

BAB I

PENDAHULUAN

1. 1 Latar Belakang

Secara global, dikutip dari *worldometers*, penduduk dunia pada tahun 2022 mencapai angka 7,9 miliar jiwa. Sedangkan Indonesia, menduduki peringkat keempat dengan total penduduk mencapai 278,6 juta penduduk. Posisi puncak negara dengan jumlah penduduk terbanyak diduduki oleh China, diikuti oleh India dan United States, kemudian setelahnya adalah Indonesia. Tabel berikut menunjukkan 7 negara dengan jumlah penduduk terbanyak yang dikutip melalui *Worldometers 2022*.

Tabel 1.1

Jumlah Penduduk Dunia Tahun 2022

Ranking	Negara	Jumlah penduduk (dalam ribuan)
1	China	1 449 083
2	India	1 404 139
3	United States	334 425
4	Indonesia	278 677
5	Pakistan	228 684
6	Brazil	215 231
7	Nigeria	215 533

Sumber : *Worldometers, 2022*

Jumlah penduduk Indonesia dikutip dari Badan Pusat Statistik pada tahun 2022 menunjukkan hasil bahwa provinsi dengan jumlah penduduk terbanyak masih di dominasi oleh wilayah Pulau Jawa. Posisi pertama provinsi dengan jumlah penduduk terbanyak diduduki oleh Jawa Barat,

kemudian disusul oleh Jawa Timur, dan selanjutnya Provinsi Jawa Tengah dengan jumlah penduduk mencapai 36. 516 ribu jiwa pada tahun 2020 dan 36. 742, 5 ribu jiwa pada tahun 2021.

Tabel 1.2

Provinsi dengan jumlah penduduk terbanyak di Indonesia

Ranking	Provinsi	Jumlah penduduk (dalam ribuan)	
		2020	2021
1	Jawa Barat	48. 274, 2	48. 782, 4
2	Jawa Timur	40. 665,7	40. 878, 8
3	Jawa Tengah	36. 516	36. 742, 5

Sumber : Statistik Indonesia 2022 Badan Pusat Statistik Indonesia, 2022

Tabel tersebut menunjukkan bahwa tiga provinsi di Pulau Jawa, yakni Provinsi Jawa Barat, Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Jawa Tengah menduduki peringkat pertama, kedua dan ketiga daerah dengan jumlah penduduk terbanyak di Indonesia secara berturut-turut pada tahun 2020 dan 2021. Angka tersebut terus mengalami peningkatan tiap tahunnya.

Terlihat dari paparan data bahwa Provinsi Jawa Barat dengan posisi pertama memiliki jumlah penduduk mencapai 48. 274, 2 ribu jiwa pada tahun 2020 dan meningkat menjadi 48. 782, 4 ribu jiwa pada tahun 2021. Kemudian disusul oleh Provinsi Jawa Timur dengan jumlah penduduk 40. 665,7 ribu jiwa pada tahun 2020, kemudian meningkat menjadi 40. 878, 8 ribu jiwa pada tahun 2021, serta posisi ketiga diduduki oleh Provinsi Jawa Tengah dengan jumlah penduduk mencapai 36. 516 ribu jiwa pada tahun 2020 dan meningkat menjadi 36. 742, 5 ribu jiwa pada tahun 2021. Sedangkan dikutip dari publikasi data Badan Pusat Statistik Jawa Tengah,

pada data jumlah populasi atau penduduk per Kabupaten/ Kota diperoleh bahwa Kabupaten Semarang masuk ke dalam salah satu kabupaten dengan jumlah penduduk yang cukup banyak dengan total 1. 059. 844 jiwa. Dalam tabel tersebut dijelaskan tentang 15 Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk terbanyak.

Tabel 1.3

Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk terbanyak di Jawa Tengah

Ranking	Kabupaten/Kota	Jumlah penduduk
1	Kab. Brebes	1 992 685
2	Kab. Cilacap	1 963 824
3	Kab. Banyumas	1 789 630
4	Kota Semarang	1 656 564
5	Kab. Tegal	1 608 611
6	Kab. Pemasang	1 484 209
7	Kab. Grobogan	1 460 873
8	Kab. Kebumen	1 361 913
9	Kab. Pati	1 330 983
10	Kab. Magelang	1 305 512
11	Kab. Klaten	1 267 272
12	Kab. Demak	1 212 377
13	Kab. Jepara	1 188 510
14	Kab. Boyolali	1 070 427
15	Kab. Semarang	1 059 844

Sumber : BPS Jawa Tengah, 2022

Kabupaten Semarang berada di posisi 15 dengan total jumlah penduduk terbanyak dari total 35 Kabupaten/ Kota di Provinsi Jawa Tengah. Peringkat pertama daerah dengan jumlah penduduk terbanyak pada tingkat Jawa Tengah adalah Kabupaten Brebes dengan jumlah penduduk mencapai 1. 992. 685 jiwa.

Paparan data diatas menunjukkan tingginya jumlah penduduk di Indonesia. Isu administrasi kependudukan, utamanya yang terkait dengan tertib administrasi kependudukan merupakan isu yang berkembang seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk. Jumlah penduduk yang tinggi tersebut menjadi peluang yang potensial dalam pembangunan jika berseiring dengan kualitas sumber daya manusia yang berkualitas pula, pun sebaliknya, tingginya jumlah penduduk tersebut akan menjadi tantangan atau beban pembangunan jika sumber daya yang dimiliki kurang memadai. Tingginya jumlah penduduk melatarbelakangi isu administrasi kependudukan, yakni isu tentang kurang tertib kependudukan. Padahal, data kependudukan merupakan suatu hal penting dalam mengukur potensi penduduk suatu negara.

Data kependudukan juga merupakan suatu hal yang penting sejalan dengan tujuan kesejahteraan Indonesia yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni melindungi bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia, turut serta dalam upaya melaksanakan ketertiban dunia yang didasarkan pada kemerdekaan, perdamaian dan keadilan. Dalam rangka mencapai tujuan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia, pemenuhan hak warga negara, dan pelayanan publik yang baik bagi masyarakat, maka dibutuhkan suatu data kependudukan yang valid dan menyeluruh. Perlu digarisbawahi bahwa, urgensi data kependudukan yang diperoleh melalui

administrasi kependudukan dalam rangka mensukseskan proses pembangunan perlu mendapatkan perhatian yang serius.

Negara Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan menekankan poin penting berkaitan dengan upaya mensukseskan tertib administrasi kependudukan dalam skala nasional. Maka, dalam hal ini negara Indonesia yang didasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 wajib melindungi dan mengakui status hukum atas terjadinya peristiwa kependudukan atau peristiwa penting penduduk. Sejalan dengan hal tersebut, penduduk juga berkewajiban untuk melaporkan setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada instansi pelaksana dengan melampirkan persyaratan yang dibutuhkan dalam pendaftaran penduduk maupun pencatatan sipil. Adapun peristiwa yang dimaksud tersebut tersebut diantaranya adalah peristiwa kelahiran, perkawinan, kematian, pindah datang penduduk, pengesahan anak, pergantian nama yang berimplikasi pada penerbitan atau perubahan dokumen kependudukan seperti KK, KTP, dan surat keterangan kependudukan lainnya. Maka dari itu, diperlukan administrasi kependudukan sebagai upaya pengelolaan dokumen kependudukan yang tepat.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan dipandang penting untuk meningkatkan layanan administrasi kependudukan yang relevan dengan tuntutan pelayanan administrasi kependudukan yang profesional, memenuhi standar teknologi informasi,

dinamis, tidak diskriminatif, dan tertib menuju pelayanan administrasi yang prima dan menyeluruh untuk mengatasi problematika kependudukan. Tujuannya adalah menciptakan suatu kondisi tertib administrasi kependudukan sehingga dokumen kependudukan yang diterbitkan dalam skala nasional dapat mencapai kualitas yang absah dan benar.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan, dijelaskan bahwa administrasi kependudukan merupakan rangkaian proses penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui tahapan pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan dan pendayagunaan hasil dalam rangka memperoleh pelayanan publik serta pembangunan sektor lain. Adapun yang dimaksud dengan dokumen kependudukan adalah dokumen resmi yang merupakan bukti autentik yang diterbitkan oleh Instansi pelaksana berkekuatan hukum, dan diperoleh dari pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil berupa data perseorangan dan/atau data agregat yang terstruktur sebagai hasil kegiatan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.

Administrasi kependudukan sebagai suatu sistem diharapkan mampu menjamin tercapainya kewajiban negara dalam rangka memenuhi hak-hak administratif penduduk, baik dalam pelayanan publik ataupun perlindungan dalam penerbitan dokumen kependudukan tanpa adanya suatu pembedaan atau diskriminasi. Hal tersebut dilakukan melalui peran aktif dari pemerintah maupun pemerintah daerah. Sebagaimana diungkapkan oleh Wakil 1 DPRD

Kabupaten Semarang, Nurul Huda dalam acara “*Sosialisasi Administrasi Kependudukan di Kabupaten Semarang Tahun 2022*” yang bertempat di Kecamatan Suruh pada 9 Maret 2022, yang menyatakan bahwa tugas negara salah satunya adalah memberikan dokumen kependudukan secara cepat, lengkap, akurat, dan gratis. Negara harus mampu menjadi pionir dalam memberikan pelayanan administrasi kependudukan sampai pintu rumah, atau dalam arti negara harus hadir sampai lini terkecil untuk memberikan pelayanan terhadap administrasi kependudukan masyarakat.

Administrasi kependudukan merupakan salah satu sub bagian dari administrasi negara yang berperan penting dalam pemerintahan maupun pembangunan suatu negara. Namun faktanya, kondisi administrasi kependudukan masih mengalami banyak permasalahan hingga saat ini yang tak terlepas dari kondisi tertib administrasi kependudukan, mulai dari pendaftaran penduduk maupun pencatatan sipil yang ditujukan dalam rangka memenuhi hak warga negara dalam memperoleh kepastian atau status hukum keperdataan bagi setiap penduduk. Administrasi kependudukan diarahkan untuk:

1. Menjamin terpenuhinya hak asasi warga negara pada bidang administrasi kependudukan melalui pelayanan publik profesional yang tidak diskriminatif.
2. Meningkatkan kesadaran penduduk atas kewajibannya untuk turut mengambil peran aktif dalam administrasi kependudukan.

3. Memenuhi kewajiban negara Indonesia dalam pemenuhan data statistik peristiwa penting dan kependudukan nasional .
4. Mendukung proses perumusan kebijakan serta perencanaan pembangunan dalam lokal dan regional.
5. Mendukung pembangunan sistem administrasi kependudukan.

