

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN PADA DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL KABUPATEN GARUT

Eet Saeful Hidayat, M.Si.

esaefulhidayat@yahoo.co.id

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Galuh
Jln. R.E.Martadinata No.150 Ciamis

ABSTRAK

Upaya pemerintah dalam mewujudkan tugas dan fungsinya adalah mengadakan berbagai kegiatan penataan, pengelolaan dan pengembangan, salah satunya adalah bidang administrasi kependudukan yang berpedoman kepada undang-undang nomor 24 Tahun 2013 yang berhubungan erat dengan kehidupan bermasyarakat dalam pembangunan nasional untuk memajukan kesejahteraan rakyat dalam rangka mencapai cita-cita bangsa yang diwujudkan dalam keseimbangan tujuan pemerintah dalam melayani kebutuhan masyarakat dengan tujuan pemberdayaan lembaga secara internal melalui pelayanan dokumen yang akurat. Kebijakan administrasi kependudukan adalah 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. Namun kenyataannya mutu pelayanan yang mencerminkan kinerja pegawai yang terlibat didalamnya masih menemui hambatan baik faktor internal juga eksternal, yang kemudian berimplikasi terhadap kualitas pelayanan serta efektifitas pencapaian program kerja salah satu indikatornya adalah penduduk yang memiliki KTP-el di kabupaten Garut baru mencapai 56,63 %.

Kata Kunci : Implementasi Kebijakan

A. PENDAHULUAN

Perubahan paradigma tata kelola pemerintahan tersebut berimplikasi kepada manajemen kependudukan, sebagai sebuah proses perencanaan, pengawasan, pengarahan, pengorganisasian, pelatihan, pengembangan dan aktivitas manajerial lain yang ditujukan atas kegiatan penciptaan, pemeliharaan, penggunaan dan penertiban dokumen dan data kependudukan sesuai dengan komponen-komponen perubahan kependudukan seperti jumlah, distribusi, struktur, komposisi penduduk serta perkembangannya.

Administrasi kependudukan merupakan rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia nomor 24 Tahun 2013 Pasal (1) disebutkan bahwa administrasi kependudukan adalah 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.

Dalam organisasi pemerintah, pelayanan kepada masyarakat adalah tujuan utama yang tidak mungkin dapat dihindari karena sudah merupakan kewajiban menyelenggarakan pelayanan dengan menciptakan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat, karena telah menjadi sebuah kewajiban maka sepatutnya pemerintah mencari solusi terbaik terhadap masalah-masalah yang sering dihadapi, termasuk kendala intern yaitu kendala yang bersumber dari dalam instansi itu sendiri maupun kendala ekstern yakni kendala yang datangnya dari masyarakat pemakai jasa dalam kaitannya dengan pelayanan umum yang ditanganinya, selain itu pula pegawai harus senantiasa memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat secara keseluruhan.

Selama ini data kependudukan sebagai data dasar daerah sifatnya relatif statis seperti data perubahan migrasi antar daerah, perubahan struktur umum penduduk, struktur sosial ekonomi, mobilitas penduduk secara vertikal dan horizontal menjadi bagian penting pendataan dan perencanaan penduduk di tingkat daerah maupun tingkat nasional. Data kependudukan yang tidak valid merupakan salah satu titik lemah dilaksanakannya rancangan pembangunan berkelanjutan di daerah. Oleh karena itulah

dukungan tata kelola administrasi kependudukan yang baik di daerah sangat diperlukan dalam pelaksanaan otonomi daerah dan pembangunan nasional.

Terkait dengan permasalahan dokumen kependudukan Kabupaten Garut tidak luput dari berbagai macam kendala yang dihadapi, baik dari sisi internal lembaga maupun sisi eksternal lembaga.

Permasalahan dari sisi internal, diantaranya yaitu :

1. Keterbatasan petugas pelayanan
2. Kemampuan penguasaan IT
3. Sarana dan Prasarana penunjang
4. Kesejahteraan petugas pelaksana
5. Belum terlaksananya Standar Operasional Prosedur secara maksimal

Sedangkan permasalahan dari sisi eksternal diantaranya yaitu :

1. Kondisi geografis Kabupaten Garut yang sangat luas.
2. Akses Informasi terhadap regulasi KTP-el
3. Kurangnya kesadaran masyarakat akan arti pentingnya dokumen kependudukan.
4. Faktor sosial ekonomi masyarakat yang masih rendah.

