

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENERBITAN KARTU KELUARGA DAN KTP DI UPTD DUKCAPIL KECAMATAN AIR SALEK KABUPATEN BANYUASIN

Mundikan¹, Wim Syarifudin², Devry Hernawan Surya Negara³, Samsudin⁴, Syahril Siddik⁵

^{1),2),3),4),5)} Mahasiswa pada Program Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas
Sjakhyakirti Palembang

Email: mundikan@gmail.com¹, wimalfin@gmail.com², vryhernawansuryanegara@gmail.com³,
shiscaptik@gmail.com⁴, arialsyah83@gmail.com⁵

ABSTRACT

This type of research was a qualitative approach with a descriptive analysis method, with locations This research was conducted in UPTD Dukcapil, Air Salek District, Banyuasin Regency. Data was collected through interviews with 4 sources, namely the Head of the UPTD Population and Civil Registry, the Air Salek Sub-district Head, the Registrar and the Dukcapil UPTD data verifier, the Village Head and staff in the Air Salek District. Techniques Data validity with credibility standards. Data analysis techniques were data reduction, data presentation, verification. Based on the results of the study, several things were found, namely: (1) Implementation of the Policy for Issuing Family Cards (KK) and Identity Cards (KTP) at UPTD Dukcapil, Air Salek District, Banyuasin Regency, has implemented policies for issuing Family Cards and Identity Cards, (2) The socio-economic environment, and policy politics, have not contributed significantly to the successful implementation of the KK and KTP issuance policies in Banyuasin Regency, (3) In the event that the disposition/attitude of the implementor does not yet have a firm attitude to implement the policy in accordance with the stated policy objectives, (4) The implementation of the KK and KTP policies in the UPTD Dukcapil, Air Salek District, Banyuasin Regency was the indecisiveness of the attitude of the Implementor from the top leadership level of District to the implementer of District, to implement policies in accordance with predetermined policy objectives. Things that needed to be done by UPTD Dukcapil, Air Salek District, Banyuasin Regency, were to increase understanding of policy implementers, policies must have firmness and consistency, special authority over policy implementers so that in implementing policies so that they could run effectively. Qualified personnel/apparatus resources in realizing the work.

Keywords: Policy Implementation, Family Card, KTP, UPTD Air Salek

ABSTRAK

Jenis Penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan metode analisis deskriptif, dengan lokasi Penelitian ini diadakan di UPTD Dukcapil Kecamatan Air Salek Kabupaten Banyuasin. Pengumpulan data melalui wawancara kepada 4 narasumber, yaitu Kepala UPTD Kependudukan dan Catatan Sipil, Camat Air Salek, Petugas Register dan verifikator data UPTD Dukcapil, Kepala Desa beserta staf di Kecamatan Air Salek. Teknik Keabsahan data dengan standar kredibilitas. Teknik analisis data reduksi data, penyajian data, verifikasi. Berdasarkan hasil penelitian maka diketahui beberapa hal yaitu: (1) Implementasi Kebijakan Penerbitan Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) di UPTD Dukcapil Kecamatan Air Salek Kabupaten Banyuasin sudah mengimplementasikan kebijakan penyelenggaraan penerbitan Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk, (2) Lingkungan sosial ekonomi, dan politik kebijakan, belum memberikan kontribusi yang berarti terhadap keberhasilan implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP di Kabupaten Banyuasin, (3) Dalam hal disposisi/ sikap implementor belum memiliki sikap yang tegas untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan kebijakan yang telah ditentukan, (4) Implementasi kebijakan KK dan KTP di UPTD Dukcapil Kecamatan Air Salek Kabupaten Banyuasin ini adalah ketidak-tegasan sikap

Implementor dari tingkat pimpinan puncak (Camat) sampai pelaksana (Staf dan jajarannya), untuk mengimplementasikan kebijakan sesuai dengan tujuan kebijakan yang telah ditentukan. Hal-hal yang perlu dilakukan UPTD Dukcapil Kecamatan Air Salek Kabupaten Banyuasin peninggkatan pemahaman implemator kebijakan, kebijakan harus memiliki ketegasan dan konsistensi, kewenangan khusus terhadap para aparatur implementor kebijakan agar dalam melak.sanakan kebijakan agar dapat berjalan secara efektif. Personil/sumber daya aparatur yang berkualitas dalam merealisasikan pekerjaan.

Kata Kunci: *Implementasi Kebijakan, Kartu Keluarga, KTP, UPTD Air Salek*

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Penelitian

Implementasi kebjakan penerbitan Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk yang merupakan program kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Banyuasin Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Daerah Kabupaten Banyuasin dan Peraturan Bupati Banyuasin Nomor 80 Tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Kecamatan di Kabupaten Banyuasin.

