

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KEPENDUDUKAN  
(STUDI KASUS PERATURAN DAERAH NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG  
RETRIBUSI PENGGANTIAN BIAYA CETAK KARTU TANDA PENDUDUK DAN  
AKTE CATATAN SIPIL TAHUN 2013)**

**Tria Febrina**

**Email : [Ciavebrina@gmail.com](mailto:Ciavebrina@gmail.com)**

**Pembimbing : H. Muhammad Ridwan**

Jurusan Ilmu Pemerintahan-Prodi Ilmu Pemerintahan  
Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik  
Universitas Riau

Kampus bina widya jl. H.R Soebrantas Km. 12,5 Simp. Baru Pekanbaru 28293-  
Telp/Fax. 0761-63277

**Abstract**

The final conclusion is that communication in implementing local regulations No. 02 of 2012 on *Print Cost Recovery Levy Identity Card And Deeds Registry* runs as expected where the communication goes smoothly to the public good it *komunikasilangsung* or indirect communication so many people who know about the existence of regulation of this area . Source - the resources to implement local regulations No. 02 of 2012 on *Print Cost Recovery Levy Identity Card And Deeds Registry* has been fulfilled because in addition to human resources , the government is also preparing dna supporting infrastructure facilities in the implementation of this regulation . Position or attitude in implementing local regulations No. 02 of 2012 on *Print Cost Recovery Levy Identity Card And Deeds Registry* is considered not run as expected because of the attitude of the apparatus that implements this rule is not everything can be accepted by society . Bureaucratic structures in implementing local regulations No. 02 of 2012 on *Print Cost Recovery Levy Identity Card And Deeds Registry* rated highly convoluted so many people are confused and feel fatigue in obtaining citizenship documents .

**Keywords : Implementation , Policy , e - KTP**

**Latar Belakang**

Berbagai pelayanan administratif, seperti pelayanan KTP, akte kelahiran, sertifikasi tanah, dan perizinan, merupakan pelayanan yang diselenggarakan untuk menjamin hak dan kebutuhan dasar warga negara. Pelayanan KTP dan akte kelahiran sangat vital dalam kehidupan warga karena

keduanya menjamin keberadaan, identitas warga dan hak-hak sipil

lainnya. Pelayanan seperti itu tentu sangat penting dan menjadi bagian dari pelayanan publik yang harus diselenggarakan oleh negara (Dwiyanto, 2010, h.20). Sebagai gambaran umum, implementasi kebijakan kependudukan pada beberapa daerah belum ditindaklanjuti, khususnya dalam

penyelenggaraan pemerintahan baik dalam perencanaan, implementasi maupun evaluasi kebijakan daerah. Beberapa penyebabnya adalah:

1. Masih banyaknya aparat pemerintah daerah khususnya aparat Provinsi, Kabupaten dan Kota yang belum memahami kebijakan administrasi kependudukan secara benar sehingga timbul anggapan bahwa kebijakan administrasi kependudukan bukan kebijakan yang menjadi prioritas Pemerintah Daerah melainkan kebijakan Pemerintah Pusat.
2. Kebijakan kependudukan tidak masuk dalam perencanaan (anggaran) pembangunan daerah karena kurangnya pemahaman.
3. Kebijakan Kependudukan sebagai indikator kesejahteraan tidak dijadikan sebagai unsur penilaian kinerja pemerintahan Daerah sehingga Kependudukan tidak dijadikan salah satu indikator keberhasilan Kepala Daerah. Dengan kondisi demikian, Kependudukan cenderung diabaikan baik oleh pemerintah daerah, DPRD maupun masyarakat.
4. Masih rendahnya kesadaran masyarakat tentang pentingnya dokumen kependudukan dalam menunjang aktivitasnya sehingga kesadaran untuk mengurus atau memiliki dokumen kependudukan atas inisiatif sendiri masih rendah.

Berdasarkan kondisi tersebut di atas dan dalam rangka turut mensukseskan kebijakan kependudukan yang relative masih baru dan masih perlu diuji dalam implementasinya di dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Oleh sebab itu maka diperlukan suatu penelitian yang bertujuan mengidentifikasi potensi permasalahan yang muncul dari ketentuan-ketentuan yang ada dalam undang-undang ini dan mengidentifikasi secara lebih dini

permasalahan dalam praktek implementasi kebijakan kependudukan.

