

**IMPLEMENTASI ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DI KABUPATEN MERAUKE
(*Perspektif Pelayanan Kartu Tanda Penduduk, Akta Kematian dan Akta Kelahiran*)**

Syahrudin

Jurusan Ekonomi Pembangunan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Musamus

ABSTRACT

This study aims to determine and describe (1) the Policy implementation of public service based on Regional Regulation No. 4 of 2008 about Population Administration (Identity Card, Birth Certificate and Death Certificate). (2) The factors that affect the policy implementation among others, communication, resources, disposition, Organizational Structure in the implementation of the policy. This study used a qualitative approach to data collection techniques include interviews, documents and field observations using an interactive model of Miles and Huberman. The results showed that (1) the implementation of policy work unit area of Population and Civil Registration Merauke district in implementing the service population and civil registration services based Regional Regulation No. 4 of 2008 on Population Administration has not run optimally. (2) to implement policies by implementing policies Population Administration Office of Population and Civil Registration Merauke district in accordance with local regulations are still having problems and lack of coordination, especially in terms of communication, resources, disposition, and Organizational Structure.

Keywords: Policy Implementation, Identity Card, Birth Certificate and Death Certificate

PENDAHULUAN

Pelaksanaan administrasi kependudukan dengan rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain yang dilakukan kepada warga negara dan penduduk yang bertempat tinggal di Indonesia yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan bagian dari pelayanan publik. Pemerintah Daerah Kabupaten Merauke telah mengeluarkan kebijakan pelayanan publik tentang administrasi Kependudukan yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006, Pasal 7 Ayat 1 yang berbunyi: Pemerintah Kabupaten berkewajiban dan bertanggung jawab menyelenggarakan urusan Administrasi Kependudukan, yang dilakukan oleh Bupati dan pembentukan Instansi Pelaksana yang tugas dan fungsinya melaksanakan urusan Administrasi Kependudukan.

Terbentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Merauke Nomor 4 tahun 2008 tentang administrasi kependudukan dimana Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten

Merauke sebagai pelaksana kebijakan pelayanan publik yang mengatur tentang perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk yang berdomisili dan tercatat sebagai penduduk kabupaten Merauke, yang terdiri dari 20 Distrik atau Kecamatan, 160 kampung dan 8 Kelurahan dengan jumlah penduduk pada tahun 2013 seluruhnya berjumlah 255,022 jiwa.

Pada pelaksanaan dan pencapaian tujuan hak dan kewajiban penduduk dalam pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Merauke sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2008, pasal 2 bahwa setiap penduduk mempunyai hak untuk memperoleh: Dokumen kependudukan; Pelayanan yang sama dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil; Perlindungan atas data pribadi; Kepastian hukum atas kepemilikan dokumen, Informasi mengenai data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil atas dirinya dan/atau keluarganya.

Memenuhi tuntutan setiap penduduk untuk mendapat hak kependudukan dan pencatatan sipil bukanlah hal mudah, masalah-masalah yang terjadi ditengah-tengah masyarakat sangat beragam misalnya kartu keluarga, kartu tanda penduduk, akta perkawinan, akta kelahiran dan akta kematian. Disisi lain pemerintah pusat selalu menginginkan data kependudukan yang mutakhir, benar dan akurat. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Merauke telah berupaya dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintah daerah dan juga pemerintah pusat, dalam memperbaiki dan meningkatkan proses pelayanan publik adalah tugas pokok dan fungsi yang diemban. Secara kelembagaan perlu meningkatkan struktur birokrasi, sistem dan prosedur, sumber daya, kepemimpinan maupun hubungan dengan masyarakat, guna mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas.

Kehidupan masyarakat yang semakin kompleks menuntut adanya suatu pelayanan yang semakin berkualitas, dalam hal ini pemerintah sebagai penyedia harus lebih intensif dalam memperhatikan pelayanan tersebut karena diberbagai kesempatan pemerintah senantiasa menjanjikan pelayanan yang memuaskan kepada masyarakat.

Implementasi Pelayanan publik yang mendapat banyak sorotan dalam beberapa tahun terakhir ini adalah pelayanan di bidang kependudukan dan catatan sipil. Diharapkan sejalan dengan perkembangan dan perubahan jumlah penduduk yang semakin meningkat menyebabkan tuntutan pelayanan publik di bidang kependudukan dan catatan sipil yang lebih

baik. Sebagaimana diungkapkan Islamy (2001), untuk meningkatkan kinerja administrasi individu, kelompok maupun lembaga secara efektif dan efisien perlu meningkatkan profesionalisme aparatur pemerintah yaitu kapasitas administrasi berupa tanggung jawab, semangat kerja, disiplin dan kedisiplinan, sehingga tercipta kualitas dan kepuasan pelayanan merupakan fokus penting dalam pelayanan publik.

