

**IMPLEMENTASI INSTRUKSI MENTERI DALAM NEGERI NO.  
470/837/SJ TAHUN 2018 TENTANG GERAKAN INDONESIA  
SADAR ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN  
(Studi pada Kecamatan Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang)**

**TESIS**

OLEH

**ALMIZAN MARBUN  
NPM. 181801055**



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2020**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 21/8/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)21/8/23

## ABSTRAK

### **Implementasi Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 470/837/SJ Tahun 2018 Tentang Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan (Studi pada Kecamatan Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang)**

**Nama : Almizan Marbun**  
**NPM : 181801055**  
**Program Studi : Magister Administrasi Publik**  
**Pembimbing I : Dr. Abdul Kadir, M.Si**  
**Pembimbing II : Dr. Nina Siti Salmaniah Siregar, M.Si**

Implementasi GISA di daerah tersebut tergolong kurang berhasil seperti dalam hal sosialisasi dan pendataan ke kampung yang dijadikan percontohan terdapat masalah kurangnya dukungan dari masyarakat dan pihak-pihak terkait akan pentingnya kepemilikan dokumen kependudukan karena hanya sedikit warga yang benar-benar memahami program GISA. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi dan faktor kendala dalam implementasi Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 470/837/SJ Tahun 2018 tentang Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan pada Kecamatan Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif, sedangkan teknik analisis data menggunakan deskriptif kualitatif. Dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Kecamatan Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang belum sepenuhnya mampu menerapkan kebijakan GISA sesuai dengan Instruksi Mendagri No. 470/837/SJ Tahun 2018. Banyak penduduk yang tidak memanfaatkan program tersebut untuk mengurus administrasi kependudukan, terutama penduduk desa terpencil. Kendala yang dihadapi instansi dalam implementasi GISA adalah sosialisasi pada desa terpencil sulit dilakukan, kurangnya kerjasama pegawai, kurangnya tanggungjawab pegawai terhadap pekerjaan karena lebih mementingkan urusan pribadi. Disarankan pihak Kecamatan Kutalimbaru perlu melakukan sosialisasi langsung dengan mendatangi masyarakat di daerah pedesaan, khususnya desa terpencil. Pimpinan perlu memberi penekanan kepada pegawai bahwa kerjasama akan semakin penting menghadapi pekerjaan yang banyak. Pimpinan perlu bersikap tegas melakukan pendisiplinan kepada bawahan yang menggunakan hari kerja untuk mengurus kepentingan pribadi. Pemerintah perlu memfasilitasi Kecamatan Kutalimbaru untuk mendukung percepatan pelayanan GISA seperti penyediaan mobil keliling untuk menjangkau desa-desa terpencil.

***Kata Kunci: Implementasi, Gerakan Indonesia Sadar Administrasi, Kependudukan***

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 21/8/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (Repository.uma.ac.id)21/8/23

## ABSTRACT

*Implementation of The Minister of Home Affairs No. 470/837/ SJ In 2018  
About Indonesia Awareness of Administration Population In  
Kutalimbaru Sub District Deli Serdang District*

**Name** : Almizan Marbun  
**NPM** : 181801055  
**Study Program** : Master of Public Administration  
**Supervisor I** : Dr. Abdul Kadir, M.Si  
**Supervisor II** : Dr. Nina Siti Salmaniah Siregar, M.Si

The implementation of GISA in these areas was classified as less successful, for example, in terms of socialization and data collection to the pilot villages, there was a problem of lack of support from the community and related parties regarding the importance of ownership of population documents because only a few residents really understood the GISA program. The formulation of the problem in this study is how the implementation and constraints factors in the implementation of the Instruction of the Minister of Home Affairs No. 470/837 / SJ of 2018 concerning the Indonesian Movement for Conscious Population Administration in Kutalimbaru District, Deli Serdang Regency. The research method used is descriptive method, while the data analysis technique used is descriptive qualitative. The results of this study indicate that Kutalimbaru District, Deli Serdang Regency has not been fully able to implement the GISA policy in accordance with the Ministry of Home Affairs Instruction No. 470/837 / SJ Year 2018. Many residents do not take advantage of the program to take care of population administration, especially residents of remote villages. The obstacles faced by agencies in implementing GISA are difficult socialization in remote villages, lack of employee cooperation, lack of employee responsibility for work because they are more concerned with personal matters. It is suggested that Kutalimbaru District should conduct direct socialization by visiting people in rural areas, especially remote villages. Leaders need to emphasize employees that cooperation will be increasingly important in facing a lot of work. Leaders need to be firm in disciplining subordinates who use work days to take care of personal interests. The government needs to facilitate Kutalimbaru District to support the acceleration of GISA services such as providing mobile cars to reach remote villages.

**Keywords:** *Implementation, Indonesian Conscious Administration Movement, Population*

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>ABSTRAK</b> .....	i
<b>ABSTRACT</b> .....	ii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	iii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	v
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1. Latar Belakang Masalah .....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	8
1.3. Tujuan Penelitian .....	8
1.4. Manfaat Penelitian .....	9
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1. Kerangka Teori .....	10
2.1.1. Implementasi Kebijakan .....	10
2.1.2. Model-model Implementasi Kebijakan .....	13
2.1.3. Kependudukan .....	18
2.1.4. Administrasi Publik .....	21
2.1.5. Pelayanan dan Kualitas Pelayanan .....	24
2.1.6. Program GISA .....	30
2.2. Penelitian Terdahulu .....	35
2.3. Kerangka Pemikiran .....	36
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
3.1. Tempat dan Waktu Penelitian .....	38
3.2. Bentuk Penelitian .....	38
3.3. Informan Penelitian .....	39

3.4. Teknik Pengumpulan Data.....	40
3.5. Teknik Analisis Data.....	41
3.6. Definisi Konsep dan Definisi Operasional .....	43
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	47
4.1.1. Deskripsi Kecamatan Kutalimbaru .....	47
4.1.2. Visi dan Misi Kecamatan Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang .....	50
4.1.3. Struktur Organisasi Kecamatan Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang .....	50
4.1.4. Tugas dan Fungsi Pokok Kecamatan Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang .....	52
4.1.5. Jumlah dan Posisi Pegawai .....	53
4.2. Pembahasan .....	54
4.2.1. Implementasi Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 470/837/SJ Tahun 2018 tentang Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan pada Kecamatan Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang .....	54
4.2.2. Faktor Kendala Dalam Implementasi Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 470/837/SJ Tahun 2018tentang Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan pada Kecamatan Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang .	90
<b>BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI</b>	
5.1. Kesimpulan .....	93
5.2. Rekomendasi.....	94
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>95</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>98</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Salah satu hak warga negara adalah membentuk keluarga, yaitu unit terkecil dari masyarakat yang tersusun atas kepala keluarga (berperan sebagai suami dan ayah) dan beberapa orang anggota keluarga meliputi ibu dan anak-anak serta orang lain yang terkumpul dan tinggal bersama pada suatu tempat di bawah satu atap dalam kondisi yang saling membutuhkan. Dalam hal ini negara menjamin hak dan kebebasan setiap warga negara untuk berkeluarga, bertempat tinggal dan mencari nafkah kehidupan pada suatu tempat tertentu di dalam wilayah Negara Republik Indonesia. Hal ini dinyatakan dalam UUD 1945 pada pasal 28B ayat (1) bahwa: *“Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.”*

Sehubungan dengan hak warga negara membentuk keluarga maka negara berkewajiban untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap status pribadi dan status hukum setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh warga negara yang berada di dalam atau di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun peristiwa kependudukan yang sering dialami oleh warga negara adalah perubahan alamat, pindah datang untuk menetap, tinggal terbatas, serta perubahan status orang asing tinggal terbatas menjadi tinggal tetap, sedangkan peristiwa penting adalah kelahiran, kematian, perkawinan, dan perceraian, termasuk pengangkatan, pengakuan, dan pengesahan anak, serta perubahan status kewarganegaraan dan ganti nama

merupakan kejadian penting yang harus dicatat dalam kependudukan sebagai

UNIVERSITAS MEDAN AREA

bentuk perlindungan dan pengakuan negara terhadap warga negaranya. Pengakuan tersebut dibuktikan dengan adanya identitas kependudukan seperti Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Akte Lahir, dan identitas kependudukan lainnya sebagai tanda kewarganegaraan di Negara Republik Indonesia.

Identitas kependudukan sangat penting tidak saja bagi warga negara yang bersangkutan tetapi juga penting bagi negara dalam merencanakan program pembangunan. Hal ini disebabkan kependudukan sebenarnya merupakan faktor utama dan fokus dari segala program pembangunan. Hampir semua kegiatan pembangunan, baik yang bersifat sektoral maupun lintas sektor, terarah dan terkait dengan penduduk, karena pada dasarnya penduduk adalah subjek sekaligus objek pembangunan. Tanpa data kependudukan yang lengkap maka pemerintah akan kesulitan menentukan arah pembangunan nasional. Oleh karena itu pemerintah telah berupaya untuk menyelenggarakan administrasi kependudukan yang sedapat mungkin dapat memenuhi kebutuhan semua pihak yang berkepentingan dengan data kependudukan.