Pengimplementasian Perda No. 02 tahun 2012 tidak terlepas dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Dalam Pasal 79A menyatakan bahwa: *Pengurusan dan penerbitan Dokumen Kependudukan tidak dipungut biaya*. Dengan pernyataan ini, maka dalam mengurus administrasi kependudukan, masyarakat tidak dikenakan biaya. Namun dalam pelaksanaannya, masih terdapat pemungutan biaya bagi masyarakat yang melaksanakan pengurusan administrasi kependudukan.

Sedangkan target PAD dari denda KTP tahun 2012, beber Zulfikar, sebesar Rp 153 juta lebih dan terealisasi sebesar Rp 516 juta lebih. Angka pungutan tahun sebelum ini juga dianggap suatu prestasi besar karena Peraturan Daerah (Perda) baru saja diberlakukan.

Sehubungan dengan penelitian yang penulis lakukan, penelitian ini hanya membahas tentang pembuatan KTP dan Akte Kelahiran. Hasil survei sementara, fenomena sehubungan dengan retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akta catatan sipil adalah:

1. Kesadaran masyarakat yang masih kurang dalam pembuatan KTP sehingga banyak masyarakat yang terkena denda. Pungutan denda akibat keterlambatan warga mengurus KTP bukan semata mengejar target yang ditetapkan Pemko Pekanbaru, namun pihaknya semata-mata menjalankan Perda nomor 2 tahun 2012 tentang retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akte catatan sipil. "Penegasan tentang denda keterlambatan pengurusan KTP ini tertuang pada pasal 17 ayat 1 dan 2,". Adapun denda akibat keterlambatan pengurusan KTP ini, bagi pengurus KTP permula atau yang sudah berumur 17 tahun diberi tenggat waktu selama 6

bulan dari usia yang bersangkutan. Di atas itu maka didenda maksimal 6 bulan dengan rincian denda per bulan Rp50 ribu.

2. Waktu pengurusan yang lama. Tidak ada ketentuan yang mengatur tentang waktu pengurusan dokumen kependudukan. Alasan dari pegawai yang memberikan pelayanan karena sistem elektronik sehingga membutuhkan waktu yang lama. Padahal ada beberapa masyarakat yang melakukan pengurusan pada waktu yang bersamaan, tetapi waktu penyelesaian berbeda.
3. Birokrasi dalam pengurusan dokumen kependudukan yang berbelit-belit sehingga masyarakat bingung dalam mengurus dokumen kependudukan. Selain itu, pegawai yang memberikan pelayanan tidak memberikan pelayanan secara baik. Keramahmatan yang kurang menyebabkan masyarakat tidak merasa mendapat pelayanan yang pantas.

Dari latar belakang dan fenomena yang ditemui dalam penulisan ini dapat diambil suatu perumusan masalah :

Mengapa Implementasi Kebijakan Kependudukan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk Dan Akte Catatan Sipil Tahun 2013 belum efektif?

Tujuan dari penelitian ini dilakukan adalah untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Kependudukan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk Dan Akte Catatan Sipil Tahun 2013 belum efektif, dan untuk mengetahui faktor yang menjadi kendala dalam Implementasi Kebijakan Kependudukan sehubungan dengan pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012.

## Studi Kepustakaan

Dalam penelitian ini menggunakan konsep penelitian dari Edwar III tentang implementasi kebijakan. Sebelum mengungkapkan tentang teori Edwar III, maka perlu diketahui konsep implementasi. Konsep implementasi mencakup dua hal pokok yaitu program kebijakan (policy) yang kemudian akan menghasilkan outcomes. Tujuan-tujuan dari kebijakan dirumuskan oleh berbagai aktor dalam proses politik, sehingga definisi implementasi harus mengemukakan aktor-aktor yang terlibat dalam proses. Aktor-aktor ini meliputi dua kelompok yaitu lbrmator dan implementator.

