



## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DALAM PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK: STUDI PADA DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL KABUPATEN CIAMIS

Dadan Anwar Sadat<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Master of Management Studies Program, Graduate Program Universitas Galuh Ciamis  
e-mail : [dadanansadat@gmail.com](mailto:dadanansadat@gmail.com)

### Article History :

Received 15 April 2017  
Received in revised form  
21 April 2017  
Accepted 5 May 2017  
Available offline 10 May 2017  
Available online 10 May 2017

**Language Transcript :**  
Indonesia

**Key Words :**  
Implementasi Kebijakan  
Pelayanan Administrasi  
Pelayanan Publik

**Abstract** - Makalah ini dilatar belakangi oleh masih adanya masalah dalam implementasi kebijakan administrasi kependudukan dan pelayanan publik, seperti implementasi kebijakan belum memberikan kemudahan dalam pelayanan kepada masyarakat, perbedaan persepsi diantara pegawai atau bidang dalam penerapan kebijakan dan jumlah kepemilikan dokumen kependudukan yang belum sesuai dengan harapan. Maka tujuan penelitian ini adalah mengkaji implementasi kebijakan administrasi kependudukan dalam peningkatan pelayanan publik di dinas kependudukan dan pencatatan sipil Kabupaten Ciamis. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan menggunakan metode studi kasus, sedangkan metode pengumpulan data menggunakan teknik triangulasi. Hasil penelitian menyimpulkan secara umum implementasi kebijakan administrasi kependudukan pada prinsipnya sudah cukup baik, meskipun demikian, terdapat beberapa hal yang dianggap masih kurang optimal. Terdapat hambatan dalam implementasi kebijakan administrasi kependudukan seperti kebijakan yang bersifat memberikan pelayanan sebagian besar masih tersentralisir di dinas, jumlah pegawai yang terlibat. Upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan adalah lebih meningkatkan pelayanan secara langsung di kecamatan dan desa dan frekuensi layanan ditingkatkan on the spot.

## 1. PENDAHULUAN

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis sebagai suatu organisasi publik dibentuk untuk mencapai tujuan bersama, yaitu melindungi kepentingan dan melayani kebutuhan masyarakat khususnya berhubungan dengan identitas diri dan dokumen kependudukan yang secara umum dikenal dengan sistem administrasi kependudukan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis dapat dikatakan mengacu sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013, sampai saat ini pemerintah belum menerbitkan peraturan pelaksanaan dari undang-undang tersebut, demikian pula

dinas belum melakukan penyesuaian terhadap peraturan daerah atau peraturan bupati yang mengatur teknis pelaksanaannya.

Dalam sudut pandang peneliti selama melakukan observasi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis, terdapat kondisi yang menggambarkan implementasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan belum optimal sebagaimana yang diharapkan, masih terdapat beberapa permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan, terutama berkaitan dengan penerbitan dokumen kependudukan.

Implementasi kebijakan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis belum sepenuhnya memberi kemudahan kepada masyarakat yang membutuhkan pelayanan dokumen kependudukan. Dalam pembuatan

akta kelahiran penduduk sebagai pemohon masih harus menghadirkan dua orang saksi kelahiran, kehadiran dua orang saksi dimaksud untuk kepentingan penandatanganan pada Buku Register Akta Kelahiran.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran 0-18 Tahun sebagai turunan dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, saksi sudah tidak perlu menandatangani Buku Register dimaksud, namun dalam pelaksanaannya dinas masih menggunakan aturan yang lama meskipun Buku Register baru sudah tersedia.

Selanjutnya dalam persyaratan pembuatan akta kelahiran, pemohon diwajibkan melampirkan foto copy surat nikah yang dilegalisir oleh Kantor Urusan Agama tempat dilangsungkannya pernikahan, mungkin untuk yang menikah di wilayah Kabupaten Ciamis tidak terlalu sulit, namun akan berbeda kalau pernikahannya dilaksanakan di luar Kabupaten Ciamis bahkan dari luar Pulau Jawa, hal tersebut sering memberatkan pemohon.