Masyarakat menganggap bahwa dokumen kependudukan bukan merupakan kebutuhan utama dalam kehidupannya. Bila ditelusuri secara mendalam, fungsi KTP-el yaitu sebagai identitas jati diri yang berlaku secara nasional, sehingga tidak perlu lagi membuat KTP lokal untuk pengurusan izin, pembukaan rekening Bank, dan sebagainya. KTP-el merupakan dokumen substansial karena menyangkut identitas warga negara seseorang diakui eksistensinya secara hukum positif, bila telah memiliki KTP-el. Oleh karena itu Dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten Garut harus lebih mengutamakan kepentingan masyarakat akan pelayanannya, agar masyarakat merasa puas dalam melakukan pengurusan KTP-el sehingga dapat meningkatkan pelayanan public.

Sebagai gambaran dibawah ini berikut disajikan database kependudukan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kabupaten Garut, jumlah penduduk yang memiliki KTP-el dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 1.1

Jumlah Masyarakat Yang Telah Memiliki KTP-el

Jumlah Penduduk Wajib KTP-el	Jumlah Penduduk yang memiliki KTP-el	Jumlah Penduduk yang belum Memiliki KTP-el
2.505.954 orang	1.418.888 orang	1.087.066 orang

Sumber : Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kab. Garut, Juni 2017

Tabel diatas menunjukkan rasio penduduk yang sudah memiliki KTP-el dan penduduk yang belum memiliki KTP-el sampai dengan bulan Juni 2017 masih ada gap yang cukup tinggi, dengan perbandingan antara 56.6 % dan 43%. Angka ini menggambarkan lemahnya kebijakan administrasi kependudukan di Dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten Garut. Adanya permasalahan yang tersebut menunjukkan program-program tidak berjalan sebagaimana target yang ditetapkan dalam kebijakan strategis organisasi, hal ini mengindikasikan tata kelola organisasi dinilai belum efektif dan efisien dalam aktivitas program yang berkorelasi dengan pelayanan publik.

Adanya permasalahan yang disampaikan diatas menunjukkan *quality kontrol* lembaga yang beorientasi kepada kepuasan pengguna jasa / publik perlu mendapat perhatian. Hal tersebut dapat di lihat pada tabel 1.2 sebagai berikut :

Tabel 1.2

Hasil Survey Kepuasan Masyarakat Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Garut.

No	Unsur Pelayanan	Kategori	
		Baik	Kurang Baik
1.	Prosedur pelayanan	✓	
2.	Persyaratan Pelayanan		✓
3.	Kejelasan Pelayanan		✓
4.	Kedisiplinan Petugas Pelayanan		✓
5.	Tanggung Jawab Petugas Pelayanan		✓
6.	Kemampuan Petugas Pelayanan		✓
7.	Kecepatan Pelayanan	✓	
8.	Keadilan Mendapatkan Pelayanan	✓	
9.	Kesopanan dan Keramahan	✓	
10.	Kepastian Jadwal Pelayanan		✓
11.	Kenyamanan Lingkungan		✓
12.	Keamanan Pelayanan		✓

Sumber : Hasil Survey Januari 2017, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Tabel diatas menunjukkan rencana strategis dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten Garut sampai periode Januari 2017 masih tergolong rendah, yang paling menonjol banyak diapresiasi oleh publik yang tercermin dari rasio perbandingan indikator kepuasan yang diterima pengguna jasa, Hal ini terlihat dari

masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun melalui media massa, seperti prosedur yang berbelit-belit, tidak ada kepastian jangka waktu penyelesaian, biaya yang terus dikeluarkan, persyaratan yang tidak transparan, sikap petugas yang kurang responsif, dan lain-lain. Adanya permasalahan tersebut menunjukkan program-program tidak berjalan sebagaimana target yang ditetapkan dalam kebijakan strategis organisasi, hal ini mengindikasikan tata kelola organisasi dinilai belum efektif dan efisien, pencapaian program kerja masih dinilai kurang baik oleh masyarakat pengguna jasa

Oleh karena itu kebijakan yang berkorelasi dengan dinamika perkembangan masyarakat melalui pengelolaan dokumen kependudukan merupakan hal penting yang disusun dengan baik oleh Dinas kependudukan dan pencatatan sipil sebagai salah satu organisasi pemerintah yang langsung berinteraksi dengan masyarakat, sudah barang tentu dibutuhkan adanya kebijakan yang mengatur tentang bagaimana lembaga teknis negara menjalankan fungsi dan perannya tersebut, karena hal ini berkaitan dengan hasil dan dampak yang nantinya akan diterima oleh masyarakat. Karena itu dokumen kependudukan merupakan salah satu kunci dasar yang memegang peranan yang sangat penting dalam membuat kebijakan pembangunan. Dengan demikian data kependudukan yang akurat dan tepat waktu menempati urutan yang cukup penting.