Berdasarkan definisi implementasi tersebut, maka terdapat dua konsep dalam implementasi yang memiliki fokus yang berbeda, yaitu (Lane, 1993 : 91)

1. Implementasi sebagai tujuan akhir atau pencapaian kebijakan (*policy achievement*), Fokus dalam konsep ini adalah evaluasi, yaitu menilai (*implementation judgment*) sampai sejauh mana keberhasilan implementasi (fungsi penyelesaian/ *accomplishment function*).
2. Implementasi sebagai proses atau eksekusi kebijakan yang memberikan fokus pada prosesnya (fungsi sebab akibat/ *causal function*)

Dengan demikian, dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur yang penting dan mutlak harus ada, yaitu : (1) adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan; (2) kelompok target, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan; dan (3) adanya pelaksana (*implementor*), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan maupun pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Sehubungan dengan impelentasi kebijakan kependudukan, maka dalam penelitian

digunakan teori George C. Edward III menyebutkan bahwa ada 4 ( empat ) variabel dasar yang mempengaruhi implementasi program yaitu :

1. Komunikasi
2. Sumber – sumber daya
3. Disposisi atau sikap
4. Struktur Birokrasi

Edwards mengemukakan adanya 4 variabel baik langsung / tidak langsung yang mempengaruhi proses implementasi, yaitu :

a. Komunikasi

Persyaratan utama bagi komunikasi kebijakan yang efektif adalah para pelaksana kebijakan harus mengetahui apa yang harus mereka kerjakan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah penerapan harus disalurkan kepada orang-orang yang tepat, sehingga komunikasi harus secara akurat diterima oleh para pelaksana. (Hartuti Purnaweni, 1991 : 4).

Komunikasi berpengaruh besar terhadap berhasilnya implementasi kebijakan. Komunikasi yang baik akan melancarkan penerapan kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan pada saat kebijakan itu dibuat.

b. Disposisi

Disposisi / Sikap adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis, sehingga Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

c. Sumber Daya

Meskipun isi kebijakan sudah di komunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan

sumber daya untuk melaksanakan , implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementator, dan sumber daya financial. Sumber daya adalah factor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya kebijakan hanya akan tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

d. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya standar operasi prosedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak , struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *Red-Tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Menurut Edwards (1980: 10) komunikasi harus ditransmisikan kepada personel yang tepat, dan harus jelas, akurat serta konsisten Edwards III menyatakan: “*Orders to implement policies must be transmitted to the appropriate personnel, and they must be clear accurate, and consistent*”. Dalam hal ini Edwards menjelaskan, bahwa jika pembuat keputusan/*decision maker* berharap agar implementasi kebijakan sesuai dengan yang dikehendaknya, maka ia harus memberikan informasi secara tepat. Komunikasi yang tepat juga menghindari diskresi/*discretion* pada para implementor karena mereka akan mencoba menerjemahkan kebijakan umum menjadi tindakan yang spesifik. Diskresi ini tidak perlu dilakukan jika terdapat aturan yang jelas serta spesifik mengenai apa yang perlu dilakukan. Namun, aturan yang terlalu kaku juga dapat menghambat implementasi karena akan menyulitkan adaptasi dari para implementor. Dalam hal ini diperlukan

kebijakan yang ditransmisikan kepada agen pelaksana yang tepat, jelas, dan konsisten, tetapi tidak menghalangi adaptasi dari para agen pelaksana tersebut.

Faktor keempat yang dikemukakan Edwards adalah struktur birokrasi. Edwards III (1980: 125) menyatakan bahwa dua sub variabel yang memberikan pengaruh besar pada birokrasi adalah *Standard Operating Procedures (SOP)* dan fragmentasi. Mengenai SOP, Edwards III (1980: 225) menjelaskannya sebagai: “*The former develop as internal responses to the limited time and resources of implementors and the desire for uniformity in the operation of complex and widely dispersed organizations; they often remain in force due to bureaucratic inertia*”. Jika kita *rephrase*, SOP merupakan respon yang timbul dari implementor untuk menjawab tuntutan-tuntutan pekerjaan karena kurangnya waktu dan sumber daya serta kemauan adanya keseragaman dalam operasi organisasi yang kompleks. SOP ini sering kita jumpai dalam pelayanan masyarakat pada organisasi-organisasi pelayanan publik. Standarisasi SOP sudah menjadi isu lama pada organisasi swasta/*private sector*, dan kemudian diimplementasikan pula pada organisasi-organisasi pelayanan publik.