Demikian pula dari aspek sumber daya, selain keterbatasan perangkat atau peralatan pelayanan, jumlah pegawai atau sumber daya manusia yang terlibat dalam implementasi masih belum memadai. Keterbatasan sumber daya tidak jarang menyebabkan proses pelayanan membutuhkan waktu cukup lama, apalagi dinas sering melaksanakan pelayanan langsung ke kecamatan atau desa, sehingga dengan jumlah pegawai yang sedikit berdampak signifikan terhadap proses pelayanan di dinas.

Selain jumlah yang belum memadai, pengetahuan dan kemampuan pegawai dalam pandangan peneliti masih kurang mendukung terhadap implementasi kebijakan administrasi kependudukan. Penjelasan pegawai kepada masyarakat yang memerlukan informasi mengenai dokumen kependudukan, misalnya kebijakan yang berkaitan dengan KTP Elektronik atau Kartu Keluarga kadang-kadang berbeda satu sama lain, artinya belum terdapat pemahaman yang sama diantara pegawai terhadap kebijakan yang diterapkan,

bahkan ada pegawai yang sama sekali tidak dapat memberikan informasi karena ketidaktahuan terhadap ketentuan yang ada.

Disamping itu, belum semua pegawai memiliki kemampuan yang baik dalam berkomunikasi dengan masyarakat, komunikasi pegawai terlihat kaku dan terlalu formal serta kurang mampu menjaga gaya bicara yang memberikan perhatian penuh kepada masyarakat, sehingga menimbulkan kesan kurang ramah dan belum memperhatikan atau memahami kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan yang diinginkan.

Selanjutnya ketegasan pegawai dalam menerapkan kebijakan terkadang berbeda satu sama lain, misalnya dalam pembuatan Surat Keterangan Pindah Datang WNI (SKPWNI). Ketegasan dimaksud misalnya menyangkut persyaratan yang wajib dipenuhi oleh pemohon, pegawai umumnya menolak memenuhi permohonan penduduk apabila persyaratan tidak lengkap, namun tidak jarang ada pegawai yang menerbitkan SKPWNI meskipun persyaratan permohonan tidak lengkap.

Demikian pula misalnya terhadap perubahan biodata penduduk, persepsi pegawai cenderung berbeda satu sama lain, misalnya menyangkut keharusan melalui putusan pengadilan. Hal ini terutama terjadi apabila perubahan biodata seperti nama bagi penduduk yang masih berusia di bawah lima tahun atau usia sekolah dasar dan belum memiliki dokumen lain. Terhadap kondisi tersebut penduduk diwajibkan melampirkan putusan pengadilan, namun ada pula yang cukup dengan surat keterangan yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah.

Kecenderungan dari kurang tegasnya implementasi kebijakan, semakin terlihat apabila ada intervensi dari pihak-pihak tertentu, misalnya dari kalangan yang terlibat aktif dalam politik, seperti pengurus partai politik atau anggota legislatif. Intervensi tersebut biasanya dilakukan melalui Kepala Dinas, sehingga pada akhirnya berpengaruh terhadap para pegawai sebagai pelaksana yang harus memenuhi keinginan terhadap pelayanan meskipun persyaratan kurang memenuhi ketentuan.

Implementasi kebijakan administrasi kependudukan yang terpusat di dinas,

menjadi salah satu permasalahan sendiri bagi penduduk, terutama penduduk yang berdomisili jauh dari Ibukota Kabupaten Ciamis. Selain faktor waktu dan tenaga, penduduk perlu mengeluarkan biaya tersendiri untuk kepentingan akomodasi atau transportasi. Meskipun dinas melakukan pelayanan ke kecamatan atau desa, namun pelaksanaannya belum merata di setiap daerah dan belum sepenuhnya memberi kemudahan, sehingga penduduk masih banyak yang datang langsung ke dinas.