Sehubungan dengan hal yang telah dikemukakan di atas, Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 dinyatakan dalam Administrasi Kependudukan adalah: “Setiap penduduk diwajibkan melakukan pelaporan atas dirinya kepada aparat desa/kelurahan baik sebagai akibat terjadinya mobilitas penduduk berupa perpindahan alamat maupun karena perubahan status kewarganegaraan, perkawinan, meninggal, dan lain-lain” (Undang-Undang No.23 Tahun 2006).

Dengan demikian jelaslah bahwa setiap warga negara diwajibkan melaporkan semua kejadian ataupun peristiwa yang terjadi baik menyangkut dirinya maupun yang menyangkut keluarga dan orang lain (mobilitas penduduk). Untuk itu, dalam rangka mempermudah pembinaan, penertiban dan pengawasan serta memperlancar penyelenggaraan implementasi kebijakan penerbitan Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP), maka pemerintah Kabupaten Banyuasin telah mengeluarkan kebijakan dengan menetapkan Peraturan Bupati Kabupaten Banyuasin No. 80 Tahun 2008 Tentang Tupoksi dan SOTK Kecamatan yang menyangkut syarat-syarat pembuatan Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Akte Kelahiran. Namun, dalam realitanya menunjukkan bahwa masih ada di antara warga masyarakat di Kabupaten Banyuasin yang status kependudukannya sudah terdaftar di Desa dan telah masuk dalam daftar Kartu Keluarga, Kartu Tanda

Penduduk dan sudah memenuhi syarat tetapi belum memiliki KK/ KTP. Hal ini sangat mempengaruhi akurasi data kependudukan pada laporan bulanan.

Mencermati realitas tersebut di atas, di mana penduduk merasa bahwa implementasi kebijakan penerbitan Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk pada instansi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kabupaten Banyuasin belum dilaksanakan sebagaimana yang diharapkan, yang menyangkut tentang standar dan tujuan, sumber daya, karakteristik organisasi, komunikasi antara organisasi, sikap pelaksana dan lingkungan ekonomi sosial dan politik, sehingga menimbulkan pertanyaan bagaimana implementasi kebijakan penerbitan Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP) di Kabupaten Banyuasin.

B. KAJIAN PUSTAKA,

1.1. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai dicapainya hasil kebijakan. Jones (1984:293-297) memberikan batasan *policy implementation* sebagai suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program, pilar dari penerapan program ini adalah: 1) organisasi; 2) implementasi; 3) penerapan. Selanjutnya

Howlett & Ramesh, (1995:14-15), menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta, baik secara individu maupun kolektif, dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan dalam kebijakan. Sementara itu Nugroho (2009:494) mengemukakan bahwa “Proses implementasi kebijakan merupakan kegiatan penjabaran suatu rumusan kebijakan yang bersifat makro (abstrak) menjadi tindakan yang bersifat mikro (kongkrit).

Aktivitas implementasi kebijakan pada dasarnya bersifat kompleks karena sangat ditentukan oleh berbagai faktor baik secara internal maupun secara eksternal. Van Meter dan Van Vorn (1975:46) (dalam Wibawa, 1994:19-21) memformulasikan 6 faktor yang mempengaruhi proses dan penampilan implementasi kebijakan. Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation* (1975). Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini

mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, variable-variabel tersebut yaitu: (1) Standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan, (2) Sumber daya kebijakan, (3) Karakteristik organisasi pelaksana, (4) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, (5) Disposisi/ Sikap para pelaksana, (6) Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

1.2. Administrasi Kependudukan

Administrasi kependudukan menurut Haryanto (2004:7) diartikan sebagai rangkaian kegiatan untuk penataan dan penerbitan dalam penerbitan dokumen dan penyediaan data penduduk yang dijalani melalui :

- a. Pendaftaran Penduduk : Kartu identitas dan dokumen kependudukan seperti Kartu Keluarga, Kartu tanda Penduduk atau KTP, surat nikah, akta-akta atau dokumen kependudukan lainnya.
- b. Pencatatan sipil.
- c. Pengelolaan Informasi kependudukan dan pendayagunaan hasilnya dalam rangka pelayanan kepada masyarakat.

C. METODE PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Kualitatif dengan metode analisis deskriptif sebagaimana dijelaskan Locke, Spriduso dan Silferman dalam Cresweel (1994:147) bahwa : *“Qualitative research is interpretative research. As such, the biases, values and judgment of the researches become stated explicitly in the research report. Such openness is considered to be useful and positive.”*

Dalam penelitian ini peneliti memfokuskan pada pengamatan jalannya implementasi kebijakan penerbitan Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk di UPTD Dukcapil Kecamatan Air Salek Kabupaten Banyuasin. Peneliti ingin menggambarkan bagaimana kondisi implementasi kebijakan penerbitan Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk di UPTD Dukcapil Kecamatan Air Salek Kabupaten Banyuasin.

