

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Salah satu tujuan Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Indramayu adalah menjamin kepastian hukum, menciptakan dan memelihara ketentraman serta ketertiban umum. Penegakan Peraturan Daerah merupakan wujud awal dari terciptanya keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam pelaksanaannya diperlukan suatu kemampuan untuk menangani berbagai pelanggaran-pelanggaran terkait ketertiban.

Wujud peranan para penyelenggara pemerintah dan pembangunan di daerah salah satunya adalah melaksanakan pelayanan dalam pembuatan akta kelahiran. Peraturan Bupati Kabupaten Indramayu Nomor 43 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Pencatatan Sipil di Kabupaten Indramayu Pasal 15 ayat (2) menjelaskan bahwa Kepala Seksi Kelahiran mempunyai tugas menyiapkan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis pelayanan pencatatan kelahiran. Dengan demikian, setiap kelahiran harus dilaporkan dengan cepat, sebagaimana diamanahkan Peraturan Bupati Kabupaten Indramayu Nomor 43 Tahun 2016.

Mengenai pencapaian pencatatan kependudukan secara akurat tidak lepas dari bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan tertentu.

Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih berbagai tujuan dari kebijakan atau program yang dibuat. Hal ini berarti bahwa implementasi kebijakan hanya merupakan salah satu variable penting yang berpengaruh terhadap keberhasilan suatu dalam memecahkan persoalan-persoalan publik.

Menurut Meter dan Horn dalam Winarno menjelaskan bahwa implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan pelaksanaan sebelumnya. Dari pengertian tersebut, dapat kita ketahui bahwa implementasi kebijakan merupakan langkah yang tepat untuk dilakukan karena wujud awal dari terciptanya keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam pelaksanaannya diperlukan suatu kemampuan untuk menangani berbagai pelanggaran-pelanggaran terkait ketertiban.

Hasil pengamatan awal penelitian, penulis melihat adanya permasalahan yaitu masih banyaknya masyarakat di Kabupaten Indramayu yang belum memiliki akta kelahiran dalam 60 hari setelah kelahiran padahal hal tersebut sudah diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 43 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kabupaten Indramayu pasal 15 ayat 2, “Kepala Seksi Kelahiran mempunyai tugas

menyiapkan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis pelayanan pencatatan kelahiran.”

Hal ini terjadi karena belum terimplementasikannya kebijakan tentang pelayanan akta kelahiran. Dari permasalahan tersebut, penulis melakukan penelitian dengan judul “**Implementasi Kebijakan Pembuatan Akta Kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indramayu**”.



## 1.2 Rumusan Masalah

Sesuai dengan permasalahan di atas, dapat dirumuskan masalah berupa *problem statement* (pernyataan masalah), yaitu kebijakan pembuatan akta kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indramayu belum terimplementasikan.

## 1.3 Identifikasi Masalah

Berdasarkan permasalahan di atas, selanjutnya penulis menyusun identifikasi masalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana implementasi kebijakan pembuatan akta kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indramayu?
- 2) Faktor-faktor apa yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan pembuatan akta kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indramayu?
- 3) Apa saja upaya-upaya yang telah dilakukan dalam implementasi kebijakan pembuatan akta kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indramayu?

## **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah:

- 1) Untuk mengetahui implementasi kebijakan pembuatan akta kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indramayu
- 2) Untuk mengetahui faktor-faktor pendukung dan hambatan implementasi kebijakan pembuatan akta kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indramayu
- 3) Untuk mengetahui upaya-upaya yang telah dilakukan dalam implementasi kebijakan pembuatan akta kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indramayu

## **1.5 Kegunaan Penelitian**

### **1.5.1 Kegunaan Teoritis**

- 1) Mengembangkan Ilmu Administrasi Negara, khususnya kajian implementasi kebijakan pembuatan akta kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indramayu.
- 2) Menambah referensi atau kepustakaan dalam bidang Administrasi Negara terutama dalam kajian implementasi kebijakan pembuatan akta kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indramayu.