Aspek lainnya yang menjadi permasalahan dalam implementasi kebijakan administrasi kependudukan adalah adanya kecenderungan perbedaan sudut pandang dari bidang-bidang yang menerbitkan dokumen kependudukan, bahkan terlihat seperti sebuah ego sektoral bidang. Kondisi ini sering terjadi apabila terdapat perubahan data antara yang diajukan pemohon pembuatan akta kelahiran dengan data yang tercantum dalam Kartu Keluarga. Bidang Pencatatan Sipil yang menerbitkan akta kelahiran tidak akan merubah data apabila Kartu Keluarga tidak diperbaiki terlebih dahulu, demikian pula halnya Bidang Pendaftaran Penduduk tidak mau merubah data pada Kartu Keluarga kalau perubahan akta kelahiran belum diterbitkan oleh Bidang Pencatatan Sipil.

Kondisi tersebut memberikan kesan kepada penduduk selaku pemohon bahwa kepentingan atau kebutuhannya kurang diakomodir dengan baik, bahkan menimbulkan anggapan adanya saling lempar tanggungjawab terhadap permasalahan yang dihadapi sehubungan dengan kepentingan perubahan terhadap Akta Kelahiran atau Kartu Keluarga.

Selain permasalahan-permasalahan tersebut di atas yang menyangkut kualitas, dari aspek kuantitas masih kurang optimal, terutama untuk penerbitan dan kepemilikan Akta Kelahiran. Hal ini tidak terlepas dari berbagai faktor menyangkut pelaksanaan kebijakan administrasi kependudukan yang mungkin masih dianggap belum memberikan kemudahan bagi masyarakat.

## 2. METODOLOGI

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan

menggunakan metode studi kasus dinyatakan Indrawan dan Yaniawati (2016 : 8) metode-metode penelitian dalam pendekatan kualitatif sering digunakan untuk melihat lebih dalam suatu fenomena sosial termasuk di dalamnya kajian terhadap manajemen dan kebijakan publik.

Penelitian ini bertujuan menjelaskan dan menelaah Implementasi Kebijakan Administrasi Kependudukan Dalam Peningkatan Pelayanan Publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis. Selanjutnya, rangkaian penelitian perlu disusun dengan jelas sehingga terdapat kemudahan dalam melaksanakannya sesuai tujuan yang diharapkan, hal ini salah satunya dapat diwujudkan melalui desain penelitian. Desain penelitian bermanfaat untuk menyusun proses penelitian dari awal sampai akhir, sehingga pembahasan terhadap analisa data atau informasi yang diperoleh dapat disajikan dengan jelas, sehingga diharapkan akan mempermudah untuk menentukan urutan penelitian dan bagaimana penelitian dilaksanakan. Dinyatakan oleh Emzir (2014 : 11) bahwa format desain penelitian kualitatif mengikuti pendekatan tradisional tentang penyajian langkah-langkah, perumusan masalah, perumusan pertanyaan, analisis data dan penarikan kesimpulan. Desain dalam penelitian ini digunakan untuk mengetahui proses Implementasi Kebijakan Administrasi Kependudukan Dalam Peningkatan Pelayanan Publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 3.1. Implementasi Kebijakan Administrasi Kependudukan Dalam Peningkatan Pelayanan Publik

Implementasi kebijakan administrasi kependudukan dalam peningkatan pelayanan publik dianalisa dengan menggunakan model yang dikemukakan Meter dan Horn melalui faktor-faktor yang dianggap dapat berpengaruh terhadap implementasi kebijakan.

- Standar dan sasaran kebijakan

Pembahasan implementasi kebijakan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis berdasarkan variabel

standar dan sasaran kebijakan, peneliti menganalisis melalui dua indikator sebagai instrumen penelitian yaitu kebijakan sesuai dengan harapan masyarakat dan terdapat standar atau prosedur yang jelas.

Dari aspek kesesuaian kebijakan dengan harapan masyarakat, implementasi kebijakan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis sudah dianggap sesuai dengan harapan, hal ini sejalan dengan tanggapan informan maupun hasil wawancara maupun observasi, namun demikian masyarakat mengharapkan penerapan kebijakan untuk kepentingan pelayanan dapat lebih mudah.