Kondisi objektif menunjukkan pada aktivitas pelayanan data dan dokumen kependudukan yang diselenggarakan oleh petugas pelayanan dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten Garut ditunjukkan dengan gejala antara lain sebagai berikut: *Pertama*, masih lemahnya pelaksanaan kebijakan administrasi kependudukan terutama dalam merumuskan kebijakan strategis seperti : tata kelola sumber daya manusia, penataan infrastruktur, pengembangan sistem administrasi berbasis IT, sosialisasi tertib administrasi kepada publik, pengawasan administrasi kependudukan, *kedua*, belum optimalnya kinerja organisasi yang tercermin dari kompetensi sumber daya manusia aparatur sebagai ujung tombak yang langsung melayani pengguna jasa, seperti terlihat dari masih terjadinya komplain dan pengaduan publik baik secara langsung ataupun terekspose melalui media massa seperti ketidakpastian waktu, biaya, dan tata cara pelayanan.

Dari fenomena diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan administrasi kependudukan secara kumulatif belum mencapai

hasil maksimal, diukur dari kuantitas program yang dilaksanakan baru pada kisaran penyeragaman standar operasional prosedur, dimana sejumlah program seperti sosialisasi, promosi, inventarisasi di tiap desa yang belum tersusun baik, hal ini menunjukkan belum optimalnya kinerja lembaga termasuk didalamnya aparatur sebagai pelaksana.

Ruang lingkup yang membatasi penelitian ini adalah ruang lingkup substansi penelitian yang meliputi: (a) analisis isi (*content analysis*) terhadap ketentuan-ketentuan pendaftaran kependudukan, pencatatan sipil dan pengelolaan informasi kependudukan dan (b) analisis lingkungan (*context analysis*) terhadap praktek pelaksanaan administrasi Kependudukan di lapangan. Tujuan penelitian ini adalah: 1) Untuk mengetahui potensi permasalahan yang muncul dari ketentuan-ketentuan yang ada dalam UU No. 24 Tahun 2013 tentang administrasi kependudukan; 2) Untuk mengetahui permasalahan yang timbul dalam praktek pelaksanaan UU No. 24 Tahun 2013 tentang administrasi kependudukan; dan 3) Untuk merumuskan solusi dalam mengatasi permasalahan dari ketentuan-ketentuan dan praktek pelaksanaan dari UU No. 24 Tahun 2013.

Sedangkan manfaat penelitian ini adalah sebagai salah satu alternatif dalam reformasi kebijakan di bidang administrasi kependudukan, secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat terhadap pengembangan pemikiran yang dapat memperkaya teori, khususnya yang terkait dengan masalah penelitian yaitu dalam lingkup pelaksanaan kebijakan publik. Sedangkan kegunaan praktis dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran kepada dinas terkait dalam implementasi kebijakan administrasi kependudukan di kabupaten Garut dimasa yang akan datang.

B. METODOLOGI

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif analisis dengan teknik pengumpulan data melalui studi literatur atau kepustakaan. Adapun yang dimaksud dengan metode deskriptif ada hubungannya dengan pemaparan suatu fenomena atau hubungan antara dua atau lebih fenomena (Iskandar, 2015:174).

Metode penelitian deskriptif dapat memperluas ruang lingkup penelitian, masalah yang diselidiki dinyatakan dengan sangat tajam dan ekonomis, serta dapat mengidentifikasi unsur-unsur yang spesifik. Dengan demikian

metode penelitian ini diharapkan akan mampu mengungkapkan fenomena yang dikaji secara sistematis guna mendapatkan kejelasan dari permasalahan yang diteliti.

Pengumpulan data sekunder dengan pedoman telaahan dokumen dan literatur dilakukan pada awal penelitian, pada saat pengumpulan data dan pada saat analisis serta penafsiran data. Telaahan 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. Analisis yang dipergunakan untuk mengolah data penelitian ini adalah analisis kualitatif berupa analisis isi (*content analysis*) terhadap ketentuan-ketentuan pendaftaran kependudukan, pencatatan sipil dan pengelolaan informasi kependudukan dan analisis lingkungan (*context analysis*) terhadap praktek pelaksanaan administrasi kependudukan di lapangan. Dilanjutkan dengan analisis kualitatif, diawali mengelompokkan data yang diperoleh dalam aspek-aspek penelitian kemudian digali secara mendalam mengenai fenomena yang terjadi serta latar belakang yang mendasarinya. Dari aspek-aspek penelitian tersebut kemudian ditelaah untuk mencari keterkaitannya dengan konsep penelitian dan kemudian dirunut pola-pola yang terjadi pada konsep penelitian tersebut disertai dengan penjelasan mengenai latar belakang dan keterkaitan terhadap konsep bersangkutan sehingga diperoleh gambaran obyek penelitian secara lengkap berdasarkan pokok penelitian.