Implementasi merupakan tahap merealisasi tujuan program. Perlu diperhatikan adalah persiapan implementasi, yaitu memikirkan dan menghitung secara matang berbagai kemungkinan keberhasilan dan kegagalan, termasuk hambatan atau peluang-peluang yang ada dan kemampuan organisasi yang disertai tugas untuk melaksanakan program. Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan legislatif atau para pengambil keputusan sehingga kurang berpengaruh. Padahal dalam kenyataan dapat kita lihat sendiri bahwa betapa pun hebatnya suatu rencana program atau kegiatan tetapi apabila itu tidak direalisasikan dengan baik dan benar, maka program atau kegiatan itu menjadi sia-sia. Implementasi membutuhkan para pelaksana yang benar-benar jujur, memiliki kompetensi yang sesuai, komitmen yang tinggi untuk menghasilkan apa yang menjadi tujuannya, dan benar-benar memperhatikan rambu-rambu peraturan pemerintah yang berlaku.

Terbentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Merauke Nomor 4 tahun 2008 tentang administrasi kependudukan di mana Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Merauke sebagai pelaksana kebijakan pelayanan publik yang mengatur tentang perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk yang berdomisili dan tercatat sebagai penduduk kabupaten Merauke, yang terdiri dari 20 Distrik atau Kecamatan, 160 kampung dan 8 Kelurahan dengan jumlah penduduk pada seluruhnya berjumlah 255,022 jiwa.

Jumlah penduduk yang wajib memiliki Kartu Tanda penduduk tersebar di berbagai wilayah Merauke, Muting, Okaba, Kimam, Semangga, Tanah Miring, Jagebob, Sota, Ullin, Elikobel, Kurik, Naukenjeray, Kaptel, Tubang, Ngguti, Tambonji, waan, Ilwayab, Malind, Animha. Secara empiris hanya sebanyak 101.981 yang sudah memiliki kartu tanda penduduk (KTP), kurangnya kegiatan sosialisasi kepada masyarakat tentang arti penting memiliki dokumen pribadi sehingga berdampak pada rendahnya kesadaran masyarakat dalam mengurus atau memiliki dokumen kependudukan dan masih minimnya sumber daya aparatur,

dan peralatan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) sudah kurang berfungsi baik dan perlu pergantian, disamping itu sulitnya medan serta letak geografi yang cukup jauh.

Menurut Turner dan Hulme (1997) hambatan dari dalam dapat dilihat dari ketersediaan dan kualitas input yang digunakan seperti Sumber Daya Manusia, dana, struktur organisasi, informasi, sarana dan fasilitas yang dimiliki, serta aturan, sistem dan prosedur yang harus digunakan. Dan hambatan dari luar dapat dibedakan atas semua kekuatan yang berpengaruh langsung ataupun tidak langsung kepada proses implementasi itu sendiri, seperti peraturan atau kebijakan pemerintah, kelompok sasaran, kecenderungan ekonomi, politik, kondisi sosial budaya.

Implementasi kebijakan sangat penting dalam proses kebijakan sebagaimana pandangan Mazmanian dan Sabatier (1983) bahwa implementasi kebijakan adalah "Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat." Tanpa implementasi kebijakan tidak akan bisa program mewujudkan hasilnya, implementasi bukan proses yang sederhana tetapi sangat kompleks dan rumit dimana ada benturan kepentingan antara aktor baik administrator, petugas lapangan, maupun sasaran sering terjadi, selama implementasi sering terjadi beragam interpretasi atas tujuan, target maupun strateginya, implementasi dipengaruhi oleh beberapa variabel baik dari variabel individu maupun organisasional.

Berhubungan dengan Implementasi menurut Nugroho (2004) mengatakan bahwa implementasi adalah "Cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik. tersebut " Lebih lanjut menurut Mazmanian dan Sabatier (1983) mengatakan bahwa implementasi adalah "Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi,

menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan/ mengatur proses implementasi”

Wahab (2004) mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah "Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat.”

Secara umum atau hampir setiap Negara di dunia ini, masalah kependudukan dan kewarganegaraan merupakan masalah yang global. Oleh karena itu, diberlakukan ketentuan-ketentuan khusus untuk mengatur permasalahan tersebut. Pemberlakuan secara khusus tersebut, dimaksudkan selain untuk tertib administrasi kependudukan, juga merupakan pondasi untuk menentukan kebijakan-kebijakan diberbagai bidang, baik bidang sosial budaya, ekonomi dan politik maupun dibidang pertahanan keamanan.

Tempat penelitian ini di wilayah perbatasan Negara Indonesia paling timur yaitu Kabupaten Merauke. Sebagai warga negara yang berdomisili di mana saja tentunya identitas administrasi kependudukan tetap harus dimiliki, apa lagi daerah Kabupaten Merauke dengan daerah-daerah pedalaman serta medan yang sangat jauh, hanya bisa menggunakan pesawat dan kapal-kapal kecil. Hal ini yang menyebabkan pendataan jumlah kependudukan dan pencatatan sipil di Kabupaten Merauke tidak semua bisa di data, sehingga komitmen pemerintah harus lebih ekstra keras dan berkewajiban memberi hak atas indentitas kependudukan dan catatan sipil untuk masyarakat. Dimana daerah perbatasan Kabupaten Merauke dengan Papua New Guini (PNG), banyak penduduk lintas batas yang aktifitasnya keluar masuk daerah perbatasan untuk membeli dan berdagang kebutuhan ekonomi serta banyaknya pendatang dari daerah lain dan ada juga yang sudah menetap di Kabupaten Merauke.

