

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan adalah pedoman untuk bertindak. Pedoman itu bisa saja amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif dan kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu, atau suatu rencana.

Kebijakan pada dasarnya menitikberatkan pada “publik dan masalah-masalahnya”. Kebijakan membahas bagaimana isu-isu dan persoalan tersebut disusun (*constructed*), didefinisikan serta bagaimana semua persoalan tersebut diletakan dalam agenda kebijakan. Charles.L. Cochran mengemukakan inti dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah adalah “*policy consists of political decision for implementing program to achieve social goal*” (kebijakan terdiri dari keputusan politis untuk mengimplementasikan program dalam meraih tujuan demi kepentingan masyarakat) (Cochran, 1999:2).

Menurut W.I Jenkins dalam bukunya *Public Analysis* mengemukakan bahwa: “Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling terkait yang ditetapkan oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi dimana keputusan-keputusan itu pada dasarnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor” (Jenkins, 1978:2). Berdasarkan pendapat tersebut menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan suatu keputusan ditetapkan pemerintah yang saling berhubungan satu sama lain dengan mempunyai tujuan untuk mencapai keberhasilan suatu kebijakan tentunya dengan memiliki kewenangan-kewenangan yang mempunyai batas-batas tertentu.

Sedangkan Definisi yang diberikan oleh Thomas R. Dye yang mengatakan bahwa kebijakan publik pada umumnya mengandung pengertian mengenai „ *whatever government choose to do or not to do.*” Artinya, kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (Budi Winarno, 2014:15). Lain halnya definisi yang diberikan oleh Hogwood dan Gunn yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu (Edi Suharto, 2008:3). Disamping itu Hogwood dan Gunn menyebutkan sepuluh penggunaan istilah “kebijakan” dalam pengertian modern yakni sebagai label untuk sebuah bidang aktifitas, sebagai ekspresi tujuan umum atau aktifitas negara yang di harapkan, sebagai proposal spesifik, sebagai keputusan pemerintah, sebagai otoritas formal, sebagai sebuah

program, sebagai output, sebagai hasil, sebagai teori atau model dan juga sebagai proses (Wayne Parsons, 2014;15). Menurut Landau, kebijakan publik sebagai bentuk lain dari analisis politik yang menggunakan metafora atau model sebagai perangkat untuk menjelajahi dunia yang tidak dikenal dan mungkin yang tidak diketahui secara politik “ *Public policy, as other forms of political analysis, uses metaphors or models as devices to explore the unknown and possibly unknowable world of politics.* (Edi soeharto 2004:23):

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat atau dipilih untuk diambil oleh suatu lembaga pemerintah, baik pejabat maupun instansi pemerintah yang merupakan pedoman pegangan ataupun petunjuk bagi setiap aparatur pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam pencapaian tujuan kebijakan dalam kenyataannya, kebijakan seringkali diartikan dengan peristilahan lain seperti tujuan, program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar. Kebijakan publik sering dikaitkan dengan keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan membawa dampak baik bagi kehidupan warganya. Kemudian berkaitan dengan penelitian ini juga dapat disebutkan bahwa Program Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) merupakan sebuah kebijakan yang telah dibuat atau dipilih oleh pemerintah.

### **2.1.1 Tahap-tahap kebijakan publik**

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli yang mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian ini adalah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik. Winarno dalam bukunya yang berjudul kebijakan publik teori, proses dan studi kasus (2014:35-37) membagi tahapan kebijakan sebagai berikut:

#### **a. Tahap Penyusunan Agenda**

Pada tahap ini para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetesi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk kedalam agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

#### **b. Tahap formulasi kebijakan**

Pada tahap ini, masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan akan dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah tadi didefinisikan kemudian dicarikan pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah berasal dari dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Pada tahap ini masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai

kebijakan yang diambil guna memecahkan masalah. Pada tahap ini pula masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c. Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

d. Tahap Implementasi kebijakan

Suatu program akan hanya menjadi catatan-catatan elite, jika program tersebut tidak diimplementasikan/dijalankan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap evaluasi kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah

yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukan lah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Dari uraian diatas dapat dikatakan bahwa dalam sebuah kebijakan harus dimulai dengan beberapa tahapan yang harus dilalui. Hingga nantinya dapat diketahui apa dan bagaimanakah sebuah kebijakan dihasilkan serta sejauhmana dampaknya berpengaruh kepada sasaran kebijakan. Pada penelitian ini nantinya akan difokuskan pada tahap evaluasi kebijakan publik dan yang akan dievaluasi adalah kebijakan pemerintah yakni Program Kartu Tanda Penduduk Elektronik.

## **2.2 Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik**

Evaluasi merupakan salah satu tahapan penting dalam proses kebijakan publik, namun seringkali tahapan ini diabaikan dan hanya berakhir pada tahap implementasi. Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi kebijakan digunakan untuk mengukur keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Menurut Muhadjir dalam Widodo mengemukakan “Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan publik dapat “membuahkan hasil”, yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan dan/atau target kebijakan publik yang ditentukan”.

Evaluasi merupakan salah satu tingkatan di dalam proses kebijakan publik, evaluasi adalah suatu cara untuk menilai apakah suatu kebijakan atau program itu berjalan dengan baik atau tidak. Evaluasi mempunyai definisi yang beragam, William N. Dunn, memberikan arti pada istilah evaluasi bahwa:

“Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan” (Dunn, 2003:608).

Pengertian di atas menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan merupakan hasil kebijakan dimana pada kenyataannya mempunyai nilai dari hasil tujuan atau sasaran kebijakan. Bagian akhir dari suatu proses kebijakan adalah evaluasi kebijakan. Menurut Lester dan Stewart yang dikutip oleh Leo Agustino dalam bukunya yang berjudul *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* bahwa evaluasi ditujukan untuk melihat sebagian-sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan (Dalam Waluyo, 2007:186). Jadi, evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik dapat meraih hasil yang diinginkan.

Adapun menurut Taliziduhu Ndraha dalam waluyo pada buku *Konsep Administrasi dan manajemen publik di Indonesia* berpendapat bahwa evaluasi merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisa hasilnya (waluyo, 2007:201). Kesimpulannya adalah perbandingan antara

tujuan yang hendak dicapai dalam penyelesaian masalah dengan kejadian yang sebenarnya, sehingga dapat disimpulkan dengan analisa akhir apakah suatu kebijakan harus direvisi atau dilanjutkan. Sudarwan Danim (2004:14) mengemukakan definisi penilaian (*evaluating*) adalah:

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

1. Bahwa penilaian merupakan fungsi organik karena pelaksanaan fungsi tersebut turut menentukan mati hidupnya suatu organisasi.
2. Bahwa penilaian itu adalah suatu proses yang berarti bahwa penilaian adalah kegiatan yang terus menerus dilakukan oleh administrasi dan manajemen
3. Bahwa penilaian menunjukkan jurang pemisah antara hasil pelaksanaan yang sesungguhnya dengan hasil yang seharusnya dicapai”

Pendapat di atas dapat diperoleh gambaran bahwa evaluasi adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk mengukur serta membandingkan hasil-hasil pelaksanaan kegiatan yang telah dicapai dengan hasil yang seharusnya menurut rencana. Sehingga diperoleh informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan, serta dapat dilakukan perbaikan bila terjadi penyimpangan di dalamnya. Menurut Edi, evaluasi kebijakan pemerintah adalah sebagai hakim yang menentukan kebijakan yang ada telah sukses atau gagal mencapai tujuan dan dampak-dampaknya (Edi Soeharto, 2008:110). Evaluasi kebijakan pemerintah dapat dikatakan sebagai dasar apakah kebijakan yang ada layak untuk dilanjutkan, direvisi atau bahkan dihentikan sama sekali. Sedangkan dalam bahasa yang lebih singkat Jones dalam Winarno mengartikan evaluasi adalah “Kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat” suatu

kebijakan”.Serta secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai “Kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang menyangkut substansi, implementasi dan dampak”

Dapat disimpulkan bahwa evaluasi merupakan suatu proses untuk menilai suatu kebijakan atau keputusan yang telah dibuat. Kemudian dalam Hal ini proses evaluasi tidak hanya dapat dilakukan pada tahapan akhir saja, melainkan keseluruhan dari proses mulai dari evaluasi formulasi kebijakan, .evaluasi implementasi kebijakan, evaluasi hasil kebijakan sampai evaluasi dampak kebijakan. Pada penelitian ini evaluasi program Kartu Tanda Penduduk Elektronik merupakan evaluasi implementasi program KTP-el di Kabupaten Lampung Utara

### **2.2.1 Fungsi dan Tujuan Evaluasi Kebijakan Publik**

Sebagai salah satu tahapan dalam proses kebijakan, evaluasi memiliki fungsi dan tujuan. Menurut Wibawa dalam Nugroho, evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu:

- a. *Eksplanasi*. Dalam hal ini dimaksudkan melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah ,kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.

- b. *Kepatuhan*. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
- c. *Audit*. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
- d. *Akunting*. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut.

Sedangkan Subarsono dalam Rian Nugraha (2008;13) mengemukakan tentang tujuan-tujuan dari evaluasi dan merinci beberapa tujuan dari evaluasi antara lain sebagai berikut :

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
2. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui derajat diketahui berapa biaya dan manfaat suatu kebijakan.
3. Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan.
4. Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
5. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin

terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.

6. Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

Dalam hal ini evaluasi dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui hal-hal yang berkaitan dengan proses kebijakan itu sendiri. Pada penelitian ini tujuan di evaluasinya program kartu tanda penduduk elektronik untuk melihat fungsi evaluasi eksplanasi dan fungsi evaluasi kepatuhan. Sedangkan tujuan evaluasi dari penelitian pada program ini untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan, Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan dan Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang.

### **2.2.2 Pendekatan dan Tipe Evaluasi Kebijakan Publik**

Evaluasi kebijakan publik memiliki tipe dan pendekatan yang beragam dan berbeda, tergantung dari pada tujuan ataupun sudut pandang dari para evaluator yang akan melakukan evaluasi. W. Dunn membagi pendekatan evaluasi menjadi tiga bagian antara lain :

- a. Evaluasi semu (*Pseudo Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang

manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (*self evident*) atau tidak controversial.

- b. Evaluasi formal merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hal tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuandan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program.
- c. Evaluasi keputusan teoritis adalah pendekatan yang menggunakan metode- metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Asumsi dari evaluasi teoritis keputusan adalah bahwa tujuan dan sasaran dari perilaku kebijakan baik yang dinyatakan secara formal maupun secara tersembunyi merupakan ukuran yang layak terhadap manfaat atau nilai kebijakan dan program.

Sedangkan Anderson dalam Winarno (2008:227) membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe. Masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi. Tipe pertama, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Tipe kedua, merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan

atau program tertentu. Tipe ketiga adalah tipe evaluasi sistematis. Pendapat Anderson tersebut dapat dijelaskan yaitu:

**a. Tipe evaluasi pertama,** Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, maka evaluasi kebilakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Para pembentuk kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan-kebijakan, program-program dan proyek-proyek. Pertimbangan-pertimbangan ini banyak memberi kesan bahwa pertimbangan-pertimbangan tersebut didasarkan pada bukti yang terpisah-pisah dan dipengaruhi oleh ideologi, kepentingan para pendukungnya dan kriteria-kriteria lainnya.