Terdapat beberapa aspek yang dinilai oleh masyarakat, penerapan kebijakan administrasi kependudukan belum sepenuhnya memberi kemudahan, seperti pelayanan yang relatif terpusat di kabupaten, adanya keharusan menghadirkan dua orang saksi dalam pembuatan akta kelahiran dan ketentuan sidang pengadilan bagi penduduk yang memiliki perbedaan data dalam dokumen-dokumen kependudukan yang dimiliki.

Jones dalam (Winarno, 2012 : 89) implementasi sebagai proses yang digunakan dalam praktek sehari-hari atau aktivitas fungsional yang berdasarkan program, keputusan (*decisions*), standar, proposal, dan *grand design*.

Selanjutnya berkenaan dengan aspek standar kebijakan, implementasi kebijakan administrasi kependudukan sudah memiliki standar yang jelas, hal ini memperoleh penilaian yang sangat positif dari mayoritas informan, dalam arti bahwa standar implementasi kebijakan untuk kepentingan pelayanan sudah sangat jelas.

Dikemukakan oleh Meter dan Horn (Winarno, 2012 : 92) “sebelum suatu kebijakan diimplementasikan ditentukan terlebih dahulu standar secara tertulis, sehingga para implementor melakukan aktivitasnya mengacu pada standar yang ada, dan hasil pekerjaan yang dilakukan tidak menyimpang”.

Standar dalam penerapan kebijakan yang berorientasi pelayanan antara lain menyangkut mekanisme atau prosedur dan persyaratan yang harus dipenuhi oleh masyarakat, implementasi kebijakan

administrasi kependudukan harus sesuai dengan standar yang ditetapkan.

Memperhatikan gambaran tersebut di atas, pada prinsipnya implementasi kebijakan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis berdasarkan standar dan sasaran sudah cukup baik, kekurangan-kekurangan yang ada menjadi bahan evaluasi untuk perbaikan sehingga tujuan penerapan kebijakan sesuai dengan harapan semua pihak.

- Sumberdaya implementasi

Pembahasan implementasi kebijakan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis berdasarkan variabel sumberdaya implementasi, peneliti menganalisis melalui tiga indikator sebagai instrumen penelitian yaitu kualitas hasil kerja pegawai sesuai harapan masyarakat, peralatan dan ruang pelayanan yang memadai serta kecepatan dan ketepatan proses pelayanan.

Melalui ketiga indikator yang dianalisis, dalam penilaian peneliti variabel sumber daya relatif sudah cukup baik, hal ini selain berdasarkan observasi, tergambar pula dari hasil wawancara dengan informan. Untuk indikator kualitas hasil kerja pegawai yang tercermin dari produk pelayanan yang dihasilkan, informan lebih banyak yang menilai cukup baik. Dikemukakan Rewansyah (2011 : 70) “kualitas suatu produk, baik berupa barang maupun jasa yang sesuai dengan tuntutan konsumen, tidak cacat, cocok dipakai dan selalu mendapat perbaikan dan penyempurnaan secara berkelanjutan”

Selanjutnya, memperhatikan hasil observasi, peralatan dan ruang pelayanan sebenarnya sudah cukup baik, yang harus lebih diperhatikan adalah dari unsur pengaturan tempat layanan atau penyesuaian penempatan peralatan dengan kondisi ruangan yang ada supaya menghadirkan unsur estetika dan masyarakat merasa nyaman ketika menunggu selama proses pelayanan. Demikian halnya menurut penilaian informan, sebagian besar menganggap peralatan dan ruang pelayanan sudah cukup memadai

Dikemukakan Pasolong (2010 :215), “sarana dan prasarana pelayanan merupakan salah satu ukuran keberhasilan pelayanan, yang dilihat

bukan hanya penampilannya tetapi sejauh mana fungsi dan daya guna dari sarana/fasilitas tersebut dapat menunjang kemudahan, kelancaran proses pelayanan dan memberikan kenyamanan pada pengguna pelayanan”.