Penyelenggaraan kependudukan diatur dalam UU No. 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan (UUAP), bertujuan untuk mewujudkan tertib administrasi kependudukan serta keabsahan dan kebenaran atas dokumen kependudukan yang diterbitkan. Dari sisi kepentingan penduduk, administrasi kependudukan memberikan pemenuhan hak-hak administratif, seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan dokumen kependudukan untuk semua masyarakat tanpa kecuali. Secara lebih rinci pada bagian penjelasan undang-undang tersebut di nyatakan bahwa tujuan penyelenggaraan administrasi

kependudukan adalah: 1. Memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen Penduduk untuk setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk, 2. Memberikan perlindungan status hak sipil Penduduk, 3. menyediakan data dan informasi kependudukan secara nasional mengenai Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir, dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya, 4. mewujudkan tertib Administrasi Kependudukan secara nasional dan terpadu, dan 5. menyediakan data Penduduk yang menjadi rujukan dasar bagi sektor terkait dalam penyelenggaraan setiap kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

Salah satu pelayanan yang ada di Kabupaten Deli Serdang yaitu pelayanan administrasi kependudukan. Pelayanan administrasi kependudukan dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 yang saat ini telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan. Perubahan ini dilakukan untuk memenuhi tuntutan masyarakat dalam pelayanan administrasi kependudukan yang profesional, memenuhi standar teknologi informasi, dinamis, tertib dan tidak diskriminatif dalam pencapaian standar pelayanan minimal menuju pelayanan prima yang menyeluruh untuk mengatasi permasalahan kependudukan.

Administrasi kependudukan merupakan rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan



pembangunan sektor lain. Pelayanan administrasi kependudukan dibagi kedalam dua bentuk pelayanan yaitu pelayanan pendaftaran penduduk dan pelayanan pencatatan sipil.

Bentuk pelayanan yang pertama yaitu pelayanan pendaftaran penduduk. Pelayanan pendaftaran penduduk adalah pencatatan biodata penduduk, pencatatan atas pelaporan peristiwa kependudukan dan pendataan penduduk rentan administrasi kependudukan serta penerbitan dokumen kependudukan berupa kartu identitas atau surat keterangan kependudukan. Pelayanan pendaftaran penduduk diantaranya Pencatatan Biodata Penduduk (NIK), Kartu Keluarga, Kartu Tanda penduduk (KTP), Pendaftaran Pindah Datang, Pendaftaran Pindah Keluar dan Kartu Identitas Anak (KIA).

Bentuk pelayanan administrasi kependudukan yang kedua yaitu pelayanan pencatatan sipil. Pelayanan pencatatan sipil adalah pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register pencatatan sipil. Peristiwa penting adalah kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan.

Tetapi ternyata sampai saat ini data kependudukan Indonesia belum dapat memenuhi harapan untuk digunakan dalam berbagai keperluan nasional, karena ternyata data kependudukan yang ada masih sulit untuk dipercaya. Terdapat banyak penduduk yang tidak terdata sehingga besar kemungkinan jumlah penduduk yang sesungguhnya masih lebih besar dari yang benar-benar tercatat. Konsentrasi penduduk di suatu daerah pun belum dapat diyakini sebagaimana dalam catatan kependudukan karena catatan kependudukan jarang diperbaharui.

Permasalahan administrasi kependudukan tersebut akan semakin jelas diketahui pada saat penyelenggaraan pemilihan umum, baik berskala nasional maupun pemilihan kepala daerah. Banyak warga mengeluh karena tidak dapat menggunakan hak pilihnya, dan banyak pihak akan saling menyalahkan atas kekeliruan data kependudukan yang menyebabkan hilangnya hak pilih warga.

Jika ditelusuri lebih jauh ternyata penyebab lemahnya administrasi kependudukan terletak pada rendahnya tingkat kesadaran warga negara atas pentingnya tertib administrasi. Banyak warga masyarakat yang merasa tidak terlalu penting memiliki identitas kependudukan terutama bagi mereka yang masih muda walaupun sudah menikah. Pengurusan administrasi baru mulai dilakukan pada saat anak-anak mereka sudah mulai beranjak dewasa. Demikian juga dengan peristiwa kependudukan seperti perpindahan atau perubahan alamat tempat tinggal jarang dilaporkan ke dinas kependudukan, sehingga data kependudukan menjadi semakin buruk.

Oleh karena itu, pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri membuat program sadar administrasi dengan menerbitkan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 470/837/SJ Tahun 2018 Tentang Gerakan Indonesia Sadar Kependudukan, yang selanjutnya disingkat dengan GISA. GISA diterapkan mulai dari tingkat Desa/Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten/Kota, Provinsi, dan berpuncak di tingkat Nasional Indonesia. Instruksi GISA diharapkan dapat mewujudkan Indonesia yang sadar administrasi kependudukan, sehingga terwujud tertib administrasi kependudukan sebagaimana amanat undang-undang. Program GISA adalah sebuah gerakan untuk membangun ekosistem pemerintahan yang sadar akan pentingnya administrasi kependudukan. Kesadaran tersebut ditunjukkan dengan 4

hal, yakni kesadaran akan pentingnya dokumen kependudukan, sadar

pemutakhiran data penduduk, pentingnya pemanfaatan data kependudukan, sadar pelayanan administrasi kependudukan yang membahagiakan rakyat.

Dalam rangka meningkatkan kesadaran masyarakat dibidang Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil menuju masyarakat yang tertib, pemerintahan yang efektif dan efisien dan negara yang memiliki daya saing. Dengan ini Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Deli Serdang kembali menunjukkan komitmennya dalam memberikan pelayanan administrasi kependudukan (adminduk) dan Pencatatan Sipil (Pencapil) kepada masyarakat. Ini terbukti dengan dilaksanakannya Sosialisasi Kebijakan Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil Dalam Rangka Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan (GISA) Tahun 2018.

Pengurusan Administrasi Kependudukan Pencatatan data penduduk suatu daerah yang melalui sistem informasi administrasi kependudukan menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten dalam hal ini Disdukcapil Deli Serdang dimana dalam pelaksanaannya diawali dari desa dan kelurahan sebagai awal dari pendataan penduduk disuatu daerah. Selanjutnya data-data tersebut akan disimpan kedalam satu basis data yang terintegrasi secara nasional melalui jaringan internet. Sehingga data-data tersebut menjadi sumber basis data kependudukan secara nasional yang selanjutnya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. sesuai dengan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan. SIAK adalah sistem informasi yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memfasilitasi pengelolaan data kependudukan ditingkat Penyelenggara dan Instansi Pelaksana sebagai satu kesatuan yang selanjutnya memasukan data-data tersebut kedalam satu pusat data (data center) di Direktorat Jenderal Dukcapil Pusat.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil mempunyai tugas pokok dalam mendukung program GISA yaitu melaksanakan kewenangan Pemerintah Daerah di bidang Kependudukan dan Pencatatan Sipil, sedangkan dalam melaksanakan tugas pokok maka fungsi kepala dinas adalah penyelenggaraan urusan pemerintah dan pelayanan umum di bidang Kependudukan dan Pencatatan Sipil dan Pembinaan dan melaksanakan tugas di bidang Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Dalam hal ini dinas membutuhkan peran serta kecamatan dalam membantu percepatan pelayanan GISA. Kecamatan harus siap dan cepat untuk melayani kebutuhan masyarakat dan menghindari terjadinya penumpukan tugas-tugas yang harus diselesaikan pegawai.

Tetapi implementasi GISA tentu tidak mudah dilakukan karena sebagaimana diketahui bahwa suatu kebijakan membutuhkan berbagai persiapan dalam pelaksanaannya. Implementasi GISA akan semakin sulit dilakukan jika daerah yang dituju adalah daerah terpencil yang jauh dari jangkauan transportasi dan alat-alat komunikasi.

Kecamatan Kutalimbaru yang merupakan wilayah administrasi Kabupaten Deli Serdang, salah satu daerah yang tergolong jauh dari pusat kota. Masyarakat juga membutuhkan pelayanan Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda penduduk (KTP), dan surat pindah. Kecamatan ini tergolong daerah yang jauh dari pusat pengurusan administrasi kependudukan. Masyarakat disini banyak yang mengeluh karena pengurusan KK, KTP dan surat pindah tergolong dipersulit sehingga mereka menjadi malas untuk pengurusan hal-hal tersebut. Disamping itu sarana dan prasarana yang disediakan oleh kecamatan masih kurang memadai yaitu ruangan tunggu yang sempit dan seringnya jaringan mengalami kerusakan menyebabkan pelayanan administrasi menjadi terganggu sehingga pengurusan Apenundaan sampai jaringan menjadi baik kembali.