Secara empiris dalam implementasi kebijakan pelayanan publik dari hasil pengamatan yang peneliti peroleh dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, data base kependudukan dalam Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) belum tervalidasi dengan baik seperti: a) Penduduk yang tercatat/terdaftar dalam data base lebih dari satu tempat tinggal tertentu di wilayah Kabupaten Merauke (seseorang tercatat/terdaftar tinggal di Distrik Sota

juga terdaftar di Distrik Merauke); b) Penduduk yang tercatat/terdaftar dalam data base Kabupaten Merauke tetapi secara nyata tinggal di luar Kabupaten Merauke (karena pekerjaan, atau mengikuti pendidikan); c) Penduduk yang sudah meninggal dunia tetapi masih tetap tercatat/terdaftar dalam data *base*.

Di samping itu masih ada kebijakan program pelayanan administrasi kependudukan yang belum optimal antara lain: a) Kurangnya koordinasi dalam data SIAK antara Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Merauke, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Merauke, serta keterlibatan pemerintah distrik, kelurahan, sampai ke tingkat RT/RW; b) Masih banyak penduduk Kabupaten Merauke yang belum memiliki kartu tanda penduduk, hal ini dapat dilihat dari jumlah penduduk sebanyak 255.022 jiwa pada tahun 2013 hanya sebanyak 101.981 yang sudah memiliki Kartu Tanda penduduk (KTP); c) Pelayanan pencatatan perkawinan dan penerbitan akta kelahiran yang masih sangat rendah dengan berbagai permasalahan dan kendala yang ada, baik dari masyarakat maupun keterbatasan jangkauan pelayanan, serta ketentuan perundang-undangan yang berlaku; d) Kurangnya kegiatan sosialisasi masyarakat dalam arti penting administrasi kependudukan sehingga rendahnya kesadaran masyarakat dalam mengurus atau memiliki dokumen kependudukan; e) Belum optimalnya kualitas pelayanan rutin berdasarkan Indek Kepuasan Masyarakat, seperti kecepatan pelayanan, kedisiplinan petugas, kepastian jadwal pelayanan, dan f) Masih minimnya sumber daya aparatur, dan peralatan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) sudah kurang berfungsi baik dan perlu pergantian.

Fokus penelitian ini adalah implementasi kebijakan pelayanan publik yang merupakan pelaksanaan program kebijakan pemerintah daerah dengan Peraturan Daerah No. 4 tahun 2008 tentang administrasi kependudukan, di mana lokasi penelitian pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Merauke belum berjalan dengan baik, terutama pelayanan Kartu Tanda Penduduk Elektronik, pelayanan akta kelahiran dan akta kematian. Data awal menunjukkan bahwa implementasi kebijakan Peraturan Daerah No. 4 tahun 2008 tentang administrasi kependudukan belum berjalan dengan baik seperti: a) Belum menjamin hak setiap penduduk seperti semua penduduk belum memiliki dokumen kependudukan, b) Setiap penduduk belum mendapat pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil yang sama, baik di kota maupun yang tinggal di daerah-daerah perbatasan, c) Perlindungan atas data pribadi yang disimpan, dirawat dan dijaga kebenarannya serta dilindungi kerahasiaannya, dan d)

Kurangnya informasi mengenai data hasil pendataan kependudukan dan pencatatan sipil atas dirinya dan keluarganya.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Merauke, dan untuk mengetahui faktor-faktor dalam implementasi pelayanan administrasi kependudukan antara lain Lingkungan, Kondisi Sosial Ekonomi, Kebijakan, Komunikasi, Kelembagaan.

TINJAUAN PUSTAKA

Penelitian Terdahulu

Rachmat Sentika (2007) dengan judul disertasi “Implementasi Kebijakan Nasional Dan Peran Pemerintah Daerah dalam Penghapusan Perdagangan Anak (Studi Di Kabupaten Karawang)”. Tujuan penelitian ini untuk menelusuri masalah yang berkaitan dengan Implementasi Kebijakan Nasional Penghapusan Perdagangan Anak khusus peran pemerintah Daerah dalam mengimplementasikan kebijakan Nasional ditingkat kabupaten.

Anwar Parawangi (2011) Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (Studi Kasus Pengembangan infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah di Kabupaten Bone). Model berpikir (kerangka pikir) yang digunakan adalah pandangan Seren C. Winter (1994).

Syahribulan, (2012) dengan judul disertasi Studi Implementasi Kebijakan Pengelolaan Pasar Tradisional di Kota Makassar. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan imlementasi Kebijakan perlindungan dan pemberdayaan pasar tradisional Kota Makassar,dan menjelaskan implikasi faktor kelembagaan dalam proses perlindungan dan pemberdayaan pasar tradisional Kota Makassar.

Teori Kinerja

Model Kebijakan implementasi

Menurut Van Meter dan Van Horn implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan sosial, ekonomi dan politik mendorong terciptanya keberhasilan kebijakan publik sesuai yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif, akan berpengaruh dan menjadi potensi kegagalan kinerja implementasi kebijakan publik. Karena itu,

keberhasilan pelaksanaan kebijakan sangat ditentukan adanya dukungan dan lingkungan yang kondusif.