Sedangkan, tujuan diselenggarakannya Administrasi kependudukan adalah:

1. Memberikan keabsahan identitas penduduk dan kepastian hukum dokumen kependudukan penduduk atas terjadinya peristiwa kependudukan atau peristiwa penting penduduk.
2. Melindungi status hak sipil penduduk.
3. Menyediakan data serta informasi kependudukan dalam skala nasional mengenai pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil pada berbagai tingkatan secara lengkap, akurat, mutakhir, serta mudah dijangkau atau mudah diakses sehingga dapat menjadi referensi bagi perumusan kebijakan dan pembangunan.
4. Mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara terpadu dalam skala nasional.
5. Menyediakan data penduduk yang dapat menjadi rujukan dasar penyelenggaraan kegiatan pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan bagi masing-masing sektor yang terkait dan membutuhkan data tersebut.

Menindaklanjuti adanya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Tentang Administrasi Kependudukan, Pemerintah Kabupaten

Semarang menetapkan regulasi berupa Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. Regulasi tersebut dibentuk mempermudah pemahaman bagi Penyelenggara, Instansi Pelaksana dan Penduduk dalam penyelenggaraan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil serta untuk meningkatkan tertib administrasi di wilayah Kabupaten Semarang.

Dengan adanya regulasi ini, diharapkan dapat terbentuk suatu sistem administrasi kependudukan yang sejalan dengan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi, serta responsif dalam memenuhi tuntutan pelayanan kependudukan yang profesional, prima, dan menyeluruh. Sehingga dapat tercipta database kependudukan yang valid, absah dan benar, serta dapat menunjang pelayanan administrasi kependudukan. Perda tersebut menjembatani tercapainya tujuan yang ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan. Tujuan yang dimaksud diantaranya adalah untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik, utamanya pada bidang administrasi kependudukan dalam menjamin terpenuhinya hak kependudukan penduduk, kemudian untuk meningkatkan kesadaran dan keterlibatan masyarakat dalam mewujudkan tertib administrasi, serta menghimbau secara tegas dan jelas kepada setiap penduduk untuk melaporkan peristiwa penting yang dialaminya.

Namun faktanya, isu terkait dengan permasalahan administrasi kependudukan tidak pernah bisa dipisahkan dari problematika penyelenggaraan pemerintahan tiap daerah. Salah satunya Kabupaten

Semarang, yang mana masih banyak ditemui kasus bahwa warga Kabupaten Semarang masih kurang tertib kependudukan, artinya warga Kabupaten Semarang masih kurang tertib dalam mengurus dokumen kependudukan dan dokumen pencatatan sipil.

Sebagaimana yang sudah dijelaskan, Kabupaten Semarang memiliki jumlah penduduk yang cukup besar, yakni mencapai angka 1. 059. 844 jiwa. Hal tersebut tentu saja tak bisa dilepaskan dengan problematika administrasi kependudukan, yakni masih ditemukannya kesenjangan antara total jumlah penduduk dengan kepemilikan dokumen kependudukan yang mengindikasikan masih kurang tertibnya administrasi kependudukan masyarakat di Kabupaten Semarang. Berdasarkan data yang diperoleh dari laman resmi Disdukcapil Kabupaten Semarang pada Semester I Tahun 2021 diperoleh hasil sebagai berikut.

Tabel 1.4
Kepemilikan Akta Kelahiran Kabupaten Semarang

No	Kecamatan	Total penduduk	Memiliki	Persentase	Tidak memiliki	Persentase tidak memiliki
1	Getasan	52.713	25.437	48%	27276	52%
2	Tengaran	71.598	36.282	51%	35307	49%
3	Susukan	50.769	25.328	50%	25441	50%
4	Suruh	72.747	36.058	50%	36689	50%
5	Pabelan	44.740	21.228	47%	23512	53%
6	Tuntang	68.405	36.772	54%	31633	46%
7	Banyubiru	45.230	24.645	54%	20585	46%
8	Jambu	41.548	23.157	56%	18391	44%
9	Sumowono	32.035	20.070	63%	14965	47%
10	Ambarawa	63.432	33.160	52%	30272	48%
11	Bawen	59.058	32.031	54%	27027	46%
12	Bringin	47.959	23.833	50%	24126	50%

No	Kecamatan	Total penduduk	Memiliki	Persentase	Tidak memiliki	Persentase tidak memiliki
13	Bergas	70.630	40.223	57%	30407	43%
14	Pringapus	55.154	28.401	51%	26753	49%
15	Bancak	24.850	12.155	49%	12695	51%
16	Kaliwungu	31.033	13.110	42%	17923	58%
17	Ungaran Barat	81.111	43.528	54%	37583	46%
18	Ungaran Timur	77.063	44.118	57%	32945	43%
19	Bandungan	59.273	43.038	73%	16235	27%
Total		1.049.348	562.574	53%	489.765	47%

Sumber : Sistem Informasi Eksekutif Disdukcapil Kabupaten Semarang, 2021

Dalam tabel tersebut, diperoleh data bahwasanya dari total 19 Kecamatan yang berada di Kabupaten Semarang, rata-rata kepemilikan akta kelahiran secara keseluruhan hanya mencapai 53% dari total keseluruhan jumlah penduduk di Kabupaten Semarang. Sebanyak 47% diantaranya belum memiliki akta kelahiran. Atau dalam arti, dari total keseluruhan jumlah penduduk di Kabupaten Semarang, yakni 1.049.348 penduduk, hanya 562.574 penduduk yang memiliki dokumen akta kelahiran, dan sisanya , sejumlah 489.765 penduduk belum memiliki akta kelahiran.

Kelahiran merupakan salah satu muatan peristiwa penting dalam administrasi kependudukan. Peristiwa kelahiran harus dilaporkan oleh instansi pelaksana dalam register pencatatan sipil. Setelah dilaporkan oleh penduduk, maka instansi terkait akan melakukan pencatatan kelahiran dan diterbitkan dalam bentuk akta kelahiran. Akta kelahiran merupakan bentuk identitas setiap anak dan merupakan bagian integral dari hak sipil dan politik

warga negara, yakni hak atas identitas. Hak atas identitas merupakan pengakuan negara terhadap keberadaan seseorang di depan hukum.

Hak atas identitas bagi seorang anak diatur dalam pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 Perlindungan Anak, yang menyebutkan bahwa setiap anak berhak atas suatu nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraannya. Ditegaskan pula pada pasal 27 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak, bahwa identitas diri setiap anak harus diberikan sejak kelahirannya, dan identitas yang dimaksud dituangkan dalam akta kelahiran. Akta kelahiran merupakan bentuk pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum, serta jaminan atas status kewarganegaraan bagi setiap anak yang berhak dipenuhi oleh negara. Hal tersebut merupakan hak setiap orang yang diamanatkan pada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 28 D ayat (1) dan 28 D ayat (4). Maka dari itu, dapat disimpulkan bahwa akta kelahiran merupakan dokumen penting warga negara, dan merupakan data dukung utama dalam persyaratan dokumen kependudukan yang lain.

Kesenjangan jumlah kepemilikan akta kelahiran dan total seluruh penduduk tersebut tak terlepas dari masih kurangnya kesadaran dan pemahaman masyarakat dalam mengurus dokumen kependudukannya. Walaupun Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Semarang selaku instansi pelaksana telah melakukan berbagai macam sosialisasi, baik sosialisasi secara langsung selama satu tahun sekali ke kecamatan-kecamatan

di Kabupaten Semarang, maupun melalui berbagai platform online seperti twitter, instagram dan website. Selain itu, proses pengurusan dokumen kependudukan seperti akta kelahiran juga telah dipermudah melalui berbagai macam inovasi. Namun, walaupun sosialisasi telah aktif dilakukan oleh pihak instansi pelaksana, serta proses pengurusan telah dipermudah melalui berbagai macam inovasi, tetapi hal tersebut tidak berbanding lurus dengan pemahaman dan kesadaran masyarakat dalam mengurus dokumen kependudukannya.

Fakta lain di lapangan menunjukkan, bahwa seringkali terjadi komplain oleh penduduk terkait dengan keterlambatan dalam penerbitan akta kelahiran, atau dalam artian belum sesuai dengan jangka waktu yang diatur dalam regulasi. Seperti akta kelahiran yang tidak kunjung terkirim ke e-mail pemohon atau tidak kunjung dikirim ke alamat masing-masing pemohon padahal sudah lebih dari waktu yang ditentukan dalam regulasi, yakni sepuluh hari.

Berangkat dari latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk meneliti implementasi dari Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Studi Pencatatan kelahiran beserta faktor pendukung dan penghambatnya yang dianalisis menggunakan teori implementasi Edward III.

1.2. Identifikasi dan Rumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

- 1) Kepemilikan akta kelahiran di Kabupaten Semarang pada semester I Tahun 2021 secara agregat hanya berada pada angka 53%. Persentase tersebut masih jauh dari target 100% kepemilikan akta kelahiran di Kabupaten Semarang. Artinya, dari total 1.049.348 jumlah penduduk di Kabupaten Semarang, sebanyak 489.765 penduduk diantaranya belum memiliki akta kelahiran.
- 2) Implementasi Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 yang belum maksimal. Maksud dan tujuan Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 salah satunya adalah untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang kewajibannya dalam administrasi kependudukan. Namun, praktiknya hal tersebut belum maksimal. Masyarakat belum menyadari pentingnya akta kelahiran sebagai bentuk pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum, jaminan status kewarganegaraan dan hak identitas bagi setiap anak sebagai seorang penduduk, sehingga cakupan kepemilikan akta kelahiran masih rendah dengan persentase 53%. Padahal, dalam hal ini, instansi pelaksana telah melakukan berbagai macam sosialisasi dan mempermudah proses pelayanan melalui inovasi, namun faktanya hal tersebut belum berbanding lurus dengan kesadaran dan pemahaman masyarakat.
- 3) Seringkali terjadi komplain dari masyarakat terkait dengan keterlambatan penerbitan akta kelahiran yang melampaui batas yang

ditentukan oleh regulasi, yakni dalam jangka waktu 10 hari. akta kelahiran tidak kunjung terkirim ke e-mail pemohon atau tidak kunjung dikirim ke rumah pemohon.

1.2.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah dijelaskan secara mendasar pada bagian latar belakang, maka penulis dapat merumuskan masalah sebagai berikut.

- 1) Bagaimana implementasi Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan pada pencatatan kelahiran?.
- 2) Bagaimana faktor pendukung dan penghambat implementasi Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan pada pencatatan kelahiran?.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini secara prinsipil digunakan untuk menjawab permasalahan yang dirumuskan dan kiranya mampu menjadi pengetahuan yang berguna sebagai hasil sebuah penelitian. Dengan demikian, berdasarkan penelitian dengan rumusan masalah yang telah disajikan, maka dapat diketahui bahwa :

- 1) Mendiskripsikan dan menganalisis bagaimana implementasi Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan pada pencatatan kelahiran.