#### **Kerangka Pemikiran**

Sehubungan dengan Implementasi Kebijakan Kependudukan sehubungan dengan pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk Dan Akte Catatan Sipil Tahun 2013, maka dalam penelitian digunakan teori George C. Edward III menyebutkan bahwa ada 4 ( empat ) variabel dasar yang mempengaruhi implementasi program yaitu : Komunikasi, Sumber daya, Disposisi atau sikap, Struktur Birokrasi.

Sehubungan dengan Implementasi Kebijakan Kependudukan sehubungan dengan pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi

Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk Dan Akte Catatan Sipil Tahun 2013, maka dalam penelitian disajikan operasional variable yaitu:

1. Komunikasi. Persyaratan utama bagi komunikasi kebijakan yang efektif adalah para pelaksana kebijakan harus mengetahui apa yang harus mereka kerjakan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah penerapan harus disalurkan kepada orang-orang yang tepat, sehingga komunikasi harus secara akurat diterima oleh para pelaksana. (Hartuti Purnaweni, 1991 : 4). Komunikasi berpengaruh besar terhadap berhasilnya implementasi kebijakan. Komunikasi yang baik akan melancarkan penerapan kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan pada saat kebijakan itu dibuat.
2. Disposisi / Sikap adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis, sehingga Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.
3. Sumber Daya. Meskipun isi kebijakan sudah di komunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumber daya untuk melaksanakan , implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementator, dan sumber daya financial. Sumber daya adalah factor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber

daya kebijakan hanya akan tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

4. Struktur Birokrasi. Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya standar operasi prosedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak, struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *Red-Tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

### **Pembahasan**

Implementasi Kebijakan Kependudukan menyangkut dengan pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk Dan Akte Catatan Sipil Tahun 2013, maka dalam penelitian digunakan teori George C. Edward III menyebutkan bahwa ada 4 (empat) variabel dasar yang mempengaruhi implementasi program yaitu :

1. Komunikasi
2. Sumber – sumber daya
3. Diposisi atau sikap
4. Struktur Birokrasi

Selanjutnya oleh George C, Edward, ada beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi yaitu faktor komunikasi, faktor sumber daya, faktor sikap, dan faktor struktur organisasi. Berdasarkan faktor-faktor tersebut maka dapat digambarkan Implementasi Kebijakan Kependudukan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk Dan Akte Catatan Sipil.

### **1. Faktor Komunikasi**

Persyaratan utama bagi komunikasi kebijakan yang efektif adalah para pelaksana kebijakan harus mengetahui apa yang harus mereka kerjakan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah penerapan harus disalurkan kepada orang-orang yang tepat, sehingga komunikasi harus secara akurat diterima oleh para pelaksana. (Hartuti Purnaweni, 1991 : 4). Komunikasi berpengaruh besar terhadap berhasilnya implementasi kebijakan. Komunikasi yang baik akan melancarkan penerapan kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan pada saat kebijakan itu dibuat.

Sehubungan dengan komunikasi dalam mengimplementasikan peraturan daerah dilakukan wawancara dengan Bapak Edi, mengenai bagaimana cara penyampaian kepada masyarakat tentang Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2012 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk Dan Akte Catatan Sipil di Kota Pekanbaru, bapak Edi mengatakan :

*“Dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 ini, maka kita berkewajiban menyampaikan kepada masyarakat tentang adanya peraturan ini agar masyarakat mengetahui jumlah biaya yang harus dikeluarkan dalam pengurusan kartu tanda penduduk. Untuk menyampaikan hal maka pihak kita memberikan penyuluhan kepada masyarakat di lokasi-lokasi tertentu agar masyarakat mengetahui hal tersebut. Selain itu, kita memasang peraturan ini di kantor agar masyarakat yang mengurus kartu tanda penduduk dapat membaca langsung tentang ketentuan ini. Dengan mengetahui hal tersebut, sehingga masyarakat tidak merasa dirugikan apabila harus membayar biaya penggantian cetak kartu tanda penduduk dan tidak menganggap negatif kepada pegawai yang memberikan pelayanan. Biaya ini bukan ditetapkan oleh dinas tetapi pemerintah daerah yang menetapkannya. (Selasa, 21 September 2014)*