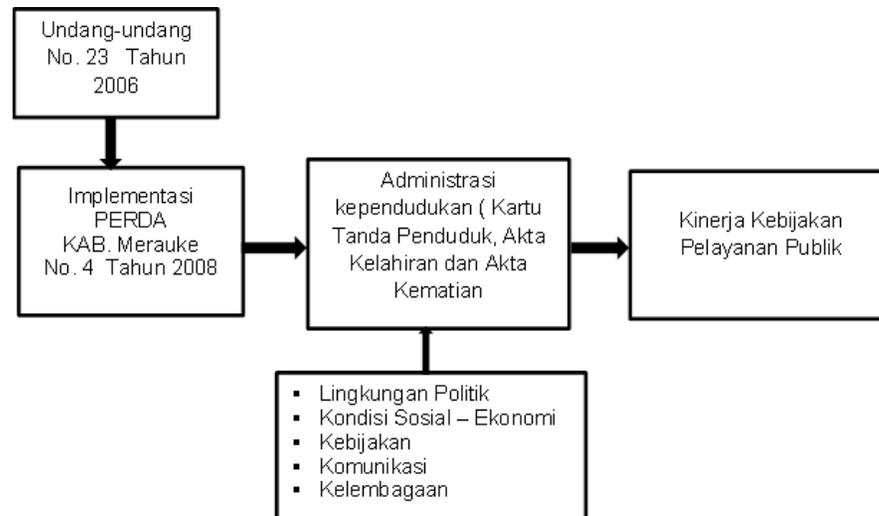
Model Merilee S. Grindle (1980), model Grindle ini ditentukan oleh isi dari kebijakan (*content of policy*) dan konteks dari implementasinya (*context of implementation*). Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut.

Edward III (1980) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi atau akibat dari kebijakan pada kelompok sasaran yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat untuk mengurangi masalah yang merupakan sasaran kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik, bahkan kebijakan yang cemerlang diimplementasikan dengan kurang baik, cenderung akan mengalami kegagalan untuk mencapai tujuan.

Kebijakan yang diimplementasikan mengandung resiko gagal. Menurut Hogwood dan Gunn dalam Wahab (2012:129) untuk itu kegagalan kebijakan dapat dibagi kedalam pengertian yaitu: (*policy failure*) dalam dua kategori, yaitu tidak terimplementasikan (*non implementation*) dan implementasi yang tidak berhasil (*unsuccessful implementation*). Kegagalan implementasi kebijakan, Kebanyakan disebabkan oleh (a) pelaksanaan yang kurang baik (*bad execution*), (b) kebijakannya sendiri yang memang jelek (*bad policy*), dan (c) kebijakan yang bernasib jelek (*bad luck*).

Terkait dengan permasalahan kegagalan inilah, maka Edward III (1980), melihat bahwa struktur birokrasi mempunyai dampak atas implementasi kebijakan dalam arti bahwa penerapan kebijakan tidak akan berhasil jika terdapat kekurangan dalam struktur birokrasi tersebut. Dalam hal ini Edward III lebih memfokuskan perhatian terhadap dua karakteristik birokrasi yang umum yaitu penggunaan sikap dan prosedur yang rutin serta fragmentasi dalam pertanggung jawaban di antara berbagai unit organisasi. Edward III melihat empat isu pokok yang perlu mendapat perhatian agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, source, disposition or attitudes*, dan *bureaucratic structures*.

Kerangka Pikir



Gambar 1. Kerangka Pikir

METODE PENELITIAN

Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Merauke, Penelitian ini dilaksanakan dari bulan Agustus sampai dengan September 2015.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Analisis kualitatif dilakukan dengan mengelompokkan data yang diperoleh dalam aspek-aspek penelitian kemudian digali secara mendalam mengenai fenomena yang terjadi serta latar belakang yang mendasarinya. Penelitian ini berusaha menemukan dan menggambarkan fenomena Implementasi kebijakan pelayanan Kartu Tanda Penduduk Elektronik, pelayanan Akta Kelahiran dan pelayanan Akta kematian berdasarkan peraturan daerah (PERDA) di Kabupaten Merauke. Dalam Penelitian ini menggunakan dua jenis data lapangan yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari para informan berupa informasi lapangan, yang meliputi pelayanan penerbitan Kartu Tanda Penduduk Elektronik,

pelayanan Akta Kelahiran dan pelayanan Akta kematian dan data sekunder diperoleh melalui telaahan dokumen dan *literature*.

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah wawancara, observasi ,dokumen dan Literatur. Wawancara secara struktur dilakukan dalam pengumpulan data dan diskusi terbatas mengenai materi penelitian dengan narasumber dan informan penelitian yang terdiri dari para pelaksana birokrasi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Merauke sedangkan observasi dilakukan dengan mengamati langsung aktifitas pelayanan penerbitan Kartu Tanda Penduduk Elektronik pelayanan Akta Kelahiran dan pelayanan Akta kematian dan telaahan dokumen dan literature dilakukan pada awal penelitian, pada saat pengumpulan data dan pada saat analisis serta penafsiran data. Dokumen dan literatur pada awal penelitian dimaksudkan untuk pengumpulan data dan informasi guna menyusun konsep dan instrumen penelitian, sedangkan telaahan dokumen dan literatur pada saat pengumpulan, analisis dan penafsiran data dimaksudkan untuk menambah dan melengkapi data guna diperoleh hasil penelitian yang berkualitas.