Dengan demikian, suatu program kesejahteraan misalnya, oleh suatu kelompok tertentu mungkin akan dipandang sebagai program yang sangat sosialis, terlepas dari pertimbangan apa dampaknya yang sebenarnya. Oleh karena itu, program seperti ini tidak diharapkan untuk dilaksanakan tanpa melihat dampak yang sebenarnya dari program tersebut. Atau contoh yang lain misalnya, penjualan saham perusahaan-perusahaan pemerintah (BUMN) akan dipandang sebagai proses kapitalisasi dan dianggap akan mengancam kepentingan rakyat. Demikian juga misalnya menyangkut kompensasi yang diberikan kepada pengangguran mungkin dianggap “buruk” karena evaluator “mengetahui banyak orang” yang tidak layak menerima keuntungan-keuntungan seperti itu. Pandangan-pandangan seperti ini muncul karena setiap orang dalam melihat persoalan-persoalan tadi

menggunakan cara pandang yang berbeda. Sebagaimana telah kita singgung pada bab terdahulu di mana nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan individu akan memengaruhi keseluruhan proses kebijakan. Oleh karena itu, evaluasi seperti ini akan mendorong terjadinya konflik karena evaluator-evaluator yang berbeda akan menggunakan kriteria-kriteria yang berbeda, sehingga kesimpulan yang didapatkannya pun berbeda mengenai manfaat dari kebijakan yang sama.

**b. Tipe kedua** merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi seperti ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan dasar yang menyangkut: Apakah program dilaksanakan dengan semestinya? Berapa biayanya? Siapa yang menerima manfaat (pembayaran atau pelayanan), dan berapa jumlahnya? Apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan dengan program-program lain? Apakah ukuran-ukuran dasar dan prosedur-prosedur secara sah diikuti? Dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan seperti ini dalam melakukan evaluasi dan memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program, maka evaluasi dengan tipe seperti ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program. Namun demikian, evaluasi dengan menggunakan tipe seperti ini mempunyai kelemahan, yakni kecenderungannya untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat.

c. *Tipe evaluasi kebijakan ketiga* adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis.

Tipe ini secara komparatif masih dianggap baru, tetapi akhir-akhir ini telah mendapat perhatian yang meningkat dari para peminat kebijakan publik. Evaluasi sistematis melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai. Lebih lanjut, evaluasi sistematis diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpijak pada sejauh mana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah masyarakat. Dengan demikian, evaluasi sistematis akan berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti: Apakah kebijakan yang dijalankan mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya? Berapa biaya yang dikeluarkan serta keuntungan apa yang dia dapat? Siapa yang menerima keuntungan dan program kebijakan yang telah dijalankan? Dengan mendasarkan pada tipe-tipe pertanyaan evaluatif seperti ini, maka konsekuensi yang diberikan oleh evaluasi sistematis adalah bahwa evaluasi ini akan memberi suatu pemikiran tentang dampak dari kebijakan dan merekomendasikan perubahan-perubahan kebijakan dengan mendasarkan kenyataan yang sebenarnya kepada para pembentuk kebijakan dan masyarakat umum.

Sedangkan Wayne Parsons membagi tipe evaluasi kebijakan menjadi 2 yakni:

1. **Evaluasi formatif**, evaluasi ini merupakan evaluasi yang dilakukan ketika kebijakan/program sedang diimplementasikan dan apa kondisi

yang bisa meningkatkan keberhasilan implementasi program tersebut. Oleh karena itu menurut Palumbo dalam Parsons(2014 ;549) fase implementasi memerlukan evaluasi formatif yang memonitor cara dimana sebuah program dikelola dan diatur untuk menghasilkan umpan balik yang bisa berfungsi untuk meningkatkan proses implementasi. Rosse dan Freeman dalam Parson (2014;550) mendeskripsikan model evaluasi ini sebagai evaluasi pada tiga persoalan untuk nanti dapat diketahui efektifitas dari sebuah program yakni:

- a. Sejauhmana sebuah program mencapai target populasi yang tepat.

Target sasaran merupakan faktor penting dalam sebuah implementasi suatu kebijakan. Setiap kebijakan yang dirumuskan memiliki target dan tujuan, hal tersebut dapat dijadikan sebuah indikator dalam penilaian sebuah kebijakan yang dijalankan. Untuk mengukur kinerja kebijakan tentunya menegaskan target dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan. Kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian target dan sasaran tersebut. Pemahaman tentang maksud umum dari suatu pencapaian target sasaran kebijakan memiliki arti yang sangat penting. Dengan pencapaian target yang telah ditentukan dalam menjalankan kebijakan akan dikatakan berhasil apabila target yang ditentukan tercapai sama dengan hasil yang didapat setelah dijalankan.

- b. Apakah penyampaian mekanisme pelayanannya konsisten dengan spesifikasi desain program atau tidak.

Menurut Waller dalam Parson (2014 : 519), mekanisme atau prosedur berfungsi untuk memastikan bahwa di seluruh organisasi semua orang mengerjakan sesuatu dengan cara yang sama dan bekerja sebagaimana semua orang bekerja. Mekanisme prosedur harus mengungkapkan : Bagaimana semua aktivitas manajemen pelayanan dilaksanakan Siapa yang akan melaksanakan pelayanan dan Bagaimana aktivitas didokumentasikan serta instruksi tempat kerja yang diperlukan untuk referensi. Dapat dipahami bahwa mekanisme prosedur dijadikan sebagai alat untuk memastikan konsistensi sistem dan mekanisme kerja suatu organisasi, aliran datanya darimana kemana, tata kerjanya oleh siapa dan dimana.

- c. Sumber daya apa yang digunakan dan dikeluarkan dalam melaksanakan program.

Dalam pelaksanaan suatu kebijakan membutuhkan Sumber daya baik sumber daya manusia, sumber daya dana, dan Sumber daya Waktu. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan dalam menjalankan kebijakan. Setiap tahap atau proses perjalanan suatu kebijakan menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan. Selain sumber daya manusia, sumber daya dana menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan penerapan suatu kebijakan, Supriyono dalam Setiawan dkk (2005:105) mengatakan

bahwa anggaran adalah suatu rencana terinci yang disusun secara sistematis dan dinyatakan secara formal dalam ukuran kognitif dan biasanya dalam satuan uang untuk menunjukkan perolehan dan penggunaan sumber sumber pengeluaran suatu organisasi dalam jangka waktu tertentu. Van Mater dan Van Horn dalam Parson (2014; 548) mengatakan bahwa “Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi pelaksanaan suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas manusia atau dana yang dapat memperlancar pelaksanaan suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau pelaksana dalam pelaksanaan kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya suatu kebijakan.”

Monitoring terhadap proses implementasi ini menjadi alat bagi pembuat kebijakan, stakeholder dan manajer untuk mengevaluasi cara program disampaikan atau dilaksanakan, sehingga informasi ini dapat digunakan untuk mengoreksi dan atau mengontrol proses penyampaian kebijakan secara lebih efektif. Pendekatan evaluasi ini menggunakan tehnik evaluasi dengan pengukuran kinerja sebagai sumber utama informasi tentang efektivitas dan efisiensi penyampaian kebijakan atau program. Pengukuran kinerja akan bervariasi, namun ciri utamanya adalah untuk mendapatkan rasio input dengan output layanan. Pendekatan ini juga memiliki sebuah manfaat untuk menentukan kemajuan ke arah tujuan program, mengidentifikasi area problem, dan memberi kontribusi untuk meningkatkan manajemen personalia. (Wayne Parsons, 2014;551).

2. **Evaluasi sumatif:** jenis pendekatan evaluasi ini adalah suatu evaluasi yang berusaha mengukur bagaimana kebijakan atau program secara aktual berdampak pada problem yang ia tangani. Evaluasi ini dimaksudkan untuk memperkirakan efek dari intervensi. Pendekatan ini merupakan mode penelitian komparatif yang akan membandingkan, misalnya sebelum dan sesudah, membandingkan dampak masukan terhadap satu kelompok dengan kelompok lain, membandingkan apa yang terjadi dengan apa yang mungkin terjadi tanpa intervensi, dan membandingkan bagaimana bagian yang berbeda-beda akibat dari kebijakan yang sama. Kemudian salah satu model yang paling penting dari evaluasi sumatif/dampak adalah gagasan pengukuran dampak dengan melakukan semacam eksperimen. Pendekatan eksperimental dalam riset evaluasi melibatkan upaya untuk menerapkan prinsip eksperimentasi untuk problem sosial dan problem lainnya. Hal ini menekankan bahwa dalam pengukuran efektivitasnya dapat dilihat dari hubungan saat ada intervensi dan saat dimana tidak ada intervensi dalam sebuah situasi. (Parsons, 2014;552-553).

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dari adanya tipe-tipe maupun pendekatan evaluasi kebijakan dapat digunakan untuk menilai bahkan mengubah kebijakan-kebijakan dan program-program sekarang dan membantu dalam merencanakan kebijakan-kebijakan dan program-program lain di masa depan. Pada penelitian ini program kartu tanda penduduk elektronik dimaksudkan untuk melihat tipe evaluasi secara

formatif. Dengan kata lain penelitian ini akan difokuskan pada penilaian dari efektivitas Program KTP-el yang nantinya dapat mengetahui data dan informasi sejauh mana ketercapaian tujuan dari program kartu tanda penduduk elektronik yang dapat diukur melalui pengukuran efektivitasnya dengan mengkombinasikan antara indikator dari persoalan yang menyangkut ketercapaian suatu target dan tujuan program KTP-el, mekanisme pelayanan dalam penerbitan KTP-el dan Sumber daya yang dikeluarkan oleh program KTP-el baik Sumber daya manusianya maupun Sumber dana atau Biaya pelaksanaan program KTP-el itu sendiri. kemudian setelah itu peneliti dapat melihat serta menilai keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan atau program KTP-el di Kabupaten Lampung Utara.

### **2.2.3 Tahapan dan Kendala Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi dalam pelaksanaannya memiliki tahapan atau langkah-langkah yang dapat dilakukan agar dapat berjalan secara sistematis. Evaluasi dengan ilmiah merupakan evaluasi yang mempunyai kemampuan yang lebih baik untuk menjalankan evaluasi kebijakan dibandingkan dengan tipe evaluasi lain. Edward A. Suchman di sisi lain lebih masuk ke sisi praktis dengan mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan yaitu :

- a. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi. Pada kegiatan ini mengetahui dan memahami isi dari tujuan suatu program amatlah

penting dan merupakan langkah utama sebelum melakukan evaluasi program tersebut.

- b. Analisis terhadap masalah. Pada tahap ini memulai untuk mengetahui masalah-masalah yang muncul lalu dianalisis sesuai tujuan program tersebut sehingga suatu permasalahan tersebut dapat ditemukan sebab-sebab kemunculannya.
- c. Deskripsi dan standardisasi kegiatan. Tahap ini adalah mulai menggambarkan suatu kegiatan yang ada pada program atau kebijakan yang dibuat dan memaparkan ukuran kegiatan yang seharusnya direalisasikan.
- d. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi. Pada tahap ini mulai untuk melakukan penilaian/pengukuran dengan melihat sejauhmana perubahan yang dihasilkan.
- e. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain. Pada tahap ini mulai mengidentifikasi dan menemukan apakah perubahan atau dampak yang dihasilkan merupakan dampak dari adanya program tersebut.
- f. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak. Pada tahap memunculkan faktor-faktor pendukung dari keberhasilan suatu program untuk meyakinkan perubahan itu berdampak dari program yang dijalankan.

Langkah-langkah tersebut dibuat agar suatu evaluasi dapat efektif dengan berjalan secara sistematis. Pada pelaksanaanya sendiri, evaluasi tidak

terlepas dari kemungkinan timbulnya masalah atau kendala. Hal ini disebabkan evaluasi juga merupakan proses yang kompleks, sehingga kendala atau masalah tersebut dapat menghambat pelaksanaan evaluasi tersebut. Anderson dalam Winarno (2014) mengidentifikasi enam masalah yang akan dihadapi dalam proses evaluasi kebijakan.