Penentuan *informants* dilakukan menurut tujuan tertentu, artinya, hanya dipilih informan yang memenuhi syarat *rich cases* Tujuan terpilihnya *rich cases* ini adalah untuk mendapatkan kasus-kasus yang kaya dengan informasi dan memilih orang yang memungkinkan peneliti mempelajari isu sentral. Informan dalam penelitian ini adalah Kepala UPTD

Kependudukan dan Catatan Sipil, Camat Air Salek di Kabupaten Banyuasin, Petugas Register dan Verifikasi data UPTD Dukcapil, dan Kepala Desa beserta Staf di Kecamatan Air Salek.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini ,yaitu reduksi data, penyajian data, menarik kesimpulan dan verifikasi merupakan pemahaman atas informasi kemudian mencari makna dari catatan mengenai keteraturan, pola-pola, penjelasan, konfigurasi-konfigurasi, alur sebab akibat serta proposisi.

Lokasi penelitian ini diadakan di UPTD Dukcapil Kecamatan Air Salek Kabupaten Banyuasin dengan waktu penelitian selama 6 bulan dimulai pada Bulan Februari 2021 sampai dengan Bulan Juli 2021

D.HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Pembahasan Tentang Implementasi Kebijakan Penerbitan KK dan KTP di UPTD Dukcapil Kecamatan Air Salek Kabupaten Banyuasin

Implementasi Kebijakan Penerbitan KK dan KTP di UPTD Dukcapil Kecamatan Air Salek Kabupaten Banyuasin menyangkut standar dan tujuan kebijakan, sumber daya kebijakan, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi organisasi pelaksana, sikap

pelaksana kebijakan, serta lingkungan sosial ekonomi dan politik, sebagaimana dikemukakan oleh (Van Meter dan Van Horn 1975:462-474) bekerja secara stimulan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu tujuan implementasi kebijakan. Oleh karena itu, pendekatan yang ideal adalah dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan membahas semua implementasi kebijakan tersebut sekaligus. Apakah Implementasi Kebijakan Penerbitan KK dan KTP di UPTD Dukcapil Kecamatan Air Salek Kabupaten Banyuasin cukup tepat dan mampu mengatasi berbagai permasalahan yang berkaitan dengan penyelenggaraan implementasi tersebut. Apakah kebijakan tersebut mampu mewujudkan tujuan untuk implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP sesuai dengan Peraturan Bupati serta Undang-undang yang berlaku. Jumlah penduduk di UPTD Dukcapil Kecamatan Air Salek sebagaimana pada tabel berikut:

Tabel 1

Jumlah Penduduk di UPTD Dukcapil Kecamatan Air Salek Tahun 2020

No	Nama Desa	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1	Desa Upang	1.349	1.337	2.686
2	Desa Upang Marga	1.242	1.242	2.484
3	Desa Sri Mulyo	2.003	1.801	3.804
4	Desa Sri Katon	1.476	1.406	2.882
5	Desa Sido Harjo	1.417	1.293	2.710

6	Desa Saleh Makmur	717	644	1.361
7	Desa Saleh Agung	1.336	1.318	2.654
8	Desa Saleh Mukti	1.379	1.298	2.677
9	Desa Bintaran	1.359	1.234	2.593
10	Desa Saleh Mulya	953	896	1.849
11	Desa Saleh Jaya	1.542	1.432	2.974
12	Desa Enggal Rejo	1.311	1.299	2.610
13	Desa Damar Wulan	1.233	1.153	2.386
14	Desa Air Solok Batu	456	389	845
Jumlah Total		17.773	16.742	34.515

1.2. Analisis Standar dan Tujuan Kebijakan dalam Implementasi Kebijakan Penerbitan KK dan KTP

Suatu kebijakan harus menegaskan standar dan tujuan tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan. Hal ini penting dilakukan karena kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian tujuan. Untuk mengetahui peran tujuan kebijakan terhadap efektivitas implementasi kebijakan Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk digunakan indikator sebagai berikut:

Kejelasan dan Kondisi Tujuan Kebijakan

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa kurangnya pemahaman mereka, karena pada umumnya hanya mengetahui dari atasan langsung pada waktu apel pagi,

sedangkan mengenai teknis operasionalnya tidak mendapatkan penjelasan yang memadai. Sejalan dengan pendapat tersebut diatas, aparatur di lapangan, pengarahan teknis hanya dilakukan dalam rapat teknis yang rata-rata hanya diikuti oleh kepala bagian sebagian, sementara para pelaksana di tingkat bawah tidak diikutsertakan dalam rapat teknis tersebut. Para aparatur di lapangan dalam menjalankan kebijakan KK dan KTP hanya semata-mata melaksanakan kegiatan, misalnya kegiatan pelayanan, implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP berdasarkan intruksi semata-mata. Para aparatur tidak memiliki inisiatif untuk mencari tahu lebih banyak tentang tujuan dan saranan dari implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP, sehingga pantaslah isi dan tujuan dari implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP di Kabupaten Banyuasin dapat dipahami oleh para aparatur pada level pelaksanaan di lapangan.

Kejelasan dan Konsistensi Pengawasan

Berdasarkan hasil penelitian bahwa kejelasan dan konsistensi pengawasan terhadap implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP di Kabupaten Banyuasin belum berjalan efektif, hal tersebut disebutkan oleh belum optimalnya

perangkat hukum dalam melaksanakan kewenangannya sehingga banyak persyaratan administratif yang diabaikan oleh aparat pelaksana di lapangan serta lemahnya sistem pengawasan yang meliputi pengawasan internal, pengawasan eksternal, pengawasan fungsional, pengawasan politik dan pengawasan masyarakat. Oleh karena itu, untuk meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Banyuasin seharusnya segera dibentuk tim pengawas daerah sebagai konsekuensi dari pembentukan komisi pengawas. Komisi pengawas selayaknya dibentuk dengan keanggotaan yang terdiri dari pemerintah dan anggota masyarakat sehingga tercipta objektivitas.

1.3. Analisis Sumber daya Kebijakan dalam Implementasi Kebijakan Penerbitan KK dan KTP

Salah satu faktor penyebab tidak tercapainya tujuan kebijakan adalah terbatasnya sumber baik tenaga maupun materil dan waktu sehingga dampak yang diinginkan tidak tercapai. Untuk menjelaskan sumber daya kebijakan terhadap efektifitas implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP, maka kajian sumber kebijakan akan meliputi personil atau staf pelaksana, pelimpahan,

informasi atau data, dana operasional dan fasilitas pendukung yang berhubungan satu sama lainnya, dimana kegagalan atau lemahnya satu aspek akan mempengaruhi aspek yang antara lain:

1. Personil / Sumberdaya Aparatur

Berdasarkan penelitian dapat diketahui bahwa dilihat dari kemampuan personil terutama penguasaan peraturan perundang-undangan terkait, terdapat kecenderungan bahwa personil yang ada kurang memahami peraturan perundang-undangan. Pada hal pelimpahan urusan di daerah seperti dalam implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP merupakan satu sistem dalam konteks penyelenggaraan urusan pemerintahan umum.

Ketergantungan pada petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan sebagai *standard operation procedure* tampak dari kecenderungan petugas, sehingga bersifat kaku. Kurangnya profesionalisme aparat petugas di lapangan baik dari aspek manajerial, teknis dan administrative dalam mengimbangi urusan implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP dan perkembangan penduduk yang menyebar cukup luas, dan aparat kurang dapat beradaptasi dengan perkembangan teknologi, dalam mendukung penciptaan kondisi kerja yang kompetitif, serta suasana yang kondusif dalam

mempercepat implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP. Akan sulit tercapai dalam implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP tersebut.

2. Kewenangan Pengambilan Keputusan

Berdasarkan hasil penelitian tampak bahwa kewenangan yang dimiliki para pelaksana pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, instansi terkait, Kecamatan, Desa, RT/RW memang sangat terbatas pada urusan administrative, namun sebagian pelayanan, pembinaan dan koordinasi tetap menjadi tanggung jawab Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Kenyataan di atas disebabkan oleh kebijakan yang ada belum secara tegas mengatur pembagian kewenangan dan mekanisme koordinasi yang harus dijalankan oleh instansi terkait dalam implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP.

Kondisi tersebut relevan dengan pendapat para pelaksana di lingkungan Pemerintah Kabupaten Banyuasin bahwa salah satu kendala utama dalam implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP adalah belum optimalnya perangkat hukum untuk dilaksanakan, khususnya yang berkaitan dengan pengaturan mekanisme kerja yang dimiliki

oleh pihak yang terlibat dengan kebijakan KK dan KTP tersebut. Dampak ketidakjelasan pembagian kewenangan dan mekanisme koordinasi yang harus dijalankan oleh pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP dilapangan mengakibatkan adanya tarik-menarik kepentingan antara unit yang dilimpahkan dengan UPTD Dukcapil sebagai implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP.