Selanjutnya untuk indikator kecepatan dan ketepatan, penilaian informan tidak terlalu dominan pada salah satu pilihan, artinya terdapat tanggapan yang berimbang antara sesuai dengan harapan mengenai kecepatan dan ketepatan waktu proses layanan dengan yang menilai kurang sesuai, diungkapkan oleh Boediono (2003 : 70), “salah satu sifat penyelenggaraan pelayanan umum adalah adanya sendi atau aspek ketepatan waktu, dalam pelaksanaannya pelayanan umum harus dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan”

- Komunikasi antar organisasi

Pembahasan implementasi kebijakan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis berdasarkan variabel komunikasi antar organisasi, peneliti menganalisis melalui dua indikator sebagai instrumen penelitian yaitu kemampuan pegawai dalam berkomunikasi dan kemampuan koordinasi pegawai dengan pegawai lain atau pihak di luar dinas.

Memperhatikan hasil observasi seperti telah dibahas pada bagian sebelumnya, dari segi kemampuan pegawai dalam berkomunikasi, dapat dinyatakan bahwa pegawai cukup memiliki kemampuan dalam menjalin komunikasi dengan masyarakat.

Meskipun demikian, pegawai dalam melakukan komunikasi selain dari unsur bahasa yang mudah dimengerti dan jelas, penting pula diperhatikan aspek intonasi bahasa dan ekspresi atau bahasa tubuh sehingga tidak dinilai kurang santun oleh masyarakat.

Dijelaskan Widodo (2012 : 97) bahwa, “informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (target group) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan

dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.”

Selanjutnya mengenai kemampuan koordinasi para pegawai, tidak jauh berbeda dengan indikator pertama tersebut, yaitu kondisi proses komunikasi. Berdasarkan hasil observasi dan analisis terhadap wawancara informan, memberikan gambaran bahwa pegawai cukup mampu melaksanakan koordinasi. Akan tetapi apabila lebih jauh memperhatikan wawancara dengan informan dapat dikatakan bahwa tidak semua pegawai memiliki kemampuan yang baik dalam melakukan koordinasi, baik dengan sesama pegawai maupun pihak lain di luar dinas.

Dinyatakan Hogwood dan Gunn (Wahab, 2014:77) “koordinasi bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yaitu praktik pelaksanaan kebijakan”.

Koordinasi dalam pemerintahan pada hakekatnya merupakan upaya memadukan (mengintegrasikan), menyerasikan dan menyelaraskan berbagai kepentingan dan kegiatan yang saling berkaitan beserta segenap gerak, langkah dan waktunya dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran bersama.

- Karakteristik agen pelaksana

Pembahasan implementasi kebijakan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis berdasarkan variabel karakteristik agen pelaksana, peneliti menganalisis melalui dua indikator sebagai instrumen penelitian yaitu ketegasan pegawai dalam melaksanakan kebijakan dan jumlah pegawai yang memadai.

Memperhatikan hasil observasi, para pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis dalam penilaian peneliti sudah sangat tegas dalam menerapkan kebijakan, baik menyangkut mekanisme atau prosedur maupun persyaratan yang harus dipenuhi oleh masyarakat. Demikian pula dengan pendapat informan, mayoritas menilai pegawai cukup tegas dalam melaksanakan kebijakan, hanya satu orang informan yang

beranggapan ketegasan pegawai masih kurang.

Ketegasan memiliki peran penting dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Peters (Tangkilisan, 2003 : 56), "implementasi kebijakan dapat gagal karena masih samarnya isi atau tujuan kebijakan atau ketidaktepatan atau ketidaktegasan pelaksanaan".

Selanjutnya untuk indikator jumlah pegawai, berdasarkan observasi dan analisis hasil wawancara memberikan gambaran bahwa jumlah pegawai masih kurang memadai. Jumlah pegawai yang kurang memadai perlu mendapat perhatian dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, hal tersebut dapat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Dikemukakan Edward III (Agustino, 2008 : 143), "kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh manusianya yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya".