## 2. Faktor Sumber daya

Meskipun isi kebijakan sudah di komunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumber daya untuk melaksanakan , implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementator, dan sumber daya financial. Sumber daya adalah factor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Sumber daya yaitu sarana yang digunakan dalam implementasi, hal ini dilihat dari aspek staff/personil, informasi dan fasilitas. Sumber daya dari aparat yang melayani masih belum sepenuhnya baik karena seharusnya sebagai aparat yang melayani taat sepenuhnya kepada Prosedur Tetap (protap) yang telah ada, namun kenyataannya masih menunda-nunda penyelesaian pembuatan e-KTP.

Sehubungan dengan faktor sumber daya dalam mengimplementasikan peraturan daerah ini mengenai bagaimana kesiapan sumber daya yang mengimplementasikan peraturan daerah ini Bapak Elizar, Mengatakan :

*“ Kesiapan sumber daya di dinas maupun di instansi lain yang memiliki kaitan dengan dokumen kependudukan sudah siap. Kita semua siap baik dari aparatur yang mengimplementasikan peraturan ini, maupun sarana dan prasaran penunjang. Sebelum kita publikasikan kepada masyarakat tentang peraturan ini, sumber daya kita dituntut untuk mengetahui dah memahami secara keseluruhan tentang arti peraturan ini dan bagaimana pelaksanaannya serta cara penyampaian kepada masyarakat agar masyarakat mengetahui dan dapat melaksanakan peraturan ini. Jadi setiap adanya kebijakan, kita terlebih dahulu mempelajari kebijakan tersebut sebelum kita sampaikan kepada masyarakat. Dengan demikian, sumber daya yang terdapat di dinas kita ini, telah siap dalam*

*mengimplementasikan dokumen kependudukan”.* (Rabu, 22 September 2014)

Berdasarkan wawancara yang telah dilakukan sehubungan dengan kesiapan aparat harus ditinjau kembali. Jika pimpinan menyatakan pegawainya sudah siap berarti pelayanan akan efektif. Pada kenyataannya banyak masyarakat yang harus menunggu pegawai yang memberikan pelayanan, yang menunjukkan bahwa kesiapan pegawai belum sepenuhnya sesuai yang diharapkan karena pegawai masih menjalankan urusan lain pada saat jam kerja dan kemampuan pegawai dinilai sudah baik untuk itu sebaiknya atasan terus memberikan motivasi kepada pegawai agar kemampuan tersebut dapat dipertahankan atau lebih ditingkatkan lagi.

Hal ini juga ditanyakan kepada masyarakat tentang sarana dan pra sarana, bapak Mishadi mengatakan :

*“Sarana dan pra sarana yang dimiliki kecamatan dinilai kurang memadai. Terutama pada ruang tunggu. Dimana banyak masyarakat yang mengantri untuk memperoleh pelayanan terasa sumpek dan panas. Selain itu, ketersediaan tempat buang air kecil yang kurang, menyebabkan masyarakat malas mengantri lama. Kalau lama mengantri, masyarakat banyak yang pulang dan akan kembali keseni lagi pada jam berikutnya..”* ( Jumat 26 September 2014)

Berdasarkan hasil wawancara tersebut, dapat diketahui bahwa sarana dan prasaran dalam pelayanan public di tingkat kecamatan masih kurang. Hendaknya pemerintah mengupayakan untuk melengkapi sarana dan prasaran tersebut agar masyarakat yang membutuhkan pelayanan dapat menunggu dengan tenang dan nyaman.