### 1.5.2 Kegunaan Praktis

- 1) Memberikan masukan dan informasi yang bermanfaat terutama bagi instansi terkait agar lebih optimal dalam mengimplementasikan kebijakan pembuatan akta kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indramayu.
- 2) Penulis dapat mengaplikasikan ilmu dan teori yang telah dipelajari; menambah wawasan dan informasi terkait hal yang diteliti; serta dapat mengembangkan kemampuan berfikir penulis dalam karya ilmiah ini.

## 1.6 Kerangka Pemikiran

### 1.6.1 Definisi Implementasi

Kata implementasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu *to implement*. Definisi Dalam kamus besar Webster (dalam Wahab, 2006: 64), *to implement* (mengimplementasikan) berarti *provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Menurut Widodo (dalam Syahida, 2014: 10), implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu”. Lalu Ripley dan Franklim (dalam Winarno, 2016: 134) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit) atau suatu keluaran yang nyata (tangible output)”.

Dari berbagai definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu.

### 1.6.2 Definisi Kebijakan

Secara umum, istilah kebijakan atau *policy* merujuk pada perilaku seorang *actor* (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah *actor* dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Menurut James Anderson, kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang *actor* atau sejumlah *actor* dalam mengatasi masalah atau suatu persoalan.

Lalu, Robert Eyestone (dalam Winarno, 2012: 20) mengatakan bahwa “ecara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.

Carl Friedrich (dalam Winarno, 2012: 20) mengatakan bahwa kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Berbagai pengertian tersebut maka dapat diketahui bahwa kebijakan tidak hanya dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga oleh kelompok maupun oleh individu.

### 1.6.3 Definisi Implementasi Kebijakan

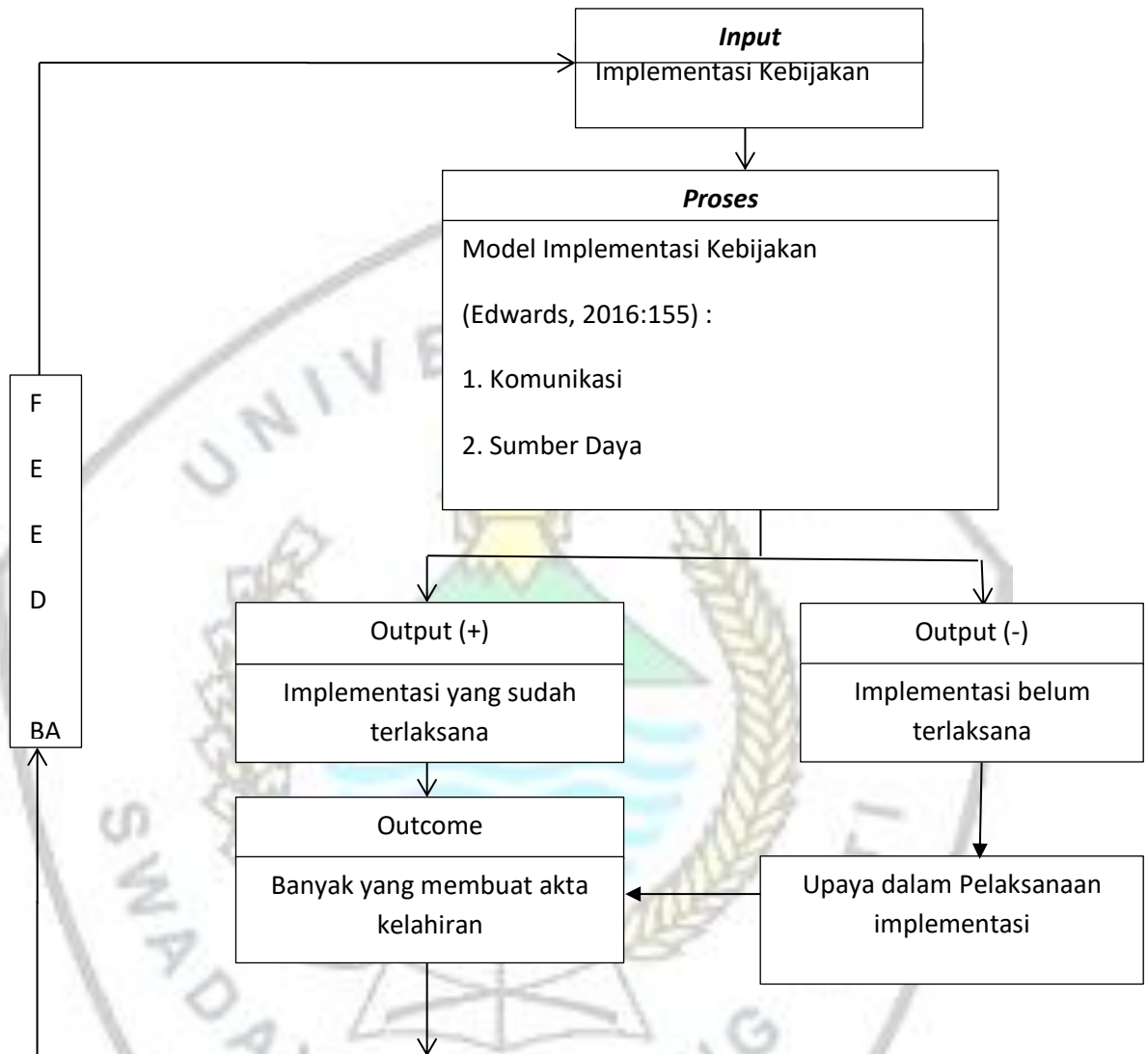
Menurut George C. Edwards (dalam Winarno, 2016: 155) implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik.