C. PEMBAHASAN

Kebijakan diberi arti beragam, dimana setiap ahli mempunyai pengertian yang berbeda antara satu dengan yang lainnya, hal tersebut disebabkan realitas kebijakan menyangkut banyak aspek sehingga ada kecenderungan masing-masing pakar menekankan pada salah satu aspek kebijakan tersebut. Salah satu contohnya kebijakan yang dikemukakan oleh Winarno (2012: 39) yang mengatakan bahwa kebijakan adalah arah tindakan yang mempunyai tujuan yang diambil oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan. Sejalan dengan pandangan Young dan Quinn (dalam Suharto 2015:44) bahwa kebijakan sebagai tindakan pemerintah yang berwenang, Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum ,

politik dan finansial untuk melakukannya. Begitu pula pendapat dari Heinz Eulau dan Kenneth Prewit (dalam Iskandar. 2016:99) mengemukakan rumusnya sebagai berikut ,” *Policy* atau kebijakan dirumuskan sebagai suatu keputusan yang teguh yang disipati oleh adanya perilaku konsisten dan pengulangan pada bagian dari keduanya yakni bagi orang-orang yang membuatnya dan bagi orang-orang yang melaksanakannya

Pengertian kebijakan publik seperti halnya pengertian kebijakan ada bermacam-macam. Hal ini dipengaruhi oleh berbagai kepentingan yang melandasi perumusan. Banyak yang memberikan penafsiran bahwa *public policy* adalah hasil dari suatu pemerintahan, sedangkan administrasi negara adalah sarana untuk mempengaruhi terjadinya hal-hal tersebut sehingga *public policy* lebih diartikan sebagai apa yang dikerjakan oleh pemerintah dibandingkan daripada bagaimana proses hasil-hasil itu dibuat.

Dye dalam (Subarsono, 2013: 2) memberikan definisi kebijakan publik secara luas yakni *whatever government choose to do or not to do* (adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan). Konsep tersebut selaras dengan pendapat Easton (dalam Iskandar, 2016 : 100) menyebutkan bahwa kebijakan publik merupakan alokasi nilai yang *otoritatif* untuk seluruh masyarakat, akan tetapi hanya pemerintahlah yang dapat berbuat secara *otoritatif* untuk seluruh masyarakat, dan semuanya yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau untuk tidak dikerjakan adalah hasil-hasil dari alokasi nilai-nilai tersebut.

Dalam membahas kebijakan publik, hal paling esensial adalah usaha untuk melaksanakan kebijakan publik. Begitu pula Hamdi (2014: 97) menyumbangkan pemikirannya bahwa pelaksanaan atau implementasi kebijakan terikat erat bersangkut paut dengan ikhtiar-ikhtiar untuk mencapai tujuan dari ditetapkannya suatu kebijakan tetentu. Senada dengan yang disampaikan oleh Winarno (2012:33) dalam kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu pelaksanaan, maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka. Oleh karena itu implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting dalam kebijakan publik.

Kemudian diperjelas pula oleh Edwards III (dalam Winarno, 2012: 177-206), bahwa implementasi atau pelaksanaan kebijakan akan berhasil apabila terdapat empat faktor atau

variabel krusial, yang meliputi komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku dan struktur birokrasi. Dalam kaitannya dengan faktor komunikasi, Edwards membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsisten dan kejelasan (*clarity*). Transmisi merupakan faktor pertama yang mempengaruhi keberhasilan komunikasi kebijakan. Menurut Winarno (2012: 170) ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi kebijakan, antara lain 1) pertentangan pendapat antara pelaksana dengan pengambil kebijakan; 2) informasi melewati berlapis-lapis hirarki birokrasi; dan 3) persepsi yang selektif dan keengganan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan kebijakan. Selain harus efektif dalam mentransmisikan, menurut Edwards, hal kedua yang mempengaruhi komunikasi kebijakan adalah perintah dalam implementasi kebijakan juga harus jelas sehingga tidak menimbulkan salah interpretasi. Selanjutnya, hal lain adalah perintah dalam implementasi kebijakan harus konsisten dan tidak ada yang bertentangan.