Dengan demikian implementasi GISA di daerah tersebut tergolong kurang berhasil. Oleh karena itu, penulis tertarik melakukan penelitian dalam bentuk tesis dengan judul: **Implementasi Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 470/837/SJ Tahun 2018 Tentang Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan Pada Kecamatan Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang.**

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka penulis merumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 470/837/SJ Tahun 2018 tentang Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan pada Kecamatan Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang ?
2. Bagaimana faktor kendala dalam implementasi Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 470/837/SJ Tahun 2018 tentang Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan pada Kecamatan Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang ?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 470/837/SJ Tahun 2018 tentang Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan pada Kecamatan Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor kendala dalam implementasi

Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 470/837/SJ Tahun 2018 tentang Gerakan

## Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan pada Kecamatan Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang.

### 1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah:

#### 1. Bagi Peneliti

Penelitian ini bermanfaat untuk menambah wawasan dan pengetahuan di bidang pemerintahan publik.

#### 2. Bagi Pemerintah

Penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi yang bermanfaat dan dapat digunakan sebagai pertimbangan untuk melakukan perbaikan khususnya tentang implementasi Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 470/837/SJ Tahun 2018 tentang Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan.

#### 3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini bermanfaat sebagai acuan atau referensi guna melakukan pengembangan penelitian selanjutnya.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Kerangka Teori

##### 2.1.1. Implementasi Kebijakan

Kebijakan atau kajian kebijakan dapat pula merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting organisasi, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program atau pengeluaran, dan pemilihannya berdasarkan dampaknya. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial, atau administratif untuk mencapai suatu tujuan eksplisit.

Menurut Winarno (2011:9) bahwa proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, dalam memecahkan sebuah permasalahan yang dihadapi kebijakan publik, ada beberapa tahap analisis yang harus dilakukan, yaitu:

##### 1. Agenda kebijakan

Tahap penetapan agenda kebijakan ini adalah penentuan masalah publik yang akan dipecahkan, dengan memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah. Dalam hal ini isu kebijakan dapat berkembang menjadi agenda kebijakan apabila memenuhi syarat, seperti: memiliki efek yang besar terhadap kepentingan masyarakat, dan tersedianya teknologi dan dana untuk menyelesaikan masalah publik tersebut.

## 2. Formulasi kebijakan

Formulasi kebijakan berarti pengembangan sebuah mekanisme untuk menyelesaikan masalah publik. Dalam menentukan kebijakan pada tahap ini dapat menggunakan analisis biaya manfaat dan analisis keputusan, dimana keputusan yang harus diambil pada posisi tidak menentu dengan informasi yang serba terbatas. Pada tahap ini diidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan melalui prosedur forecasting untuk memecahkan masalah yang di dalamnya terkandung konsekuensi dari setiap pilihan kebijakan yang akan dipilih.

## 3. Adopsi kebijakan

Merupakan tahap untuk menentukan pilihan kebijakan yang akan dilakukan. Terdapat di dalamnya beberapa hal yaitu identifikasi alternatif kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diinginkan dan juga mengidentifikasi alternatif-alternatif dengan menggunakan kriteria-kriteria yang relevan agar efek positif alternatif kebijakan lebih besar daripada efek negatif yang akan terjadi.

## 4. Implementasi kebijakan

Pada tahap ini suatu kebijakan telah dilaksanakan oleh unit-unit eksekutor (birokrasi pemerintah) tertentu dengan memobilisasikan sumber dan ada sumber daya lainnya (teknologi dan manajemen). Implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Sehingga dengan mengorganisir, seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program.



## 5. Evaluasi kebijakan

Tahap akhir dari proses pembuatan kebijakan adalah penilaian terhadap kebijakan yang telah diambil dan dilakukan. Dalam penilaian ini semua proses implementasi dinilai apakah telah sesuai dengan yang telah ditentukan atau direncanakan dalam program kebijakan tersebut sesuai dengan ukuran-ukuran (kriteria-kriteria) yang telah ditentukan. Evaluasi kebijakan dapat dilakukan oleh lembaga independen maupun pihak birokrasi pemerintah sendiri (sebagai eksekutif) untuk mengetahui apakah program yang dibuat oleh pemerintah telah mencapai tujuannya atau tidak. Apabila ternyata tujuan program tidak tercapai atau memiliki kelemahan, maka perlu diketahui apa penyebabnya sehingga kesalahan yang sama tidak terulang di masa yang akan datang.

Implementasi diartikan sebagai realisasi dari rencana yang ditetapkan sebelumnya. Lebih jauh Van Meter dan Van Horn (*The Policy Implementation Process*, 1978), seperti dikutip oleh Abdul Wahab Solihin (2009:15) mengemukakan pengertian implementasi sebagai berikut: implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka. Oleh karena itu implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting di dalam kebijakan publik. Menurut Wahab bahwa "Pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang penting, bahkan mungkin jauh

lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Menurut Tangkilisan (2010:1) bahwa hal-hal yang berhubungan dengan implementasi kebijakan adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menterjemahkannya ke dalam keputusan yang bersifat khusus.

## **2.1.2. Model-model Implementasi Kebijakan**

### **2.1.2.1. Charles O. Jones**

Tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi adalah:

1. Penafsiran, yaitu merupakan kegiatan yang menterjemahkan makna program ke dalam pengaturan yang dapat diterima dan dapat dijalankan.
2. Organisasi, yaitu merupakan unit atau wadah untuk menempatkan program ke dalam tujuan kebijakan.
3. Penerapan yang berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, upah, dan lain-lainnya.

Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap tujuan kebijakan, baik yang negatif maupun yang positif.

### 2.1.2.2. Edward III

Ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan menurut Subarsono (2012:90), yaitu:

1. Komunikasi
2. Sumber daya
3. Struktur birokrasi
4. Disposisi.

Masing-masing faktor dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### 1. Komunikasi

Persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan dan perintah-perintah tersebut dapat diikuti. Tentu saja, komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat. Secara umum membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan. Transmisi artinya sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Kejelasan, jika kebijakan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk pelaksana tidak hanya harus diterima oleh para implementor, tetapi juga komunikasi kebijakan harus jelas. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan

dengan makna pesan awal. Konsistensi, artinya bahwa jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

## 2. Sumber daya

Sumber daya adalah faktor paling penting dalam implementasi kebijakan agar efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumber daya financial. Tanpa adanya sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

## 3. Disposisi (kecenderungan atau tingkah laku)

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sifat atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

## 4. Struktur birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang paling penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standar operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi implementor dalam bertindak. Selain itu struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yaitu prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Dan

pada akhirnya menyebabkan aktifitas organisasi tidak fleksibel.

UNIVERSITAS MEDAN AREA

### 2.1.2.3. Gogin

Untuk mengimplementasikan kebijakan dengan model Gogin, maka perlu diidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tujuan-tujuan formal pada keseluruhan implementasi yakni: (1) bentuk dan isi kebijakan, termasuk di dalamnya kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, (2) kemampuan organ isasi dengan segala sumber daya berupa dana maupun insentif lainnya yang akan mendukung implementasi secara efektif, dan (3) pengaruh lingkungan dari masyarakat dapat berupa karakteristik, motivasi, kecenderungan hubungan antar warga masyarakat, termasuk pola komunikasinya.

### 2.1.2.4. Grindle

Grindle menciptakan model implementasi sebagai kaitan antara tujuan dan hasil-hasilnya, selanjutnya pada model ini hasil kebijakan yang dicapai akan dipengaruhi oleh isi kebijakan yang terdiri dari: (1) kepentingan-kepentingan yang dipengaruhi, (2) jenis atau type manfaat yang dihasilkan, (3) derajat perubahan yang diharapkan, (4) letak pengambilan keputusan, (5) pelaksanaan program, dan (6) sumber daya yang dilibatkan. Pengaruh selanjutnya adalah lingkungan yang terdiri dari: kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga penguasa, dan kepatuhan serta daya tanggap.

Tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu tugas implementasi mencakup terbentuknya *a policy delivery system* dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan. Dengan demikian, kebijakan publik pernyataan-pernyataan secara luas tentang tujuan, sasaran, dan sarana

diterjemahkan ke dalam program-program tindakan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang dinyatakan dalam kebijakan.

#### **2.1.2.5. Van Meter dan Horn**

Model implementasi kebijakan oleh Meter dan Horn dipengaruhi oleh enam faktor, yaitu (1) standar kebijakan dan sasaran yang menjelaskan rincian tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh, (2) sumber daya kebijakan berupa dana pendukung implementasi, (3) komunikasi inter organisasi dan kegiatan pengukuran digunakan oleh pelaksana untuk memaknai tujuan yang hendak dicapai, (4) karakteristik pelaksanaan, artinya karakteristik organisasi merupakan faktor krusial yang akan menentukan berhasil tidaknya suatu program, (5) kondisi sosial ekonomi dan politik yang dapat mempengaruhi hasil kebijakan, dan (6) sikap pelaksanaan dalam memahami kebijakan yang akan ditetapkan.

Beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan, yaitu:

1. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan.
2. Tingkat pengawasan hirarki terhadap keputusan-keputusan sub-unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana.
3. Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan diantara anggota-anggota legislative dan eksekutif).
4. Vitalitas suatu organisasi
5. Tingkat komunikasi-komunikasi terbuka yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertical secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi.