- 2) Mendiskripsikan dan menganalisis apa faktor pendukung dan penghambat implementasi Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan pada pencatatan kelahiran.

1.4. Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai sarana dalam memperluas wawasan dan pengetahuan baru melalui riset ilmiah, serta kepustakaan pada bidang Administrasi Publik, khususnya implementasi kebijakan dalam mencapai tujuan kebijakan dan menjawab permasalahan publik yang terjadi, serta menganalisis faktor penghambat dan pendukung implementasi, yakni dalam implementasi Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan pada pencatatan kelahiran.

1.4.2. Kegunaan Praktis

a) Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan dan wawasan tentang pemahaman penulis mengenai tahapan implementasi kebijakan berdasarkan acuan teori implementasi Ripley dan Edward III untuk mengetahui bagaimana proses implementasi administrasi kependudukan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan di Kabupaten Semarang, serta mengetahui faktor apa saja yang menjadi penghambat dan pendukung dalam proses implementasi

Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan di Kabupaten Semarang.

b) Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan analisis mengenai implementasi administrasi kependudukan melalui Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan pada pencatatan kelahiran, sehingga dapat menjadi referensi pemerintah dalam mengoptimalkan implementasi kebijakan, serta dapat menjadi acuan bagi pemerintah dalam mengurangi atau meminimalkan apa yang menjadi faktor penghambatnya dan memaksimalkan apa yang menjadi faktor pendukung implementasi, sehingga kebijakan dapat tercapai optimal sesuai tujuan kebijakan.

c) Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran terkait implementasi Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan pada pencatatan kelahiran sehingga masyarakat dapat turut memonitoring bagaimana proses implementasi kebijakan yang dicanangkan pemerintah demi menjawab permasalahan publik yang terjadi di masyarakat.

1.5.Kajian Teori

1.5.1. Penelitian Terdahulu

Kajian penelitian terdahulu diperoleh berdasarkan berbagai macam teori implementasi yang dikemukakan para ahli.. Berdasarkan penelitian terdahulu yang diperoleh dari beberapa jurnal lokal maupun jurnal internasional diperoleh bahwasanya proses implementasi administrasi kependudukan pada beberapa kota dinilai sudah cukup baik serta berjalan efektif dan efisien.

Tabel 1.5
Matriks Penelitian Terdahulu

No	Judul, Peneliti, Tahun	Tujuan	Teori	Metode	Hasil penelitian
1	<i>Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor : 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan</i> (Dalimunte, Safriah, dkk, 2020)	Menganalisis implementasi Perda Kota Pekanbaru Nomor 7 Tahun 2016, dan faktor-faktor yang menghambat implementasi.	Teori implementasi kebijakan Edward III	Kualitatif Deskriptif	Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru nomor 7 tahun 2016 masih kurang baik, hal ini disebabkan karena belum tersosialisasikannya perda sampai ke masyarakat sasaran. Jika dilihat dari segi SDM, dapat diperoleh bahwa SDM di Disdukcapil Kota Pekanbaru masih kekurangan jumlah pegawai dan terdapat kendala internal. Selanjutnya, dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, Disdukcapil Kota Pekanbaru telah melaksanakan sesuai SOP yang ada.
2	<i>Implementasi Undang-Undang Tentang Administrasi Kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Aceh Timur</i>	Untuk menganalisis implementasi UU Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan di Disdukcapil Kabupaten Aceh Timur dan faktor	Teori Implementasi Kebijakan Edward III	Kualitatif Deskriptif	Secara umum implementasi kebijakan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Aceh Timur belum terlaksana dengan baik, terlihat dari komunikasi Disdukcapil Kabupaten Aceh Timur yang belum melakukan sosialisasi langsung dan kontinyu selain itu dari aspek struktur birokrasi diperoleh bahwa belum ada SOP

No	Judul, Peneliti, Tahun	Tujuan	Teori	Metode	Hasil penelitian
	(Sutejo, Denny, dkk, 2020)	pendukung dan penghambatnya.			yang diterapkan dalam implementasi kebijakan ini.
3	<i>Implementasi Kebijakan Pembuatan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Temanggung</i> (Oktamia, Dewi Sinta, dan Nike Mutiara Fauziah, 2018)	Untuk mengetahui implementasi kebijakan pembuatan KTP-el di Disdukcapil Kabupaten Temanggung dan faktor pendukung serta penghambatnya.	Teori Implementasi Kebijakan Edward III	Kualitatif Deskriptif	Implementasi kebijakan pembuatan KTP-el berdasarkan Perda Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan oleh Disdukcapil Kabupaten Temanggung diperoleh bahwa dalam aspek komunikasi sudah terlaksana dengan baik dan transparan, dari aspek sumberdaya, SDM masih mengalami kekurangan, dari aspek disposisi, sikap pegawai sudah baik dan bertanggung jawab, dan dari aspek struktur birokrasi diperoleh bahwa pelaksanaan kebijakan sudah memiliki SOP.
4.	<i>Implementasi Kebijakan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan di Dinas Kependudukan dan</i>	Menganalisis dan mendeskripsikan implementasi kebijakan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang	Teori Kebijakan Publik dan Teori Implementasi Kebijakan Edward III	Deskriptif Kualitatif	Implementasi undang-undang nomor 23 tahun 2011 tentang administrasi kependudukan di Dispenduk Kabupaten Kutai Kartanegara belum berjalan optimal karena masih banyak ditemukan masyarakat yang belum memiliki KTP elektronik. Hal tersebut dikarenakan kendala teknis berupa kesenjangan

No	Judul, Peneliti, Tahun	Tujuan	Teori	Metode	Hasil penelitian
	<i>Pencatatan Sipil Kabupaten Kutai Kartanegara</i> (Sarbini, Akhmad,dkk, 2016)	Administrasi Kependudukan di Dispenduk Kabupaten Kutai Kartanegara dalam proses penerbitan KTP elektronik.			jaringan internet, keterlambatan permintaan blanko, kerusakan alat perekaman, kurangnya pelatihan operator dan pegawai yang belum melaksanakan kebijakan administrasi kependudukan.
5.	<i>Implementasi Kebijakan Administrasi Kependudukan dalam Peningkatan Pelayanan Publik: Studi Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis</i> (Sadat, Dadan Anwar, 2017)	Mendeskripsikan dan memberikan kajian kritis terkait implementasi kebijakan administrasi kependudukan dalam peningkatan pelayanan publik di Disdukcapil Kabupaten Ciamis	Teori Implementasi Kebijakan Van Mater Van Horn	Deskriptif Kualitatif	Implementasi kebijakan administrasi kependudukan sudah berjalan cukup baik, namun masih terdapat beberapa hal yang kurang terutama terkait dengan kecepatan dan ketepatan pelayanan, pegawai yang kurang memadai dalam segi jumlah dan respon terhadap permasalahan masyarakat. Sedangkan hambatan implementasi adalah mekanisme teknik pelaksanaan kegiatan, keterbatasan jumlah pegawai, belum adanya kesamaan pemahaman pegawai, serta kebijakan dan pelayanan masih terpusat di dinas.
6.	<i>Implementation of Population Administration Services in Tuban District</i>	Menganalisis implementasi pelayanan administrasi	Teori Implementasi Kebijakan	Deskriptif Kualitatif	Implementasi pelayanan kependudukan an-nur tamanya pada pemerintahan kecamatan di Kabupaten Tuban telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dan penyelesaian masalah

No	Judul, Peneliti, Tahun	Tujuan	Teori	Metode	Hasil penelitian
	(Suryawati, Nani, 2021)	kependudukan di Kabupaten Tuban			administrasi kependudukan melibatkan berbagai unsur yang terkait dan dapat diselesaikan sesuai dengan peraturan kependudukan yang berlaku.
7.	<i>Implementation of Regional Regulation Number 21 of 2014 concerning the Implementation of Population Administration in the City of Banjarmasin (Case Study of Temporary Residence Certificate)</i> (Purnamawati, dkk, 2021)	Menganalisis pentingnya komunikasi dan informasi serta faktor-faktor apa saja yang berperan dalam implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Administrasi Kependudukan di Kota Banjarmasin	Teori implementasi kebijakan oleh Marille S. Grindle	Deskriptif Kualitatif	Komunikasi dan informasi merupakan unsur penting dalam implementasi kebijakan Perda Nomor 21 Tahun 2014. Jika dilihat dari teori Grindle yakni faktor isi kebijakan diperoleh dari keenam indikator hanya satu yang berhasil dilaksanakan yaitu indikator pelaksanaan program dan indikator yang lain belum maksimal, hal tersebut dikarenakan kurangnya sosialisasi dan komunikasi serta arahan dari dinas terkait.
8.	<i>Population Administration Services in Makassar City, Indonesia.</i>	Menganalisis dan mencari model implementasi kebijakan pelayanan administrasi	Teori implementasi kebijakan Van Meter Van Horn	Deskriptif Kualitatif	Pelayanan administrasi kependudukan di Disdukcapil Kota Makassar berdasarkan indikator implementasi kebijakan diperoleh bahwa dari aspek standar dan tujuan kebijakan telah terlaksana dengan cukup baik. Dari segi sumber daya belum

No	Judul, Peneliti, Tahun	Tujuan	Teori	Metode	Hasil penelitian
	(Indrayati & Indar, 2021)	kependudukan di Disdukcapil Kota Makassar.			dilaksanakan secara efektif. Dari aspek komunikasi antar organisasi belum terlaksana secara efektif. Pada aspek karakteristik agen pelaksana belum dilaksanakan secara efektif. Pada aspek disposisi pelaksanaan belum dilaksanakan dengan baik. Pada aspek ekonomi sosial dan politik juga belum terlaksana dengan baik.
9.	<i>Implementation of Population Identification Numbers in the Social Security Program of Banten United in Serang City</i> (Nufus, Nurhayati, dkk, 2021)	Menganalisis implementasi satu data Indonesia pada penggunaan NIK dalam Program Jaminan Sosial Rakyat Banten Bersatu di Provinsi Banten	Teori implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier	Deskriptif kualitatif	Analisis implementasi kebijakan berdasarkan teori Mazmanian dan Sabatier, dari aspek karakteristik masalah masih ditemukan kesulitan teknis dan minimnya ketersediaan teknologi. Dari aspek karakteristik kebijakan, kebijakan ini memberikan kesejahteraan bagi masyarakat sampai saat ini konsisten dengan niat awalnya. Ditinjau dari variabel lingkungan, tingkat kesejahteraan masyarakat masih rendah, masyarakat masih merasakan kurangnya sosialisasi dari pemerintah dan kurangnya dukungan dari pihak terkait.
10.	<i>Implementation Of Birth Certificate Issuance Service</i>	Menganalisis Implementasi	Teori model implementasi program	Deskriptif kualitatif	Pelayanan akta kelahiran di Kabupaten Madiun memiliki motto, standar layanan yang mengacu pada UU Nomor 25 Tahun