- a. Ketidakpastian atas tujuan-tujuan kebijakan. Bila tujuan-tujuan dari suatu kebijakan tidak jelas atau tersebar, maka kesulitan yang timbul adalah menentukan sejauh mana tujuan-tujuan tersebut telah dicapai. Ketidakjelasan biasanya berangkat dari proses penetapan kebijakan.
- b. Kausalitas. Terdapat kesulitan dalam melakukan penentuan kausalitas antara tindakan-tindakan yang dilakukan terutama dalam masalah-masalah yang kompleks. Seringkali ditemukan suatu perubahan terjadi, tetapi tidak disebabkan suatu tindakan atau kebijakan.
- c. Dampak kebijakan yang menyebar. Tindakan-tindakan kebijakan mungkin mempengaruhi kelompok-kelompok lain selain kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. Hal ini sebagai akibat dari eksternalitas atau dampak yang melimpah yakni suatu dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan pada keadaan atau kelompok selain mereka yang menjadi sasaran kebijakan.
- d. Kesulitan-kesulitan dalam memperoleh data. Kekurangan data statistik dan informasi-informasi lain yang relevan akan menghalangi para evaluator untuk melakukan evaluasi kebijakan.

- e. Resistensi pejabat. Para pejabat pelaksana program mempunyai kecenderungan untuk tidak mendorong studi-studi evaluasi, menolak memberikan data, atau tidak menyediakan dokumen yang lengkap.
- f. Evaluasi mengurangi dampak. Berdasarkan alasan tertentu, suatu evaluasi kebijakan yang telah dirampungkan mungkin diabaikan atau dikritik sebagai
- g. evaluasi yang tidak meyakinkan. Hal inilah yang mendorong mengapa suatu evaluasi kebijakan yang telah dilakukan tidak mendapat perhatian yang semestinya bahkan diabaikan, meskipun evaluasi tersebut benar.

Dari penjelasan diatas pada penelitian ini nantinya tahap evaluasi yang akan peneliti lakukan hanya sebatas menggunakan langkah-langkah evaluasi sebagai berikut yakni dengan mengidentifikasi tujuan program KTP-el yang akan dievaluasi, menganalisis terhadap masalah yang terjadi pada implementasi program KTP-el dan mendeskripsikan serta menganalisis standarisasi kegiatan program KTP elektronik.

#### **2.2.4 Kriteria Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi kebijakan publik, dalam tahapan pelaksanaannya menggunakan pengembangan beberapa indikator untuk menghindari timbulnya *bias* serta sebagai pedoman ataupun arahan bagi evaluator. Kriteria-kriteria yang ditetapkan menjadi tolak ukur dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan publik. Winarno menjelaskan bahwasannya evaluasi

memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Menurut William Dunn Mengevaluasi suatu program atau kebijakan publik diperlukan adanya suatu kriteria untuk mengukur keberhasilan program atau kebijakan publik tersebut. Mengenai kinerja kebijakan dalam menghasilkan informasi terdapat kriteria evaluasi antara lain: efektifitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan.

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

**a. Efektivitas**

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Seperti yang dikemukakan oleh Arthur G. Gedeian dkk dalam bukunya *Organization Theory and Design* yang mendefinisikan efektivitas adalah *That is, the greater the extent to which an organization's goals are met or surpassed, the greater its effectiveness* (Semakin besar pencapaian tujuan-tujuan organisasi semakin besar efektivitas) (Gedeian, 1991:61).

Berdasarkan pendapat di atas, bahwa apabila pencapaian tujuan-tujuan daripada organisasi semakin besar, maka semakin besar pula efektivitasnya. Pengertian tersebut dapat disimpulkan adanya pencapaian tujuan yang besar daripada organisasi, maka makin besar pula hasil yang akan dicapai dari tujuan-tujuan tersebut. William N. Dunn dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Analisis Kebijakan Publik: Edisi Kedua*, menyatakan bahwa:

“Efektivitas (*effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu alternative mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneternya” (Dunn, 2003:429).

Apabila setelah pelaksanaan kegiatan kebijakan publik ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa suatu kegiatan kebijakan tersebut telah gagal, tetapi adakalanya suatu kebijakan publik hasilnya tidak langsung efektif dalam jangka pendek, akan tetapi setelah melalui proses tertentu. Menurut pendapat Mahmudi dalam bukunya *Manajemen Kinerja Sektor Publik* mendefinisikan efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektifitas organisasi, program atau kegiatan” (Waluyo , 2007:92). Ditinjau dari segi pengertian efektivitas usaha tersebut, maka dapat diartikan bahwa efektivitas adalah sejauhmana dapat mencapai tujuan pada waktu yang tepat dalam pelaksanaan tugas pokok, kualitas produk yang dihasilkan dan perkembangan. Pendapat lain juga dinyatakan oleh Susanto, yaitu:

“efektivitas merupakan daya pesan untuk mempengaruhi atau tingkat kemampuan pesan-pesan untuk mempengaruhi” (Waluyo, 2007:156). Berdasarkan definisi tersebut, peneliti beranggapan bahwa efektivitas bisa tercipta jika pesan yang disampaikan dapat mempengaruhi khalayak yang diterpanya.

Menurut pendapat David Krech, Ricard S. Cruthfied dan Egerton L. Ballachey dalam bukunya *Individual and Society* yang dikutip Harbani Pasolong dalam bukunya *Teori Administrasi publik* menyebutkan ukuran efektivitas, sebagai berikut:

1. Jumlah hasil yang dapat dikeluarkan, artinya hasil tersebut berupa kuantitas atau bentuk fisik dari organisasi, program atau kegiatan. Hasil dimaksud dapat dilihat dari perbandingan (*ratio*) antara masukan (*input*) dengan keluaran (*output*).
2. Tingkat kepuasan yang diperoleh, artinya ukuran dalam efektivitas ini dapat kuantitatif (berdasarkan pula jumlah atau banyaknya) dan dapat kualitatif (berdasarkan pada mutu).
3. Produk kreatif, artinya penciptaan hubungannya kondisi yang kondusif dengan dunia kerja, yang nantinya dapat menumbuhkan kreativitas dan kemampuan.
4. Intensitas yang akan dicapai, artinya memiliki ketaatan yang tinggi dalam suatu tingkatan intens sesuatu, dimana adanya rasa saling memiliki dengan kadar yang tinggi.

(Dalam Pasolong, 2007:119-120).

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa ukuran daripada efektivitas diharuskan adanya suatu perbandingan antara masukan dan keluaran. Ukuran daripada efektivitas mesti adanya tingkat kepuasan dan adanya penciptaan hubungan kerja yang kondusif serta intensitas yang tinggi. Artinya ukuran daripada efektivitas adalah adanya keadaan rasa

saling memiliki dengan tingkatan yang tinggi. Adapun menurut pendapat Cambell yang dikutip oleh Richard M. Steers dalam bukunya *Efektivitas Organisasi* menyebutkan beberapa ukuran daripada efektivitas, yaitu:

1. Kualitas artinya kualitas yang dihasilkan oleh organisasi;
  2. Produktivitas artinya kuantitas dari jasa yang dihasilkan;
  3. Kesiagaan yaitu penilaian menyeluruh sehubungan dengan kemungkinan dalam hal penyelesaian suatu tugas khusus dengan baik;
  4. Efisiensi merupakan perbandingan beberapa aspek prestasi terhadap biaya untuk menghasilkan prestasi tersebut;
  5. Penghasilan yaitu jumlah sumber daya yang masih tersisa setelah semua biaya dan kewajiban dipenuhi;
  6. Pertumbuhan adalah suatu perbandingan mengenai eksistensi sekarang dan masa lalunya;
  7. Stabilitas yaitu pemeliharaan struktur, fungsi dan sumber daya sepanjang waktu;
  8. Kecelakaan yaitu frekuensi dalam hal perbaikan yang berakibat pada kerugian waktu;
  9. Semangat kerja yaitu adanya perasaan terikat dalam hal pencapaian tujuan, yang melibatkan usaha tambahan, kebersamaan tujuan dan perasaan memiliki;
  10. Motivasi artinya adanya kekuatan yang muncul dari setiap individu untuk mencapai tujuan;
  11. Kepaduan yaitu fakta bahwa para anggota organisasi saling menyukai satu sama lain, artinya bekerja sama dengan baik, berkomunikasi dan mengkoordinasikan;
  12. Keluwesan Adaptasi artinya adanya suatu rangsangan baru untuk mengubah prosedur standar operasinya, yang bertujuan untuk mencegah keterbekuan terhadap rangsangan lingkungan;
- (Dalam Steers, 1985:46-48).

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

## b. Efisiensi

Efektivitas dan efisiensi sangatlah berhubungan. Apabila kita berbicara tentang efisiensi bilamana kita membayangkan hal penggunaan sumber daya (*resources*) kita secara optimum untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Maksudnya adalah efisiensi akan terjadi jika penggunaan sumber daya diberdayakan secara optimum sehingga suatu tujuan akan tercapai. Adapun menurut William N. Dunn berpendapat bahwa:

“Efisiensi (*efficiency*) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien” (Dunn, 2003:430).

Apabila sasaran yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan publik ternyata sangat sederhana sedangkan biaya yang dikeluarkan melalui proses kebijakan terlampau besar dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Ini berarti kegiatan kebijakan telah melakukan pemborosan dan tidak layak untuk dilaksanakan.

## c. Kecukupan

Kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. William N. Dunn mengemukakan bahwa kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah (Dunn, 2003:430). Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas

dengan mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi. Hal ini, dalam kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan. Kriteria tersebut berkenaan dengan tipe empat masalah, yaitu:

- 1) Masalah Tipe I. Masalah dalam tipe ini meliputi biaya tetap dan efektivitas yang berubah dari kebijakan. Jadi, tujuannya adalah memaksimalkan efektivitas pada batas risorsis yang tersedia.
- 2) Masalah Tipe II. Masalah pada tipe ini menyangkut efektivitas yang sama dan biaya yang berubah dari kebijakan. Jadi, tujuannya adalah untuk meminimalkan biaya.
- 3) Masalah Tipe III. Masalah pada tipe ini menyangkut biaya dan efektivitas yang berubah dari kebijakan.
- 4) Masalah Tipe IV. Masalah pada tipe ini mengandung biaya sama dan juga efektivitas tetap dari kebijakan. Masalah ini dapat dikatakan sulit dipecahkan karena satu-satunya alternatif kebijakan yang tersedia barangkali adalah tidak melakukan sesuatu pun. (Dunn, 2003:430-431)

Tipe-tipe masalah di atas merupakan suatu masalah yang terjadi dari suatu kebijakan sehingga dapat disimpulkan masalah tersebut termasuk pada salah satu tipe masalah tersebut. Hal ini berarti bahwa sebelum suatu produk kebijakan disahkan dan dilaksanakan harus ada analisis kesesuaian metoda yang akan dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai, apakah caranya sudah benar atau menyalahi aturan atau teknis pelaksanaannya yang benar.