Pengelolaan Peran sebagai Peneliti

Peneliti memilih informan untuk mendapatkan informasi yang jelas dan mendalam tentang berbagai hal yang berhubungan dengan masalah penelitian. Prosedur pengambilan informan awal dilakukan secara purposive, sedangkan informan yang lainnya diwawancara satu orang selanjutnya bergulir kepada informal lainnya secara berantai sehingga diperoleh informan yang diperlukan

Fokus Penelitian

- 1) Peraturan Daerah Kabupaten Merauke Nomor 4 tahun 2008 tentang Administrasi Kependudukan (pelayanan KTP, Akta Kelahan dan Akta Kematian), apakah telah sesuai dengan kenyataan dilapangan dengan melihat kondisi geografi dan jumlah penduduk, sehingga hak setiap masyarakat dapat memiliki dokumen kependudukan, mendapat pelayanan yang sama dalam pendaftaran kependudukan dan pencatatan sipil.
- 2) Lingkungan Politik yang menjadi perhatian keberhasilan implementasi terhadap respon implementasi kebijakan dan pemahaman implementor terhadap isi dan tujuan kebijakan, Kondisi Sosial-Ekonomi menjadi perhatian adalah kondisi sosial- ekonomi masyarakat

serta kondisi geografi yang mempengaruhi output-output kebijakan implementor, Kebijakan yang menjadi fokus perhatian yaitu sejauhmana kepentingan kelompok sasaran terakomodasi, Komunikasi yang menjadi fokus perhatian adalah formulator kebijakan harus mentransmisikan kepada Implementor yang tepat dan jelas yang bertanggung jawab mengimplementasikan keputusan kebijakan pemerintah daerah untuk melaksanakan kebijakan.

Teknik Analisa Data

Model analisis data yang digunakan menggunakan model Miles dan Huber (1992) sesuai dengan tahapan-tahapan yang di kembangkan antara lain pengumpulan data awal atau data mentah, reduksi data, penyajian data, menarik kesimpulan atau verifikasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN PENELITIAN

Hasil penelitian ini membahas berbagai aspek yang terkait dengan upaya untuk menjawab tujuan penelitian sebagaimana yang diajukan sebelumnya dan membicarakan keterkaitan hasil penelitian tersebut dengan konsep dan teori tentang implementasi kebijakan pelayanan Kartu Tanda Penduduk Elektronik, pelayanan Akta Kelahiran dan pelayanan Akta kematian.

Implementasi Administrasi Kependudukan.

Dari sejumlah data diperoleh dan telah diuraikan di atas, maka suatu kebijakan melahirkan sebuah pelayanan administrasi publik yang akurat dan tepat sasaran. Kebijakan publik merupakan suatu yang kompleks, hal ini di sebabkan karena dalam sebuah kebijakan publik terdapat beberapa aktor yang terlibat, berbagai proses maupun variabel. Dengan demikian dapat dikatan bahwa permasalahan yang melatarbelakangi dibuatnya suatu kebijakan publik merupakan masalah-masalah yang bersifat sulit dan memerlukan tindakan dari pemerintah.

Easton dalam Subarsono (2009) berpandangan bahwa ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai didalamnya. Hal ini juga menandakan bahwa kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktek-praktek sosial yang ada di dalam masyarakat.

Pentingnya profesionalisme aparatur pemerintah sejalan dengan bunyi Pasal 3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian yang menyatakan bahwa Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur Negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara, pemerintah, dan pembangunan. Kinerja aparatur pemerintah dalam memberikan pelayanan publik menjadi lebih baik dan pada akhirnya akan menghasilkan kinerja pelayanan yang baik pula. Pelayanan e-KTP, pelayanan akat kelahiran, pelayanan akta kematian adalah dokumen kependudukan yang memuat system keamanan atau pengendalian baik dari sisi administrasi maupun teknologi informasi dengan berbasis kepada data base kependudukan Nasional.

Penyelenggaraan pelayanan E-KTP, pelayanan akta kelahiran, pelayanan akta kematian oleh aparatur pemerintah merupakan amanat dari Undang-undang no. 23 tahun 2006 dan serangkaian peraturan lainnya seperti peraturan undang-undang nomor 35 tahun 2010 menyatakan aturan tata cara dan implementasi teknis dari e-KTP yang dilengkapi dengan sidik jari dan chip, Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008 pasal 51 dan pasal 81 yang mengatur tentang pelaksanaan pencatatan kelahiran dan kematian.