No	Judul, Peneliti, Tahun	Tujuan	Teori	Metode	Hasil penelitian
	<i>Improvement Program (A Study of Permendagri No. 9 of 2016 in the Population and Civil Registration Office)</i>	Program Peningkatan Layanan Penerbitan Akta Kelahiran di Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil di Kabupaten Madiun serta faktor pendukung dan pengambatnya.	David C. Korten		2009 Tentang Pelayanan Publik, namun belum memiliki sertifikat ISO dalam pelayanannya. Aspek sumber daya selama di lapangan pegawai tidak menerapkan kode etik dan kedisiplinan masih perlu ditingkatkan, untuk sarpras belum dimanfaatkan secara maksimal. Kemudian ditemukan tidak adanya pelayanan penanganan pengaduan, sistem informasi pelayanan publik bersifat semi online dan produktivitas pelayanan sesuai target.
	Curtinawati,dkk, 2020				

Penelitian terkait implementasi kebijakan, khususnya pada implementasi penyelenggaraan administrasi kependudukan, merupakan penelitian yang sudah sering dibahas oleh peneliti sebelumnya. Namun, pada penelitian kali ini terdapat perbedaan topik penelitian, yakni studi pada pencatatan kelahiran di Kabupaten Semarang. Adapun teori yang digunakan adalah teori implementasi yang dikemukakan oleh Edward III. Berdasarkan teori ini dijelaskan bahwa keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor, diantaranya adalah komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

Teori implementasi Edward III dipilih karena konsep-konsep yang dibahas dalam teori ini jauh lebih dalam dan operasional. Selain itu, variabel-variabel yang diajukan dalam teori ini lebih sederhana dibandingkan dengan variabel teori lainnya. Perbedaan lain adalah pada lokus penelitian, dimana lokus dari penelitian ini dilakukan di Kabupaten Semarang, dengan pertimbangan bahwa di Kabupaten Semarang jumlah penduduk yang memiliki akta kelahiran hanya mencapai angka 53% dan 47% yang lainnya belum memiliki akta kelahiran. Angka tersebut belum mencapai dan masih jauh dari target 100% kepemilikan akta kelahiran di Kabupaten Semarang. Penelitian kali ini akan berusaha menjelaskan dan menjawab permasalahan terkait dengan implementasi Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan studi pada pencatatan akta kelahiran, serta faktor pendukung dan penghambat implementasi Perda tersebut.

1.5.2. Administrasi Publik

John M. Pfifner dan Robert V. Prethus mendefinisikan administrasi publik sebagai berikut (Syafiie, 2006: 23):

- a) Administrasi Publik adalah suatu kegiatan yang mencakup proses pelaksanaan kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh lembaga perwakilan politik.
- b) Administrasi Publik ialah sebuah usaha koordinasi, baik perorangan atau kelompok dalam rangka melaksanakan kebijaksanaan pemerintah utamanya pada pekerjaan sehari-hari pemerintah.
- c) Secara umum, Administrasi Publik merupakan suatu proses yang berkaitan dengan implementasi kebijaksanaan pemerintah, arahan kecakapan, serta teknik yang tak terkira jumlahnya, dan memberi arahan serta maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Sedangkan Felix A. Nigro dan Lyoyd G. Nigro mengungkapkan Administrasi Publik dalam beberapa definisi sebagai berikut. (Syafiie, 2006:)

- a) Administrasi Publik merupakan bentuk kooperasi kelompok dalam dunia pemerintahan.
- b) Administrasi Publik mencakup lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif dan relasi yang terjadi di antara ketiga lembaga tersebut.
- c) Administrasi publik berperan vital dalam proses formulasi kebijaksanaan pemerintah dan karena itu merupakan bagian dari suatu proses politik.

- d) Administrasi Publik berhubungan dengan kelompok privat atau perorangan dalam memberikan pelayanan kepada publik.
- e) Administrasi Publik memiliki perbedaan pendefinisian dengan administrasi swasta dalam beberapa aspek.

Lebih lanjut, Prajudi Atmosudirdjo, mendefinisikan Administrasi Publik sebagai aktualisasi negara yang memerankan peran sebagai organisasi yang mengejar tujuan kenegaraan. Lebih dari itu, Chandler dan Plano memberikan penegasan tentang pengertian administrasi publik, yakni pengorganisasian dan pengoordinasian sumber daya publik yang diarahkan untuk merumuskan, melaksanakan, dan memajemen keputusan dalam proses kebijakan publik (Keban, 2014 : 3). Dalam hal ini, Administrasi Publik dijelaskan sebagai suatu ilmu dan seni untuk mengatur urusan publik dan melaksanakan tugas yang ditetapkan. Administrasi publik sebagai suatu disiplin ilmu diarahkan untuk mengupayakan pemecahan masalah publik melalui upaya perbaikan dan penyempurnaan organisasi, sumber daya manusia serta keuangan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Administrasi Publik merupakan suatu disiplin ilmu dan atau suatu pola tindakan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif untuk mengatur proses kehidupan bernegara, dalam bentuk manajemen publik maupun kebijakan publik melalui serangkaian tahap kebijakan publik, mulai dari tahap formulasi kebijakan, implementasi, sampai tahap evaluasi melalui sinergi antar seluruh stakeholder baik publik maupun privat dalam

menjamin pelayanan yang baik terhadap masyarakat dan juga mengupayakan pemecahan permasalahan yang terjadi pada publik.

1.5.3. Paradigma Administrasi Publik

Nicholas Henry membagi paradigma administrasi publik menjadi 5 paradigma, yaitu sebagai berikut. (Keban, 2014 : 31)

- a) Paradigma 1 (1900-1926). Paradigma 1 administrasi publik atau yang dikenal dengan istilah paradigma dikotomi politik dan administrasi dipelopori oleh Frank J. Goodnow dan Leonard D. White Goodnow. Paradigma ini memberikan penjelasan bahwa politik harus memusatkan perhatiannya pada kebijakan yang didasarkan atas aspirasi rakyat. Sedangkan administrasi memusatkan perhatiannya pada implementasi kebijakan yang mencakup aspirasi rakyat tersebut. Pemisahan antara proses politik dan administrasi tersebut diwujudkan pada pemisahan antara lembaga legislatif sebagai jembatan aspirasi rakyat dengan lembaga eksekutif sebagai implementator aspirasi tersebut. Dalam hal ini, pihak eksekutif bertugas membantu pihak legislatif untuk memformulasikan kebijakan sesuai dengan kehendak rakyat. Paradigma ini memiliki implikasi bahwa suatu proses administrasi harus dilihat sebagai sebuah proses yang bebas nilai serta ditujukan untuk mencapai nilai efisiensi dan ekonomis *government bureaucracy*. Sayangnya, paradigma ini justru cenderung kurang memperhatikan aspek fokus *government bureaucracy* dan menekankan pada lokusnya saja.

- b) Paradigma 2 (1927-1937). Paradigma 2 administrasi publik disebut dengan istilah paradigma prinsip administrasi yang dipelopori oleh tokoh besar bernama Willoughby, Gullick dan Urwick. Pemikiran paradigma ini tak terlepas dari pemikiran Fayol dan Taylor sebagai tokoh era manajemen klasik. Fokus administrasi publik menurut paradigma ini adalah prinsip administrasi yang meliputi POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*) yang dianggap cocok diterapkan dalam segala konteks apapun. Sedangkan lokus administrasi publik menurut paradigma ini tidak diungkapkan secara jelas dengan anggapan bahwa prinsip administrasi tersebut dapat berlaku di dalam konteks apapun termasuk organisasi pemerintah.
- c) Paradigma 3 (1950-1970). Paradigma 3 administrasi publik dikenal dengan istilah Paradigma Administrasi Negara sebagai ilmu politik. Paradigma ini bermula dari keresahan Morstein-Marx, seorang editor buku "*Elements of Public Administration*". Marx berpendapat bahwa proses administrasi dan politik tidak mungkin bisa dipisahkan. Pendapat tersebut diperkuat oleh Habert Simon yang menjelaskan bahwa prinsip administrasi tidak dapat berlaku secara global dikarenakan prinsip tersebut tidak konsisten pada praktiknya. Administrasi negara dalam hal ini tidak lagi didefinisikan sebagai suatu hal yang bebas nilai, melainkan selalu dibalut oleh suatu nilai tertentu, artinya akan selalu ada *value leden politics* pihak lain dalam prosesnya. Dengan itu, John Gaus secara tegas mengungkapkan bahwa teori administrasi publik merupakan teori politik karena pada praktiknya anggapan tentang

administrasi publik selalu dipengaruhi oleh nilai tertentu berlaku atau terjadi. Hal tersebut yang melatarbelakangi paradigma 3 administrasi publik, yakni administrasi negara sebagai ilmu politik. Lokus dari paradigma ini adalah birokrasi pemerintahan. Akan tetapi, fokus paradigma ini menjadi tidak jelas karena banyaknya kelemahan pada prinsip administrasi publik. Mereka yang mengajukan kritik terhadap prinsip administrasi publik sayangnya tidak mengupayakan titik temu tentang fokus administrasi publik. Saat itu, administrasi publik tengah mengalami krisis identitas karena anggapan bahwa administrasi publik merupakan disiplin ilmu yang didominasi oleh ilmu politik.

- d) Paradigma 4 (1956-1970). Paradigma 4 administrasi publik atau paradigma administrasi publik sebagai ilmu administrasi merupakan paradigma pengembangan prinsip manajemen yang pernah populer sebelumnya yang dikemas dalam bentuk lebih ilmiah dan mendalam. Analisis manajemen, analisis sistem, perilaku organisasi, penerapan teknologi modern, metode kuantitatif, analisis sistem, riset operasi merupakan fokus dari paradigma ini. Adapun orientasi paradigma ini mengarah pada perkembangan studi ilmu administrasi murni yang diperkuat dengan studi psikologi sosial serta kebijakan publik. Asumsinya, seluruh fokus perkembangan dalam paradigma ini dapat diterapkan dalam administrasi bisnis maupun administrasi publik. Namun, sayangnya lokus dari paradigma ini tidak jelas.
- e) Paradigma 5 (1970-sekarang). Paradigma 5 administrasi publik dikenal dengan paradigma administrasi publik sebagai administrasi publik. Paradigma

ini memiliki fokus dan lokus yang jelas. Paradigma ini berfokus pada teori kebijakan publik, teori organisasi serta teori manajemen. Sedangkan, lokus paradigma ini adalah kepentingan publik dan masalah publik.