3. Ketersediaan Informasi dan Data

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa intensitas informasi dan komunikasi antara Dinas dan Instansi terkait serta antara atasan dan bawahan dalam organisasi masih sangat terbatas, komunikasi yang sifatnya rutin dan teragendakan belum sepenuhnya berjalan dengan baik dilakukan selama 3–6 bulan sekali. Terbatasnya intensitas informasi dan komunikasi antara atasan dan bawahan dalam organisasi pelaksana mengakibatkan pemahaman para pelaksana kurang terhadap apa yang harus dikerjakan dalam implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP, serta mempersulit pelaksana di lapangan untuk menerjemahkan bagaimana kebijakan harus dilakukan.

4. Dukungan Fasilitas

Berdasarkan hasil penelitian bahwa salah satu penyebab belum efektifnya

implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP adalah terbatasnya dukungan sumber daya kebijakan baik menyangkut aparatur atau personil, wewenang, dana, maupun dukungan fasilitas sehingga aspek-aspek tersebut perlu mendapat perhatian dari pemerintah pada khususnya.

1.4. Karakteristik Organisasi Pelaksana

Suatu kebijakan yang telah ditetapkan untuk selanjutnya dilaksanakan memerlukan organisasi pelaksana, sebab dengan organisasi itulah kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung diberikan guna menerjemahkan konteks implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP. Untuk menjelaskan karakteristik organisasi pelaksana kebijakan terhadap efektivitas implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP di Kabupaten Banyuasin dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) Struktur Organisasi Pelaksana

Berkaitan dengan hasil penelitian bahwa pengaruh struktur organisasi dan tata kerja terhadap implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP ternyata berkaitan dengan adanya tumpang tindih kewenangan antara para pelaksana kebijakan, sehingga dalam operasionalnya UPTD Dukcapil dan instansi terkait relatif hanya melaksanakan fungsi koordinasi. Oleh karena itu, penataan kembali urusan

baik aspek personil, perlengkapan dan implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP akan jauh lebih baik dilakukan untuk mendukung pencapaian sasaran dan tujuan kebijakan.

2) Pembagian Tugas

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa justru instansi terkait yang lebih dominan dalam implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP terutama pada tahap implementasi penyelenggaraan.

3) Mekanisme Penyelenggaraan

Berdasarkan hasil penelitian tampak bahwa mekanisme kerja yang terjadi justru kurang mendorong fungsi pemerintah Kecamatan dalam implementasi kebijakan KK dan KTP, dimana peran Kecamatan sebagai penyelenggara kegiatan kebijakan yang dilakukan, sedangkan Dinas, dalam hal ini UPTD Dukcapil hanya sebagai koordinator dari implementasi kebijakan KK dan KTP. Dengan demikian lemahnya mekanisme penyelenggaraan implementasi kebijakan KK dan KTP terhadap efektivitas implementasi kebijakan penyelenggaraan administrasi kependudukan dapat diketahui dari mekanisme penyelenggaraan yang masih tumpang tindih, bahkan terbatasnya laporan terhadap sejumlah kegiatan yang dilakukan oleh dinas maupun instansi terkait di daerah.

4) Interaksi Antar Instansi

Berdasarkan penelitian bahwa lemahnya interaksi antara instansi yang terlibat dalam penerapan kebijakan lebih disebabkan karena komunikasi yang kurang terbuka antara para pelaksana dengan atasan tertentu seperti masih kuatnya egosektoral dan dominasi instansi terkait dalam penyelenggaraan implementasi kebijakan tersebut.

5) Pengawasan dan sanksi

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa dalam implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP pengawasan yang ada baik langsung maupun fungsional belum berjalan secara efektif. Hal ini sesuai keterangan dari Kepala UPTD Dukcapil Kecamatan Air Salek bahwa dalam rangka pengawasan dan pengendalian implementasi kebijakan implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP pengawasan yang ada belum bersifat intens, dinas/instansi terkait masih jarang, bahkan jarang dilaksanakan, terkadang 3–6 bulan sekali dalam 1 tahun. Secara internal, keadaan ini sesuai dengan hasil wawancara informasi dari Staf UPTD Dukcapil Kecamatan Air Salek Kabupaten Banyuasin bahwa Penyelenggaraan Kebijakan Kependudukan khususnya pengawasan belum dilaksanakan dengan baik sehingga penyalahgunaan wewenang,

kurangnya motivai diri serta kecenderungan membiarkan kesalahan di tingkat bawah belum dibarengi oleh tindakan/sanksi apapun.