- Disposisi implementator

Pembahasan implementasi kebijakan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis berdasarkan variabel disposisi implementator, peneliti menganalisis melalui tiga indikator sebagai instrumen penelitian yaitu kemampuan pegawai membantu permasalahan atau kesulitan masyarakat, pemahaman pegawai terhadap kebijakan dan respon pegawai terhadap kebutuhan atau keinginan masyarakat.

Memperhatikan hasil wawancara dengan informan, untuk indikator kemampuan pegawai membantu permasalahan atau kesulitan masyarakat sebagian besar memberikan respon negatif, dari sembilan informan, lima orang menyebutkan bahwa pegawai kurang mampu membantu. Demikian pula, berdasarkan hasil observasi yang telah dikemukakan sebelumnya, pegawai kurang atau jarang dapat memberi kemudahan atau membantu masyarakat yang menghadapi permasalahan atau kesulitan.

Mulyadi (2016 : 45) "salah satu kendala dalam peningkatan kualitas pelayanan antara lain kurangnya komitmen dari aparatur, mereka hanya asal

melaksanakan tugas yang dibebankan tanpa memikirkan kebutuhan, keinginan terhadap proses pelayanan dan kesulitan masyarakat atas kebijakan yang diterapkan".

Selanjutnya, untuk indikator pemahaman pegawai terhadap kebijakan yang terlibat dengan implementasi kebijakan tersebut, mayoritas informan menyatakan bahwa pegawai cukup memahami kebijakan yang diterapkan. Tanggapan informan tersebut, sejalan dengan hasil observasi yang memberikan gambaran bahwa para pegawai sudah cukup paham dengan kebijakan administrasi kependudukan, meskipun pemahaman dimaksud tidak merata dimiliki oleh semua pegawai.

Naihasy (Nawawi, 2009 : 150) Salah satu syarat untuk melakukan implementasi adalah pemahaman yang mendalam dan kesepakatan, kebijakan harus dipahami oleh pelaksana mulai dari atas sampai ke bawah.

Indikator ketiga yaitu respon pegawai terhadap kebutuhan atau keinginan masyarakat berdasarkan hasil observasi menurut peneliti sudah cukup baik, sedangkan sesuai analisis terhadap wawancara dengan informan, dari sembilan orang informan lima diantaranya memberikan nilai cukup baik, sementara empat orang berpendapat pegawai masih kurang memberikan respon terhadap kebutuhan atau keinginan masyarakat.

Disiratkan Metter dan Horn (Agustino, 2008 : 143), apabila kebijakan adalah kebijakan "dari atas", sangat mungkin pengambil keputusan tidak pernah mengetahui kebutuhan atau permasalahan yang ingin warga selesaikan.

- Kondisi lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Pembahasan implementasi kebijakan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis berdasarkan variabel kondisi lingkungan ekonomi, sosial dan politik, peneliti menganalisis melalui tiga indikator sebagai instrumen penelitian yaitu beban biaya bagi masyarakat, pemahaman masyarakat terhadap kebijakan dan dukungan dari kalangan elite politik.

Memperhatikan hasil wawancara, sebagian besar informan menganggap terdapat beban

biaya dalam implementasi kebijakan administrasi kependudukan atau pelayanan yang dibutuhkan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis, informan menyatakan bahwa biaya tersebut bukan biaya yang harus dibayarkan ke dinas, tetapi digunakan untuk kepentingan pribadi penduduk yang bersangkutan.

Menurut Boediono (2003 : 70) “pengenaan biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan nilai barang dan atau jasa pelayanan, kondisi kemampuan masyarakat dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Pendapat tersebut sejalan dengan hasil observasi, dinas tidak menerapkan biaya untuk pelayanan administrasi kependudukan, Undang-Undang telah mengamanatkan bahwa pengurusan dan penerbitan dokumen kependudukan tidak dipungut biaya. Selanjutnya, untuk indikator masyarakat memahami kebijakan yang diterapkan, berdasarkan hasil observasi pada umumnya masyarakat memiliki pemahaman yang cukup baik terhadap penerapan kebijakan administrasi kependudukan, kondisi tersebut sejalan pula dengan analisis hasil wawancara, sebagian informan menyatakan memiliki pemahaman yang cukup terhadap kebijakan administrasi kependudukan.