- f) Paradigma 6. Paradigma 6 administrasi publik dikenal dengan istilah administrasi publik baru atau *governance*. Paradigma ini merupakan paradigma tambahan yang dikemukakan oleh George Frederickson melengkapi lima paradigma yang telah dikemukakan oleh Nicholas Henry. Paradigma administrasi publik baru memiliki fokus pengorganisasian, penggambaran, dan pendesainan organisasi untuk memaksimalkan orientasi nilai kemanusiaan dengan pengembangan sistem desentralisasi, partisipasi, demokratis, responsif dan merata dalam upaya pemenuhan layanan publik. Paradigma ini memiliki ciri khas yakni menolak anggapan bahwa administrasi bersifat *value free*, karena dalam paradigma ini, nilai yang dibahas seringkali menimbulkan pertentangan antara satu dengan lainnya. Titik permasalahannya adalah hal yang harus dilakukan dalam upaya mendorong terciptanya nilai tersebut.

Adapun Implementasi Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, dapat dikategorikan ke dalam paradigma administrasi publik baru atau *governance* yang diungkapkan oleh George Frederickson. Hal ini sejalan dengan fokus dari paradigma administrasi publik baru, yakni mencakup usaha dalam hal pengorganisasian, penggambaran, dan pendesainan organisasi agar dapat berjalan dengan

mewujudkan nilai kemanusiaan secara optimal melalui pengembangan sistem desentralisasi yang memungkinkan terjadinya responsivitas, partisipasi, demokrasi dan pelayanan yang merata kepada masyarakat.

Implementasi Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan merupakan tindak lanjut Pemerintah Kabupaten Semarang atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan, adapun regulasi tersebut merupakan salah satu bentuk pemberian pelayanan oleh pemerintah dalam hal pemberian pengakuan dan perlindungan terhadap status hukum atas terjadinya peristiwa kependudukan atau peristiwa penting yang dialami oleh penduduk, utamanya yang berkenaan dengan pelayanan penerbitan dokumen kependudukan.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan diarahkan untuk memenuhi tuntutan pelayanan yang profesional, prima, menyeluruh, tidak diskriminatif, dinamis dan memenuhi standar teknologi dan informasi untuk mendorong terciptanya suatu kondisi tertib administrasi sehingga menghasilkan output berupa database kependudukan yang absah dan benar dalam skala nasional. Untuk mencapai tujuan tersebut, sebagai bentuk pedoman dalam rangka meningkatkan pemahaman dari pihak Penyelenggara, Instansi Pelaksana dan Penduduk dalam proses pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, maka dipandang perlu untuk menetapkan Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

Penetapan peraturan daerah tersebut diharapkan mampu menjamin pembentukan suatu sistem Administrasi Kependudukan yang sejalan dengan kemajuan teknologi, informasi dan komunikasi, memenuhi tuntutan pelayanan publik oleh masyarakat yang profesional sehingga dapat mewujudkan pelayanan yang merata, demokratis serta partisipatif.

1.5.4. Kebijakan Publik

Kebijakan adalah instrumen penting untuk mempererat kehidupan organisasi, baik privat maupun pemerintahan. Kebijakan harus bebas politis atau menolak keberpihakan terhadap kepentingan tertentu. Sedangkan kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai suatu rangkaian alternatif pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh pejabat pemerintahan. Kebijakan publik merupakan bentuk pelaksanaan tugas pemerintahan oleh pemerintah, dalam wujud pengaturan atau keputusan sebagai hasil proses politik yang lahir dari suatu sistem pemerintahan negara.

Kebijakan publik merupakan istilah yang diterjemahkan dari Bahasa Inggris, yakni *public policy*. Kebijakan publik didefinisikan oleh Thomas R. Dye sebagai suatu pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu (*public policy is whatever the government choose to do or not to do*) (Anggara, 2014:35). Artinya, segala hal yang merupakan bentuk pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu merupakan suatu bentuk kebijakan publik. Kebijakan publik yang diwujudkan melalui tindakan pemerintah merupakan suatu pilihan dari pemerintah memilih untuk melakukan

sesuatu. Begitu pula ketika pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu dengan didasarkan atas suatu tujuan tertentu, hal tersebut juga merupakan kebijakan publik. Dye menegaskan bahwa suatu kebijakan harus berdasarkan pada alasan manfaat dan pertimbangan yang kuat agar tidak menimbulkan kerugian bagi warga negara. Dengan itu, pemerintah memainkan peran sentral sebagai proses kebijakan dan harus bijaksana dalam mengambil suatu keputusan.

Definisi lain diungkapkan oleh James Anderson (1970 dalam Anggara) yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu kebijakan hasil pengembangan lembaga atau pejabat pemerintah (*public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*). Sedangkan definisi lain diungkapkan oleh David Easton, yang menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah proses dalam alokasi nilai yang dilakukan secara sah terhadap seluruh masyarakat (*public policy is the authoritative allocation or values for the whole society*).

Dari kesimpulan pendapat beberapa ahli tersebut dapat didefinisikan bahwa kebijakan publik adalah suatu bentuk pilihan tindakan pemerintah yang dilakukan oleh pejabat atau lembaga pemerintah, baik melalui tindakan melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu atas dasar tujuan tertentu, yang didalamnya terdapat proses alokasi nilai dengan alasan pertimbangan manfaat bagi kehidupan bersama, memecahkan masalah publik dan meminimalisir kerugian bagi masyarakat. Kebijakan publik perwujudan merupakan perwujudan proses penyelenggaraan pemerintahan negara melalui suatu peraturan perundang-undangan.

Proses kebijakan merupakan serangkaian tahap pembuatan kebijakan publik yang bersifat non linear (*iteratif*). Pada umumnya proses publik terdiri dari lima tahapan, walaupun terkait dengan tahap pembuatan kebijakan publik ini sendiri, masing-masing ahli memiliki interpretasi yang berbeda-beda dengan nomenklatur yang berbeda-beda pada tiap tahap atau pengklasifikasiannya. Adapun lima tahap tersebut adalah tahap penentuan agenda kebijakan (*agenda setting*), perumusan alternatif kebijakan publik (*policy legitimation*), penetapan kebijakan publik (*policy legitimation*), pelaksanaan kebijakan publik (*policy implementation*), dan evaluasi kebijakan (*policy evaluation*) (Hamdi, 2014:87-112). Tahapan tersebut akan dijelaskan sebagai berikut.

- a) **Proses penentuan agenda** (*agenda setting*). Proses *agenda setting* ini merupakan sebuah proses inventarisasi masalah oleh pejabat pemerintah atau pihak diluar pejabat pemerintah yang memiliki kaitan erat dengan pejabat pemerintah tersebut. Inventarisasi masalah ini berisi masalah-masalah yang dianggap penting untuk mendapatkan perhatian serius dari pemerintah. Proses ini merupakan bentuk pengawalan terhadap suatu masalah agar masuk dalam agenda atau perhatian pemerintah. Sejalan dengan pendapat Kraft dan Furlong (dalam Hamdi, 2015) yang menyatakan bahwa proses *agenda setting* merupakan proses tentang bagaimana memandang, merumuskan dan mengidentifikasi suatu masalah publik untuk kemudian diarahkan agar masuk dalam agenda politik atau perhatian pemerintah.

- b) **Formulasi kebijakan**, proses ini merupakan sebuah proses di mana pemerintah melakukan perumusan masalah atau alternatif kebijakan. Kraft dan Furlong (dalam Hamdi, 2015) mendefinisikan bahwa formulasi kebijakan merupakan sebuah proses mendesain rancangan tujuan kebijakan serta strategi mencapai tujuan kebijakan tersebut. Definisi tersebut memberikan penekanan terhadap aktivitas perumusan kebijakan yang terdiri dari dua kegiatan, yakni perancangan tujuan kebijakan dan pencapaian tujuan kebijakan. Formulasi kebijakan pada dasarnya merupakan hasil *forecasting* mengenai kondisi pemecahan masalah terkait masalah kebijakan.
- c) **Penetapan kebijakan** merupakan proses *decision making* terhadap alternatif kebijakan yang telah dirumuskan pada tahap sebelumnya. Kraft dan Furlong (dalam Hamdi, 2015) mengartikan penetapan kebijakan ini sebagai suatu proses dalam mengorganisasikan dukungan politik dan penegasan kebijakan secara formal termasuk melakukan validasi tindakan kebijakan. Proses penetapan kebijakan dalam hal ini dapat dimaknai kedalam dua makna, yang pertama adalah melakukan suatu tindakan tertentu atau tidak melakukan tindakan tertentu. Dan yang kedua adalah pencapaian titik temu terhadap berbagai alternatif tersedia yang dirumuskan pada tahap perumusan kebijakan.
- d) **Pelaksanaan kebijakan atau implementasi kebijakan** merupakan sebuah proses pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditetapkan melalui serangkaian usaha atau kegiatan. Proses ini terkait dengan bagaimana

pemerintah menjadikan kebijakan sebagai instrumen mencapai kondisi yang diharapkan. Proses pelaksanaan kebijakan merupakan proses yang sangat kompleks karena proses ini merupakan penjabaran lebih lanjut terkait tujuan kebijakan yang ditetapkan pejabat pelaksana. Mazmanian dan Sabatier mengungkapkan bahwa dalam suatu proses implementasi, apa yang seharusnya terjadi setelah program diimplementasikan merupakan hakikat utama dalam proses ini. Adapun pemahaman tersebut meliputi ikhtiar dalam rangka mengatur, mengadministrasikan dan memunculkan dampak nyata pada masyarakat setelah kebijakan tersebut ditetapkan.

- e) **Evaluasi kebijakan atau penilaian kebijakan** merupakan tinjauan ulang terhadap proses pelaksanaan kebijakan. Proses ini difokuskan pada identifikasi dampak serta hasil proses pelaksanaan kebijakan, serta menyediakan umpan balik terkait pelaksanaan kebijakan, apakah kebijakan yang sudah dilaksanakan layak untuk diteruskan atau lebih baik dihentikan. Dye memberikan pandangan bahwa proses evaluasi bukan merupakan proses menilai keberhasilan suatu kebijakan saja, namun menyangkut cara pandang yang lebih luas meliputi pembelajaran terkait dampak yang ditimbulkan dari kebijakan publik tersebut.

1.5.5. Implementasi Kebijakan

A. Definisi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan berasal dari kosakata yang diterjemahkan dari Bahasa Inggris, yakni *to implement* yang artinya mengimplementasikan atau *to provide the means for carrying out*, atau yang berarti memberikan sarana dalam hal

melaksanakan sesuatu, serta *to give practical effect* yang memiliki artian untuk memunculkan *impact* ataupun akibat atas pelaksanaan suatu hal. Van Meter Van Horn mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai suatu aksi nyata yang dilakukan oleh perseorangan, pejabat pemerintah maupun pihak privat untuk mencapai tujuan atas dilaksanakannya suatu kebijakan. Mazmanian dan Sabatier menjelaskan terkait dengan esensi dari implementasi kebijakan, yang dalam pendapatnya dijelaskan bahwa esensi implementasi kebijakan adalah tentang konsekuensi yang seharusnya terjadi setelah diberlakukannya suatu kebijakan, yang mencakup usaha dalam mengadministrasikan kebijakan tersebut, sampai dengan usaha untuk memunculkan *impact* atau akibat nyata hasil penerapan kebijakan atau program tersebut setelah diimplementasikan terhadap sasaran kebijakan utama, yakni masyarakat (Anggara, 2014:232).