## 6. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan.

### 2.1.3. Kependudukan

Secara umum data dapat diartikan sebagai kumpulan informasi yang diperoleh dari suatu pengamatan berupa angka, lambang atau sifat yang dapat memberikan gambaran tentang suatu keadaan atau persoalan. Data juga dapat didefinisikan sebagai sekumpulan informasi atau nilai yang diperoleh dari pengamatan (observasi) suatu objek. Oleh karena itu data yang baik adalah data yang bisa dipercaya kebenarannya (*reliable*), tepat waktu dan mencakup ruang lingkup yang luas atau bisa memberikan gambaran tentang suatu masalah secara menyeluruh merupakan data relevan.

Sedangkan kependudukan atau demografi merupakan ilmu yang mempelajari dinamika kependudukan manusia. Demografi meliputi ukuran, struktur, dan distribusi penduduk, serta bagaimana jumlah penduduk berubah setiap waktu akibat kelahiran, kematian, migrasi, serta penuaan. Analisis kependudukan dapat merujuk masyarakat secara keseluruhan atau kelompok tertentu yang didasarkan kriteria seperti pendidikan, kewarganegaraan, agama atau etnisitas tertentu.

Dengan demikian data kependudukan adalah segala tampilan data penduduk dalam bentuk resmi maupun tidak resmi yang diterbitkan oleh badan-badan pencatatan kependudukan (pemerintah maupun non pemerintah), dalam berbagai bentuk baik angka, grafik, gambar dan lain lain.

Secara khusus UU No.24 Tahun 2013 pasal 1 point 9 menyebutkan bahwa data kependudukan adalah data perseorangan dan/atau data agregat yang

terstruktur sebagai hasil dari kegiatan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.

Dalam UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan, data dikelompokkan menjadi :

1. Data Pribadi adalah data perseorangan tertentu yang disimpan, dirawat, dan dijaga kebenaran serta dilindungi kerahasiaannya (pasal 1 point 22).
2. Database adalah kumpulan berbagai jenis data kependudukan yang tersimpan secara sistematis, terstruktur dan saling berhubungan dengan menggunakan perangkat lunak, perangkat keras dan jaringan komunikasi data (pasal 1 point 29 PP No. 37 Tahun 2007).
3. Data Kependudukan adalah data perseorangan atau data agregat yang terstruktur sebagai hasil kegiatan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Data perseorangan menurut UU No. 24 Tahun 2013, pasal 58 ayat 2, meliputi nomor Kartu Keluarga; Nomor Induk Kependudukan; nama lengkap; jenis kelamin; tempat lahir; tanggal/bulan/tahun lahir; golongan darah; agama/kepercayaan; status perkawinan; status hubungan dalam keluarga; cacat fisik dan/atau mental; pendidikan terakhir; jenis pekerjaan; NIK ibu kandung; nama ibu kandung; NIK ayah; nama ayah; alamat sebelumnya; alamat sekarang; kepemilikan akta kelahiran/surat kenal lahir; nomor akta kelahiran/nomor surat kenal lahir; kepemilikan akta perkawinan/buku nikah; nomor akta perkawinan/buku nikah; tanggal perkawinan; kepemilikan akta perceraian; nomor akta perceraian/surat cerai; tanggal perceraian; sidik jari; iris mata; tanda tangan; dan elemen data lainnya yang merupakan aib seseorang.



4. Data agregat adalah kumpulan data tentang peristiwa kependudukan, peristiwa penting, jenis kelamin, kelompok usia, agama, pendidikan, dan pekerjaan (penjelasan pasal 58 ayat 3 UU No. 24 Tahun 2013).

Data kependudukan yang dihimpun dari pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil menjadi data agregat penduduk yang meliputi himpunan data perseorangan berupa data kuantitatif dan data kualitatif. Data Kependudukan tersebut digunakan untuk semua keperluan berasal dari Kementerian Dalam Negeri (pasal 58 UU No. 24 Tahun 2013), antara lain dimanfaatkan untuk:

- a. Pelayanan publik antara lain untuk penerbitan surat izin mengemudi, izin usaha, pelayanan wajib pajak, pelayanan perbankan, pelayanan penerbitan sertifikat tanah, asuransi, jaminan kesehatan masyarakat, dan jaminan sosial tenaga kerja.
- b. Perencanaan pembangunan yakni untuk perencanaan pembangunan nasional, perencanaan pendidikan, perencanaan kesehatan, perencanaan tenaga kerja, dan pengentasan masyarakat dari kemiskinan.
- c. Alokasi anggaran meliputi penentuan Dana Alokasi Umum (DAU) dan perhitungan potensi perpajakan.
- d. Pembangunan demokrasi yaitu penyiapan Data Agregat Kependudukan per kecamatan (DAK2) dan penyiapan data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4).
- e. Penegakan hukum dan pencegahan kriminal antara lain untuk memudahkan pelacakan pelaku kriminal, mencegah perdagangan orang dan mencegah pengiriman tenaga kerja illegal.

#### 2.1.4. Administrasi Publik

Administrasi adalah usaha dan kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan. Administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan yang meliputi catat-mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik mengetik, agenda, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan.

Administrasi dalam arti luas adalah seluruh proses kerjasama antara dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan tertentu secara berdaya guna dan berhasil guna. Menurut The Liang Gie (2009:14) administrasi adalah segenap rangkaian penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.

Masih dari sumber yang sama, definisi administrasi menurut Luther Gullick yaitu "Administrstion has to do with getting things done, with the accomplishment of defenid objectives."Jadi menurut Gullick, administrasi berkenaan dengan penyelesaian haal apa yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang hendak ditetapkan.

Sementara itu, menurut Nawawi (2012:1), administrasi adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan.

Menurut Siagian (2011:2) administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Selain itu ada juga beberapa ciri-ciri administrasi, yaitu sebagai berikut:

1. Adanya kelompok manusia yang terdiri atas 2 (dua) orang atau lebih.

2. Adanya kerjasama.
3. Adanya proses usaha.
4. Adanya bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan dan,
5. Adanya tujuan.

Menurut Pfiffner dan Presthus yang dikutip Syafei (2010: 31) memberikan penjelasan mengenai administrasi negara sebagai berikut:

1. Administrasi Negara meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
2. Administrasi Negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintahan. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
3. Secara ringkas, Administrasi Negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap sejumlah orang.

Sedangkan menurut Chander dan Plano dalam Keban (2014:3) mengemukakan bahwa Administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam publik.

Sementara itu, Henry dalam Pasolong (2012:8), mengemukakan bahwa: Administrasi Publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam

hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial.

Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

Sedangkan Waldo dalam Pasolong (2012:8) mendefinisikan administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.”Kesimpulan yang dapat ditarik dari beberapa pengertian tentang administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintah secara efektif dan efisien guna memenuhi kebutuhan publik.

Di tingkat dunia, dalam beberapa dekade terakhir ini masyarakat terus menuntut pelayanan publik yang semakin baik. Masyarakat juga semakin lugas dalam menunjukkan ketidakpuasannya terhadap kinerja lembaga pelayanan public yang mereka anggap buruk. Selain itu, tuntutan terhadap penegakan demokrasi juga merupakan isu serius yang tidak dapat diabaikan. Hal-hal yang dikemukakan di atas juga terjadi di Indonesia, dan bergulir semakin kencang terutama setelah era reformasi tahun 1998. Tidak ada pilihan lain bagi setiap pemerintahan di dunia selain merespon tuntutan masyarakat atas pelayanan publik yang lebih baik. Di Indonesia, yang dilakukan oleh pemerintah salah satunya adalah dengan melakukan reformasi administrasi publik, yang populer dikenal sebagai reformasi birokrasi.

## 2.1.5. Pelayanan dan Kualitas Pelayanan

### 2.1.5.1. Pengertian Pelayanan

Pelayanan merupakan salah satu ujung tombak dari upaya pemuasan pelanggan dan sudah merupakan keharusan yang wajib dioptimalkan baik oleh individu maupun organisasi, karena dari bentuk pelayanan yang diberikan tercermin kualitas individu atau organisasi yang memberikan pelayanan.

Pengertian pelayanan menurut Moenir (2012:17) adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung. Arti proses itu sendiri menurut Fred Luthans yang dikutip oleh Moenir (2012:17) adalah “...*any action which is performed by management to achieve organizational objectives*”. Selanjutnya menurut Moenir (2012:18), pengertian yang diberikan Luthans memang terbatas pada yang dilakukan oleh manajemen saja karena konteks tulisannya adalah pelayanan dalam rangkaian organisasi-manajemen. Dengan demikian, pada hakikatnya pelayanan merupakan proses yang berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat.

Adapun tentang *public service* (pelayanan publik) sebagaimana dikemukakan dalam Arif (2010:3), adalah suatu pelayanan atau pemberian terhadap masyarakat yang berupa penggunaan fasilitas-fasilitas umum, baik jasa maupun non-jasa, yang dilakukan oleh organisasi publik dalam hal ini adalah suatu pemerintahan. Pelayanan publik dengan demikian merupakan segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atau pelayanan

administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik.