Lalu Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2016: 135) mengungkapkan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintahan atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Sedangkan Charles O Jones (dalam Suparno, 2017: 15) mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah kemampuan untuk membentuk hubungan-hubungan lebih lanjut dalam rangkaian sebab-akibat yang menghubungkan tindakan dengan tujuan.

Berdasarkan beberapa definisi yang disampaikan para ahli di atas, disimpulkan bahwa implementasi kebijakan 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.

Berikut adalah kerangka pemikiran terkait implementasi kebijakan.



**Gambar 1.1 Kerangka Pemikiran**

## **1.7 Definisi dan Operasional**

### **1.7.1 Definisi Konsep Penelitian**

Beberapa definisi terkait penelitian penulis, di antaranya:

- 1) 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.
- 2) Kebijakan merupakan rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.
- 3) Akta kelahiran adalah tanda bukti berisi pernyataan yang teramat sangat penting dan diperlukan guna mengatur dan menyimpan bahan keterangan tentang kelahiran seorang bayi dalam bentuk selebar kertas yang sudah dicetak.
- 4) Masyarakat merupakan sekelompok orang yang berinteraksi dalam suatu wilayah tertentu dan memiliki identitas bersama.
- 5) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil merupakan unsur pelaksana Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang dipimpin oleh Kepala Dinas, berkedudukan di daerah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

Penelitian ini terkait implementasi kebijakan pembuatan akta kelahiran di Dinas kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indramayu. Sejauh mana Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor

43 Tahun 2016 terimplementasikan, sehingga diharapkan dengan terimplementasikannya Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 43 Tahun 2016 dapat mengoptimalkan dalam pembuatan akta kelahiran dan pelayanan, dengan banyaknya masyarakat yang membuat akta kelahiran maka dapat mencapai pencatatan kependudukan secara akurat.