#### **d. Perataan**

Perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik. William N. Dunn menyatakan bahwa kriteria kesamaan (*equity*) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha

antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat (Dunn, 2003:434). Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya-manfaat merata. Kunci dari pemerataan yaitu keadilan atau kewajaran. Seberapa jauh suatu kebijakan dapat memaksimalkan kesejahteraan sosial dapat dicari melalui beberapa cara, yaitu:

1. Memaksimalkan kesejahteraan individu. Analisis dapat berusaha untuk memaksimalkan kesejahteraan individu secara simultan. Hal ini menuntut agar peringkat preferensi transitif tunggal dikonstruksikan berdasarkan nilai semua individu.
2. Melindungi kesejahteraan minimum. Di sini analisis mengupayakan peningkatan kesejahteraan sebagian orang dan pada saat yang sama melindungi posisi orang-orang yang dirugikan (*worst off*). Pendekatan ini didasarkan pada *kriteria Pareto* yang menyatakan bahwa suatu keadaan sosial dikatakan lebih baik dari yang lainnya jika paling tidak ada satu orang yang diuntungkan dan tidak ada satu orangpun yang dirugikan. Pareto optimum adalah suatu keadaan sosial dimana tidak mungkin membuat satu orang diuntungkan (*better off*) tanpa membuat yang lain dirugikan (*worse off*).
3. Memaksimalkan kesejahteraan bersih. Di sini analisis berusaha meningkatkan kesejahteraan bersih tetapi mengasumsikan bahwa perolehan yang dihasilkan dapat digunakan untuk mengganti bagian yang hilang. Pendekatan ini didasarkan pada *kriteria Kaldor-Hicks*: Suatu keadaan sosial lebih baik dari yang lainnya jika terdapat perolehan bersih dalam efisiensi dan jika mereka yang memperoleh dapat menggantikan mereka yang kehilangan. Untuk tujuan praktis kriteria yang tidak mensyaratkan bahwa yang kehilangan secara nyata memperoleh kompensasi ini, mengabaikan isu pemerataan.
4. Memaksimalkan kesejahteraan redistributif. Di sini analisis berusaha memaksimalkan manfaat redistributif untuk kelompok-kelompok yang terpilih, misalnya mereka yang secara rasial tertekan, miskin atau sakit. Salah satu kriteria redistributif dirumuskan oleh filosof John Rawls: Suatu situasi sosial dikatakan lebih baik dari lainnya jika menghasilkan pencapaian kesejahteraan anggota-anggota masyarakat yang dirugikan (*worst off*).  
(Dunn, 2003: 435-436)

Formulasi dari Rawls berupaya menyediakan landasan terhadap konsep keadilan, tapi kelemahannya adalah pengabaian pada konflik. Pertanyaan menyangkut perataan, kewajaran, dan keadilan bersifat politis cara-cara tersebut tidak dapat menggantikan proses politik, berarti cara-cara di atas tidak dapat dijadikan patokan untuk penilaian dalam kriteria perataan.

Berikut menurut William N. Dunn:

“Pertanyaan menyangkut perataan, kewajaran, dan keadilan bersifat politis; dimana pilihan tersebut dipengaruhi oleh proses distribusi dan legitimasi kekuasaan dalam masyarakat. Walaupun teori ekonomi dan filsafat moral dapat memperbaiki kapasitas kita untuk menilai secara kritis kriteria kesamaan, kriteria-kriteria tersebut tidak dapat menggantikan proses politik” (Dunn, 2003: 437).

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

#### **e. Responsivitas**

Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Menurut William N. Dunn menyatakan bahwa responsivitas (*responsiveness*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu (Dunn, 2003:437). Suatu keberhasilan

kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika suatu kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk yang positif berupa dukungan ataupun wujud yang negatif berupa penolakan.

Dunn pun mengemukakan bahwa:

“Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan” (Dunn, 2003:437).

Oleh karena itu, kriteria responsivitas cerminan nyata kebutuhan, preferensi, dan nilai dari kelompok-kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan. Bentuk responsivitas juga dapat berupa partisipasi masyarakat atau target sasaran. Menurut deLeon dan deLeon (83;2001) mengatakan bahwa Dalam hal penerapan kebijakan jika dibuat dan dilaksanakan secara demokratis salah satunya mengikutsertakan keterlibatan masyarakat potensi kebijakan tersebut dapat berhasil menjadi semakin besar sebab:

- a. Masyarakat memiliki pemahaman lebih baik tentang tujuan program sekaligus memberikan input
- b. Masyarakat memahami akan keuntungan program, sekaligus dapat melakukan identifikasi kendalanya

- c. Masyarakat mengenali tentang mekanisme implementasi program dengan lebih baik.
- d. Ketika masyarakat mengetahui mekanismenya maka masyarakat bisa terlibat dalam melakukan kontrol.

Stich dan eagle (2005) juga mengungkapkan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam proses pelaksanaan kebijakan. Menurutnya keterlibatan masyarakat seharusnya dipahami lebih dari sekedar adanya kebutuhan atau tuntutan demokrasi. Keterlibatan masyarakat memiliki makna yang lebih tinggi, yaitu sebagai media pembelajaran bersama antara pemerintah dengan masyarakat.

**f. Ketepatan**

Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. William N. Dunn menyatakan bahwa kelayakan (*Appropriateness*) adalah:

“Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut” (Dunn, 2003:499).

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

sehingga kebijakan bisa lebih dapat bergerak secara lebih dinamis. Dengan penjelasan diatas dapat dijelaskan bahwa dalam menilai suatu kebijakan ada beberapa kriteria/indikator untuk menilai apakah kebijakan tersebut telah sesuai dengan kriteria dalam keberhasilan kinerja suatu kebijakan.

### **2.3 Pengertian *Electronic Government***

Pemerintahan berbasis elektronik atau dikenal dengan *e-Government* menjadi populer seiring perkembangan dan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi. Pemerintah dalam hal ini sebagai organisasi kekuasaan harus dapat meningkatkan kemampuan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kemampuan pemerintah sebagai organisasi kekuasaan seharusnya dapat menerapkan berbagai hal, termasuk didalam penerapan *e-Government* yang menyediakan layanan dalam bentuk elektronik.

Menurut Akadun dalam bukunya yang berjudul *Teknologi Informasi Administrasi*, menjelaskan sebagai berikut: “*Electronic Government* memiliki spectrum yang luas. Oleh karena itu perlu dibagi menjadi *e-Government* dalam level mikro. Pada level makro, kita membicarakan strategi nasional *e-Governnet*, kebijakan yang diperlukan. Kaitannya dengan cakupan yang lebih luas (internasional). Keterlibatan multisektor baik nasional maupun internasional, kepentingan nasional, integrasi bangsa. Dalam level mikro adalah strategi instansional, terfokus pada aplikasi, cakupan terbatas, keterlibatan sektor dalam skala lokal. Pusat perhatiannya pada operasi *e-Governmnet* itu sendiri dan bagaimana model kinerja akan

dirancang dan dilaksanakan” (Akadun, 2009:142). Berdasarkan penjelasan diatas, pengertian *e-Government* dibagi menjadi dua yaitu makro dan mikro. *e-Government* pada level makro merupakan bagian dari strategi nasional untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan. *e-Government* pada level mikro merupakan pelaksanaan dari strategi nasional *e-Government*. Pada tingkat instansi dilaksanakan dengan mengembangkan aplikasi yang dapat mendukung tugas dan fungsi masing-masing instansi pemerintahan.

Wahyudi kumorotomo dan Asianti Oetjojo S menjelaskan *e-Government* sebagai berikut: “*e-Government* merupakan suatu sistem untuk penyelenggaraan pemerintahan dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi terutama yang berkaitan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat” (Agus dan kumorotomo, 2009:136).

Nugroho menyebutkan bahwa penerapan *e-Government* adalah pengembangan aplikasi sistem informasi dan telekomunikasi dilingkungan pemerintahan (Nugroho, 2008:165). Penjelasannya menyebutkan bahwa penerapan *e-Government* adalah pemanfaatan aplikasi Sistem Informasi dan Telekomunikasi dalam pemerintahan. Sistem Informasi dan Telekomunikasi dikembangkan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing instansi pemerintahan. instansi pemerintahan memiliki ruang lingkup tugas dan fungsi yang berbeda-beda. Pengembangan aplikasi

Teknologi dapat digunakan secara efektif sesuai dengan tugas dan fungsinya serta dapat mencapai tujuannya.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa adanya *e-government* memunculkan cara baru dalam pemanfaatan untuk penggunaan teknologi informasi dan komunikasi dalam suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan. penggunaan teknologi informasi ini kemudian menghasilkan hubungan dan memperluas akses publik untuk memperoleh informasi sehingga akuntabilitas pemerintah meningkat. Maka nantinya sistem pemerintahan bisa dijalankan secara cepat dan efektif.

#### **2.4 Pengertian *Electronic* Kartu Tanda Penduduk (KTP-el)**

Menurut peraturan perundang-undangan yaitu UU No. 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan pasal 1 point 14 bahwa Kartu Tanda Penduduk Elektronik, selanjutnya disingkat KTP-el adalah Kartu Tanda Penduduk yang dilengkapi chip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana. Dengan demikian menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, Kartu Tanda Penduduk Elektronik adalah Kartu Tanda Penduduk yang diproses secara komputerisasi dan dilengkapi chip yang berfungsi untuk menyimpan biodata, sidik jari dan tanda tangan seseorang atau masyarakat.

Kartu Tanda Penduduk *Electronic* (KTP-el) KTP juga merupakan dokumen kependudukan yang memuat sistem keamanan atau pengendalian baik dari sisi administrasi ataupun teknologi informasi dengan berbasis pada database kependudukan Nasional". (Sumber: [http://www.e-KTP.com/2012/06/hello-world\(21/Oktober/2014\)](http://www.e-KTP.com/2012/06/hello-world(21/Oktober/2014))). Berdasarkan pengertian diatas bahwa *electronic* KTP merupakan suatu sistem berbasis teknologi yang dapat menyimpan data kependudukan dalam database yang tentunya memiliki keamanan dan pengendalian. KTP-el dapat dikatakan sebagai sistem yang terintegrasi untuk memberikan pelayanan berupa data kependudukan yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lampung Utara dalam meningkatkan pelayanan publik.

#### **2.4.1 Fungsi *Electronic* Kartu Tanda Penduduk (KTP-el)**

Pada dasarnya pengelolaan KTP adalah salah satu bukti diri bagi setiap penduduk dalam suatu wilayah Negara Republik Indonesia. Sehingga menjadikan program KTP-el sebagai salah satu program yang strategis dan penting kontribusinya untuk keberhasilan pembangunan baik di tingkat daerah maupun nasional. Pelayanan yang cepat diperlukan oleh masyarakat berarti bahwa setiap individu di berbagai Negara dapat saling berkomunikasi secara langsung kepada siapapun yang dikehendaki tanpa dibutuhkan perantara (mediasi) apapun. Kebutuhan masyarakat akan informasi dan pelayanan yang serba cepat dan mudah melalui teknologi digital menjadi suatu tuntutan, penerapan teknologi informasi pada

lembaga pemerintah dapat mempermudah akses antara pemerintah dengan pemerintah atau pemerintah dengan masyarakat.

Maka demi terciptanya pelayanan yang baik terhadap masyarakat, saat ini dengan adanya KTP-el yang dilakukan secara terpadu, tertib dan berlanjut serta dikelola secara professional dengan memanfaatkan dan memadukan unsur – unsur fungsional, saran dan prasarana baik secara intern maupun ekstern. Serta tidak hanya melalui komunikasi satu arah saja dimana pemerintah dapat mempublikasikan data dan informasi yang di miliknya, akan tetapi juga komunikasi dua arah, yaitu masyarakat dapat menerima dari pemerintah dan memberikan informasi kepada pemerintah. Fungsi *electronic* Kartu Tanda Penduduk (KT-el) dapat diketahui menurut rujukan *electronic* sebagai berikut:

1. Sebagai identitas diri,
2. Berlaku nasional, sehingga tidak perlu lagi untuk membuat KTP lokal untuk pengurusan izin, pembukaan rekening Bank dan lain-lain, dan
3. Mencegah KTP ganda dan pemalsuan KTP, terciptanya keakuratan data penduduk untuk mendukung program pembangunan.