1.5. Komunikasi Antar Organisasi Pelaksana

Dalam penelitian ini komunikasi dimaksud adalah komunikasi berjenjang yaitu antara atasan langsung dengan bawahan (staf), yaitu Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Banyuasin memberikan wewenang dan arahan kepada Kepala UPTD Dukcapil beserta perangkat di bawahnya yang secara berjenjang menyampaikan pengiriman informasi berupa perintah dan arahan pelaksanaan program kepada personil pelaksana dalam implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP yang dilimpahkan dengan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi baik secara vertikal maupun horizontal sesuai tugas pokoknya masing-masing.

Dari uraian di atas, untuk menjelaskan pengaruh komunikasi interorganisasi dan kegiatan pelaksanaan implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP, adalah sebagai berikut:

1) Kejelasan Penyampaian Petunjuk

Berdasarkan penelitian bahwa, untuk menjamin suatu kebijakan agar dapat

diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk pelaksana (Juklak) tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga isi dari komunikasi tersebut harus jelas. Seringkali instruksi yang diteruskan pada implementor bersifat kabur dan umum serta tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program harus dilaksanakan. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan dalam implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah, bahkan mungkin bertentangan dengan tujuan kebijakan.

2) Ketepatan Komunikasi

Berdasarkan hasil penelitian bahwa komunikasi yang terjadi antara instansi terkait dengan bawahan atau para pelaksana belum terlihat intens kecuali laporan yang bersifat bulanan dan triwulan, sedangkan komunikasi yang sifatnya rutin dan teragenda belum terlihat dengan baik. Ketidaktepatan komunikasi kepada para pelaksana tampak dari bawahan bekerja apa adanya yang penting tidak melangkahi wewenang yang diberikan. Dengan gambaran di atas tentunya bawahan dalam melaksanakan tugas hanya berorientasi pada Tupoksi, pada hal tanggung jawab dalam implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP tidak saja menjadi tanggung

jawab satu instansi, tetapi tanggung jawab semua pihak.

3) Konsistensi Para pelaksana

Berdasarkan penelitian bahwa inkonsistensi para pelaksana disebabkan oleh pertama, timbulnya beberapa persepsi dari pelaksana dalam implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP. Dimana di satu pihak masih ada yang memandang kebijakan tersebut menjadi tanggung jawab instansi terkait, dalam hal ini Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, yang berarti masih sama dengan sebelum diberlakukannya kebijakan, padahal keberhasilan implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP merupakan tanggungjawab bersama instansi terkait sehingga berjalan sebagaimana yang diharapkan berdasarkan kebijakan yang telah ditetapkan.

4) Intensitas Koordinasi Antar Instansi Pelaksana

Berdasarkan hasil penelitian bahwa kurangnya koordinasi antar instansi pelaksana yang teragendakan secara rinci terhadap efektifitas implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP menyulitkan bagi para pelaksana dalam mengetahui dan mengevaluasi kinerja masing-masing unit organisasi dan mengantisipasi permasalahan yang mungkin timbul. Dalam konteks ini peran pemerintah daerah saling menguatkan,

sehingga tidak mungkin saling mengesampingkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

5) Intensitas Komunikasi

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa intensitas komunikasi antara atasan dan bawahan maupun dengan instansi terkait masih sangat terbatas, komunikasi yang sifatnya rutin dan teragenda belum berjalan dengan baik. Pengaruh terbatasnya intensitas komunikasi antara atasan dan bawahan dalam organisasi pelaksana mengakibatkan pemahaman para pelaksana menjadi kurang jelas terhadap apa yang harus dikerjakan, dan mempersulit pelaksana untuk menerjemahkan bagaimana kebijakan seharusnya dicapai.

6) Intensitas Pelaksanaan Perintah dan Petunjuk

Berdasarkan hasil penelitian bahwa personil bagian yang mendapat pelimpahan kewenangan harus patuh dan tunduk pada petunjuk-petunjuk instansi induk, yang berarti pada pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Kurangnya aturan dan petunjuk pelaksanaan secara teknis dari pimpinan pada bawahan sangat berpengaruh pada intensitas pelaksana untuk melaksanakan tugasnya. Intensitas pelaksanaan perintah dan petunjuk dari pemerintah pada

pelaksana dalam mewujudkan kebijakan antara lain diketahui melalui laporan rutin bulanan dan triwulan yang menyangkut perkembangan implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.