Faktor krusial ke dua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan menurut Edwards adalah sumber-sumber, karena jika pelaksanaan kebijakan kekurangan sumber-sumber yang diperlukan maka implementasi kebijakan akan cenderung tidak efektif. Menurut Winarno (2012: 184) sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan meliputi, staf, informasi, wewenang, dan fasilitas. Sumber yang paling penting dalam pelaksanaan kebijakan yang efektif adalah jumlah staf yang memadai dan memiliki keterampilan (keahlian) yang diperlukan. Kemudian, sumber krusial lain adalah informasi, dimana menurut Winarno (2012: 186) informasi memiliki dua bentuk, pertama informasi mengenai bagaimana melaksanakan kebijakan, dan bentuk kedua adalah data tentang ketaatan personil-personil lain yang terlibat terhadap peraturan-peraturan kebijakan. Selanjutnya sumber krusial yang ke tiga dalam pelaksanaan kebijakan yang adalah wewenang, menurut Winarno (2012: 188) secara substansi wewenang terdiri dari dua hal, yakni wewenang formal (diatas kertas) dan wewenang yang efektif digunakan. Selain itu, sumber yang juga krusial adalah fasilitas baik berupa gedung, perlengkapan dan perbekalan.

Faktor krusial ke tiga yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan menurut Edwards adalah kecenderungan-kecenderungan atau sikap pelaksana. Faktor ini merupakan

keinginan atau kesepakatan dikalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan. Pelaksanaan kebijakan akan efektif, jika pelaksana bukan hanya harus mengetahui apa yang harus mereka kerjakan, tetapi mereka juga harus memiliki kemampuan untuk menerapkan serta mereka juga mempunyai keinginan untuk menerapkan kebijakan tersebut. Dari pengertian tersebut, maka banyak aspek yang dapat mempengaruhi sikap pelaksana, diantaranya, gaji dan insentif yang memadai, komitmen pelaksana untuk mendukung implementasi kebijakan, kemampuan dan pemahaman pelaksana, dan lain-lain.

Faktor terakhir yang mempengaruhi implementasi kebijakan pada model Edwards III adalah struktur birokrasi. Struktur birokrasi 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. Prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks ini menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Implikasi kebijakan adalah akibat-akibat dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakannya kebijakan-kebijakan tersebut. Penilaian kebijakan dapat mencakup isi kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan dampak kebijakan. Kekurangan atau kesalahan suatu kebijakan biasanya akan diketahui setelah kebijakan itu dilaksanakan, begitu juga suksesnya pelaksanaan kebijakan dapat dilihat dari akibat yang ditimbulkan sebagai hasil pelaksanaan kebijakan.

Berpijak pada sudut pandang tersebut, studi tentang implementasi kebijakan publik menjadi semakin mendapatkan perhatiannya dengan mendasarkan pada suatu asumsi bahwa kegagalan program yang dilancarkan dengan hebat adalah akibat langsung dari masalah-masalah yang timbul dimasa implementasi program – program tersebut. Keadaan tersebut dapat terjadi karena proses implementasi kebijakan publik sendiri selalu melibatkan lingkungan dan kondisi yang berbeda disetiap tempat (organisasi) dimana setiap organisasi bekerja dalam konteks sosial yang tidak sama sehingga memungkinkan terjadinya interaksi yang saling mempengaruhi didalamnya.

Pada tata cara praktis pelaksanaan administrasi kependudukan yang baik, tidak saja mempermudah pembuatan data kependudukan

secara cepat dan akurat namun pada hakikatnya representasi tanggung jawab serta kewajiban pemerintah dalam memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk dan/atau warga negara Indonesia yang berada di luar wilayah negara kesatuan republik Indonesia. Pelaksanaan administrasi kependudukan ini sebagai suatu sistem diharapkan dapat diselenggarakan sebagai bagian dari penyelenggaraan administrasi seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan dokumen kependudukan masyarakat dapat terpenuhi. Dokumen kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil dalam Undang-Undang No 24 tahun 2013 pasal 1 (ayat 15) dijelaskan bahwa pencatatan sipil adalah pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register pencatatan sipil pada instansi pelaksana. Kemudian diperjelas dalam pasal 5 yang menerangkan pemerintah melalui menteri berwenang menyelenggarakan administrasi kependudukan secara nasional, meliputi:

1. Koordinasi antar instansi dan antar daerah;
2. Penetapan sistem, pedoman, dan standar;
3. Fasilitasi dan sosialisasi;
4. Pembinaan, pembimbingan, supervisi, pemantauan, evaluasi dan konsultasi
5. Pengelolaan dan penyajian data kependudukan berskala Nasional;
6. Menyediakan blangko ktp-el bagi kabupaten/kota;
7. Menyediakan blangko dokumen kependudukan selain blangko KTP-el melalui instansi pelaksana dan pengawasan.