Berdasarkan fungsi-fungsi diatas dapat dijelaskan bahwa *electronic* KTP (KTP-el) memiliki banyak fungsi seperti diatas. *Electronic* KTP berfungsi sebagai identitas diri seperti halnya fungsi KTP manual sebelumnya. Selain berfungsi sebagai identitas diri, *electronic* KTP (KTP-el) berlaku secara Nasional yang sudah terintegrasi dengan instansi-instansi

pemerintahan. Link *database* yang sudah diintergrasi dengan *electronic* KTP (KTP-el) seperti dengan Pemerintah Pusat/Kabupaten/Kota, hukum dan ham, agama, kehutanan, BPN, Polri, KPK, masyarakat, kesehatan, sosial, KPU, BKKBN, perbankan, lembaga keuangan, dunia usaha dan lain sebagainya

#### **2.4.2 Mekanisme Pelaksanaan penerbitan KTP elektronik (KTP-el)**

Berdasarkan juklak dan juknis dalam pedoman pelaksanaan penerbitan KTP-el terdapat beberapa langkah antara lain:

##### **1. Sosialisasi**

Sosialisasi merupakan tahapan penting dalam menjalankan sebuah kebijakan karena sosialisasi selain salah satu cara memberikan maksud dan tujuan juga merupakan sebuah proses penanaman atau transfer kebiasaan atau nilai dan aturan dari sebuah rancangan dan lainnya yang akan disampaikan dalam sebuah kelompok atau masyarakat. sosialisasi mengandung arti mengenai peranan (*role theory*) Karena dalam proses sosialisasi diajarkan peran-peran yang harus dijalankan oleh individu sehingga sosialisasi dianggap penting dalam memberikan keberhasilan suatu program (Garlin Raykin, 2002).

Sasaran sosialisasi penerapan KTP Elektronik adalah instansi terkait dan penduduk. Maksud sosialisasi kepada instansi terkait untuk memberikan pengertian, bahwa mulai tahun 2011 akan diterbitkan KTP Elektronik yang dilengkapi dengan *Chip* sebagai penyimpan biodata, pas photo, tandatangan serta sidik jari telunjuk tangan kanan dan kiri penduduk.

Disamping itu untuk memperoleh dukungan dari instansi terkait dalam rangka mensukseskan penerapan KTP Elektronik dan pemanfaatannya guna peningkatan pelayanan publik. Sedangkan sosialisasi kepada penduduk wajib KTP bertujuan untuk memberikan pemahaman akan hak dan kewajibannya dalam penerapan KTP Elektronik.

## **2.Tempat Pelayanan KTP Elektronik**

Miftah Thoha dalam islamy (2000;46) mengatakan bahwa pemberian pelayanan publik merupakan usaha sekelompok orang atau institusi tertentu dalam memberikan kemudahan dan bantuan kepada masyarakat dengan memegang teguh efektivitas dan efisiensi suatu pelayanan publik. Salah satu unsur pendukung pelayanan publik adalah penyediaan tempat diberikannya pelayanan yang dapat digunakan masyarakat.

Tempat pelayanan KTP-el dibagi menjadi :

- a. Di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota untuk Orang Asing yang telah memiliki Kartu Izin Tinggal Tetap (KITAP) dan di Kecamatan untuk WNI.
- b. Dapat dipusatkan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota untuk WNI dan Orang Asing yang telah memiliki Kartu Izin Tinggal Tetap (KITAP) untuk Provinsi Papua dan Papua Barat;
- c. Di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota untuk Orang Asing yang telah memiliki Kartu Izin Tinggal Tetap (KITAP) dan di Kecamatan atau dapat ditempatkan di Kelurahan bagi WNI untuk kota-kota besar.

### **3.Sarana dan Prasarana Tempat Pelayanan KTP Elektronik**

Dennis A.Rondineli dalam Islamy (2000;34) menyebutkan bahwa salah satu faktor pendukung keberhasilan suatu pelayanan adalah tersedianya sarana dan prasarana yang baik dan memadai. Sarana dan prasarana yang dimaksud disini ialah segala jenis peralatan, perlengkapan, alat bantu, gedung, komunikasi dan fasilitas lain yang berfungsi sebagai alat utama/pembantu dalam pelaksanaan pekerjaan dan juga berfungsi sosial dalam rangka kepentingan orang-orang yang sedang berhubungan dengan organisasi kerja tersebut yang dapat digunakan dalam mensukseskan jalannya suatu kebijakan.

Adapun sarana dan prasarana tempat dalam melakukan pelayanan KTP-el meliputi : Ruang yang terdiri dari ruang pelayanan dan ruang server serta ruang untuk melakukan pemilahan dan menyimpan KTP Elektronik sebelum dibagikan kepada penduduk. Ruang tunggu, dapat menggunakan ruang tunggu yang tersedia seperti aula, pendopo atau memasang tenda, yang dilengkapi dengan tempat duduk dan toilet. Peralatan kantor seperti meja pelayanan, meja komputer dan kursi yang ditata sedemikian rupa sehingga petugas operator dan penduduk nyaman. Catu daya listrik untuk perangkat KTP Elektronik minimal 3.500 watt dan tambahan catu daya sebesar 350 watt setiap penambahan 1 set perangkat. Genset dan operasionalnya untuk tempat pelayanan KTP Elektronik yang tidak tersedia catu daya listrik atau aliran listrik sering padam. Kain latar pengambilan pas photo warna merah dan warna biru. Nomor antrian dibuat

sejumlah minimal rencana pelayanan wajib KTP per hari. Pengaturan pencahayaan di tempat perekaman pas photo dan iris. Pengaturan pencahayaan di ruang perekaman dimaksudkan untuk memperoleh hasil pengambilan pas photo dan perekaman iris optimal. Lampu listrik dipasang sedemikian rupa sehingga memberi cahaya yang cukup untuk pemotretan tetapi tidak kena secara langsung pada mata penduduk yang dapat menyebabkan hasil perekaman iris kurang baik. Papan pengumuman untuk menempatkan gambar proses pelayanan KTP Elektronik dan informasi lainnya yang terkait dengan pelaksanaan penerapan KTP Elektronik. Contoh Kalimat Informasi : DI PRINT “harap antri dengan tertib”, “siapkan surat panggilan dan KTP lama”, “cuci tangan sampai bersih dan keringkan sebelum masuk ruang pelayanan”, “lepas kaca mata dan lensa kontak mata sebelum masuk ruang perekaman” dan “Pelayanan KTP Elektronik massal, penduduk tidak dipungut biaya.”

#### **4. Pendistribusian dan Pemasangan Perangkat KTP Elektronik**

Perangkat KTP elektronik yang akan didistribusikan oleh Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri melalui Konsorsium PNRI, terdiri dari Perangkat Keras dan Perangkat Lunak. Pendistribusi perangkat sampai di setiap Tempat Pelayanan KTP Elektronik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di 197 Kabupaten/Kota dan di Kecamatan untuk tahun 2011 dan 300 Kabupaten/Kota dan di Kecamatan untuk tahun 2012.

## 5. Pemasangan Perangkat Jaringan Komunikasi Data

Komunikasi data merupakan proses pengiriman dan penerimaan data/informasi dari dua atau lebih *device* (alat, seperti komputer/laptop/printer/dan alat komunikasi lain) yang terhubung dalam sebuah jaringan, baik lokal maupun yang luas, seperti internet. Komunikasi data juga merupakan bagian dari telekomunikasi yang berupa penyampaian informasi dari suatu *device* satu ke *device* lain dan teknik pengiriman atau penyampaian informasi, dari suatu tempat ke tempat lain. Sistem pemasangan jaringan komunikasi data merupakan suatu seri atau rangkaian bagian-bagian yang saling berhubungan dan bergantung sedemikian rupa sehingga interaksi dan saling pengaruh dari satu bagian akan mempengaruhi keseluruhan. Jaringan signal yang baik akan menghantarkan komunikasi data yang akan dikirim atau disampaikan secara lebih cepat begitupun sebaliknya jaringan signal yang melemah akan memperlambat proses pengiriman komunikasi data bahkan akan mengalami kegagalan dalam pengiriman suatu komunikasi data (Edgar F Huse dan James L. Bowditch, 2010)

Pemasangan jaringan komunikasi data dengan sistem Virtual Private Network (VPN) dedicated meliputi penyediaan perangkat komunikasi data seperti modem, router dan pemasangan tower monopool/triangle (jika memakai media akses berbasis radio link), pemasangan antena parabola Very Small Aperture Terminal - VSAT (jika memakai media akses berbasis satelit) atau melakukan penggalian saluran bawah tanah

(jika memakai media akses berbasis fiber optic), maka Pemerintah Kabupaten/Kota memfasilitasi perizinan. Konsorsium PNRI bertanggungjawab untuk melakukan instalasi dan konfigurasi dari seluruh perangkat sampai dengan proses uji koneksi ke Pusat Data Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri, sehingga jaringan komunikasi data dapat dipastikan berfungsi dengan baik di setiap tempat pelayanan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota dan di kecamatan. Apabila kabupaten/kota melakukan pelayanan KTP Elektronik di Kelurahan, maka pemasangan dan biaya jaringan komunikasi data menjadi tanggung jawab Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

## **6. Bimbingan Teknis (BIMTEK)**

Wildapsky dalam Affifudin (2010;98) menyebutkan Salah satu bentuk support fasilitiy (dukungan fasilitas) sumber daya kebijakan adalah memberikan bantuan peningkatan kemampuan sumber daya manusia dalam meningkatkan kinerja. Salah satu bentuk peningkatan kemampuan sumber daya manusia adalah dengan diadakannya simulasi pelatihan peningkatan kemampuan daya kerja. Hal ini bertujuan agar pegawai bisa memahami secara lebih baik tentang tugas pokok dan fungsinya. Sehingga mendorong pegawai untuk dapat meningkatkan kinerja guna mencapai tujuan yang diharapkan. Bimbingan teknis operator dilaksanakan oleh Konsorsium kepada operator yang akan ditugaskan di Tempat Pelayanan KTP Elektronik di Dinas dan di Kecamatan yang pelaksanaannya dipusatkan di kabupaten/kota.

## **7. Pelaksanaan Pelayanan Perekaman Data & Pengambilan KTP elektronik**

Definisi mekanisme pelayanan menurut Lembaga Administrasi Negara ialah rangkaian tata kerja yang berkaitan satu sama lain sehingga mewujudkan suatu urutan tahap demi tahap serta jalan yang ditempuh dalam rangka penyelesaian suatu bidang tugas (LAN RI, 1981 : 247). Sementara itu, ahli lain berpendapat bahwa mekanisme adalah suatu rangkaian metode yang telah menjadi pola tetap dalam melakukan suatu pekerjaan yang merupakan suatu kebulatan, mekanisme pelayanan yang serangkaian tata kerja yang sudah terencana dan menjadi pola urutan yang digunakan untuk menyelesaikan pekerjaan, dengan harapan dapat memberikan pelayanan yang memuaskan. Selain itu dalam mekanisme pelaksanaan pelayanan kebijakan atau program sangat diperlukan standar operasional prosedur yang biasanya telah ditentukan oleh organisasi terkait, hal ini bertujuan agar dalam pelaksanaan pelayanan kebijakan tidak keluar dari jalur yang telah ditentukan dan yang berlaku. (Syamsi, 1994 : 16)

Pada mekanisme KTP elektronik Petugas yang ditempatkan di setiap tempat pelayanan KTP Elektronik adalah operator, petugas pendukung dan supervisor teknis yang ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota. Uraian lengkap mengenai jumlah, kualifikasi dan tugas sebagaimana tercantum dalam Prosedur Standar Operasi Penerapan Kartu Tanda Penduduk (KTP) Elektronik Secara Massal Tahun 2011 BAB II

Butir C (LAMPIRAN-4) tentang Penyiapan Tenaga Teknis Pelayanan yaitu sebagai berikut : Petugas yang ditempatkan di setiap tempat pelayanan KTP Elektronik adalah operator, petugas pendukung dan supervisor teknis yang ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota.