Nakamura dan Wood menyatakan masyarakat yang sudah paham dan menerima sebuah kebijakan merupakan salah satu langkah untuk menuju keberhasilan implementasi. (<http://www.administrasipublik.com1201408>). Selanjutnya dari indikator lingkungan politik atau adanya dukungan elite politik, implementasi kebijakan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis menurut penilaian peneliti sudah cukup baik, artinya kalangan politikus, baik pengurus partai maupun legislilatif cukup memberikan dukungan terhadap implementasi kebijakan.

Pentingnya dukungan politik dikemukakan Subarsono (2013 : 101), selain kondisi ekonomi dan lingkungan, implementasi kebijakan turut ditentukan oleh adanya dukungan elite politik. Memperhatikan gambaran tersebut, variabel kondisi lingkungan ekonomi, sosial dan politik dalam implementasi kebijakan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan

Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis sudah menunjukkan kriteria yang cukup baik.

### 3.2. *Hambatan-Hambatan Yang Dihadapi Dalam Implementasi*

Terdapat beberapa faktor yang dianggap sebagai hambatan dalam implementasi kebijakan administrasi kependudukan, antara lain :

- Perubahan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang ditetapkan pada tahun 2013 sampai saat inibelum disertai dengan peraturan pemerintah yang mengatur tentang pelaksanaannya, padahal terdapat beberapa aturan baru yang memerlukan penjabaran lebih lanjut secara teknis, hal ini menimbulkan penafsiran yang berbeda dari petugas pelayanan terhadap kebijakan yang diterapkan. Selain hal itu, prosedur pelayanan belum dibuat terperinci dalam bentuk alur diagram teknis yang jelas dan mudah dipahami, prosedur yang ada baru berbentuk atau bersumber dari undang-undang dan peraturan menteri, serta belum cukup mengatur mengenai permasalahan-permasalahan yang dihadapi masyarakat, sehingga penjelasan yang disampaikan oleh para pegawai tidak jarang berbeda satu sama lain.
- Kebijakan yang bersifat memberikan pelayanan sebagian besar masih tersentralisir di dinas, hal ini menmbulkan beban tersendiri bagi masyarakat, terutama beban biaya yang dibutuhkan dari domisili penduduk ke dinas, baik berupa transportasi maupun kepentingan akomodasi lainnya
- Jumlah pegawai yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan administrasi kependudukan dan kegiatan pelayanan masih belum memadai atau tidak sesuai dengan tingkat pekerjaan yang cukup banyak, hal ini berdampak pada kecepatan proses pelayanan.

Hambatan-hambatan dalam implementasi maupun teknis bagi masyarakat yang melakukan pengurusan administrasi kependudukan diharapkan dapat dieliminasi sehingga pengurusan dokumen kependudukan dapat dilakukan oleh masyarakat dengan mudah, cepat, tepat dan dapat dipertanggungjawabkan.

### 3.3. Upaya-Upaya Yang Dilakukan Untuk Mengatasi Hambatan-Hambatan Yang Dihadapi Dalam Implementasi Kebijakan

Terhadap beberapa hambatan yang ada, upaya-upaya yang dapat dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis untuk mengatasinya antara lain:

- Menyikapi belum adanya peraturan pemerintah mengenai peraturan pelaksanaan atas perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006, dinas secara intensif melakukan konsultasi dengan Kementerian Dalam Negeri terhadap berbagai permasalahan yang seringkali menimbulkan penafsiran berbeda dari para pegawai. Meskipun upaya tersebut sifatnya tidak terlalu signifikan, namun pegawai memiliki pemahaman yang sama terhadap kebijakan yang secara teknis dapat dikatakan kurang lagi sesuai dengan ketentuan.
- Untuk mengurangi beban masyarakat yang disebabkan pelayanan sebagian besar terpusat di kabupaten, dinas lebih meningkatkan pelayanan secara langsung di kecamatan dan desa, semula pelayanan keliling dilaksanakan satu kali dalam satu minggu, saat ini dinas menambah volume pelayanan keliling menjadi tiga kali dalam setiap minggunya.
- Untuk mengatasi kekurangan pegawai, dinas mengoptimalkan pembagian tugas dalam pekerjaan bagi para pegawai yang diperlukan untuk mendukung implementasi kebijakan dan pelayanan secara bersamaan, sehingga kelancaran proses pelayanan publik yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil tetap terjaga dengan baik. Selain itu, perlu upaya intensif dari dinas untuk mengajukan penambahan pegawai kepada pengambil kebijakan terkait

Implementasi kebijakan administrasi kependudukan merupakan suatu proses yang sistematis, artinya terdiri dari berbagai aspek atau dimensi, sehingga ketika ada salah satu yang mengalami hambatan dan tidak segera diatasi, maka sedikit banyak akan mengganggu terhadap proses implementasi dan pelayanan.

Sehingga dengan demikian hal tersebut perlu mendapat perhatian yang maksimal dari dinas sebagai instansi yang bertanggungjawab dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan di kabupaten.

## 4. SIMPULAN

Implementasi kebijakan administrasi kependudukan pada prinsipnya sudah cukup baik, meskipun demikian, terdapat beberapa hal yang dianggap masih kurang, terutama menurut penilaian informan seperti kecepatan dan ketepatan pelayanan, jumlah pegawai yang kurang memadai, respon pegawai terhadap keinginan masyarakat dan kemampuan membantu permasalahan atau kesulitan yang dihadapi masyarakat. Hal tersebut, memberikan gambaran bahwa dari keenam variabel yang menjadi instrumen penelitian, variabel karakteristik pelaksana dan disposisi perlu lebih mendapat perhatian dari dinas. Beberapa hambatan yang terjadi dalam implementasi kebijakan administrasi kependudukan yang berorientasi pada pelayanan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis antara lain belum adanya peraturan pelaksanaan dari perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006, prosedur belum menggambarkan mekanisme teknis pelaksanaan kegiatan, keterbatasan jumlah pegawai dan belum adanya pemahaman yang sama dari pegawai terutama dalam menghadapi permasalahan yang belum memiliki aturan baku serta implementasi kebijakan dan pelayanan masih tersentralisir atau terpusat di dinas. Upaya yang dapat dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis dalam mengatasi hambatan yang terjadi antara lain melakukan pembagian tugas yang optimal bagi para pegawai, intensif melakukan komunikasi dan konsultasi dengan Kementerian Dalam Negeri dan melakukan pelayanan yang mendekati ke masyarakat melalui pelayanan keliling (*on the spot*) ke kecamatan atau desa.

## 5. DAFTAR PUSTAKA

Agustino, Leo. 2008 . *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta.

- Emzir. 2014. *Metode Penelitian Kualitatif, Analisis Data*. Jakarta : PT. Rajawali Grafindo Perkasa.
- Mulyadi, Dedi. 2016. *Administrasi Publik Untuk Pelayanan Publik*. Bandung : Alfabeta.
- Nawawi, Ismail. 2009. *Public Policy. Analisis, Strategis Advokasi Teori dan Praktek*. Surabaya : PMN
- Pasolong, Harbani. 2010. *Kepemimpinan Birokrasi*. Bandung : Alfabeta
- Rewansyah, Asmawi. 2011. *Kepemimpinan Dalam Pelayanan Publik*. Jakarta : STIA-LAN
- Subarsono. 2013. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Tangkilisan, Hassel Nogi. (2003). *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta : YPAPI
- Wahab, Solichin Abdul. 2014. *Analisis Kebijakan*. Jakarta : Bumi Aksara
- Winarno, Budi. (2012). *Kebijakan Publik. Teori, Proses dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS.