### 3. Faktor Sikap

Disposisi / Sikap adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis, sehingga Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

Dalam mengimplementasikan suatu peraturan, dibutuhkan sikap dari implementor agar hasil implementasi tersebut dapat diterima oleh masyarakat. Sehubungan dengan sikap, sekretaris Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Berpendapat tentang bagaimana sikap dari aparatur yang mengimplementasikan peraturan daerah kota pekanbaru tentang penggantian biaya cetak dokumen kependudukan, mengatakan :

*“Berbicara tentang sikap, ini sifatnya sangat perorangan. Meskipun demikian, sikap dasar seseorang dapat diketahui dari psikologis masing-masing aparatur. Jadi pihak yang mengimplementasikan suatu peraturan sudah dinilai sedemikian rupa, termasuk sikap agar hal ini dapat disampaikan secara efektif dan efisien. Meskipun jika dalam pelaksanaannya, terdapat perilaku sikap aparatur kami yang tidak sesuai dengan harapan masyarakat, itu dikarenakan suatu faktor lain yang sifatnya sangat pribadi.”* (Selasa, 23 September 2014)

Berikut wawancara juga dilakukan kepada masyarakat Ibu Yani, mengatakan:

*“Keramahan pegawai yang memberi pelayanan masih kurang baik. Pegawai dinilai tidak ramah dan terkesan sombong. Sehingga banyak masyarakat yang malas untuk mengurus kartu tanda penduduk*

*dengan sikap yang memberikan pelayanan.”* (Senin, 22 September 2014)

Berdasarkan hasil wawancara diatas, hendaknya kepada Dinas lebih memperhatikan keramahan pegawai yang memberikan pelayanan. Keramahan pegawai bisa saja didepan atasan tetapi saat memberikan pelayanan keramahan tersebut hilang. Untuk itu, perlu kebijakan dari atasan menempatkan pegawai yang bersikap ramah kepada masyarakat agar masyarakat yang menerima pelayanan dapat memperoleh kepuasan.

Dari fakta atau temuan di atas terlihat bahwa aparat menggunakan standar atau aturan secara tidak konsisten dalam menyelenggarakan pelayanan publik, yaitu berpegang teguh pada aturan-aturan yang menguntungkan dan mengabaikan aturan-aturan yang kurang menguntungkan. Hal ini menggambarkan bahwa kecenderungan aparat tersebut sangatlah merugikan kepentingan masyarakat pengguna jasa. Kenyataan ini menunjukkan rendahnya tingkat akuntabilitas aparat dalam pemberian pelayanan publik, karena hanya pada memakai aturan-aturan yang menguntungkan saja tanpa memperhatikan kebutuhan dan kepuasan masyarakat sebagai pengguna jasa. Namun sikap masyarakat inipun tidak seharusnya dilakukan oleh masyarakat yang dimanfaatkan oleh oknum petugas pelaksana tersebut.

### 4. Faktor Struktur Birokrasi

Struktur Birokrasi tercermin dalam struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya standar operasi prosedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak , struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *Red-Tape*, yakni prosedur



birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel

Mengenai hal ini kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Bapak Edi, mengatakan :

*“Ya..untuk setiap kecamatan di kota Pekanbaru telah disediakan personel dan sudah diberi pelatihan terutama bagi personel yang akan menjalankan alat perekam. Namun, aparaturnya kecamatan setempat juga bisa diberdayakan, karna proses perekaman ini memakai jangka waktu yang lumayan lama. Dan dalam hal ini sudah dikomunikasikan dengan baik, baik kepada pelaksana UPTD dan kepada masyarakat..” (Selasa, 21 September 2014)*

Namun, dalam pelaksanaan, penyelenggaraan dan pelayanannya tersebut sering kali didengar keluhan-keluhan dari masyarakat seperti prosedur pelayanan yang kurang jelas, biaya pelayanan yang relatif mahal, waktu pelayanan yang relatif lama dan adanya ketidakadilan dalam pelayanan. Tentu hal ini membingungkan warga karna masih ada penyimpangan-penyimpangan yang terjadi seperti biaya yang seharusnya hanya Rp.20.000,- namun masyarakat harus mengeluarkan biaya hingga Rp. 300.000,-

Kurangnya komunikasi yang baik oleh petugas kepada masyarakat jelas membuat masyarakat semakin dibingungkan. Namun, bagaimanapun bagi masyarakat yang mengerti dan sadar akan pentingnya KTP ini tentu saja tetap melakukan apapun agar mendapatkan KTP.