Kebijakan pelayanan E-KTP, pelayanan akat kelahiran, akta kematian telah dilaksanakan oleh Dinas Kependudukan dan Catat Sipil Kabupaten Merauke sesuai dengan Peraturan Daerah No. 4 tahun 2008 yang mengatur tentang administrasi kependudukan, oleh karena itu dalam pembahasan ini berhubungan secara langsung terhadap fakta dilapangan yang berhasil dikelompokan.

a) Administrasi kartu Tanda Penduduk Elektronik (e-KTP)

Pelayanan dalam pembuatan kartu penduduk di Kabupaten Merauke sudah berjalan dengan optimal tetapi dalam kenyataan masih terdapat masyarakat yang belum memiliki e-KTP baik dikota maupun di dearah pedalaman. Jumlah wajib e-KTP di Kabupaten Merauke dengan jumlah 175,352 orang atau 66.72 persen dengan jumlah penduduk yang cukup tinggi sebanyak 255,022 orang sedangkan penduduk yang sudah menerima/dicetak e-KTP sebanyak 101,981 orang dan jumlah penduduk yang belum menerima/dicetak kartu e-KTP sebanyak 73,371 orang. Pada Distrik Merauke jumlah penduduk paling banyak yaitu 120,656 orang dengan penduduk wajib e-KTP sebanyak 83,571 orang yang sudah menerima Kartu e-KTP sebanyak 53,197 orang dan 30,374 orang belum dicetak . Pada Distrik Tanah Miring jumlah penduduk

21,148 orang dengan wajib memiliki e-KTP adalah 14,895 orang yang sudah menerima Kartu KTP sebanyak 8,875 orang dan 6,020 orang belum dicetak .

Distrik Semangga jumlah penduduk 16,937 orang dengan wajib memiliki e-KTP adalah 11,878 orang yang sudah menerima Kartu e-KTP sebanyak 7,520 orang dan 4,358 orang belum dicetak . Distrik kurik jumlah penduduk 16,448 orang dengan wajib memiliki e-KTP adalah 11,622 orang yang sudah menerima Kartu e-KTP sebanyak 5,627 orang dan 5,995 orang belum dicetak dan Distrik Malind jumlah penduduk 11,003 orang dengan wajib memiliki e-KTP adalah 7,652 orang yang sudah menerima Kartu e-KTP sebanyak 4,513 orang dan 3,139 orang belum dicetak.

Penerbitan Kartu Tanda Penduduk (KTP) ini masih banyak pencetakan kartu dengan nama yang bukan pemiliknya dan foto yang tidak sama dengan pemiliknya sehingga harus dibuat KTP perubahan, serta masih ada yang kehilangan KTPnya, dan KTP yang rusak. Menunjukkan bahwa penerbitan KTP Perubahan sangat tinggi yaitu 1.273 lembar, berarti tingkat pengertian data masih banyak yang tidak cocok dengan pemiliknya, sedangkan penduduk yang kehilangan KTP cukup banyak yaitu 783 lembar, ini diakibatkan jarak tempuh masyarakat dari distrik yang satu dengan lainnya berjauhan, dan KTP yang rusak sebanyak 123 lembar karena patah, tulisan identitas dan foto yang sudah kabur atau tidak bisa di baca.

Keluhan masyarakat di atas menggambarkan bahwa memang benar adanya karena berdasarkan tabel pun terlihat jelas bahwa masih banyak terjadi perubahan e-KTP yang terjadi pada hampir setiap bulannya sebesar 1272 kartu. Tentunya kebijakan pemerintah sangat dibutuhkan oleh masyarakat, tentunya dana yang dibutuhkan dalam pencetakan e-KTP pun semakin tinggi. Proses pengurusan KTP mengalami rentang waktu yang lama disebabkan tempat pengurusan antara Kelurahan dan Distrik sangat berjauhan. Hal ini terjadi karena luasnya wilayah pelayanan e-KTP, terbatasnya alat perekaman data elektronik serta terbatasnya tenaga sumber daya manusia (operator) yang memiliki keahlian dan sarana penunjang sangat terbatas seperti transportasi darat, udara maupun laut.

b). Administrasi akta kelahiran

Pelayanan pembuatan akta kelahiran masyarakat/penduduk di Kabupaten Merauke masih sangat rendah tetapi tingkat kelahiran cukup tinggi hal ini terbukti karena masih banyak yang mengalami keterlambatan dalam pengurusan akta lahir. Data kepemilikan akta kelahiran dengan menggunakan Sistem Informasi Administrasi kependudukan (SIAM) dimana penduduk

yang umum atau mengurus Akta Kelahiran serta memiliki akta kelahiran sesuai dengan waktunya sebesar 1.181 orang per lembar sedangkan masyarakat atau penduduk yang mengurus Akta Kelahiran serta memiliki akta kelahiran terlambat dari waktunya sebesar 6.056 orang per lembar dan jumlah keseluruhan penduduk di Kabupaten Merauke pada tahun 2013 sebanyak 7.237 orang per lembar akta kelahiran dimanan Masyarakat papua yang hidup jauh dari Kota Merauke rata-rata hanya nikah gereja. Hal ini terjadi karena kurangnya kesadaran masyarakat, masih banyak masyarakat yang melakukan pernikahan secara adat sehingga anak yang dilahirkan tidak diakui secara hukum.

c). Administrasi akta kematian

Data pelayanan akta kematian di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil menunjukkan data tingkat kematian penduduk sangat rendah data menunjukkan bahwa tingkat kematian penduduk Kabupaten Merauke tahun 2013 sangat tinggi yaitu 300 orang/ Akta Kematian. Dalam pengurusan Akta Kematian yang sesuai dengan aturan yang berlaku sebanyak 89 lembar Akta Kematian sedangkan yang terlambat dalam pengurus sebanyak 211 lembar Akta Kematian. Ini terjadi karena minimnya kesadaran masyarakat dalam melaporkan anggota keluarga yang sudah meninggal dunia dan bagi masyarakat yang mengurus akta kematian biasanya yang mempunyai kepentingan berupa aliwaris keluarga, untuk mengurus uang duka, tunjangan kecelakaan dan asuransi.

Faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Setelah membahas factor-faktor yang mempengaruhi kebijakan dari beberapa pakar, penulis menghubungkan antar variabel satu dengan variabel lain. Seperti disebutkan sebelumnya bahwa model utama yang digunakan penelitian ini adalah mengemukakan sintesis dari variable-variabel. Pada Konteks kebijakan menunjukkan tingkat komitmen dari semua yang terkait atau terlibat dalam implementasi kebijakan. Hal ini berkaitan dengan model-model implementasi yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975), Mazmanian dan Sabatier (1983), Grindle (1980), Edward III (1980), Gogging (1990), dimana keberhasilan birokrasi didalam menjalankan proses penyelenggaraan pelayanan melalui penerapan prinsip tersebut tidak terlepas dari kaitannya dengan implementasi kebijakan.

Pembahasan tentang variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan program pelayanan e-KTP, pelayanan akta kelahiran dan pelayanan akta kematian antara lain :

- a) Lingkungan Politik. Proses implementasi kebijakan pelayanan administrasi kependudukan di kabupaten merauke tidak terpengaruh dengan politik lokal yang ada dimasyarakat. Dinas kependudukan dan catatan sipil tetap berkomitmen menjalankan tugas dan fungsinya dalam melaksanakan kebijakan administrasi kependudukan.. Namun dalam pelaksanaannya kendala yang ada dilapangan sangat mempengaruhi pelaksanaan program karena masih banyak masyarakat yang belum memiliki administrasi kependudukan.
- b) Kondisi Sosial-Ekonomi, Proses implementasi kebijakan pelayanan administrasi kependudukan di kabupaten merauke masih dipengaruhi oleh faktor sosial budaya - ekonomi secara lokal
- c) Isi Kebijakan. Pemerintah pusat telah mengeluarkan beberapa dokumen yang berkaitan dengan administrasi kependudukan yang semua adalah tentang pelayanan administrasi kepemilikan identitas masyarakat/penduduk. Pelayanan administrasi kependudukan memerlukan penjelasan tentang objek atau siapa yang memperoleh layanan administrasi kependudukan di Kabupaten Merauke. Seluruh kebijakan yang di ambil Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil mengacu kepada Peraturan Daerah Kabupaten Merauke Nomor 4 tahun 2008 yang ditandatangani oleh Bupati, tentang administrasi kependudukan diantaranya adalah pelayanan E-KTP, akta kelahiran dan akta kematian. Dimana institusi yang memberi layanan adalah (Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil), pemberi pelayanan (pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Distrik, RT, dan Kepala Kampung) dan masyarakat kabupaten merauke sebagai penerima pelayana. Dinas Kependudukan dan catatan sipil telah mengimplementasikan kebijakan adminstrasi kependudukan sesuai harapan dan keinginan seluruh masyarakat kabupaten merauke sebagai penerima layanan.
- d) Komunikasi, kurangnya hubungan komunikasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sehingga kemampuan pembuat kebijakan mengkomunikasikan kedaerah dan membuat kebutuhan daerah agar mengimplementasikan kebijakan akan sejalan dengan pemerintah pusat. banyak sekali peraturan pemerintah yang tidak sesuai dengan kondisi daerah sehingga pemerintah daerah membuat kebijakan melalui peraturan daerah yang mempermudah komunikasi antar pemerintah dengan unit-unit pelaksana daerah di lapangan untuk mudah dipahami dan melaksanakan implementasi kebijakan.

- e) Struktur Birokasi merupakan sebuah aturan yang di buat untuk ditaati dan dilaksanakan sesuai dengan struktur yang berlaku dan penempatan sumberdaya manusia sesuai dengan bidang dan keahliannya. Penataan struktur organisasi birokrasi dalam pelaksanaannya sesuai dengan Standart Operation Procedure (SOP) yang diatur oleh peraturan daerah (PERDA). Tetapi dalam implementasi kebijakan masih menggunakan alur pelayanan yang di buat Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Merauke. Serta Kurangnya sumberdaya manusia yang kompetensi dibidangnya, trampil dan profesional sehingga mempengaruhi komunikasi antara unit-unit pelaksana serta mempengaruhi lingkungan sosial- ekonomi. Sumberdaya manusia sudah memadai jumlahnya dalam instansi tetapi masih menggunakan tenaga honorer sehingga kompetensi profesionalismenya masih kurang dalam melaksanakan implementasi kebijakan. Disamping itu sarana dan prasarana masih sangat minim dalam pelaksanaan pelayanan sesuai dengan tugas dan fungsi secara efektif , efisien dan ketepatan waktu pelayanan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan yang telah diungkapkan pada pembahasan sebelumnya serta memperhatikan aspek-aspek yang ingin dicapai dari penelitian ini mengenai Implementasi kebijakan Pelayanan Kependudukan dan Catatan Sipil di Kabupaten Merauke dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Implementasi kartu Tanda Penduduk Elektronik (e-KTP)

Implementasi dalam pembuatan kartu penduduk di Kabupaten Merauke sudah berjalan dengan optimal tetapi dalam kenyataan masih terdapat masyarakat yang belum memiliki e-KTP baik dikota maupun di dearah pedalaman. Hal ini terjadi karena luasnya wilayah pelayanan e-KTP, terbatasnya alat perekaman data elektronik serta terbatasnya tenaga sumber daya manusia (operator) yang memiliki keahlian dan sarana penunjang sangat terbatas seperti transportasi darat, udara maupun laut.