1. Operator : Jumlah operator yang ditugaskan di setiap tempat pelayanan KTP Elektronik minimal 4 (empat) orang untuk mengoperasikan 2 (dua) set perangkat KTP Elektronik. Bila di tempat pelayanan akan ditambah perangkat KTP Elektronik, baik yang statis atau bergerak (mobile enrollment) maka setiap 1 (satu) set perangkat diperlukan 2 (dua) orang operator. Kualifikasi operator diutamakan Pegawai Negeri Sipil, bisa mengoperasikan komputer dan telah mengikuti bimbingan teknis operator penerapan KTP Elektronik. Adapun Standar Operasional prosedur KTP elektronik yang dirangkum dalam petunjuk pelaksana dan teknis antara lain:
  - a. Proses pelayanan perekaman data penduduk :
    - 1) Melakukan verifikasi biodata penduduk yang terdapat dalam database kependudukan di tempat pelayanan.
    - 2) Melakukan perekaman pas photo, tanda tangan, sidik jari dan Iris.
    - 3) Memastikan keberhasilan perekaman sidik jari penduduk dengan melakukan verifikasi sidik jari. Verifikasi sidik jari dilakukan dengan cara mengulang kembali perekaman sidik jari telunjuk kanan dan kiri atau sidik jari yang akan disimpan di dalam chip.
    - 4) Meminta penduduk melakukan pengesahan hasil verifikasi data, perekaman pas photo, tanda tangan, sidik jari dan iris penduduk

dengan cara membubuhkan tanda tangan secara elektronik pada perekam tanda tangan (Signature Pad) yang disediakan sebagai bukti persetujuan terhadap kebenaran data penduduk yang bersangkutan.

- 5) Mengacu pada angka 4), bila operator melakukan pembetulan biodata penduduk, maka operator melakukan autentikasi melalui verifikasi sidik jari telunjuk kanan untuk memastikan identitas operator yang melakukan pembetulan biodata penduduk dimaksud.
  - 6) Melakukan penyimpanan hasil perekaman pas photo, tanda tangan, sidik jari dan iris serta dokumen pengesahan secara elektronik yang telah dilakukan sebagaimana pada angka 2) dan 4) ke dalam database pelayanan.
  - 7) Bertanggung jawab terhadap beroperasinya perangkat KTP Elektronik dan perangkat jaringan komunikasi data di tempat pelayanan KTP Elektronik.
  - 8) Bertanggung jawab terhadap back up data dan pengamanan database Kependudukan.
- b. Proses pelayanan pengambilan KTP Elektronik
- 1) Meminta penduduk wajib KTP untuk mencermati kebenaran data penduduk yang tertera pada KTP Elektronik dan yang terekam dalam Chip.
  - 2) Melakukan verifikasi sidik jari telunjuk tangan kanan atau tangan kiri penduduk melalui pemadanan 1 : 1, untuk memastikan bahwa

KTP Elektronik tersebut merupakan milik penduduk yang bersangkutan, apabila data penduduk sudah sesuai.

- 3) Menyerahkan KTP Elektronik hasil pemadanan 1 : 1 kepada petugas pendukung pelayanan untuk selanjutnya diserahkan kepada penduduk bersangkutan.
  - 4) Membuka dokumen pengesahan sebagaimana tersebut pada huruf a angka 4), apabila penduduk menyanggah kebenaran data pada KTP Elektronik.
  - 5) Melakukan verifikasi sidik jari telunjuk sebagaimana dimaksud pada huruf 2), apabila data penduduk pada dokumen pengesahan sudah sesuai dengan data pada KTP Elektronik.
  - 6) Menyerahkan KTP Elektronik yang tidak sesuai atau rusak kepada petugas pendukung pelayanan dengan memberikan catatan hasil verifikasi “berhasil” atau “gagal” dibelakang nama penduduk yang bersangkutan pada surat panggilan.
  - 7) Mempersilahkan penduduk untuk pulang dan akan dipanggil kembali setelah KTP Elektronik diperbaiki.
2. Tenaga Pendukung Pelayanan; Di setiap tempat pelayanan KTP Elektronik ditugaskan tenaga pendukung pelayanan. Jumlah petugas disesuaikan dengan volume pekerjaan dan jumlah penduduk yang akan dilayani. Tugas tenaga pendukung pelayanan adalah :

**a. Proses Pelayanan Perekaman Data:**

- 1) Menerima surat panggilan dan KTP lama dari penduduk dan mencocokkan dengan daftar penduduk wajib KTP serta memberikan nomor panggilan.
- 2) Menyerahkan surat panggilan dan KTP lama kepada petugas operator.
- 3) Mengumumkan/memberitahukan kepada penduduk wajib KTP untuk membersihkan dan mengeringkan jari tangan dan tidak memakai kaca mata atau lensa kontak mata sebelum masuk ruang pelayanan guna mempermudah perekaman sidik jari tangan dan iris.
- 4) Menerima kembali surat panggilan dan KTP lama serta nomor antrian dari petugas operator dan membubuhkan tanda tangan dan stempel tempat pelayanan KTP Elektronik sebagai bukti telah selesai proses pelayanan perekaman pada surat panggilan penduduk.
- 5) Menyerahkan kembali KTP lama dan surat panggilan yang telah ditandatangani dan distempel kepada penduduk yang bersangkutan serta menyimpan nomor antrian.

**b. Proses Pelayanan Pengambilan KTP Elektronik :**

- 1) Menyiapkan KTP Elektronik yang di aktivasi dan telah dipilah-pilah per RT/RW/ dusun/lingkungan/banjar/desa/kelurahan/sebutan lain.

- 2) Menerima KTP lama dan surat panggilan dari penduduk yang telah ditandatangani dan diberi stempel tempat pelayanan serta memberikan nomor urut antrian.
  - 3) Menyerahkan surat panggilan penduduk dan KTP Elektronik sesuai nama dan NIK kepada petugas operator.
  - 4) Menerima kembali KTP Elektronik dan surat panggilan penduduk dari petugas operator yang telah selesai dilakukan verifikasi.
  - 5) Menyerahkan KTP Elektronik kepada penduduk yang verifikasi berhasil dan membuat tanda terima serta menarik dan menyimpan KTP lama dan surat panggilan penduduk bersangkutan.
  - 6) Menyerahkan KTP lama kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota dengan berita acara serah terima.
  - 7) Menyerahkan kembali KTP lama dan surat panggilan kepada penduduk dan menyimpan KTP Elektronik yang hasil verifikasi gagal.
  - 8) Mengembalikan KTP Elektronik yang datanya tidak sama (hasil verifikasi gagal) atau rusak kepada Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri melalui Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota dengan berita acara serah terima.
3. Petugas Supervisi Teknis; Kualifikasi Petugas Supervisi Teknis Pegawai Negeri Sipil diutamakan Pejabat Eselon IV dan bisa mengoperasikan komputer serta telah mendapat bimbingan teknis

penerapan KTP Elektronik. Petugas Supervisi Teknis mempunyai tugas :

- a. Melakukan koordinasi dengan Pokja di tempat pelayanan dan instansi teknis untuk kelancaran pelaksanaan pelayanan KTP Elektronik.
- b. Membuat rencana dan jadwal pelaksanaan pelayanan menggunakan perangkat KTP Elektronik bergerak (mobile enrollment).
- c. Melakukan pengecekan ketersediaan catu daya listrik, kesiapan perangkat, kesiapan tempat dan sarana pelayanan, kesiapan tenaga pendukung pelayanan dan operator.
- d. Mengawasi dan mengatur pelaksanaan verifikasi biodata penduduk dan perekaman pas photo, tanda tangan, sidik jari dan iris penduduk.
- e. Mengawasi dan mengatur pelaksanaan pelayanan pengambilan KTP Elektronik.
- f. Melakukan pengiriman hasil verifikasi data penduduk dan hasil perekaman pasphoto, tanda tangan, sidik jari dan iris penduduk dari tempat pelayanan ke Pusat Data Kependudukan Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri secara khusus, apabila jaringan komunikasi data tidak berfungsi.
- g. Mengontrol dan mengecek back up data dan pengadministrasian pelayanan perekaman dan pelayanan pengambilan KTP Elektronik

## 2.4 Konsep Single Identity Number (SIN)

Konsep SIN (*Single Identity Number*) diwujudkan dengan suatu nomor unik yang terpadu dalam satu kartu identitas yang diberikan kepada seorang warga negara yang telah memenuhi syarat sesuai peraturan perundangan yang berlaku. SIN dianggap sebagai pendekatan terbaik karena SIN bersifat sebagai “kode pemersatu” yang menyatukan berbagai sistem informasi kependudukan yang dimiliki instansi-instansi tanpa merombak bentuk dasar dari sistem database instansi tersebut. Masalah yang muncul disini adalah, kebijakan yang ada belum secara tegas mengatakan bahwa adanya SIN yang menjadi satu-satunya pointer (referensi) untuk mendapatkan data Kependudukan. Yang paling dekat dengan konsep SIN ini adalah Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang selama ini melekat pada Kartu Tanda Penduduk (KTP).

Pemerintah Indonesia saat ini sedang memulai SIN melalui program SIAK, out put dari sistem ini salah satunya adalah Kartu Identitas yang bernama Kartu Tanda Penduduk elektronik (KTP-el). KTP ini nanti isinya mencakup Nomor Induk Kependudukan (NIK) ini terdiri 16 digit didasarkan pada variabel kode wilayah, tanggal lahir dan nomor seri penduduk. Serta biodata seseorang yang mencakup nama, jenis kelamin, tempat/tanggal lahir, status kawin/tidak kawin, pekerjaan, alamat, dan foto pemilik).

Untuk mendapatkan KTP seseorang harus telah berusia lebih atau sama dengan 17 tahun atau sudah/pernah menikah. Hal ini berdasarkan pertimbangan bahwa seseorang dianggap telah dewasa pada usia tersebut. Untuk penduduk yang berusia dibawah 17 tahun, identitasnya sebagai warga negara diwakili oleh akte kelahiran dan dicatatkan pada daftar Kartu Keluarga sebagai anggota keluarga dan diberikan NIK, NIK ini akan sama dengan NIK yang tercantum pada KTP jika telah berusia 17 tahun. Keberadaan SIN di Indonesia, diharapkan mampu membantu pemerintah dalam hal pengelolaan data kependudukan, kepegawaian, perpajakan, imigrasi, perbankan dan upaya penegakan hukum serta mempermudah kerjasama antar lembaga dalam rangka pelaksanaan tugasnya. (Sumber: Perpres No.26 tahun 2009 pasal 16)

## **2.5 Konsep Birokrasi**

### **2.5.1 Pengertian Birokrasi**

Sejauh ini, birokrasi menunjuk pada empat pengertian, yaitu: Pertama, menunjuk pada kelompok pranata atau lembaga tertentu. Pengertian ini menyamakan birokrasi dengan biro. Kedua, menunjuk pada metode khusus untuk pengalokasian sumberdaya dalam suatu organisasi besar. Pengertian ini berpadanan dengan istilah pengambilan keputusan birokratis. Ketiga, menunjuk pada “kebiroan” atau mutu yang membedakan antara biro-biro dengan jenis-jenis organisasi lain. Pengertian ini lebih menunjuk pada sifat-sifat statis organisasi (Downs, 1967 dalam Thoha, 2003). Keempat, sebagai kelompok orang, yakni

orang-orang yang digaji yang berfungsi dalam pemerintahan (Castle, Suyatno, dan Nurhadiantomo, 1983).

Dalam kehidupan sehari-hari istilah Birokrasi setidak-tidaknya dimaknai sebagai berikut (Albrow dalam Zauhar, 1996):

1) Bureaucracy as Rational Organization

Birokrasi sebagai Organisasi Rasional. Dalam pengertian ini birokrasi dimaknai sebagai suatu organisasi yang rasional dalam melaksanakan setiap aktivitasnya. Setiap tindakan birokrasi hendaknya mengacu pada pertimbangan-pertimbangan rasional.

2) Bureaucracy as Rule by Official

Birokrasi sebagai Aturan yang dijalankan oleh para pejabat. Birokrasi merupakan seperangkat aturan yang dijalankan oleh para pejabat dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Aturan-aturan itu dibuat guna mempermudah proses pelayanan publik. Namun pada kenyataannya aturan tersebut sering disalahgunakan demi kepentingan pejabat yang bersangkutan. Akibatnya masyarakat menjadi antipati dengan berbagai aturan yang dibuat oleh pejabat publik dan cenderung tidak ditaati.