Dari pendapat ahli tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa implementasi kebijakan merupakan sebuah proses pelaksanaan kebijakan berupa tindakan nyata baik dari perseorangan, pejabat pemerintah maupun privat untuk mencapai tujuan kebijakan dan memunculkan dampak atau hasil nyata dari pelaksanaan kebijakan terhadap sasaran utama kebijakan, yaitu masyarakat.

B. Model Implementasi Kebijakan

a) Pendekatan Donald Van Mater dan Carl Van Horn: Perspektif Teoretis

Proses Implementasi Kebijakan (1975)

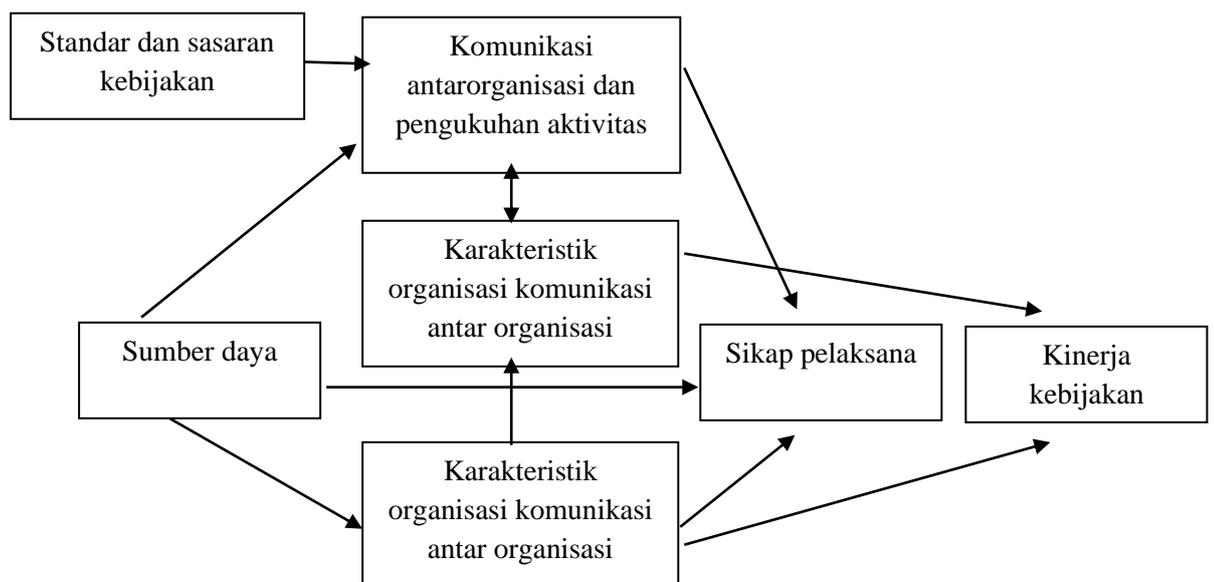
Model implementasi yang diajukan oleh Van Mater dan Van Horn menekankan pentingnya keikutsertaan pelaksana kebijakan dalam pembuatan kebijakan dengan mengutip Gross dkk. (1971:7) sebagai berikut.

- a. Keikutsertaan pelaksana kebijakan akan meningkatkan semangat staf pelaksana kebijakan yang berperan penting dalam proses implementasi.
- b. Keikutsertaan pelaksana kebijakan akan menghasilkan perubahan melalui peningkatan komitmen dari pelaksana kebijakan.
- c. Keikutsertaan pelaksana kebijakan akan mempertegas tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dari proses implementasi oleh pelaksana kebijakan.
- d. Keikutsertaan pelaksana kebijakan akan mengurangi resistensi dari pelaksana kebijakan.

Model implementasi ini merupakan kategori pendekatan *top down* yang menekankan pada pentingnya keterlibatan implementator dalam proses penyusunan kebijakan.

Bagan 1.1

Model Implementasi Kebijakan Van Mater Van Horn



Sumber : Model Implementasi Van Mater Van Horn (Anggara, 2014:32)

Van Mater dan Van Horn mengungkapkan bahwa dalam model yang diajukannya ada enam variabel yang mempengaruhi keberhasilan proses implementasi yaitu sebagai berikut.

- a. Kejelasan rincian tujuan dan sasaran capaian kebijakan standar pengukuran untuk mengukur pencapaiannya.
- b. Sumber daya (berupa anggaran atau berbagai tambahan anggaran sebagai fasilitator keefektifan implementasi).
- c. Kualitas hubungan interorganional, yaitu tahapan dan tata kerja yang memungkinkan monitoring implementasi kebijakan dari struktur yang lebih tinggi agar kebijakan berjalan sesuai dengan tujuan dan standar yang ditetapkan.
- d. Karakteristik lembaga/ organisasi pelaksana (termasuk kualitas dan ukuran agen pelaksana, monitoring hierarkis pada implementator terbawah, *support* politik dari pihak eksekutif dan legislatif, serta keterkaitan formal dan informal dengan lembaga pembuat kebijakan).
- e. Lingkungan politik, sosial, dan ekonomi, yaitu berkaitan dengan tingkat kecukupan sumber daya ekonomi, pengaruh kebijakan terhadap kondisi sosial ekonomi, tanggapan publik tentang kebijakan dan dukungan dari elite pada proses implementasi.
- f. Disposisi/ tanggapan atau sikap pelaksana (termasuk sikap pelaksana, pengetahuan dan pemahaman isi dan tujuan kebijakan oleh pelaksana).

b) Pendekatan Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn: Implementasi yang Sempurna (1978)

Pendekatan Hogwood dan Gunn merupakan kategori pendekatan *top down*. Menurut Hogwood dan Gunn, implementasi dapat tercapai dengan sempurna ketika dapat terkontrol seluruh sistem administrasinya. Dalam bukunya yang berjudul *Policy Analysis for the Real World*, mereka memberikan proporsi untuk mencapai implementasi yang sempurna bagi para pembuat kebijakan, antara lain adalah sebagai berikut.

- a. Kondisi eksternal dari organisasi pelaksana yang tidak menimbulkan hambatan berarti bagi proses pelaksanaan kebijakan.
- b. Waktu dan sumber daya untuk mumpuni dalam pelaksanaan program.
- c. Terpenuhinya seluruh sumber daya yang dibutuhkan dalam implementasi.
- d. Mendasarkan pelaksanaan kebijakan pada teori sebab akibat yang valid.
- e. Hubungan kausalitas yang bersifat langsung dan minimnya hubungan antara.
- f. Lembaga yang mengimplementasikan merupakan lembaga tunggal yang independen atau memiliki hubungan ketergantungannya rendah dengan lembaga lain.
- g. Terdapat pemahaman yang komprehensif dan kesepakatan capaian tujuan kebijakan.
- h. Memiliki perincian tugas yang lengkap, detail dan sempurna pada tiap pihak yang terlibat.
- i. Komunikasi dan koordinasi antara pihak yang terlibat dalam program.

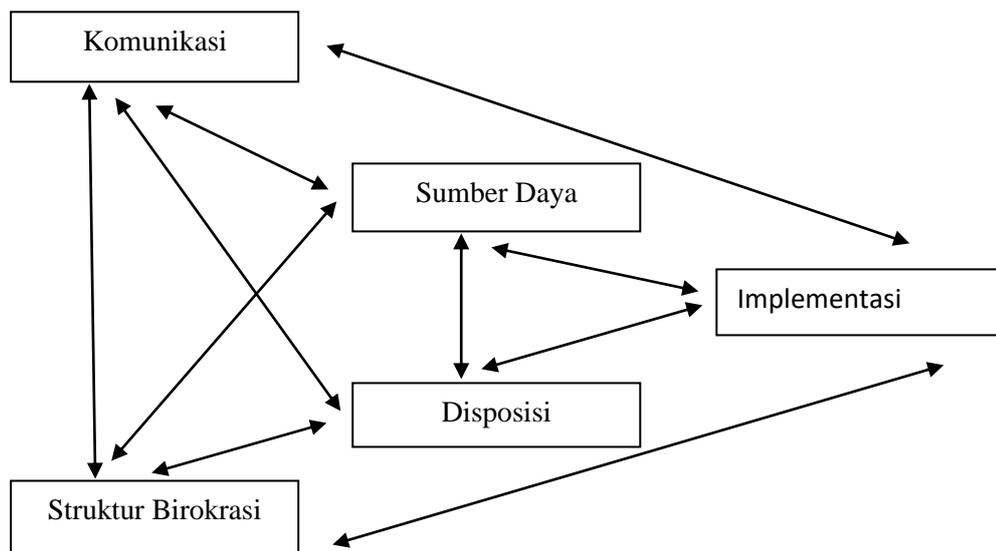
- j. Kepatuhan yang sempurna yang dapat dituntut dan diterima oleh pihak yang berwenang.

c) Pendekatan Masalah Implementasi Edwards III (1980)

Menurut hemat Edward III, implementasi kebijakan merupakan suatu tahapan kebijakan yang posisinya berada ditengah-tengah antara proses penyusunan kebijakan dan hasil (*output*) atau konsekuensi (*outcome*) kebijakan. Adapun Edward III dalam model yang diusulkannya mengemukakan bahwa ada empat faktor yang saling berkaitan dan mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan suatu proses implementasi, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi atau sikap pelaksana dan struktur birokrasi.

Bagan 1.2

Model Implementasi Kebijakan Edward III



Sumber : Model Implementasi Edward III (Anggara, 2014:250)

- 1) Komunikasi merupakan faktor penting karena dalam komunikasi muatan kebijakan publik dapat disesuaikan dengan tuntutan kebutuhan publik. Pada praktiknya, banyak sekali kebijakan publik yang gagal akibat komunikasi yang buruk. Dalam proses implementasi, intensitas dalam mengkomunikasikan kebijakan publik sangat menentukan tingkat dukungan dan komitmen berbagai pihak. Karena komunikasi yang akan membentuk dukungan, komitmen, dan konsistensi pihak pelaksana kebijakan tersebut. Dalam hal ini, ada tiga indikator untuk mengukur keberhasilan komunikasi kebijakan publik yaitu sebagai berikut.
 - a. Transmisi, suatu produk kebijakan kiranya harus disalurkan kepada pihak implementasinya untuk diimplementasikan sebagaimana mestinya. Namun, masalah mengenai transmisi ini sering terjadi bilamana pihak implementator kebijakan tidak menyetujui kebijakan dengan menutup komunikasi dan mendistorsi perintah kebijakan atau ketika kebijakan harus diimplementasikan melalui struktur birokrasi yang berlapis namun tidak didukung oleh sarana komunikasi yang memadai.
 - b. Kejelasan, kejelasan dalam hal ini berkaitan dengan kejelasan tujuan dan cara mengimplementasikan kebijakan agar sesuai dengan apa yang telah ditetapkan. Namun, terkait dengan kejelasan, seringkali kebijakan dirumuskan secara tidak jelas antara pihak eksekutif dan legislatif, sehingga cenderung menyerahkan proses implementasi pada pelaksana dibawahnya. Ketidakjelasan juga bisa disebabkan karena penolakan masyarakat atas kebijakan.