2. Implementasi akta kelahiran

Pelayanan pembuatan akta kelahiran masyarakat/penduduk di Kabupaten Merauke masih sangat rendah tetapi tingkat kelahiran cukup tinggi hal ini terbukti karena masih banyak yang mengalami keterlambatan dalam pengurusan akta lahir. Hal ini terjadi karena

kurangnya kesadaran masyarakat disebabkan masih banyak masyarakat yang melakukan pernikahan secara adat sehingga anak yang dilahirkan tidak diakui secara hukum.

3. Implementasi akta kematian

Data pelayanan akta kematian di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil menunjukkan data tingkat kematian penduduk sangat rendah. Ini terjadi karena minimnya kesadaran masyarakat dalam melaporkan anggota keluarga yang sudah meninggal dunia dan bagi masyarakat yang mengurus akta kematian biasanya yang mempunyai kepentingan berupa alihwaris keluarga, untuk mengurus uang duka, dan asuransi kecelakaan.

4. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pelayanan administrasi kependudukan dapat dijelaskan bahwa :

- a) Faktor lingkungan politik turut mempengaruhi kinerja implementasi pelayanan administrasi kependudukan dimana dalam proses politik sangat diperlukan administrasi kependudukan karena implementasi kebijakan administrasi kependudukan juga merupakan salah satu proses politik yang di wujudnyatakan dalam bentuk Undang-Undang tentang administrasi kependudukan yang juga dijabarkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Merauke. Oleh sebab itu masyarakat diwajibkan memiliki administrasi kependudukan
- b) Kondisi sosial ekonomi sangat memengaruhi implementasi kebijakan administrasi kependudukan karena secara sosial masyarakat lokal masih terikat dengan masalah budaya serta adat -istiadat setempat karena masyarakat merasa bahwa administrasi kependudukan belum menjadi kebutuhan mereka. Selanjutnya faktor ekonomi juga berkaitan erat dengan administrasi kependudukan. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat yang memiliki tingkat ekonomi yang memadai akan dengan sendirinya mengurus hal-hal yang berhubungan dengan administrasi kependudukan dan sebaliknya masyarakat yang mempunyai latar belakang kurang memadai enggan mengurus hal-hal yang berhubungan dengan administrasi kependudukan.
- c) Faktor Komunikasi sangat penting dalam implementasi kebijakan yang dikaitkan dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa masih ada aparat birokrasi yang belum memahami secara baik kebijakan ini. Hal ini di karenakan proses transformasi belum terlaksana secara baik sehingga berdampak kepada keterlibatan masyarakat dalam mengurus administrasi kependudukan.

- d) Faktor kelembagaan sangat berpengaruh terhadap implementasi kebijakan di mana terlihat bahwa belum adanya koordinasi yang baik antara unit-unit pelaksana yang terkait sehingga berdampak pada kinerja kebijakan pelayanan publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar Parawangi. 2011. *Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (Studi Kasus Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah di Kabupaten Bone)*. Disertasi Universitas Hasanuddin.
- Edward III George C. (1980) *Implementing Public Policy*. Woshington, D.D; Congressional Quarterly Inc.
- Islamy, Irfan, 2001, *Prinsip –prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Penerbit Bumi Aksara, Jakarta.
- Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. University Prass Princeton New Jersey.
- Peraturan Daerah kabupaten Merauke Nomor 04 tahun 2008 tentang Administrasi Kependudukan
- Mazmanian Daniel A. And Paul A Sabatier, 1983 hal 33. *Implementation and Publik Policy, Glenview, 111 Scoot, Foresman, Meer, F.M*
- Miles, M.B dan Huber A.M (1992) *Qualitatif Data An alisis a sources Book of New Methode*. Beverly Hill: C.A Sage Publication.
- Nugroho D. Raiant. 2004. *Kebijakan Publik. harmonisasi, implementasi dan Evaluasi*. Gramedia. Jakarta
- Subarsono, 2009. *Analisis Kebijakan Publik, Cetakan Ke 2, Pustaka Pelajar, Jakarta*
- Syahribulan. 2012. *Studi Kelembagaan Dalam Implementasi Kebijakan Pengelolaan Pasar Tradisional Di Kota Makasar, Disertasi Universitas Hasanuddin*
- Tuner, Mark and David Hulme. 1997. *Governance, Administration and Development: Making the state Work*. London: MacMillan Press Ltd
- Van Meter Donald and Carl Van Horn (1975), "The policy Implementation Process: A Conceptual Frame Work", *Administration and Society*, 6: 445-88
- Wahab, Solichin Abdul, 2004. *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Edisi Kedua. PT. Bumi Aksara. Jakarta