## **Kesimpulan Dan Saran**

### **Kesimpulan**

1. Mengimplementasikan peraturan daerah Nomor 02 Tahun 2012 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk Dan Akte Catatan Sipil berjalan sebagaimana yang diharap dimana komunikasi berjalan lancar kepada

masyarakat baik itu komunikasil langsung maupun komunikasi tidak langsung sehingga masyarakat banyak yang mengetahui tentang keberadaan peraturan daerah ini.

2. Sumber – sumber daya yang mengimplementasikan peraturan daerah Nomor 02 Tahun 2012 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk Dan Akte Catatan Sipil telah terpenuhi karena selain sumber daya manusia, pemerintah juga menyiapkan sarana dan prasarana penunjang dalam pelaksanaan peraturan ini.
3. Diposisi atau sikap dalam mengimplementasikan peraturan daerah Nomor 02 Tahun 2012 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk Dan Akte Catatan Sipil dinilai belum berjalan sebagaimana yang diharapkan karena sikap dari aparaturnya yang mengimplementasikan peraturan ini tidak semuanya dapat diterima masyarakat.
4. Struktur Birokrasi dalam mengimplementasikan peraturan daerah Nomor 02 Tahun 2012 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk Dan Akte Catatan Sipil dinilai sangat berbelit-belit sehingga masyarakat banyak yang bingung dan merasa kelelahan,

### **Saran**

1. Sebaiknya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil lebih aktif dalam mengarahkan masyarakat dalam pembuatan KTP dan Kartu tanda penduduk karena masih banyak masyarakat yang belum memiliki KTP yang berstandar nasional (e-KTP).

2. Hendaknya pemerintah melakukan pengawasan secara ketat sehubungan dengan penanganan masalah pungutan liat dalam hal pembuatan KTP dan Kartu Tanda Penduduk pada tiap instansi yang terlibat dalam pembuatan tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badjuri, Abdulkahar dan Teguh Yuwono, 2003, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, PT Pustaka LP3ES, Jakarta.
- Bintoro Tjokroamijoyo, 1986, *Pengantar Administrasi Negara*, PT Pustaka LP3ES, Jakarta.
- Dwiyanto, Rian, 2010, *Manajemen Pelayanan Publik*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Hogwood dan Gunn, 1984, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs Prentice Hall Inc.
- Kasim, 2002, *Administrasi Pemerintahan*, Alfabet, Bandung.
- Lane, Hoogerwerf, A, 1993, *Implementasi Kebijakan Publik*, Cetakan I, CV. Mandar Maju, Bandung.
- Lane, Hoogerwerf, A, 2005, *Implementasi Kebijakan Publik*, Edisi Revisi, CV. Mandar Maju, Bandung.
- Moenir, Has, 2006, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Nugroho, Riant, 2012, *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Management dalam Kebijakan Publik, Kebijakan Sebagai The Fifth Estate, Model Penelitian Kebijakan*, Kompas Gramedia, Jakarta, 2012
- Owen, Hughes, *Desentralisasi dalam Menunjang Pembangunan Daerah dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*, PT. Pustaka LP3ES, Jakarta.
- Potter, Osborne, David, dan Ted Gaebler, 2004, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley.
- Purnaweni, Hartuti, 1991, *Bunga Rampai Pembangunan dan Pembiayaan Daerah*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Rasyid, 2008, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Wahab, Abdul, 2002, *Perilaku Organisasi, Konsep, Kontroversi, Aplikasi*. Edisi Bahasa Indonesia. PT. Prenhallindo, Jakarta
- Wibawa, Chandra, 2009, *analisis implementasi atau evaluasi kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang administrasi kependudukan
- Undang – Undang No 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah
- Presiden (Keppres) Nomor 88 / 2004 tentang penerapan teknologi dibangun dalam Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK)
- Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk Dan Akta Catatan Sipil Kota Pekanbaru