- c. Konsistensi, sebuah proses implementasi membutuhkan konsistensi perintah agar implementasi berjalan secara efektif dan implementator tidak kebingungan dalam mengimplementasikan kebijakan.
- 2) Sumberdaya, Menurut Edwards III, dalam suatu proses implementasi sumber daya yang dimaksud adalah sebagai berikut.
- a. Staf dengan kuantitas dan kapasitas yang sesuai dengan kebutuhan.
 - b. Informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan dan data tentang kebijakan yang akan dilaksanakan.
 - c. Kewenangan, misalnya kewenangan yang dimiliki untuk memperoleh anggaran, menggunakan anggaran, mengusulkan kerjasama dengan lembaga pemerintah lain dan kewenangan membawa kasus ke meja hijau.
 - d. Fasilitas yang berupa fasilitas fisik yang meliputi sarana serta prasarana yang difungsikan untuk mempermudah dan mendukung komunikasi kebijakan.

3) Disposisi atau Sikap Pelaksana

Disposisi diartikan sebagai sikap atau komitmen dari pihak pelaksana atau implementor kebijakan terhadap kebijakan yang akan diimplementasikan. Adapun kemampuan dan kemauan pihak pelaksana kebijakan dalam mengimplementasikan kebijakan dipengaruhi oleh tiga faktor utama, yakni:

- a. Kognisi, yakni tingkat pemahaman implementor terkait substansi dan cara melaksanakan kebijakan yang akan diimplementasikan, terutama yang terkait dengan pemahaman terhadap tujuan kebijakan.

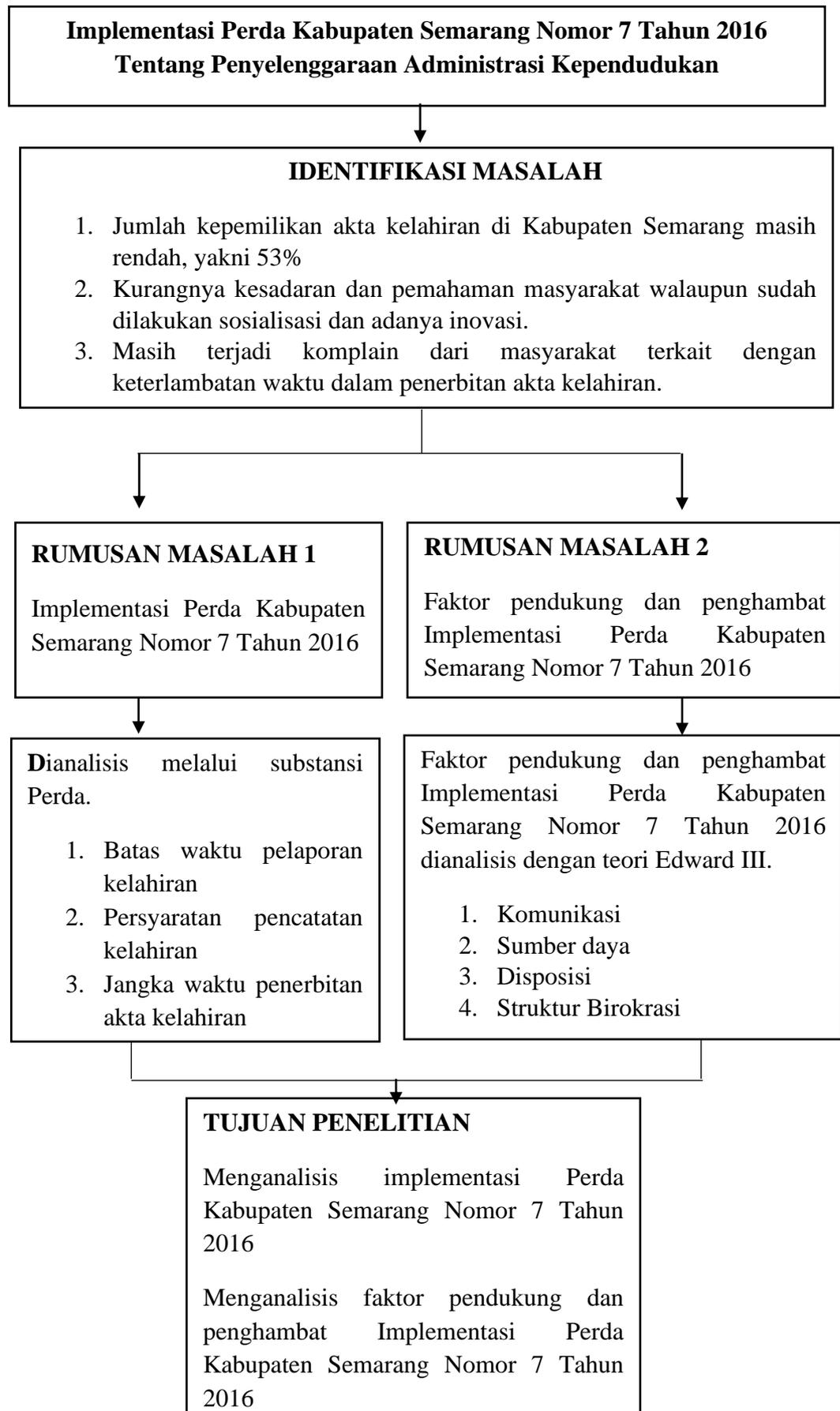
- b. Arahan dan tanggapan pelaksanaan. Dalam hal ini tanggapan dan arahan pelaksana diaktualisasikan dengan respon pelaksana dalam menyikapi suatu kebijakan, apakah menolak atau menerima kebijakan tersebut.
- c. Intensitas respons atau tanggapan pelaksana.

4) Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi diartikan sebagai sistem tata kerja yang dibentuk dalam rangka memajemen implementasi suatu kebijakan. Dalam hal ini, *Standar Operasional Prosedur* digaribawahi oleh Edward sebagai pengatur aliran pekerjaan di antara para pelaksana, Edward menjelaskan arti penting *Standar Operasional Prosedur* dalam pelaksanaan suatu kebijakan utamanya untuk mengatur tata aliran pekerjaan pihak implementator. Edward juga menjelaskan bahwa ada kalanya diperlukan fragmentasi implementasi kebijakan, jika implementasi kebijakan tersebut memerlukan banyak program dan melibatkan berbagai instansi dalam pencapaian tujuannya.

Teori pendekatan masalah implementasi Edward III adalah teori yang dipilih oleh peneliti dikarenakan, dibandingkan dengan teori sebelumnya, konsep bahasan yang diajukan Edward III jauh lebih dalam dan operasional, dengan variabel yang jauh lebih sederhana. Pada dasarnya, variabel yang diajukan hampir serupa, namun pada teori Edward III, variabel tersebut disederhanakan menjadi 4 variabel yang didalamnya diperinci secara lebih dalam dan operasional. Adapun variabel yang diajukan oleh Edward III adalah komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

1.5.6 Kerangka Penelitian



1.6.Fenomena Penelitian

Tabel 1.6

Matriks Fenomena Penelitian

RUMUSAN MASALAH 1			
Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan			
No.	Fenomena	Indikator	Aspek
1.	Implementasi Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan	Batas waktu pelaporan kelahiran (Pasal 22 dan 23)	a) Ketepatan waktu dalam pelaporan kelahiran. b) Pelaporan kelahiran yang melampaui batas dan penyebabnya.
		Persyaratan pencatatan kelahiran (Pasal 24)	a) Pemahaman penduduk tentang persyaratan pencatatan kelahiran. b) Kesesuaian persyaratan pencatatan kelahiran dengan Perda.
		Jangka waktu penerbitan akta kelahiran (Pasal 51)	a) Penerbitan akta kelahiran sesuai dengan jangka waktu penerbitan. b) Keterlambatan penerbitan yaang melampaui jangka waktu dan penyebabnya.

RUMUSAN MASALAH 2			
Faktor pendukung dan penghambat Implementasi Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Kabupaten Semarang (Teori Edward III)			
No.	Fenomena	Indikator	Aspek
1.	Komunikasi	Transmisi	<p>a) Penyaluran informasi kebijakan kepada pegawai pelaksana.</p> <p>b) Metode dan media yang digunakan dalam penyampaian informasi antar pegawai pelaksana.</p> <p>c) Ketersediaan saluran komunikasi yang memadai antar pegawai pelaksana.</p>
		Kejelasan	<p>a) Cara penyampaian kebijakan kepada masyarakat.</p> <p>b) Respon masyarakat tentang kebijakan.</p> <p>c) Kejelasan penyampaian kebijakan oleh pelaksana kepada masyarakat.</p>
		Konsistensi	a) Konsistensi perintah,

			komunikasi dan koordinasi antar pihak pelaksana.
2.	Sumber Daya	Staf	<p>a) Jumlah pegawai pelaksana dan idealnya.</p> <p>b) Kapasitas atau kompetensi yang dimiliki oleh pegawai pelaksana dan standarnya.</p>
		Informasi	<p>a) Ketersediaan data pendukung dalam implementasi kebijakan.</p> <p>b) Ketersediaan informasi yang berkenaan dengan cara melaksanakan kebijakan.</p>
		Kewenangan	<p>a) Ketersediaan anggaran dan kebutuhan anggaran.</p> <p>b) Kewenangan yang dimiliki Dukcapil dalam mengimplementasikan kebijakan.</p>
		Fasilitas	<p>a) Sarana prasarana yang dibutuhkan.</p> <p>b) Ketersediaan sarana dan prasarana yang dibutuhkan.</p>

			<p>c) Kondisi dari sarana dan prasarana yang dibutuhkan.</p> <p>d) Upaya pemenuhan sarana dan prasarana.</p>
3.	Disposisi	Kognisi	<p>a) Pemahaman pelaksana terkait kebijakan dan tujuan kebijakan.</p> <p>b) Kemampuan pelaksana memenuhi harapan dan tuntutan masyarakat.</p>
		Arahan dan tanggapan pelaksana	<p>a) Sikap dan tanggapan pelaksana.</p> <p>b) Bentuk komitmen dari pihak pelaksana.</p>
4.	Struktur Birokrasi	Ketersediaan SOP	<p>a) Ketersediaan SOP kebijakan.</p> <p>b) Kesesuaian implementasi kebijakan dengan SOP yang ada.</p>
		Struktur Birokrasi	<p>a) Struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan.</p> <p>b) Pembagian kerja dan alur koordinasi dalam implementasi kebijakan.</p>

1.7.Argumen Penelitian

Implementasi Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan merupakan fokus utama penelitian penulis. Argumentasi awal penulis diawali dengan melakukan penjabaran terhadap rumusan masalah yang telah dibuat sebelumnya. Adapun rumusan masalah yang hendak diteliti oleh penulis melalui penelitian ini adalah bagaimana implementasi dari Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 serta faktor pendukung dan penghambat implementasi Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 tersebut. Argumentasi penelitian ini dibangun berdasarkan teori model implementasi kebijakan menurut Edwards III yang menjelaskan bahwa ada variabel yang menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi yang digunakan dalam menganalisis Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

1.8.Metode Penelitian

1.8.1 Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Jenis deskriptif merupakan metode penyajian data dengan lengkap mengenai fenomena atau kenyataan sosial. Sedangkan pendekatan kualitatif yaitu metode yang selaras jika digunakan untuk meneliti kondisi objek yang alamiah, yang didasarkan pada data tekstual dari observasi, wawancara dan sumber tambahan lainnya (Bansal, 2013:1).