### 1.7.2. Operasionalisasi Konsep Penelitian

**Tabel 1.1**  
**Operasionalisasi Konsep Penelitian**

Berikut adalah operasionalisasi konsep penelitian

| Konsep/Aspek Kajian                              | Dimensi               | Parameter                                                                                                           |
|--------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Model Implementasi Kebijakan (Edward, 2016: 155) | 1. Komunikasi         | 1. Kejelasan komunikasi<br>2. Transmisi yang baik<br>3. Konsistensi pemerintah dalam pelaksanaan komunikasi         |
|                                                  | 2. Sumber Daya        | 1. Staf yang mencakupi dan berkompetensi.<br>2. Informasi cara pelaksanaana<br>3. Wewenang formal.<br>4. Informasi. |
|                                                  | 3. Disposisi          | 1. Insentif.<br>2. Pengangkatan birokrat.                                                                           |
|                                                  | 4. Struktur Birokrasi | 1. Membuat Standard Operating Procedures (SOP) yang lebih fleksibel.<br>2. Melaksanakan fragmentasi.                |

## 1.8 Metode Penelitian

### 1.8.1. Metode Penelitian Yang Digunakan

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Metode ini dipilih dengan tujuan untuk memperoleh gambaran yang komprehensif dan mendalam tentang implementasi kebijakan yang dilakukan terkait pembuatan akta kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indramayu.

Menurut Sugiyono (2012:58), penelitian deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai *variable* mandiri, baik satu *variable* atau lebih tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan antara *variable* satu dengan *variable* lain. Data yang dikumpulkan adalah berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Jadi, dalam penyajian data menggunakan pemaparan-pemaparan dan gambaran, karena penelitian hanya ingin menggambarkan situasi dan peristiwa.

Penulis memilih metode penelitian kualitatif karena penelitian yang dilakukan bukan untuk mencari hubungan antarvariabel pada obyek yang diteliti bersifat interaktif (saling mempengaruhi), akan tetapi penelitian dilakukan untuk menggali, menemukan, menjelaskan dan memaparkan tentang implementasi kebijakan pembuatan akta kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indramayu.

### 1.8.2. Informan dan Teknik Penelitian Informan

Teknik pengambilan informan yang digunakan oleh penulis adalah teknik sampel bertujuan (*purposive sampling*). Dalam teknik ini peneliti mengambil informan sesuai kebutuhan. Informan adalah orang-orang yang memberikan informasi, keterangan atau data yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Jumlah informan dalam suatu penelitian kualitatif tergantung pada kebutuhan pada kebutuhan dan kedalaman penelitian. Pada penelitian kualitatif terdapat dua macam informan yaitu informan kunci dan informan pendukung. Informan kunci adalah orang-orang yang banyak mengetahui tentang masalah yang diteliti sehingga dapat memberikan informasi yang akurat tentang masalah yang diteliti. Sedangkan, Informan pendukung adalah orang-orang yang berada di luar informan kunci yang dapat memberikan informasi pelengkap atau tambahan yang diperlukan dalam penelitian.

Informan kunci dalam penelitian ini adalah kepala dinas dan sekretaris di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indramayu, sedangkan informan pendukung adalah pegawai di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indramayu.

### 1.8.3. Teknik Pengambilan Data

Menurut Sugiyono (2012:308), Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling utama dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Tanpa mengetahui teknik pengambilan data, maka penelitian tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan. Teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini adalah dengan studi literatur dan studi lapangan.

#### 1. Studi Kepustakaan atau Literatur

Menurut Sugiyono (2012:398), studi kepustakaan merupakan cara yang mencakup teori-teori yang ada hubungannya dengan hal yang sedang diteliti. Studi pustaka ini bisa dilakukan dengan cara mengumpulkan data-data yang bersumber dari perpustakaan, berupa buku-buku, dokumen-dokumen, dan sebagainya untuk dijadikan referensi dalam penyusunan penelitian. Terdapat tiga kriteria terhadap teori yang digunakan sebagai landasan dalam penelitian, yaitu relevansi (teori yang dikemukakan sesuai dengan permasalahan yang diteliti), kemutakhiran (terkait dengan kebaruan teori atau referensi yang digunakan), dan keaslian.