Penjelasan secara mendetail tentang salah satu fungsi data kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) yang digunakan untuk semua keperluan adalah data kependudukan dari kementerian yang bertanggung jawab dalam urusan pemerintahan dalam negeri, antara lain untuk pemanfaatan:

1. Pelayanan publik;
2. Perencanaan pembangunan;
3. Alokasi anggaran;
4. Pembangunan demokrasi; dan
5. Penegakan hukum dan pencegahan kriminal.

Dalam tatanan operasional sebagai perwujudan dari tugas pokok dan fungsi tersebut diatas, dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten di satu sisi melaksanakan teknis

administrasi penduduk termasuk pelayanan kepada masyarakat dalam hal kependudukan dan pencatatan sipil sesuai Undang Undang No. 24 tahun 2013 serta peraturan pelaksanaannya dalam peraturan daerah No. 9 Tahun 2016. Sebagaimana dijelaskan diatas, salah satu fungsi dari dinas kependudukan dan pencatatan sipil, adalah memberikan pelayanan publik dibidang kependudukan dan pencatatan sipil sesuai dengan Undang - Undang No.24 Tahun 2013 tentang administrasi kependudukan, bahwa dinas kependudukan dan pencatatan sipil wajib memberikan pelayanan yang sama dan profesional kepada setiap penduduk atas pelaporan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting untuk di terbitkan dokumen kependudukannya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan kebijakan administrasi kependudukan merupakan usaha mencapai tujuan-tujuan tertentu sekaligus sebagai upaya pemecahan masalah dengan menggunakan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Kebijakan juga dapat dikatakan bersifat mandasar karena kebijakan hanya menggariskan hal-hal yang mendasar sebagai landasan bertindak dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Pada tataran praktis, berkembang asumsi bahwa ketika pemerintah membuat suatu kebijakan tertentu, maka kebijakan tersebut dengan sendirinya akan dapat dilaksanakan dan hasilnya pun akan mendekati seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan tersebut, tahap ini pada dasarnya berkaitan dengan bagaimana pemerintah bekerja atau proses yang dilakukan oleh pemerintah untuk menjadikan kebijakan menghasilkan keadaan yaang direncanakan Oleh karena itu implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting dalam kebijakan publik, sebagaimana dikemukakan oleh Howesh dan M Ramesh (dalam Subarsono 2013:13) menyebutkan bahwa Implementasi kebijakan (*policy implementation*) adalah proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil. Begitu pula Hamdi (2014: 97) menyumbangkan pemikirannya bahwa pelaksanaan atau implemntasi kebijakan bersangkutan paut dengan ikhtiar-ikhtiar untuk mencapai tujuan dari ditetapkannya suatu kebijakan tetentu. Dengan demikian dalam impementasi kebijakan adanya aktivitas pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau

sasaran yang ingin dicapai dengan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya

Kebijakan yang berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden ataupun Peraturan Daerah seringkali dalam penerapannya mengalami berbagai kendala, hal tersebut bisa dilihat dengan tidak mengacunya pada pokok permasalahan yang ada sehingga sering berakibat pada kegagalan dalam pelaksanaannya. Kegagalan tersebut disebabkan karena keterbatasan sumber daya manusia, struktur organisasi yang kurang memadai, lemahnya kinerja pegawai, tidak ada komitmen yang serius dari para pelaksana serta koordinasi dari pihak-pihak yang berkepentingan dengan kebijakan yang dimaksud. Jadi disini sangat diperlukan adanya strategi agar efektivitas implementasi kebijakan dapat terwujud.

Sedangkan substansi fokus penelitian didasarkan pada pemahaman mengenai konsep kependudukan. Dalam konsep kependudukan maka konsep penduduk perlu dipelajari dalam hubungannya dengan fungsi-fungsi dalam masyarakat. Penduduk secara individu maupun secara kelompok selalu dikuasai oleh regulasi pemerintah dalam proses reproduksi, proses demografi dan proses sosialisasi dalam rangka kelestarian hidup bermasyarakat. Dalam hal ini dokumen atau data kependudukan sebagai produk dari aktivitas administrasi lembaga teknis pemerintah daerah merupakan salah satu informasi yang dibutuhkan untuk perencanaan pembangunan berkelanjutan. Sebagai sebuah produk yang terkait dengan dinamika masyarakat Rusli (2014:192), memaknai kebijakan kependudukan sebagai tindakan pemerintah yang dilakukan secara sengaja untuk mempengaruhi perkembangan, jumlah, distribusi dan komposisi penduduk. Kebijakan kependudukan terdiri dari beragam tipe yang dapat berbentuk :

1. Langsung atau tidak langsung
2. Eksplisit dan Implisit
3. Domestik atau internasional
4. Intervensi dan non intervensi

Selaras dengan pendapat Irianto dan Friyatmi (2016:2) pengetahuan tentang kependudukan adalah penting untuk lembaga swasta ataupun pemerintah baik ditingkat daerah maupun nasional. Perencanaan yang berhubungan dengan pendidikan, perpajakan, kemiliteran, kesejahteraan social, perumahan, pertanian, dan perusahaan yang memproduksi barang dan jasa, jalan, rumah sakit, pusat pertokoan dan pusat rekreasi akan menjadi lebih tepat apabila semuanya didasarkan pada data kependudukan.