Pendekatan kualitatif-deskriptif bertujuan mengolah hasil kerja lapangan dalam bentuk analisis penelitian yang mendalam. Pendekatan metode kualitatif-deskriptif ini dipilih dengan alasan bahwa semua hasil pengamatan, *interview* dan dokumentasi dari setiap informan dapat dikonstruksikan secara mendetail karena masing-masing informan memiliki penafsiran tersendiri terhadap implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan khususnya pada kasus pencatatan kelahiran. Pendekatan metode ini menekankan pada pengamatan fenomena, serta penelitian mendalam terkait inti atau substansial dari fenomena yang terjadi di lapangan sehingga sangat berpengaruh pada kekuatan dan pendalaman analisis.

1.8.2 Situs Penelitian

Situs penelitian adalah penetapan lokasi penelitian tersebut akan dilakukan. Adapun penelitian ini memiliki fokus pada implementasi Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. Dengan demikian, dapat ditetapkan bahwa lokasi atau lokus penelitian yang diambil adalah di Kabupaten Semarang sesuai dengan fokus penelitian yang akan diteliti.

1.8.3 Subjek Penelitian

Subjek atau informan yang dipilih dalam penelitian ini merupakan subjek yang diharapkan dapat memberikan penjelasan secara mendalam dan terperinci terkait dengan informasi yang diketahui oleh subjek tentang kasus penelitian. Informan dapat ditemukan melalui: Pertama, pemaparan pihak yang berwenang yang direlevansikan dengan topik penelitian. Sehubungan dengan topik penelitian,

yakni implementasi Perda Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, maka pihak berwenang dalam hal ini dapat berupa pihak formal dari institusi pemerintahan maupun informal. Lebih lanjut, dalam penelitian ini yang termasuk pihak formal adalah Dinas Pencatatan Sipil dan Kependudukan Kabupaten Semarang yakni Kasi/ Subkor Kelahiran dan Kematian, Kasi/ Subkor PIAK, Kasubbag Umum dan Kepegawaian dan Operator, sedangkan pihak informal adalah masyarakat di lingkup Kabupaten Semarang beserta petugas registrasi desa. Usaha yang kedua melalui wawancara pendahuluan yang dilakukan oleh peneliti.

Teknik yang digunakan dalam proses pemilihan informan adalah teknik *purposive* dan teknik *accidental*. *Purposive sampling* yaitu proses pemilihan informan yang didasarkan atas pertimbangan tujuan tertentu sesuai dengan topik yang diteliti. Melalui *purposive sampling*, informan dipilih dengan pertimbangan tujuan tertentu tertentu, informan yang dipilih adalah informan yang dianggap paling mengerti atau menguasai tentang isu atau kasus yang sedang diteliti sehingga informan dapat menjelaskan, memberikan gambaran dan pengertian yang mendalam dan mendetail tentang isu atau kasus yang diteliti, atau dapat juga inform tersebut adalah penguasa, sehingga peneliti secara mudah mengeksplorasi objek atau situasi yang diteliti.

Informan teknik ini adalah Dinas Pencatatan Sipil dan Kependudukan Kabupaten Semarang yang berperan sebagai pihak pelaksana Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Kabupaten Semarang., yaitu Subkor Kelahiran dan

Kematian, Subkor PIAK, Operator SIAK, dan Kasubbag Umum dan Kepegawaian, kemudian masyarakat Kabupaten Semarang dan Petugas Registrasi Desa. Selanjutnya adalah teknik *accidental*. Teknik ini merupakan teknik pemilihan informan dengan memilih seseorang sebagai informan karena ketidaksengajaan.

1.8.4 Jenis Data

Jenis data terbagi menjadi dua (dalam Marzuki, 2000: 55), yaitu :

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh peneliti dari sumbernya secara langsung tanpa melalui perantara. Data tersebut diperoleh melalui pengamatan dan dicatat melalui pertanyaan informan dalam *interview* maupun pengamatan. Adapun data primer dalam penelitian ini diperoleh dari informan yang ada di Dinas Pencatatan Sipil dan Kependudukan Kabupaten Semarang, dan masyarakat di Kabupaten Semarang sebagai sasaran dari kebijakan.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari sumber tidak langsung dari informan, akan tetapi diperoleh melalui studi pustaka bahan-bahan atau sumber-sumber yang relevan dengan permasalahan yang diteliti. Bentuk dari data sekunder diantaranya adalah buku, jurnal, artikel, koran, brosur dan dokumen yang berhubungan dengan penelitian.

Berdasarkan jenis penelitian yang dijelaskan tersebut, penulis menggunakan tipe data primer dan sekunder yang digunakan sebagai alat penelitian yang

outputnya berupa data deskriptif dari informan dan perilaku dalam bahasa tertulis atau lisan, dan dapat diamati dengan menggunakan jenis penelitian deskriptif. Jenis data primer bertujuan untuk mendapatkan gambaran secara terperinci terkait dengan objek yang diteliti atau keadaan dari objek tersebut.

Di dalamnya, peneliti mencoba untuk menggambarkan, merekam, menganalisis dan menjelaskan apa yang sedang terjadi. Penelitian tidak menguji hipotesis melainkan hanya memberikan deskripsi informasi berdasarkan variabel penelitian sesuai teori yang dipilih. Selain menggunakan data primer untuk mendapatkan gambaran rinci, demi menunjang informasi yang diperoleh dipergunakan data sekunder sebagai literatur tambahan yang dapat dikutip dari berbagai bahan kepustakaan melalui studi pustaka terkait dengan sumber-sumber dan bahan-bahan yang relevan dengan masalah penelitian.

1.8.5 Sumber Data

Pada penelitian kualitatif, sumber data utama diperoleh dari perkataan maupun tindakan dari informan. Selebihnya, data diperoleh melalui dokumen dan berkas pendukung dari sumber data utama (Lofland dalam Moleong, 2008). Pada penelitian ini, sumber data utama berasal dari perkataan secara lisan yang dideskripsikan dan dijelaskan oleh informan, kemudian untuk sumber data tertulis seperti berkas, data statistic, dan foto atau dokumentasi menjadi sumber pendukung.

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini mengikuti teknik pengumpulan data dari (Afifuddin, 2009):

a. Wawancara mendalam (*depth interview*)

Wawancara merupakan cara pengumpulan data untuk mendapatkan keterangan secara langsung melalui ujaran atau perkataan dari informan, wawancara dapat dilakukan melalui percakapan, tanya jawab maupun komunikasi *face to face* secara langsung dengan informan.

b. Observasi

Merupakan cara mengumpulkan data yang dilakukan melalui pengamatan secara langsung yang dilakukan kepada objek penelitian dengan tujuan untuk mendapatkan data dan keterangan yang lebih valid.

c. Penelitian Kepustakaan (*library research*)

Cara memperoleh data melalui studi pustaka dengan membaca buku atau literatur yang berkaitan dengan penelitian.

1.8.7 Teknik Analisis Data

Dalam menganalisis data dalam penelitian ini, teknik yang digunakan oleh peneliti adalah teknik analisis deskriptif kualitatif, teknik ini digunakan untuk mendeskripsikan dan menguraikan data kualitatif yang diperoleh oleh peneliti dari hasil metode pengumpulan data. teknik ini dipilih dengan tujuan untuk menghasilkan data kualitatif yang sifatnya penjabaran dan pendeskripsian yang tidak bisa dikategorikan secara statistik.

Model yang digunakan dalam analisis kualitatif ini adalah analisis interaktif, yakni model analisis yang menggunakan tiga komponen berupa reduksi data, sajian data, serta penarikan kesimpulan dengan menggunakan interactive mode milik Sugiyono. Adapun langkah-langkah teknik analisis data interactive mode yaitu sebagai berikut:

1. Reduksi Data

Reduksi data, yaitu suatu proses yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan, proses ini digunakan untuk memilih, memusatkan perhatian pada penyederhanaan dan transformasi data kasar. Reduksi dimulai sejak pengumpulan data dengan membuat ringkasan, koding, jelajah tema, membuat gugus-gugus, menulis memo dan sebagainya dengan maksud memilah dan memisahkan data/informasi yang tidak relevan.

2. Penyajian Data

Display data adalah proses menggambarkan kumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data kualitatif disajikan dalam bentuk teks naratif. Penyajiannya juga dapat berbentuk matrik, diagram, tabel dan bagan.

3. Verifikasi dan Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan berupa kegiatan penafsiran, yaitu menemukan makna data yang tersaji. Antara display data dan penarikan kesimpulan terdapat aktivitas analisis data yang ada. Masalah reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/ verifikasi menjadi gambaran keberhasilan secara berurutan sebagai rangkaian kegiatan analisis yang terkait.

1.8.8 Kualitas Data

Sugiyono (2015) menyatakan bahwa keabsahan data atau kualitas data adalah derajat kepercayaan atas data penelitian yang diperoleh dan bisa dipertanggung jawabkan kebenarannya. Triangulasi merupakan uji yang digunakan untuk menguji kualitas data dalam penelitian ini. Teknik triangulasi ini digunakan dengan mengecek dan mengkomparasikan data yang ada.

Triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi sumber. Sugiyono (2015: 373) menjelaskan bahwa triangulasi sumber dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber sedangkan triangulasi teknik dilakukan dengan mengecek data yang diperoleh melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Selain itu menggunakan uji objektivitas dengan menguji kembali data yang didapat melalui diskusi dengan dosen pembimbing, dan menggunakan bahan referensi.