Dari keenam indikator di atas dalam menjelaskan peran faktor komunikasi terhadap efektivitas implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP disimpulkan bahwa proses komunikasi masih lamban, serta belum mendukung pelaksanaan kebijakan yang ada karena penyampaian informasi belum dilakukan secara baik, dari sisi pemerintah daerah. Penyampaian informasi dari UPTD Dukcapil kepada Kepala UPTD kurang jelas serta koordinasi antar instansi terkait belum berjalan efektif disebabkan oleh berbagai kendala, antara lain rendahnya kesadaran untuk berkoordinasi disebabkan ego sektoral lembaga terkait, belum adanya kesepakatan yang mengikat antara pihak-pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP maupun rendahnya komitmen pihak-pihak yang terkait untuk mencapai tujuan kebijakan.

1.6. Disposisi / Sikap Implementor

Sikap para pelaksana adalah komitmen untuk melaksanakan kegiatan

sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan. Sikap para pelaksana kebijakan dipengaruhi oleh kondisi, arah respon pelaksana terhadap implementasi program dan intensitas respon mereka terhadap kebijakan, serta kepekaan pelaksana atas dukungan pemerintah yang menguasai sumber kewenangan hukum dan keuangan dari unit kerja yang bersangkutan. Dari uraian di atas maka faktor pelaksana sangat mempengaruhi kinerja kebijakan, sehingga diuntut memiliki loyalitas, keahlian, dedikasi dan pemahaman terhadap tujuan kebijakan. Pengaruh dari sikap pelaksana dalam implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP pada UPTD Dukcapil Kecamatan Air Salek Kabupaten Banyuasin dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) Tanggungjawab Dalam Pelaksanaan Tugas

Berdasarkan hasil penelitian bahwa lemahnya tanggung jawab para pelaksana dalam implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP mengakibatkan tujuan yang ingin dicapai belum optimal. Hal ini disebabkan oleh sistem pertanggungjawaban dalam implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP sebagai salah satu indikator kinerja belum jelas. Terbatasnya *standar operation procedure* bagi pelaksana di tingkat KeKepala UPTD dan.

2) Dukungan Pelaksana Terhadap Tujuan Kebijakan

Berdasarkan hasil penelitian bahwa secara umum dalam implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP tampaknya kurang mendapatkan respon positif dari instansi terkait yang pada awalnya terlibat dalam tahap persiapan. Hal ini dibuktikan melalui rendahnya komitmen instansi terkait dalam pelaporan, selain terbatasnya sumber dana dan kewenangan sehingga dalam prakteknya para pelaksana sangat bergantung pada instansi terkait. Dampak dari rendahnya komitmen dinas/instansi terkait untuk melimpahkan kewenangan dalam penyelenggaraan implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP secara penuh mengakibatkan kinerja UPTD Dukcapil Kecamatan Air Salek belum optimal dalam menunjang kelancaran implementasi kebijakan tersebut.

E. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan pada bagian terdahulu dapat disimpulkan bahwa

1. Implementasi Kebijakan Penerbitan Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) di UPTD Dukcapil Kecamatan Air Salek Kabupaten Banyuasin sudah mengimplementasikan kebijakan penyelenggaraan penerbitan Kartu Keluarga dan Kartu Tanda

Penduduk. Namun secara empirik belum sepenuhnya berjalan dengan efektif, sehingga kebijakan tersebut belum memberikan dampak yang signifikan terhadap *output* kebijakan, yaitu melaksanakan implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP sebagai data base dalam perencanaan pembangunan yang diperuntukan bagi kepentingan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2. Penelitian ini juga mengungkapkan bahwa standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi pelaksana, disposisi/sikap pelaksana, lingkungan sosial ekonomi, dan politik kebijakan, belum memberikan kontribusi yang berarti terhadap keberhasilan implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP di Kabupaten Banyuasin.
3. Dalam hal disposisi/ sikap implementor belum memiliki sikap yang tegas untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan kebijakan yang telah ditentukan. Struktur birokrasi organisasi implementor kebijakan telah memiliki standar operasional pelaksanaan (SOP), namun dalam tataran praktis belum

dilaksanakan sepenuhnya. Kondisi ekonomi, sosial dan politik sebagai bagian dari lingkungan kebijakan di Kabupaten Banyuasin kurang optimal dalam mendukung terhadap implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP. Hal itu ditandai dengan kurang adanya kontrol dari badan legislatif dalam penyelenggaraan implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP tersebut. Pelaksanaan komunikasi antara organisasi implementor kebijakan belum memberikan kontribusi yang memadai terhadap implementasi kebijakan, karena komunikasi dan koordinasi antara implementor belum berjalan dengan optimal. Disamping itu, standar dan tujuan kebijakan belum dilaksanakan sepenuhnya oleh implementor kebijakan.