3) Bureaucracy as Organizational Inefficiency

Birokrasi sebagai Pemborosan yang dilakukan oleh organisasi. Pemborosan (inefficiency) yang dimaksudkan adalah pemborosan dalam segi waktu, tenaga, finansial maupun sumber daya lainnya. Seringkali niat baik birokrasi untuk memberikan layanan yang efisien justru berbalik

menjadi layanan yang tidak efisien dan mengecewakan masyarakat. Karena itu masyarakat menjadi apatis terhadap berbagai slogan efisiensi yang disampaikan oleh aparat birokrasi. Semangat debirokratisasi menjadi tidak bermakna karena tidak diimbangi dengan sikap dan perilaku para pejabat yang tidak konsisten dan konsekuen dengan pernyataannya. Birokrasi justru dianggap sebagai tempat bersarangnya berbagai penyakit organisasi modern seperti pembengkakan pegawai, biaya tinggi dan sulit beradaptasi dengan lingkungannya

#### 4) Bureaucracy as Public Administration

Birokrasi sebagai Administrasi Publik. Birokrasi dalam hal ini disamakan dengan administrasi publik. Administrasi Publik adalah proses pengelolaan sumber daya publik untuk dimanfaatkan bagi kepentingan masyarakat. Birokrasi adalah unsur pelaksana dari administrasi publik agar tujuan pelayanan kepada masyarakat tercapai secara efektif, efisien dan rasional.

#### 5) Bureaucracy as Administration by Officials

Birokrasi sebagai Administrasi yang dilaksanakan oleh para pegawai. Dalam hal ini pemahaman terhadap makna birokrasi hampir sama dengan bureaucracy as rule by official dan bureaucracy as public administration.

#### 6) Bureaucracy as the Organization

Birokrasi sebagai Organisasi. Organisasi yang dimaksudkan adalah organisasi memiliki struktur dan aturan-aturan yang jelas dan formal. Organisasi merupakan suatu sistem kerjasama yang melibatkan banyak orang, dimana setiap orang mempunyai peran dan fungsi serta tugas yang

saling mendukung demi tercapainya tujuan organisasi. Organisasi sebagai sistem kerjasama berarti: (a) sistem mengenai pekerjaan-pekerjaan yang dirumuskan secara baik, dimana masing-masing mengandung wewenang, tugas dan tanggung jawab yang memungkinkan setiap orang dapat bekerjasama secara efektif; (b) sistem penugasan pekerjaan kepada orang-orang berdasarkan kekhususan bidang kerja masing-masing; (c) sistem yang terencana dari suatu bentuk kerjasama yang memberikan peran tertentu untuk dilaksanakan kepada anggotanya.

#### 7) Bureaucracy as Modern Society

Birokrasi merupakan ciri dari masyarakat modern. Bagi masyarakat modern keberaturan merupakan sebuah kemestian. Keberaturan itu dapat dicapai jika dilaksanakan oleh suatu institusi formal yang dapat mengendalikan perilaku menyimpang masyarakat. Institusi formal itu adalah birokrasi.

Birokrasi menurut Evers dalam Zauhar (1996) dapat diklasifikasikan ke dalam tiga kategori yaitu:

- 1) Birokrasi dipandang sebagai rasionalisme prosedur pemerintahan dan aparat administrasi publik. Makna ini adalah sejalan dengan ide Weber tentang birokrasi, dan oleh Evers dinamakan Birokrasi Weber (BW).
- 2) Birokrasi dipandang sebagai bentuk organisasi yang membengkak dan jumlah pegawai yang besar. Konsep inilah yang sering disebut Parkinson Law.

- 3) Birokrasi dipandang sebagai perluasan kekuasaan pemerintah dengan maksud mengontrol kegiatan masyarakat. Oleh Evers (dalam Zauhar) disebut Orwelisasi.

### 2.5.2 Tipologi Birokrasi

Dengan demikian maka tipologi birokrasi dapat dibedakan menjadi 3, yakni (Zauhar, 1996);

1. Birokrasi Tradisional (bersumber pada Waktu)
2. Birokrasi Kharismatik (bersumber pada kepribadian)
3. Birokrasi Legal-rasional (bersumber pada aturan-aturan yang legal)

Birokrasi yang dapat meningkatkan efisiensi organisasi adalah birokrasi yang legal-rasional. Karena itu juga disebut sebagai *biro-rasionalitas* atau *biro-efisiensi*. Sedangkan birokrasi yang tidak mampu meningkatkan efisiensi disebut sebagai *biropatologi* (Zauhar, 1996).

### 2.5.3 Pendekatan Dalam Memahami Birokrasi

Dalam memahami Birokrasi dapat digunakan 3 Pendekatan (Zauhar, 1996):

- a. Birokrasi dipandang sebagai rasionalisme prosedur pemerintahan dan aparat administrasi publik (Birokrasi Weber). Pemikiran Max Weber yang telah dikupas tuntas oleh Martin Albrow menjelaskan bahwa Weber tidak pernah mendefinisikan birokrasi. Biasanya ia telah diasumsikan membuat definisi tersebut dan kegagalannya untuk membuat demikian bertentangan dengan usahanya untuk mendefinisikan konsep-konsep analisis organisasi lain. Memang jelas bahwa Weber tidak menganggap istilah “birokrasi” sebagai bahasa ilmu sosial. Apa yang dikerjakannya secara hati-hati adalah

merinci segi-segi apa yang dipandang sebagai bentuk birokrasi yang paling rasional. Salah satu petunjuk bagi konsep umum Birokrasi Weber, tampak dalam identifikasinya terhadap jenis birokrasi yang lain terpisah dari tipe paling rasional. Inilah Birokrasi Patrimonial. Birokrasi Patrimonial ini berbeda dengan birokrasi rasional terutama karena para pejabat yang bekerja tidak bebas dibanding orang-orang yang diangkat secara kontraktual. Weber menemukan contoh-contoh tersebut dalam Imperium Romawi terakhir, dalam Mesir Kuno dan dalam *Imperium Bizantium*. Namun demikian, hakekat gagasan birokrasi patrimonial adalah keberadaan suatu badan. Konsep tentang pejabat (*Beamter*) merupakan dasar bagi konsep tentang birokrasi. Hal itu diperkuat dengan seringnya Weber dalam berbagai kesempatan menggunakan *beamtentum* (staf pegawai) sebagai suatu alternatif bagi birokrasi (Sarundajang, 2003).

b. Birokrasi dipandang sebagai organisasi yang membengkak dan jumlah pegawainya besar (Parkinson Law). Parkinson Law mengatakan: Setiap Pegawai Negeri akan berusaha sekuat tenaga meningkatkan jumlah pegawai bawahannya, Setiap Pegawai Pegeri akan selalu menciptakan tugas baru bagi dirinya sendiri yang sering diragukan manfaat dan artinya. Karena itu laju birokrasi akan meningkat dan jumlah pegawai akan naik secara otomatis tidak tergantung dari beban tugas yang diperlukan

### 2.5.6 Karakteristik Ideal Birokrasi

Ilmuwan yang sangat berpengaruh dalam pengembangan teori birokrasi adalah Max Weber, seorang sosiolog Jerman yang juga ahli hukum. Weber pernah menulis buku *wirtschaft und gesellschaft* (teori organisasi sosial dan ekonomi) yang didalamnya terdapat salah satu bab mengenai birokrasi. Karya itu sampai sekarang dikenal konsep tipe ideal birokrasi. Konsep tipe ideal ini kurang dikenal tentang kritiknya terhadap seberapa jauh peran birokrasi terhadap kehidupan politik, atau bagaimana peran politik terhadap birokrasi. Birokrasi Weberian hanya menekankan bagaimana seharusnya mesin birokrasi itu secara profesional dan rasional dijalankan. Menurutnya, birokrasi dan institusi lainnya dapat dilihat sebagai “kehidupan kerja yang rutin” (*routines of workday life*). Untuk menyeimbangkan kerja rutin tersebut, ia memperkenalkan gagasan mengenai “*charisma*” yang direfleksikan dalam bentuk kepemimpinan yang kharismatik. Weber mengamati bahwa birokrasi membentuk proses administrasi yang rutin sama persis dengan mesin pada proses produksi. Dalam model yang diajukan Weber, birokrasi memiliki karakteristik ideal sebagai berikut (dalam Islamy, 2003):

#### 1. Pembagian Kerja/ Spesialisasi (*division of labor*)

Dalam menjalankan berbagai tugasnya, birokrasi membagi kegiatan-kegiatan pemerintahan menjadi bagian-bagian yang masing-masing terpisah dan memiliki fungsi yang khas. Pembagian kerja seperti ini memungkinkan terjadinya spesialisasi fungsi. Dengan cara seperti ini, penugasan spesialis untuk tugas-tugas khusus bisa dilakukan dan setiap

mereka bertanggung jawab atas keberesan pekerjaannya masing-masing. Aktivitas yang reguler mensyaratkan tujuan organisasi didistribusikan dengan cara yang tetap dengan tugas-tugas kantor (*official duties*). Pemisahan tugas secara tegas memungkinkan untuk memperkerjakan ahli yang terspesialisasi pada setiap posisi dan menyebabkan setiap orang bertanggungjawab terhadap kinerja yang efektif atas tugas-tugasnya. Karena itu tugas-tugas birokrasi hendaknya dilakukan oleh masing-masing pegawai yang benar-benar memiliki keahlian khusus (*specialized expert*) dan bertanggung jawab demi tercapainya tujuan organisasi secara efektif dan efisien.

2. Adanya prinsip hierarki wewenang (*the principle of hierarchy*)

Ciri khas birokrasi adalah adanya wewenang yang disusun secara hierarkis atau berjenjang. Hierarki itu berbentuk piramid yang memiliki konsekuensi semakin tinggi suatu jenjang berarti pula semakin besar wewenang yang melekat di dalamnya dan semakin sedikit penghuninya. Hierarki wewenang ini sekaligus mengindikasikan adanya hierarki tanggung jawab. Dalam hierarki itu setiap pejabat harus bertanggung jawab kepada atasannya mengenai keputusan-keputusan dan tindakan-tindakannya sendiri maupun yang dilakukan oleh anak buahnya. Pada setiap tingkat hierarki, para pejabat birokrasi memiliki hak memberi perintah dan pengarahan pada bawahannya, dan para bawahan itu berkewajiban untuk mematuhi. Sekalipun begitu, ruang lingkup wewenang memberi perintah itu secara jelas dibatasi hanya pada masalah-masalah yang berkaitan langsung dengan kegiatan resmi pemerintahan.

Organisasi birokrasi mengikuti prinsip hirarki sehingga setiap unit yang lebih rendah berada dalam pengendalian dan pengawasan organisasi yang lebih tinggi. Setiap pegawai dalam hirarki administrasi bertanggungjawab kepada atasannya. Keputusan dan tindakan harus dimintakan persetujuan kepada atasan. Agar dapat membebaskan tanggungjawabnya kepada bawahan, ia memiliki wewenang/ kekuasaan atas bawahannya sehingga ia mempunyai hak untuk mengeluarkan perintah untuk ditaati dan dilaksanakan oleh bawahan. Meskipun masing-masing pegawai yang berada pada jenjang mempunyai otoritas-birokratis tetapi penggunaan otoritas tersebut tetap harus relevan dengan tugas-tugas resmi organisasi.

