.
- Tersedia dan terjangkau, artinya pelayanan harus dapat dijangkau oleh setiap orang atau kelompok yang mendapat prioritas.
- Dapat menjamin rasa keadilan, artinya terbuka dalam memberikan perlakuan terhadap individu atau sekelompok orang dalam keadaan yang sama.
- Dapat diterima, artinya pelayanan memiliki kualitas apabila dilihat dari teknis/cara, kualitas, kemudahan, kenyamanan, menyenangkan, dapat diandalkan, tepat waktu, cepat, responsif, dan manusiawi.
- Ekonomis dan efisien, artinya dari sudut pandang pengguna pelayanan dapat dijangkau dengan tarif dan pajak oleh semua lapisan masyarakat.

- Efektif, artinya menguntungkan bagi pengguna dan jasa lapisan masyarakat.

2.2.4 Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Depok

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil merupakan unsur penyelenggara urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil serta tugas pembantuan yang ditugaskan kepada Daerah.

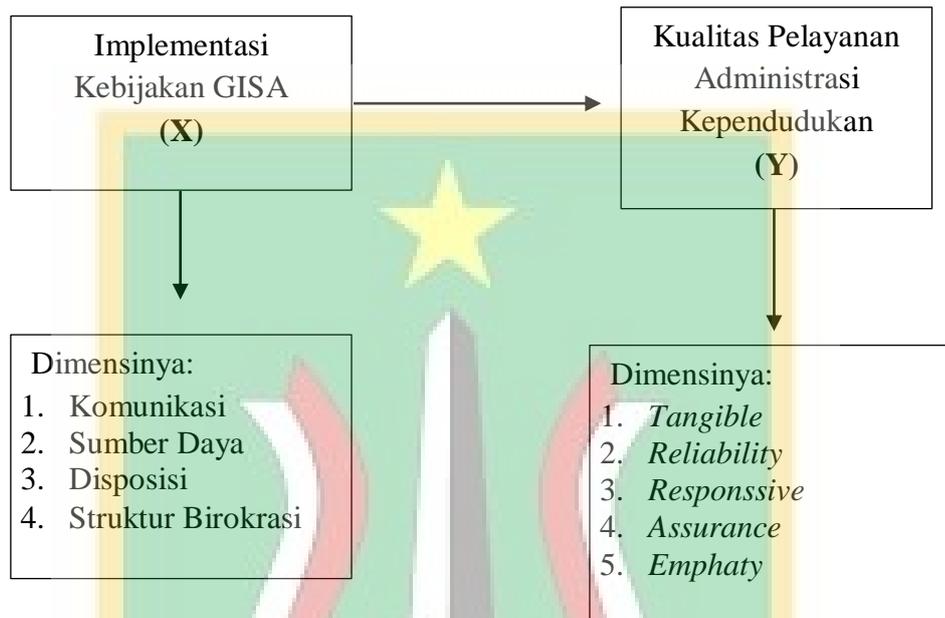
2.3 Kerangka Berpikir

Adanya kebijakan GISA ini memaksa semua masyarakat di Indonesia khususnya di Kota Depok untuk menyadari akan pentingnya administrasi kependudukan. Dalam pengimplementasian kebijakan tentunya dapat diukur apakah kebijakan GISA mampu dilaksanakan dengan baik dan mencapai tujuan kebijakan atau dianggap gagal terlaksana. Terdapat empat dimensi yang mampu mengukur tingkat keberhasilan dan kegagalan kebijakan yaitu menurut George C. Edward III terdiri dari komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur organisasi.

Minimnya tingkat kesadaran masyarakat akan pentingnya administrasi kependudukan juga ditandai dari segi kualitas pelayanan yang diberikan oleh disdukcapil kota Depok. Kualitas pelayanan juga mampu diukur berdasarkan indikator yang dikemukakan oleh Parasuraman yaitu *tangible, reliability, responsive, assurance, empathy*. Tentunya dengan melihat fenomena di atas maka penulis akan meneliti adanya pengaruh implementasi kebijakan GISA terhadap kualitas pelayanan administrasi kependudukan di Disdukcapil Kota Depok Tahun

2021. Berdasarkan uraian-uraian tersebut maka penulis akan menuliskan kerangka berpikirnya, yakni :

Gambar 2.1
Kerangka Berpikir



Sumber: *Data diolah oleh Peneliti*

2.4 Hipotesis

Menurut Sugiyono (2018) hipotesis adalah tanggapan pada perumusan permasalahan yang akan diteliti, di mana perumusan tersebut sudah berwujud pertanyaan.⁹ Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, di mana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pernyataan.

Berdasarkan kerangka berpikir tersebut, maka hipotesis dari penelitian ini yaitu:

⁹ Sugiyono, Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, R&D, Bandung: CV Alfabeta, 2018, hal. 63.

Ho: $\beta_1 = 0$ (Tidak ada pengaruh implementasi kebijakan GISA terhadap kualitas pelayanan administrasi kependudukan di Disdukcapil Tahun 2021).

Ha: $\beta_2 > 0$ (Ada pengaruh implementasi kebijakan GISA terhadap kualitas pelayanan administrasi kependudukan di Disdukcapil Tahun 2021).