Sejalan dengan pengertian *public service* di atas, Moenir (2012:204) menggunakan istilah manajemen pelayanan umum, yang menurutnya adalah manajemen proses yang kegiatannya diarahkan secara khusus pada terselenggaranya pelayanan guna memenuhi kepentingan umum/kepentingan perorangan, melalui cara-cara yang tepat dan memuaskan pihak yang dilayani.

Jadi kesimpulan yang bisa ditarik dari beberapa pengertian pelayanan diatas, pada dasarnya pelayanan publik adalah proses pemenuhan kebutuhan publik oleh lembaga pemerintah. Dalam proses pemenuhannya sangat penting memperhatikan keseimbangan antara kewajiban dan hak dari pemberi dan penerima pelayanan. Hal penting lainnya adalah kepuasan yang dirasakan oleh penerima pelayanan harus menjadi perhatian dari pihak pemberi pelayanan.

### 2.1.5.2. Kualitas Pelayanan

Menurut Hradesky (2015:38) di dalam bukunya yang berjudul "*Total Quality Management Handbook*" menulis pengertian kualitas sebagai: "*quality means error free, delivery on time, price as a value, and meeting whatever requirements and expectations the customer may have*". Artinya adalah, kualitas berarti bebas dari kesalahan, diberikan tepat pada waktunya, bernilai, dan bisa memenuhi antara apa yang dibutuhkan dengan yang diharapkan oleh pelanggan.

Menurut Kumorotomo (2010:3), baik atau buruknya kualitas pelayanan publik dipengaruhi oleh banyak faktor. Faktor-faktor tersebut berupa sikap pandang organisasi birokrasi pemerintah yang terlalu berorientasi kepada kegiatan (*activity*) dan pertanggungjawaban formal (*formal accountability*). Penekanan

kepada hasil (*product*) atau kualitas pelayanan (*service quality*) sangatlah kurang, sehingga lambat laun pekerjaan-pekerjaan dalam organisasi menjadi kurang menantang dan kurang menggairahkan. Ditambah dengan semangat kerja yang buruk maka jadilah suasana rutinitas yang semakin menggejala dan akhirnya aktivitas-aktivitas yang dijalankan itu sendiri menjadi *counter productive*.

Gaya manajemen yang terlalu berorientasi kepada tugas (*task oriented*) juga membawa pengaruh tidak terpacunya pegawai kepada hasil dan kualitas pelayanan publik. Formalitas dalam rincian tugas-tugas organisasi menuntut uniformitas dan keseragaman yang tinggi. Akibatnya pegawai menjadi takut berbuat keliru dan cenderung menyesuaikan pekerjaannya dengan petunjuk pelaksanaan (*juklak*) sedapat mungkin, walaupun keadaan yang ditemuinya dalam kenyataan sangat jauh berbeda dengan peraturan-peraturan tersebut. Perasaan takut berbuat keliru dan takut gagal yang berlebihan pada akhirnya membuat para pegawai takut mengambil resiko, takut bertindak, dan tidak berani melakukan perubahan-perubahan yang sesungguhnya diperlukan bagi perbaikan organisasi.

Menurut Zeithaml, Parasuraman, dan Berry dalam Tjiptono (2012:19), kualitas pelayanan adalah "*the extent of discrepancy between customers' expectations or desires and their perceptions*". Artinya, kualitas pelayanan adalah tingkat kesenjangan antara harapan-harapan pelanggan dengan kenyataan yang mereka rasakan.

Selanjutnya menurut Zeithaml, Parasuraman, dan Berry dalam Tjiptono (2012:20), faktor-faktor yang mempengaruhi dan membentuk harapan pelanggan adalah:

## UNIVERSITAS MEDAN AREA

- (1) *word-of-mouth communications*, yaitu apa yang didengar dari pelanggan lain,
- (2) *personal needs* (kebutuhan pribadi),
- (3) *past experience*, yaitu pengalaman atas pelayanan di masa lalu, dan
- (4) *external communications*, yaitu pesan-pesan yang diterima yang bisa berasal dari brosur, media massa, dan sumber-sumber luar lainnya.

Hradesky (2005:60) setelah menyebutkan pengertian tentang kualitas, selanjutnya menyebutkan “*the uneasy realization is that quality is ultimately determined by the customer. Whatever fails to meet or exceed customer expectations, whether expressed or implied, whether realistic or unrealistic, is-by definition-not acceptable quality*”. Artinya adalah “meskipun sulit diterima namun harus, bahwa kualitas mutlak ditentukan oleh pelanggan. Apabila gagal memenuhi harapan pelanggan, baik itu mereka ucapkan ataupun tidak, baik itu realistis ataupun tidak realistis, maka secara definisi itu berarti: kualitas tidak dapat diterima/kualitasnya buruk”. Hradesky melanjutkan, yang menjadi tantangan adalah bagaimana menemukan dan memahami seluruh harapan pelanggan, membuat pengukuran, dan selanjutnya secara konsisten mengembangkan proses dan usaha-usaha yang dibutuhkan untuk memenuhi harapan-harapan pelanggan.

Menurut Zeithaml, Parasuraman, dan Berry dalam Tjiptono (2012:21), “*service quality is more difficult for customers to evaluate than goods quality*”. Artinya adalah bagi pelanggan menilai kualitas pelayanan (jasa) lebih sulit daripada menilai kualitas barang. Dari sudut pandang manajemen, pendapat menarik dikemukakan oleh Rangkuti (2010:20) yaitu “manajemen kualitas pelayanan jasa tidaklah semudah manajemen kualitas produk manufaktur”.

UNIVERSITAS MEDAN AREA



Selanjutnya menurut Rangkuti (2010) ada beberapa faktor yang perlu diperhatikan dalam konsep manajemen jasa pelayanan yaitu:

a. Merumuskan suatu strategi pelayanan

Strategi pelayanan dimulai dengan perumusan suatu tingkat keunggulan yang dijanjikan kepada pelanggan. Perumusan strategi pelayanan ini pada dasarnya dilakukan dengan merumuskan apa bidang usaha perusahaan, siapa pelanggan perusahaan, dan apa yang bernilai bagi pelanggan.

b. Mengkomunikasikan kualitas kepada pelanggan

Strategi yang telah dirumuskan dikomunikasikan kepada pelanggan. Hal ini membantu pelanggan agar tidak salah menafsirkan tingkat kepentingan yang akan diperolehnya. Pelanggan perlu mengetahui dengan jelas mengenai macam dan tingkat pelayanan yang akan diperolehnya.

c. Menetapkan suatu standar kualitas secara jelas

Walaupun penetapan suatu standar kualitas pelayanan dalam bidang jasa pelayanan tidak mudah, hal ini perlu diusahakan agar setiap orang mengetahui dengan jelas tingkat kualitas yang harus dicapai.

d. Menerapkan sistem pelayanan yang efektif

Menghadapi pelanggan tidaklah cukup hanya dengan senyuman dan sikap yang ramah, tetapi perlu dari itu, yaitu suatu sistem yang terdiri dari metode dan prosedur untuk dapat memenuhi kebutuhan pelanggan secara tepat.

e. Karyawan yang berorientasi kepada kualitas pelayanan

Setiap karyawan yang terlibat dalam jasa pelayanan harus mengetahui dengan jelas standar pelayanan itu sendiri. Karena itu, perusahaan harus

memperhatikan pemilihan karyawan yang tepat dan melakukan pengawasan secara terus-menerus bagaimana pelayanan tersebut harus disampaikan.

f. Survei tentang kepuasan dan kebutuhan pelanggan

Pihak yang menentukan kualitas jasa pelayanan adalah pelanggan. Karena itu, perusahaan perlu mengetahui sampai sejauh mana tingkat kepuasan dan kebutuhan pelanggan yang perlu dipenuhi oleh perusahaan. Informasi tersebut plus jumlah pelanggan yang merasa puas dapat diketahui melalui survei secara periodik dan sistematis. Survei itu juga bisa menunjukkan dalam hal apa ketidakpuasan terjadi.