Berdasarkan pengertian ini maka ruang lingkup administrasi kependudukan meliputi 3 (tiga) komponen yaitu: 1. Kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk; 2. Kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pencatatan sipil; dan 3. Kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Kebijakan penduduk meliputi kebijakan penyediaan lapangan kerja untuk penduduk, pemberian kesempatan pendidikan, peningkatan derajat kesehatan serta usaha menambah kesejahteraan penduduk lainnya. Selanjutnya, berbagai kebijakan penduduk dimaksudkan untuk mempengaruhi penduduk dalam besar, komposisi, distribusi, pertumbuhan serta ciri-ciri penduduk lainnya. Secara teori kebijakan kependudukan dibagi kedalam dua kelompok, yaitu kebijakan kependudukan yang mempengaruhi variabel kependudukan dan kebijakan kependudukan yang menanggapi perubahan-perubahan kependudukan. Kebijakan yang mempengaruhi variabel kependudukan antara menanggapi perubahan penduduk dengan adanya pengekangan populasi sebagai salah satu alternative terjadinya ledakan jumlah penduduk, seperti pendapatnya Maltus (dalam Rusdi, 2012:5) bahwa pengekangan perkembangan penduduk dapat berupa pengekangan segera dan pengekangan hakiki. Faktor pengekangan hakiki adalah pangan sedangkan pengekangan segera dapat berbentuk pengekangan *preventif* dan pengekangan positif. Pengekangan preventif adalah faktor yang bekerja mengurangi angka kelahiran dan pengekangan positif merupakan faktor yang mempengaruhi angka kematian dapat berupa epidemic, penyakit dan kemiskinan.

Suatu kebijakan yang mempengaruhi variabel kependudukan dapat bersifat langsung ataupun tidak langsung. Kebijakan langsung dalam hal ini antara lain ialah pelayanan program keluarga berencana yang langsung mempengaruhi besarnya penduduk akibat penurunan banyaknya kelahiran. Kebijakan kependudukan yang bersifat tidak langsung misalnya melalui pencabutan subsidi pada keluarga yang mempunyai anak lebih dari jumlah tertentu. Salah satu kebijakan kependudukan yang menanggapi perubahan-perubahan kependudukan adalah kebijakan administrasi kependudukan. Kebijakan ini merupakan

kebijakan kependudukan yang melibatkan seluruh elemen terkait.

Umumnya Implementasi kebijakan publik diserahkan pada lembaga-lembaga pemerintahan dalam berbagai jenjangnya hingga pemerintahan yang terendah. Untuk menilai apakah suatu kebijakan pemerintah dapat dikatakan berhasil atau gagal, dilakukan dengan mempelajari sebab akibat keberhasilan atau kegagalan kebijakan pemerintah melalui pembahasan mengenai aspek-aspek yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Dinas kependudukan dan pencatatan sipil dalam menyelenggarakan kegiatan pelayanan dokumen dan data kependudukan ini merupakan upaya pemerintah dalam memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara atas barang, jasa dan pelayanan administrasi yang diselenggarakan. Perwujudan nyata dari sikap birokrat dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan yang diamanatkan oleh UUD 1945 yang mengamanatkan kepada negara untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara demi kesejahteraan. Selain itu diperjelas lagi dalam TAP MPR Nomor XI/MP R/1998 yang juga mengamanatkan agar aparatur negara mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara profesional, produktif, transparan dan bebas dari KKN, tercermin dari penyelenggaraan pelayanan publik.

Dari fenomena diatas dapat diketahui bahwa administrasi kependudukan pada dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten Garut secara kumulatif belum mencapai hasil maksimal, diukur dari kuantitas program yang dilaksanakan baru pada kisaran penyeragaman standar operasional prosedur, dimana sejumlah program seperti sosialisasi, promosi, inventarisasi di tiap desa yang belum tersusun baik, hal ini menunjukkan belum optimalnya kinerja lembaga termasuk didalamnya aparatur sebagai pelaksana upaya penataan kependudukan oleh pemerintah daerah. Lemahnya tindak lanjut terhadap kelemahan pencapaian target kinerja dimana penduduk yang memiliki KTP-el di Kabupaten Garut baru mencapai 56,63 %, sedangkan cakupan penerbitan KTP-el sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pemerintahan Dalam Negeri di Kabupaten/Kota yaitu 100% pada tahun 2017. Sebagai perbandingan dari total penduduk yang wajib memiliki KTP-el sebanyak 2.505.954 jiwa, sedangkan yang memiliki KTP-el sebanyak 1.087.066 jiwa dan sisanya sebanyak 1.087.066 jiwa belum memiliki KTP-el.