4. Implementasi kebijakan KK dan KTP di UPTD Dukcapil Kecamatan Air Salek Kabupaten Banyuasin ini adalah ketidak-tegasan sikap Implementor dari tingkat pimpinan puncak (Camat) sampai pelaksana (Staf dan jajarannya), untuk mengimplementasikan kebijakan sesuai dengan tujuan kebijakan yang telah ditentukan. Oleh karena itu dengan adanya ketegasan sikap implementor dari mulai pendataan

sampai kepada implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP akan sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan kependudukan tersebut.

2. Saran

1. Guna optimalisasi penyelenggaraan implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP, maka tujuan kebijakan harus memiliki ketegasan dan konsistensi dalam sikap implementor sebagai salah satu faktor yang turut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan KK dan KTP di Kabupaten Banyuasin.
2. Perlu peningkatan pemahaman implementor Kebijakan terhadap tujuan kebijakan; Perlu pembinaan mental sumber daya aparatur implementor kebijakan penerbitan KK dan KTP dengan ketegasan yang bersumberkan kepada peraturan yang telah ditetapkan; Perlu diterapkan teknologi tepat guna secara menyeluruh kepada instansi terkait dalam menunjang implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP. Perlu dilakukan intensitas komunikasi dan koordinasi baik antara pengambil kebijakan dengan implementor instansi terkait maupun dengan masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan;
3. Perlu diberikan kewenangan khusus terhadap para aparatur implementor kebijakan agar dalam melaksanakan kebijakan agar dapat berjalan secara efektif; Perlu ketegasan sikap para aparat pelaksana kebijakan sesuai dengan aturan yang berlaku; Para aparat pelaksana kebijakan harus konsisten terhadap tujuan implementasi kebijakan penerbitan KK dan KTP di UPTD Dukcapil Kecamatan Air Salek Kabupaten Banyuasin untuk mendukung program kebijakan pemerintah dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat.
4. Agar tercapainya tujuan kebijakan sehingga dampak yang diinginkan bisa tercapai dan diperlukannya personil/sumber daya aparatur yang berkualitas dalam merealisasikan pekerjaan yang sudah ditetapkan dalam Implementasi Kebijakan penerbitan KK dan KTP.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, 2002. *Teori Pelayanan Publik*, Jakarta: Pt. Gramedia.
- Barata, Atep Adya, 2003. *Dasar-Dasar Pelayanan Prima*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, Gramedia.
- Creswell, Jhon W, 1994. *Research Design: Qualitative & Quantitative Approaches*, London, New Delhi: Sage Publications.
- Davis, Kaith & Jhon W. Newstrom, 1996, *Human Behavior at Work: Organizational Behavior*, 7th Edition. USA: McGraw-Hill Inc.
- Dwiyanto, Agus, 2002, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Dye, Thomas R., 1981, *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Grindle, M.S. & Jhon W. Thomas, 1980b, *Politik and policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gana, 1999, *Metode Penelitian Pendekatan Kualitatif*. Bandung: Primaco Akademika.
- Hakim, Lukman, 1995. *Manajemen Pelayanan Publik*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Irfan Islami, 2000. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jones, Charles O., 1984, *Pengantar Kebijakan Publik* (Terjemahan). Jakarta: P.T. Raja Grafindo Persada.
- Lewis, J. and R. Flynn, 1978, *The Implementation of Urban and Regional Planning Policies: Final Report of A Feasibility Study for Department of the Environment*, London.
- Nugroho, Riant, 2009, *Public Policy* (Edisi Revisi), Jakarta: P.T. Elex Media Komputindo.
- Presman, J.L. & Aaron Wildavsky, 1978, *Implementation: How Great Expectation in Washington are Dashed in Oakland*. London: California.
- Ratminto, 2005, *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Ripley, R.B., 1984, *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Nelson – Hall Publishers.
- Suprijadi, Anwar 2004. *Kebijakan Peningkatan Kompetensi Aparatur Dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan*, Disampaikan pada Peserta Diklatpim Tingkat II Angkatan XIII Kls.A dan B, Tanggal 19 Juli 2004. di Jakarta.
- Suryaningrat. Bayu 1989. *Perumusan Kebijakan dan Koordinasi Pembangunan di Indonesia*: Jakarta: Bina Aksara.
- Sutarto, 1989. *Organisasi Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*, CV. Haji Mas Agung, Jakarta.
- Supriyana, Tjahyana, 1992., *Sistem Administrasi Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Van Meter, Donald S., and Van Horn, Carl E, 1975, *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. Administration and Society.

Dokumen-dokumen :

- dang No. 23 Tahun 2006, tentang Administrasi Kependudukan.
- Peraturan Pemerintah No.37 tahun 2007, tentang Pelaksanaan UU. No.23 Tahun 2006, Tentang Administrasi Kependudukan.

Mundikan, et.al