### 2.1.6. Program GISA

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

Dalam rangka meningkatkan kesadaran masyarakat di bidang Administrasi Kependudukan menuju pada masyarakat yang tertib, pemerintahan yang efektif dan efisien serta negara yang memiliki daya saing, berdasarkan Undang – Undang

nomer 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah

diubah dengan Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2013, menginstruksikan

Gubernur di seluruh Indonesia serta Bupati/ Walikota di seluruh Indonesia untuk:

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

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

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

5. Dalam melaksanakan instruksi sebagaimana dimaksud, Gubernur serta Bupati/ Walikota melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada Menteri Dalam Negeri 3 bulan sekali dalam setahun atau sewaktu – waktu apabila diperlukan.
6. Segala biaya yang diperlukan untuk melaksanakan Instruksi Menteri ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dan sumber – sumber lain yang sah dan tidak mengikat yang pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan.
7. Melaksanakan Instruksi Menteri ini dengan penuh tanggung jawab.  
Adapun kendala yang terjadi :
  1. Kendala yang berkaitan dengan yang belum merekam:
    - a. Masih banyak penduduk yang belum melakukan perekaman, karena tidak dapat menjangkau atau datang ke tempat – tempat pelayanan, misalnya bertempat tinggal di daerah (terpencil), faktor usia, kesehatan dan kendala lain yang tidak memungkinkan penduduk yang bersangkutan datang ke tempat pelayanan.
    - b. Masih banyak penduduk yang belum melakukan perekaman karena rendahnya kesadaran penduduk akan arti pentingnya memiliki E- KTP.
    - c. Pada saat ini banyak penduduk yang belum merekam karena berada diluar daerahnya, diluar negeri karena bekerja, bersekolah atau tugas lainnya.
  2. Kendala yang berkaitan dengan penduduk yang sudah merekam tapi belum dicetak fisik E-KTP :

- a. Masih banyak data gagal cetak yang diakibatkan karena perekaman ganda (*duplicate record*).
- b. Masih banyak data gagal rekam. Gagal rekam disini terkelompok dalam kategori adjudicated record (sidik jarinya mirip atau dikenali mirip dengan sidik jari yang sudah ada), *enroll failure at central* (gagal uji ketunggalan di data center) dan *req validation*.
- c. Kurangnya jumlah printer/ alat cetak yang diberikan ke daerah

## 2.2. Penelitian Terdahulu

Hasil penelitian Setyadi (2019) dengan judul Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan (GISA) dalam Meningkatkan Kesadaran Masyarakat Untuk Mengurus Administrasi Kependudukan di Kelurahan Gandul, diperoleh hasil bahwa program GISA di Kelurahan Gandul berjalan dengan efektif dan efisien yang berdampak pada peningkatan kesadaran masyarakat akan mengurus administrasi kependudukan ditopang dengan kerjasama pihak terkait yang bisa bersinergi membangun tingkat kesadaran masyarakat akan pentingnya administrasi kependudukan. Disamping memberikan fasilitas tambahan, GISA juga sebagai amunisi baru di Kelurahan Gandul untuk tetap menjaga tertib administrasi kependudukan.

Hasil penelitian Wulansari (2015) dengan judul Pengaruh Implementasi Kebijakan Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan (GISA) terhadap Peningkatan Kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung, diperoleh bahwa di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung menemukan hambatan, yaitu

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 21/8/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (Repository.uma.ac.id)21/8/23

kurangnya transmisi dan kurangnya staf. Usaha yang harus dilakukan untuk mengatasi hambatan dengan melakukan sosialisasi secara berkala, serta memanfaatkan sumberdaya yang ada. Untuk koefisien determinasi menunjukkan pengaruh sebesar 71% dan bisa dikatakan terdapat pengaruh yang erat. Kesimpulan yang dapat diambil, yaitu berdasarkan kriteria interpretasi koefisien determinasi menunjukkan bahwa terdapat pengaruh yang erat antara implementasi kebijakan terhadap peningkatan kualitas pelayanan.

Hasil penelitian Muhammad Fadhil (2019) dengan judul Peranan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Dalam Mengoptimalkan Pelayanan Gerakan Sadar Administrasi Kependudukan (GISA) di Kota Bandung Provinsi Jawa Barat, diperoleh bahwa peranan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung sangat vital dalam pelayanan kependudukan bagi masyarakat Kota Bandung, seiring dengan perkembangan zaman, DISDUKCAPIL harus menginovasi pelayanan kependudukannya agar diterima dan dilaksanakan dengan baik oleh Masyarakat Kota Bandung. Faktor Penghambat pengoptimalan program GISA ialah kurangnya sosialisasi pelayanan GISA oleh DISDUKCAPIL Kota Bandung. Strategi yang harus dilakukan DISDUKCAPIL Kota Bandung dalam mengoptimalkan pelayanan GISA berdasarkan analisis SWOT dan litmustest yang dilakukan peneliti antara lain: a) Meningkatkan komitmen pemerintah daerah dalam pengoptimalan program GISA, b) Meningkatkan sosialisasi program pelayanan GISA kepada masyarakat Kota Bandung, c) Penetapan APBD dan APBDP Kota Bandung harus tepat waktu.

Hasil penelitian Abdul Halik (2016) dengan judul *The Implementation of Administrative Registration on Population Migration (Case of Surabaya City,*

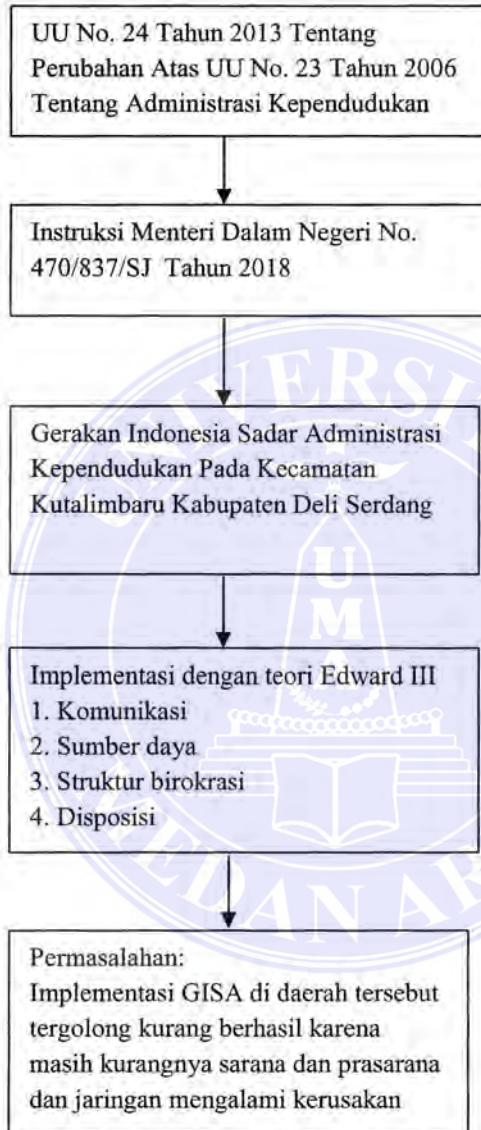


*East Java Province*). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan pelaksanaan registrasi administrasi migrasi penduduk di Kota Surabaya selama ini masih tergolong kurang baik karena masih banyak kelemahan dalam implementasinya. Faktor potensial yang mendukung pelaksanaan registrasi administrasi migrasi penduduk di kota Surabaya adalah kejelasan regulasi, kecukupan fasilitas, kecukupan biaya, dan kemampuan pelaksana. Faktor penghambatnya adalah kurangnya partisipasi masyarakat, komitmen yang rendah untuk implementasi, kurangnya pejabat eksekutif, dan karakteristik populasi.

### 2.3. Kerangka Pemikiran

Lemahnya administrasi kependudukan terletak pada rendahnya tingkat kesadaran warga negara atas pentingnya tertib administrasi. Banyak warga masyarakat yang merasa tidak terlalu penting memiliki identitas kependudukan terutama bagi mereka yang masih muda walaupun sudah menikah. Pengurusan administrasi baru mulai dilakukan pada saat anak-anak mereka sudah mulai beranjak dewasa. Demikian juga dengan peristiwa kependudukan seperti perpindahan atau perubahan alamat tempat tinggal jarang dilaporkan ke dinas kependudukan, sehingga data kependudukan menjadi semakin buruk. Oleh karena itu, pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri membuat program sadar administrasi dengan menerbitkan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 470/837/SJ Tanggal 07 Februari 2018 Tentang Gerakan Indonesia Sadar Kependudukan, yang selanjutnya disingkat dengan GISA. GISA diterapkan mulai dari tingkat Desa/Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten/Kota, Provinsi, dan berpuncak di tingkat Nasional Indonesia.

. Dalam kerangka pemikiran ini peneliti mencoba menjelaskan masalah pokok penelitian. Penjelasan yang disusun menggabungkan antara teori Edward III dengan penelitian terdahulu dan masalah yang diangkat dalam penelitian ini. Adapun kerangka pemikiran penelitian ini adalah:



**Gambar 2.1. Kerangka Pemikiran**

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### 3.1. Tempat dan Waktu Penelitian

Tempat penelitian ini dilakukan di Kantor Kecamatan Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang, berkedudukan di Jalan Besar Nomor 2 Kutalimbaru, Kabupaten Deli Serdang, Sumatera Utara. Penelitian dilaksanakan pada bulan Januari 2020 s/d Juli 2020.

#### 3.2. Bentuk Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif, yaitu mengambil data-data yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti sehingga dapat diuraikan secara deskriptif, kualitatif dan komperhensif, yaitu menggambarkan kenyataan yang berlaku dan membahas permasalahan-permasalahan yang dikemukakan berkaitan dengan implementasi Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 470/837/SJ Tanggal 07 Februari 2018 tentang Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan pada Kecamatan Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang. Penelitian ini dipaparkan secara deskriptif dengan metode pendekatan yuridis administrasi publik.