3. Adanya sistem aturan (*system of rules*)

Kegiatan pemerintahan diatur oleh suatu sistem aturan main yang abstrak. aturan main itu merumuskan lingkup tanggung jawab para pemegang jabatan di berbagai posisi dan hubungan di antara mereka. Aturan-aturan itu juga menjamin koordinasi berbagai tugas yang berbeda dan menjamin keseragaman pelaksanaan berbagai kegiatan itu. Operasi kegiatan dalam birokrasi dilaksanakan berdasarkan sistem aturan yang ditaati secara konsisten. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin adanya unuformitas kinerja setiap tugas dan rasa tanggung jawab masing-masing anggota organisasi bagi pelaksanaan tugasnya. Sistem yang distandarkan ini dirancang untuk menjamin adanya keseragaman dalam melaksanakan setiap tugas, tanpa memandang jumlah personil yang melaksanakan dan koordinasi tugas – tugas yang berbeda-beda. Aturan–aturan yang eksplisit tersebut menentukan tanggung jawab setiap anggota organisasi dan

hubungan diantara mereka, namun tidak berarti bahwa kewajiban birokrasi sangat mudah dan rutin. Tugas – tugas birokrasi memiliki kompleksitas yang bervariasi, dari tugas–tugas klerikal yang sifatnya rutin hingga tugas – tugas yang sulit.

#### 4. Hubungan Impersonal (*formalistic impersonality*)

Para pejabat birokrasi harus memiliki orientasi impersonal. Mereka harus menghindari pertimbangan pribadi dalam hubungannya dengan bawahannya maupun dengan anggota masyarakat yang dilayaninya. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan perlakuan yang adil bagi semua orang dan persamaan pelayanan administrasi. Idealnya pegawai- pegawai bekerja dengan semangat kerja yang tinggi ”*sine ira et studio*” tanpa rasa benci atas pekerjaannya atau terlalu berambisi. Standar operasi prosedur dijalankan tanpa adanya interferensi (dicampur) kepentingan personal. Tidak dimasukkannya pertimbangan personal adalah untuk keadilan dan efisiensi. *Impersonal detachment* menyebabkan perlakuan yang sama terhadap semua orang sehingga mendorong demokrasi dalam sistem administrasi.

#### 5. Sistem Karier (*career system*)

Pekerjaan dalam birokrasi pemerintah adalah pekerjaan karier. Para pejabat menduduki jabatan dalam birokrasi pemerintah melalui penunjukan, bukan melalui pemilihan; seperti anggota legislatif. Mereka jauh lebih tergantung pada atasan mereka dalam pemerintahan daripada kepada rakyat pemilih. Pada prinsipnya, promosi atau kenaikan jenjang didasarkan pada senioritas atau prestasi, atau keduanya. Dalam kondisi

tertentu, birokrat itu juga memperoleh jaminan pekerjaan seumur hidup. Terdapat sistem promosi yang didasarkan pada senioritas atau prestasi, atau kedua-duanya. Karyawan dalam organisasi birokratik berdasarkan pada kualifikasi tehnik dan dilindungi dari penolakan sepihak. Kebijakan personal seperti itu mendorong tumbuhnya loyalitas terhadap organisasi dan semangat kelompok (*esprit de corps*) di antara anggota organisasi.

Menurut Max Weber, Birokrasi adalah organisasi rasional yang dibentuk untuk memperlancar aktivitas pemerintahan. Oleh karena itu Karakteristik birokrasi diatas dapat diimplementasikan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Para anggota staf secara pribadi bebas, hanya menjalankan tugas-tugas impersonal jabatan mereka
2. Ada hierarki jabatan yang jelas
3. Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara jelas
4. Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak
5. Mereka dipilih berdasarkan kualifikasi profesional
6. Mereka memiliki gaji dan hak-hak pensiun, secara berjenjang menurut kedudukan masing-masing.
7. Para pejabat dapat menempati posnya dan dalam keadaan tertentu ia dapat diberhentikan
8. Pos jabatan adalah lapangan kerjanya sendiri atau lapangan kerja pokoknya.

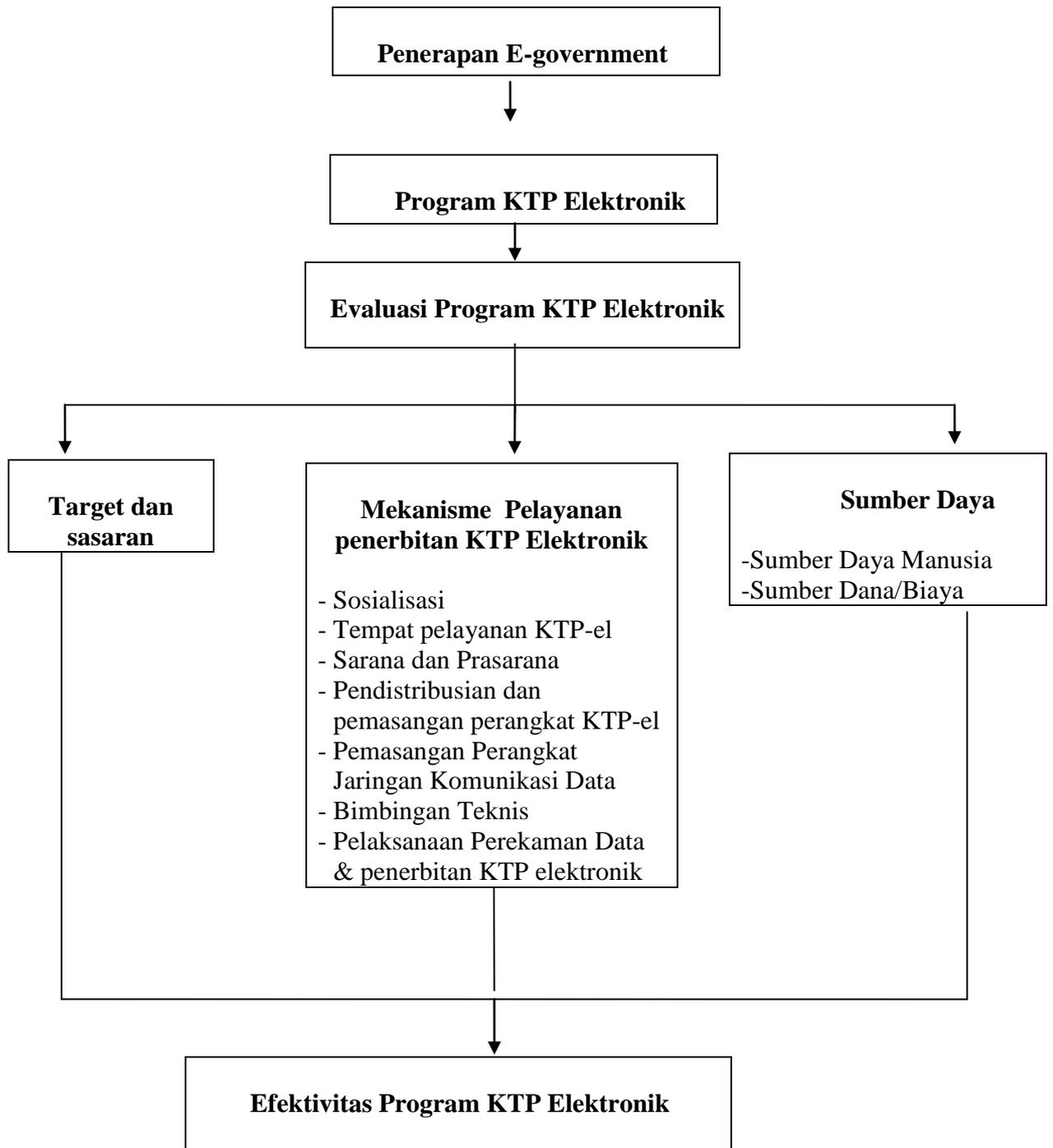
9. Ada struktur Karir dan promosi dimungkinkan melalui senioritas dan keahlian (*merit system*) maupun keunggulan (*superioritas*). Pejabat mungkin saja tidak sesuai dengan posnya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia diposnya, namun ia tunduk pada sistem disiplin dan kontrol yang seragam.

Birokrasi seperti yang digambarkan oleh Weber itu memiliki banyak kelebihan, diantaranya

1. Pembagian kerja akan menghasilkan efisiensi.
2. Hierarki wewenang memungkinkan pengendalian atas berbagai ragam jabatan dan memudahkan koordinasi yang efektif.
3. Aturan main akan menjamin kesinambungan dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintah, walaupun para pejabatnya berganti-ganti, dan dengan demikian bisa menumbuhkan keajegan perilaku.
4. Impersonalitas hubungan menjamin perlakuan yang adil bagi semua anggota masyarakat dan mendorong timbulnya pemerintah yang demokratik.
5. Kemampuan teknis menjamin bahwa hanya orang-orang yang ahli yang akan menduduki jabatan pemerintahan. Dan jaminan keberlangsungan jabatan membuat para pejabat itu tidak mudah dijatuhkan oleh tekanan-tekanan dari luar.

## 2.6 Kerangka Fikir

**Bagan 1. Kerangka Fikir**



**Keterangan:**

Menurut Sekaran (dalam Novita,2013:75) Kerangka fikir dalam penelitian kualitatif adalah penuangan hasil tangkapan peneliti atas fenomena sosial yang diamati serta model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah didefinisikan sebagai masalah penting. Untuk lebih jelas maka kerangka fikir penelitian ini diaplikasikan melalui gambar diatas dengan penjelasan dibawah ini.

*E-government* muncul membawa cara baru yang baik dalam tata pemerintahan kita sehingga hal ini harus diaplikasikan karena memiliki kelebihan-kelebihan yang menguntungkan dibandingkan dengan cara tradisional yang dilakukan pemerintah dalam melakukan interaksi selama ini. Keuntungan yang paling diharapkan dari *e government* adalah peningkatan efisiensi, kenyamanan, serta aksesibilitas yang lebih baik dari pelayanan publik. Beberapa contoh penerapan *e-government* di Indonesia antara lain adanya website resmi pemerintah pusat dan daerah, pusat jaringan internet kecamatan/postek, , *e-service*, *e-registration*, *e-budgetting* , *KTP elektronik* dan lainnya, yang kesemuanya itu berbasiskan elektronik. Pada sistem administrasi kependudukan terutama pada pembuatan kartu identitas kependudukan yang selama ini bermasalah menuntut pemerintah untuk melakukan perbaikan dalam sistem pelayanannya. Upaya memperbaiki sistem tersebut akhirnya pemerintah membuat suatu program berbasis penggunaan teknologi yang lebih canggih yakni dengan melahirkan program *elektronik* KTP (KTP-el). Namun pada implementasinya ternyata program ini diindikasi

masih menimbulkan persoalan atau permasalahan-permasalahan seperti belum tercapainya tujuan dari program ini. Kabupaten Lampung Utara sebagai salah satu daerah di Propinsi Lampung yang merupakan bagian dari Indonesia juga sudah mulai mengimplementasikan program KTP el sejak tahun 2012 dan dari hasil pra survey yang yang peneliti lakukan disalah satu Kecamatan masih terdapat permasalahan yang muncul antara lain: masih adanya masyarakat yang memiliki KTP ganda, Terdapat kesalahan pada proses input data penduduk, KTP-el yang sudah tercetak ternyata belum di aktivasi, kurangnya sosialisasi dalam pembuatan KTP-el , SDM atau operator yang kurang profesional, Adanya diskriminasi dalam memberikan pelayanan dan Pembagian KTP-el yang lama dan tidak serempak .

Berdasarkan hal-hal tersebut peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang evaluasi program KTP-el di Kabupaten Lampung Utara. Adapun yang akan peneliti nilai dapat dilihat dari efektivitas program KTP-el ini, untuk melihat efektivitas tersebut peneliti memilih evaluasi formatif terhadap pengukuran kinerja program dilihat dari 3 aspek yakni : - target dan sasaran program, - Mekanisme/prosedure pelayanan dalam penerbitan KTP el dan - Sumber Daya yang dipakai atau digunakan oleh program KTP-el. Maka setelah mengetahui dan mendapatkan data informasi tentang ke 3 aspek tersebut peneliti akan dapat menilai apakah program tersebut sudah berjalan secara efektif atau belum, serta berhasil atau gagal.