D. KESIMPULAN

Pertama, implementasi kebijakan administrasi kependudukan sebagai salah satu bentuk kebijakan pemerintah yang diimplementasikan lembaga teknis daerah akan membawa dampak kepada warganegaranya, oleh karenanya regulasi ini harus menjadi pedoman dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten Garut dalam melayani memberikan pelayanan kepada masyarakat luas secara menyeluruh dan terpadu, yang memberi pengaruh positif terhadap reformasi birokrasi dan masyarakat.

Kedua. Implementasi suatu program melibatkan upaya-upaya *policy makers* untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan secara maksimal. Sehingga implementasi kebijakan tersebut dapat memotivasi atau mendorong aparatur untuk memberikan kinerja terbaiknya kepada publik selaku penerima pelayanan sehingga mutu pelayanan dokumen dan data kependudukan dapat ditingkatkan dalam rangka memenuhi harapan dan pada gilirannya nanti ketika harapan terpenuhi secara otomatis program organisasi dapat terlampaui

Ketiga, dalam rangka mewujudkan tugas dan fungsi pemerintah dalam menangani kebutuhan publik dan menyelesaikan masalah publik terkait dengan masalah kependudukan penyusunan rencana strategis diarahkan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam rangka peningkatan kinerja lembaga, salah satunya berupa upaya pengembangan unsur kompetensi individual dan kolektif seperti pengetahuan sumber daya manusia terhadap lembaga dan pengaruhnya. Dalam menghadapi pengaruh lingkungan lembaga, sumber daya manusia dituntut secara proporsional dan profesional menjawab tantangan tersebut dengan menunjukkan kinerjanya melalui kegiatan dalam bidang tugas atau pekerjaannya secara optimal yang akan mendorong terciptanya standar pelayanan data kependudukan yang berkualitas. Produktivitas kerja aparatur secara konseptual adalah suatu hasil kerja yang dicapai seorang pegawai dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kompetensi individualnya.

Kempat, perumusan kebijakan memiliki relevansi yang kuat dengan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan dapat dicapai dengan tepat. Oleh karena itu pengelolaan administrasi kependudukan didukung oleh sistem ataupun standar operasional prosedur yang mendorong terwujudnya program pencatatan sipil yang efektif dan efisien. Salah satu indikator

keberhasilan organisasi adalah produktivitas yang dihasilkan tercapainya target kerja yang direncanakan sebelumnya. Pencapaian program kerja lembaga sangat menentukan kualitas pelayanan dinas kependudukan dan pencatatan sipil, oleh karena itu kepuasan pengguna jasa perlu mendapat perhatian serius, karena pemohon KTP-el adalah warga negara yang harus dilindungi haknya untuk mendapatkan pelayanan yang optimal dari dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten Garut karena setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Hamdi, Muchlis 2014, *Kebijakan Publik, (proses, analisis dan partisipasi)*, Ghalia Indonesia, Bogor
- Irianto Agus dan Friyatmi (2016). *Demografi & Kependudukan*, Jakarta:Kencana.
- Iskandar, Jusman 2016, *Kapita Selekta Administrasi Negara dan Kebijaksanaan Publik*, cet ke-10, Puspaga Bandung

- . 2015/e, *Metode Penelitian*.Cet ke - 16 Puspaga. Bandung.
- Iskandar, Jusman dan Putradi, Didit, 2015, *Teori Administrasi*, Puspaga, Bandung.
- Pasolong, Harbani, 2015. *Teori Administrasi Publik*” Alfabeta, Bandung
- Rusli, Said (2014). *Pengantar Ilmu Kependudukan*. (ed revisi)Jakarta: LP3ES.
- Subarso, AG. 2012. *Analisi Kebijakan Publik : konsep, Teori dan Aplikasinya*. Pustaka Pelajar , Yogyakarta.
- Winarno, Budi, 2012. *Kebijakan Publik (teori,Proses dan Study Kasus)*, cet.1 Yogyakarta,CAPS

Dokumen-dokumen

- Republik Indonesia(2013). *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013, tentang Administrasi Kependudukan*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Kompilasi Peraturan Administrasi kependudukan dinas kependudukan dan pencatatan sipil Kabupaten Garut, tahun 2014.