Penelitian deskriptif adalah prosedur yang bertujuan membuat pencandraan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi atau fenomena keadaan yang sedang terjadi. Digunakannya metode deskriptif ini, karena peneliti ingin memperoleh hasil yang benar-benar sesuai dengan fakta yang ada dan berkembang. Untuk pendekatan yuridis dalam penelitian ini dimaksudkan untuk membahas Instruksi Menteri Dalam Negeri No.

4 UNIVERSITAS MEDAN AREA tentang Gerakan Indonesia Sadar Administrasi

Kependudukan, sedangkan pendekatan sosiologis dimaksudkan untuk melihat berlakunya Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 470/837/SJ Tahun 2018 Tentang Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan Pada Kecamatan Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang.

### 3.3. Informan Penelitian

Penelitian kualitatif tidak dimaksudkan untuk membuat generalisasi dari hasil penelitiannya. Menurut Bagong Suyatno (2010:172) bahwa Informan penelitian meliputi beberapa macam, yaitu: 1) informan kunci merupakan mereka yang mengetahui dan memiliki berbagai informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian, 2) informan utama merupakan mereka yang terlibat langsung dalam interaksi sosial yang diteliti, 3) informan tambahan merupakan mereka yang dapat memberikan informasi walaupun tidak langsung terlibat dalam interaksi sosial yang diteliti.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan informan yaitu:

1. Informan kunci yaitu Kepala Bidang Pelayanan Pendaftaran Penduduk
2. Informan utama yaitu Camat Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang
3. Informan tambahan yaitu Kepala Seksi Tata Pemerintahan Kecamatan Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang, Sekretaris Dinas Dukcapil Kabupaten Deli Serdang dan Warga Penduduk Kecamatan Kutalimbaru.

Jadwal wawancara yang dilakukan kepada informan yang sudah ditentukan dapat dilihat pada Tabel 3.1.

**Tabel 3.1. Jadwal Wawancara pada Informan**

No	Nama Informan	Jabatan	Tanggal Wawancara
1	Alrasuddin Kaloko, SH	Kepala Bidang Pelayanan Pendaftaran Penduduk Dinas Dukcapil Kabupaten Deli Serdang	21 Januari 2020
2	Mhd. Faisal Nasution, S.STP, M.AP	Camat Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang	23 Januari 2020
3	Efrata Tarigan	Kepala Seksi Tata Pemerintahan Kecamatan Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang	23 Januari 2020
4	Jahar Efendy, S.Sos, M.AP	Sekretaris Dinas Dukcapil Kabupaten Deli Serdang	27 Juli 2020
5	Kesma br Tarigan	Warga di Kecamatan Kutalimbaru Kabupaten Deli Serdang	28 Juli 2020

### 3.4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah langkah penting dalam penelitian ilmiah karena data yang dihasilkan digunakan untuk memecahkan masalah yang ada. Alat pengumpul data berfungsi untuk mengumpulkan data-data di lapangan yang diperlukan dalam kegiatan penelitian.

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan penelitian lapangan (*field research*), yaitu dengan mendatangi secara langsung lokasi penelitian dan mengamati kejadian atau keadaan sebenarnya.

Adapun teknik pengumpulan data pada penelitian ini antara lain :

#### 1. Pengumpulan Data Primer

Yaitu perolehan data melalui kegiatan penulis langsung ke lokasi penelitian untuk mendapat data yang lengkap dan berkaitan dengan masalah yang diteliti, yaitu:

- a. Wawancara (*interview*) merupakan salah satu metode pengumpulan data dengan jalan komunikasi, yakni melalui kontak atau hubungan pribadi antara peneliti dengan sumber data (informan). Komunikasi tersebut dapat dilakukan secara langsung dan tidak langsung. Dalam penelitian ini komunikasi dilakukan secara langsung, wawancara dilakukan dengan cara "face to face" artinya peneliti berhadapan langsung dengan informan untuk menanyakan secara lisan hal-hal yang berkaitan dengan fokus penelitian dan peneliti mencatat jawaban dari informan. Pedoman wawancara didasarkan pada teori Edward III.
  - b. Pengamatan (observasi) adalah pengumpulan data untuk menjawab masalah penelitian dengan cara melakukan pengamatan yakni mengamati gejala yang diteliti secara langsung. Teknik pengamatan ini memungkinkan peneliti melihat dan mengamati sendiri, kemudian mencatat perilaku dan kejadian sebagaimana yang terjadi pada keadaan sebenarnya. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan pengamatan terhadap pelaksanaan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 470/837/SJ.
2. Pengumpulan Data Sekunder
- a. Studi kepustakaan, yaitu dengan mengumpulkan data dan informasi melalui literatur yang relevan dengan judul penelitian seperti buku-buku, artikel dan makalah yang memiliki relevansi dengan masalah yang diteliti.
  - b. Studi dokumentasi, yaitu suatu teknik pengumpulan data dari dokumen atau arsip-arsip termasuk internet yang sesuai dengan masalah yang diteliti.

### 3.5. Teknik Analisis Data

Menurut Sugiyono (2012:430) bahwa "Analsiis data dalam penelitian kualitatif, dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu".

Analisis data yang dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu mengambil data-data yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti sehingga dapat diuraikan secara deskriptif, kualitatif dan komperhensif, yaitu menggambarkan kenyataan yang berlaku dan masih ada kaitannya dengan aspek-aspek hukum yang berlaku. Aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus-menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Sejalan dengan analisis yang dimaksud, maka dalam penelitian ini upaya penggambaran secara sistematis, aktual dan akurat mengenai Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 470/837/SJ. Adapun 3 (tiga) komponen analisis data interaktif yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Reduksi Data ( *Data Reduction* )

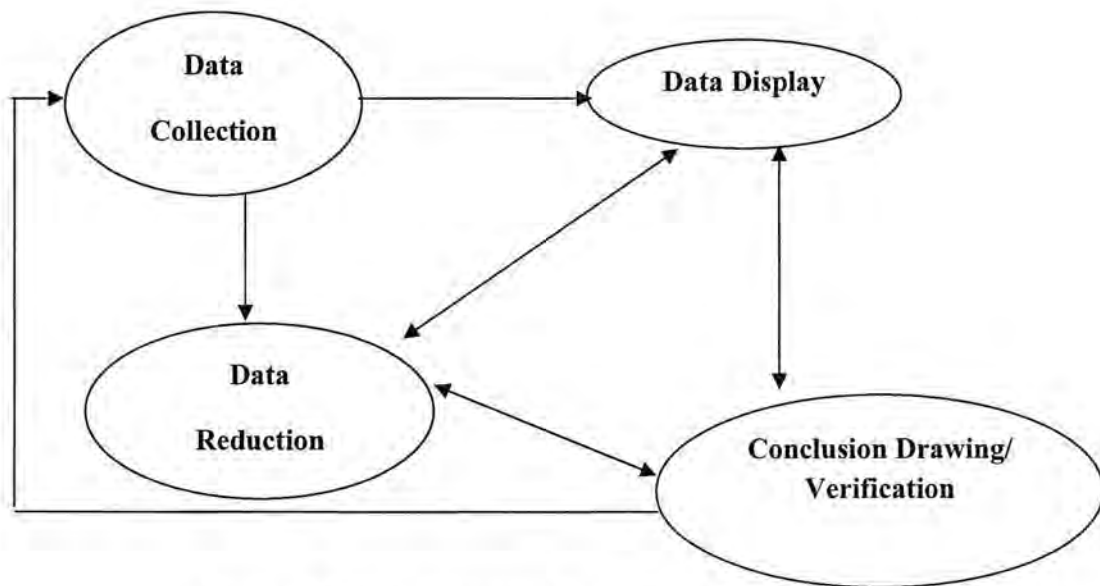
Data lapangan dituangkan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terinsi. Laporan lapangan akan direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting kemudian dicari tema atau polanya.

2. Penyajian Data ( *Data Display* )

Dimaksudkan untuk memudahkan bagi peneliti guna melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian. Oleh karena itu, dalam penelitian ini peneliti menyajikan data dalam bentuk uraian yang naratif.

3. Penarikan Kesimpulan atau Verifikasi.

Peneliti berusaha untuk menggambarkan dari data yang dikumpulkan yang dituangkan dalam kesimpulan yang masih bersifat tentatif. Akan tetapi, dengan bertambahnya data melalui proses verifikasi secara terus menerus akan ditarik kesimpulan seperti pada gambar di bawah ini :



**Gambar 2.1. Komponen Dalam Analisis Data**

Sumber: Sugiyono (2012:431)

Dengan demikian, kesimpulan dalam penelitian kualitatif mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal, tetapi mungkin juga tidak, karena masalah dan rumusan masalah dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah penelitian berada di lapangan.

### 3.6. Definisi Konsep dan Definsi Operasional

#### 3.6.1. Definisi Konsep

Menurut Singarimbun dan Efendi (2012:43), definisi konseptual adalah pemaknaan dari konsep yang digunakan, sehingga memudahkan peneliti untuk mengoperasikan konsep tersebut di lapangan. Berdasarkan pengertian tersebut maka definisi konseptual yang digunakan dalam penelitian adalah :

1. Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/ pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam



keputusan kebijaksanaan.