#### 2. Studi Lapangan

Studi lapangan yaitu suatu penelitian yang dilakukan secara langsung di lapangan terhadap objek yang sedang diteliti untuk mendapatkan data yaitu di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Indramayu, melalui cara-cara sebagai berikut:

- a. Observasi, yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui pengamatan langsung terhadap objek penelitian.
- b. Wawancara, yaitu mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang terpadu secara langsung kepada Informan yang cukup memiliki data.
- c. Studi dokumentasi, yaitu mendokumentasikan atau menggunakan data-data sebagai bukti penelitian, berupa foto atau gambar, video,

rekaman suara, atau catatan lain yang berguna untuk melengkapi data penelitian.

#### 1.8.4. Teknik Pengujian Keabsahan Data

Teknik pengujian keabsahan data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah teknik triangulasi. Teknik ini digunakan pada penelitian kualitatif. Triangulasi adalah teknik pengujian keabsahan data dengan cara membandingkan (*check*, *recheck*, *crosscheck*) berbagai data yang diperoleh dari berbagai sumber, dari berbagai cara/teknik, dan dari berbagai waktu.

Terdapat tiga macam triangulasi menurut Sugiyono (2014:127) yaitu triangulasi sumber, triangulasi teknik (cara pengumpulan data), dan triangulasi waktu. Di antara tiga macam triangulasi tersebut penulis menggunakan triangulasi sumber dengan membandingkan data hasil wawancara dari para informan.

Menurut Sugiyono (2014:127), triangulasi sumber dilakukan untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber. Lalu Patton (dalam Moleong, 2012:330) mengatakan bahwa triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informan yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berada dalam penelitian

kualitatif. Hal itu menurut Patton (dalam Moleong, 2012:331) dapat dicapai dengan jalan sebagai berikut:

- 1) Membandingkan data hasil pengamatan di lapangan dengan wawancara
- 2) Membandingkan apa yang dilakukan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan dengan orang secara pribadi
- 3) Membandingkan apa yang dikatakan orang dalam situasi penelitian dengan yang dikatakan dengan orang secara pribadi
- 4) Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan.
- 5) Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

Mengenai penelitian ini penulis menggunakan Triangulasi Sumber, sumber data yang dimaksud dalam penelitian yaitu kepala dinas, pegawai pelayanan, dan masyarakat sekitar.

#### 1.8.5 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah teknik analisis data deskriptif yaitu menggambarkan keadaan sebenarnya tentang objek yang diteliti, menurut keadaan yang sebenarnya saat penelitian berlangsung. Data yang diperoleh berupa informasi lisan atau tulisan dari para informan serta hasil observasi dianalisis secara mendalam.

Miles dan Huberman (dalam Sugiyono, 2014:246) mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung terus-menerus sampai tuntas, hingga datanya jenuh. Aktivitas tersebut adalah reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*display data*) dan penarikan kesimpulan dan verifikasi (*conclusion drawing/verification*)”

Berikut ini adalah tahap-tahap analisis data yang dilakukan oleh penulis:

1. Reduksi data merupakan data yang diperoleh secara sistematis, kemudian memilih hal-hal pokok yang sesuai dengan fokus dan masalah penelitian. Dengan kata lain, reduksi data adalah memilih dan memilah data yang telah diperoleh. Reduksi data dilakukan karena data yang diperoleh dalam penelitian ini sangat banyak tetapi tidak semua data itu akan digantikan. Data yang dipilih adalah yang relevan dengan masalah penelitian, sedangkan data yang tidak relevan dibuang.
2. Penyajian data, sekumpulan informasi yang telah tersusun secara terpadu dan sudah dipahami yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.
3. Menarik kesimpulan verifikasi dan berbagai temuan data yang diperoleh selama proses penelitian berlangsung.

## **1.9 Lokasi dan Jadwal Penelitian**

### **1.9.1 Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian dilaksanakan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indramayu, Jl. Ir. H. Juanda No. 1, Nomor Telepon (0234) 272312, kode pos 45218 Singajaya Kecamatan Indramayu, Kabupaten Indramayu Jawa Barat. Penulis memilih lokasi tersebut karena terdapat permasalahan di lokasi penelitian, data yang dibutuhkan mudah untuk diperoleh dan lokasi penelitian terjangkau.