2. Implementasi kebijakan publik adalah salah satu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah di Indonesia.
3. Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan atau disingkat GISA adalah Sebuah gerakan untuk membangun ekosistem pemerintahan yang sadar akan pentingnya administrasi kependudukan.
4. Tahap pelaksanaan Kebijakan Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan (GISA) yaitu sebagai berikut: 1) Persiapan: pembentukan tim teknis, pendataan, 2) Sosialisasi: sosialisasi terhadap 5 Kecamatan, kelurahan RW dan RT yang terpilih sebagai kelurahan GISA, 3) Pendampingan: Pembinaan terhadap 5 Kecamatan, Kelurahan, RW dan RT yang terpilih sebagai Kelurahan GISA, 4) Evaluasi: evaluasi kegiatan

### 3.6.2. Definisi Operasional

Pada penelitian ini definisi operasional mengacu kepada teori Implementasi dari George Edward III, dapat diukur dengan indikator sebagai berikut:

1. Komunikasi adalah proses untuk menyampaikan keputusan-keputusan dan perintah-perintah kepada personil-personil yang tepat untuk melaksanakannya, mencakup:
  - a. Transmisi (penyampaian pesan) yaitu saluran informasi yang dapat digunakan untuk menyampaikan suatu kebijakan
  - b. Kejelasan perintah tentang penyelenggaraan program agar dalam penerapannya tidak bertentangan dengan maksud dari si pembuat

- c. Konsistensi perintah yang diberikan tentang penyelenggaraan program yang dilakukan.
2. Sumber daya adalah ketersediaan berbagai sumber daya meliputi sumber daya manusia dan financial untuk mendukung implementasi kebijakan, mencakup:
    - a. Kompetensi SDM sebagai sumber daya manusia yang bermutu dan profesional.
    - b. Sistem informasi berperan penting dalam setiap transaksi.
    - c. Program pelatihan pegawai dibutuhkan agar pegawai benar-benar mampu memahami proses pelayanan administrasi kependudukan.
    - d. Ketersediaan dana dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan barang dan jasa yang diperlukan dalam mendukung proses implementasi.
  3. Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, mencakup:
    - a. Tanggungjawab implementor sampai batas-batas yang ditentukan sesuai dengan peranan masing-masing.
    - b. Komitmen bersama-sama menerapkan secara konsisten sesuai dengan isi atau maksud kebijakan yang ditetapkan.
    - c. Kesadaran atas pentingnya implementasi kebijakan.
  4. Struktur birokrasi adalah merujuk pada struktur organisasi dan standar operasional procedure (SOP) pada unit organisasi yang bertugas dalam implementasi Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 470/837/SJ tentang Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan, mencakup:

- a. Pembagian tugas dimana tugas-tugas harus diatur secara jelas dalam arti tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda.
- b. Koordinasi agar semua kegiatan menjadi lebih terpadu dalam mencapai tujuan.
- c. Prosedur transaksi sangat penting dalam melakukan transaksi keuangan, sehingga setiap orang dapat mengetahui dengan jelas bagaimana proses administrasi dilakukan agar transaksi dapat dilakukan dengan baik.



## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

#### **5.1. Kesimpulan**

Berdasarkan data penelitian yang telah diuraikan dalam pembahasan dapat dibuat beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Implementasi Instruksi Mendagri No. 470/837/SJ Tahun 2018 tentang Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan dari segi komunikasi belum berjalan dengan baik. Hal ini disebabkan transmisi (penyampaian pesan) belum memberikan hasil yang baik kepada masyarakat umum karena tidak dapat dimanfaatkan masyarakat dengan baik. Dari segi sumberdaya, implementasi Instruksi Mendagri No. 470/837/SJ Tahun 2018 tentang Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan belum berjalan dengan baik. Dalam hal ini kompetensi implementor dalam bidang kerjasama masih tergolong kurang baik. Dari segi disposisi, implementasi Instruksi Mendagri No. 470/837/SJ Tahun 2018 tentang Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan belum berjalan dengan baik. Dalam hal ini tanggungjawab pegawai sangat mudah mengabaikannya karena urusan pribadi atau urusan keluarga. Dari segi struktur birokrasi, implementasi Instruksi Mendagri No. 470/837/SJ Tahun 2018 tentang Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan sudah berjalan dengan baik.

2. Kendala yang dihadapi instansi dalam implementasi GISA adalah sosialisasi pada desa terpencil sulit dilakukan, kurangnya kerjasama pegawai, kurangnya tanggungjawab pegawai terhadap pekerjaan karena lebih mementingkan urusan pribadi.

## 5.2. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas maka penulis mengajukan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. Pihak Kecamatan Kutalimbaru perlu melakukan sosialisasi langsung dengan mendatangi masyarakat di daerah pedesaan, khususnya desa terpencil. Pemasangan spanduk di daerah terpencil juga penting agar setiap saat dapat dibaca oleh penduduk setempat.
2. Pimpinan perlu memberi penekanan kepada pegawai bahwa kerjasama akan semakin penting menghadapi pekerjaan yang banyak. Dengan kerjasama yang baik maka pekerjaan yang banyak justru akan lebih cepat selesai.
3. Pimpinan perlu bersikap tegas melakukan pendisiplinan kepada bawahan yang menggunakan hari kerja untuk mengurus kepentingan pribadi.
4. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Deli Serdang perlu memfasilitasi Kecamatan Kutalimbaru untuk mendukung percepatan pelayanan GISA seperti penyediaan mobil keliling untuk menjangkau desa-desa terpencil.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Arif, Rohman. 2010. Ilmu Administrasi Publik. Jakarta: Rineka Cipta.
- Hradesky, John. 2005. Total Quality Manajemen. New York: McGraw-Hill.
- Keban, Yeremias T. 2014. Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu. Yogyakarta: Gava Media.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2010. Akuntabilitas Birokrasi Publik :Sketsa pada masa transisi.Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Moenir. 2012. Manajemen Pelayanan umum di Indonesia. Jakarta: Bumi Aksara.
- Nawawi, Hadari. 2012. Administrasi Pendidikan. Jakarta: Gunung Agung.
- Pasolong, Harbani. 2012. Teori Administrasi Publik. Bandung: Alfabeta.
- Rangkuti, Freddy. 2010. Measuring Customer Satisfaction Teknik Mengukur dan Strategi Meningkatkan Kepuasan Pelanggan dan Analisis Kasus PLN-JP. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Siagian, Sondang P. 2011. Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi, dan Strateginya. Jakarta: Bumi Aksara.
- Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi. 2008. Metode Penelitian Survei. Jakarta: LP3ES.
- Solihin, Abdul Wahab, 2009. Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- Subarsono, A.G. 2012. Analisis Kebijakan Publik (Konsep, teori, dan Aplikasi). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*. Bandung: Alfabeta.

- Suyatno, Bagong. 2010. Metode Penelitian Kualitatif. Jakarta: Masmedia.
- Syafei, Inu Kencana. 2010. Ilmu administrasi Publik. Jakarta: Asdi Mahasatya.
- Tangkilisan. Hesel Nogi. 2010. Kebijakan Publik Yang Membumi. Yogyakarta: Lukman Offset YPAPI
- Tjiptono, Fandy. 2012. Strategi Pemasaran. Yogyakarta: Andi.
- Winarno, Budi. 2011. Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus). Yogyakarta: Buku Seru.

### **Jurnal:**

- D'Allesandro D & Dosa N. 2011. *Empowering children and families with information technology*. Archive of Peadriatric & Adolescent Medicine 155(10): 1131-6.
- Fadhil, Muhammad. 2019. Peranan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Dalam Mengoptimalisasi Pelayanan Gerakan Sadar Administrasi Kependudukan (GISA) di Kota Bandung Provinsi Jawa Barat. Jurnal Registratie Institut Pemerintahan Dalam Negeri.
- Halik, Abdul. 2016. *The Implementation of Administrative Registration on Population Migration (Case of Surabaya City, East Java Province)*. Journal of Home Affairs Governance Vol. 8 No.2.
- Setyadi, Achmad. 2019. Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan (GISA) dalam Meningkatkan Kesadaran Masyarakat Untuk Mengurus Administrasi Kependudukan di Kelurahan Gandul. Jurnal Administrasi Publik Vol.2 No.3.
- Wulansari, Eneng Dewi. 2015. Pengaruh Implementasi Kebijakan Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan (GISA) terhadap Peningkatkan Kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung. Bandung: Universitas Pasundan.

## **Peraturan-peraturan:**

UU No. 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan (UUAP).

Instruksi Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 470/837/SJ Tanggal 07 Februari 2018 tentang Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan.

Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat daerah dilingkungan Pemerintah Kabupaten Deli Serdang.

Peraturan Bupati Deli Serdang Nomor 658 Tahun 2016 tentang Standar Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) dilingkungan Pemerintah Kabupaten Deli Serdang.

