

BAB I

PENDAHULUAN

A . Latar Belakang Masalah

Penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana di tegaskan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dilaksanakan secara luas, nyata dan bertanggungjawab. Hal tersebut memberi peluang dan sekaligus tantangan bagi Pemerintah Daerah dan Desa untuk menjalankan kewenangan yang sesuai dengan aspirasi dan potensi masyarakat setempat Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 yang diubah dengan undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah diharapkan menjadi birokrasi yang efektif. Dalam Undang-undang disebutkan, pemerintah hanya mengelola enam bidang saja yaitu: politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal dan agama serta beberapa bidang lainnya yang membawa implikasi baru dalam manajemen publik dimana domain pemerintah berbeda.

Tuntutan kemandirian Daerah dalam menjalankan roda pemerintahan menjadi harapan bagi masyarakat di era reformasi. Namun demikian kondisi tersebut belum terejawantahkan secara maksimal. Dinamika pembangunan dan pemerintahan yang tengah dilaksanakan pada umumnya belum berpihak pada kepentingan masyarakat banyak, bahkan budaya kerja dari aparatur pemerintah di setiap tingkatan cenderung masih menguat 'adagium' ingin dilayani masyarakat bukan sebaliknya. Disamping itu dampak dari sistem orde

baru yang sentralistis berdampak pada kemampuan sumber daya manusia di daerah yang cenderung lelet dan tidak mandiri, sehingga disaat kebijakan otonomi daerah yang menuntut kemandirian dari pemerintah daerah diterapkan, pemerintah daerah seakan kaget dan tidak mampu menerima kewenangan tersebut.

Dengan tantangan yang semakin besar dan kekritisian masyarakat saat ini, Aparatur seyogyanya meningkatkan kinerjanya untuk mengimbangi kemajuan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi serta daya nalar masyarakat yang semakin tinggi, maju dan kritis dalam menyikapi aspek tertentu di daerah.

Kepadatan penduduk merupakan perbandingan antara jumlah penduduk di suatu wilayah terhadap luasnya, angka ini akan lebih memberikan nuansa social, ekonomi jika di bandingkan hanya memandang dari jumlah penduduk pada wilayah yang relative luas tentu akan berbeda permasalahannya dengan besar penduduk pada wilayah yang relative terbatas.

Pelaksanaan registrasi penduduk di Kecamatan Kadugede Kabupaten Kuningan saat ini dinilai belum efektif. Berdasarkan hal inilah sensus penduduk masih merupakan sumber satu-satunya data kependudukan yang di harapkan mampu memberikan gambaran keadaan data penduduk Kecamatan Kadugede yang sebenarnya.

Sejak Indonesia merdeka telah di lakukan lima kali sensus penduduk termasuk Kecamatan Kadugede, yaitu pada tahun 1961, 1971, 1980, 1990, 2000, dan yang berakhiran nol (0).

Data yang dikumpulkan pada sensus penduduk tahun 2000 meliputi data tentang jenis kelamin, umur, status perkawinan, keterangan migrasi, agama, suku bangsa/kewarganegaraan, pendidikan, ketenagakerjaan dan fertilitas.

Menurut pasal 1 poin (a) dan (b), peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 tahun 1977 tentang pelaksanaan pendaftaran penduduk, yang dimaksud dengan penduduk adalah setiap orang baik warga Negara Republik Indonesia maupun orang asing yang bertempat tinggal tetap di wilayah Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (Permendagri, No. 8 /1997 pasal 1).

Jika dilihat dari lamanya bermukim maka yang dimaksud dengan penduduk adalah semua orang yang berdomisili di suatu wilayah (desa) selama 6 (enam) bulan atau mereka yang berdomisili kurang dari 6 (enam) bulan tetapi bertujuan untuk menetap di wilayah tertentu.

Dengan demikian semakin tinggi kepadatan penduduk di suatu wilayah implikasinya semakin berat permasalahan yang harus di hadapi pemerintah daerah setempat. Melihat kenyataan di atas pendaftaran penduduk melalui Kartu Tanda Penduduk (KTP) sebagai salah satu kebijakan yang di keluarkan oleh pemerintah paling tidak sedikitnya menjawab permasalahan dalam menata masalah tertib administrasi kependudukan.

Kartu Tanda Penduduk diwajibkan bagi setiap warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat/wajib KTP dalam peruntukannya sesuai dengan ketentuan yang telah di gariskan. Adapun prosedur dan tata cara untuk

mendapatkan Kartu Tanda Penduduk menurut ketentuan umum untuk warga Negara Indonesia adalah :

- 1 Adanya surat pengantar dari RT/RW
- 2 KTP lama yang habis masa berlakunya
- 3 Bagi warga masyarakat yang kehilangan KTPnya, wajib membawa surat pengantar kehilangan dari Kepolisian
- 4 Pas foto hitam putih ukuran 2x3 cm sebanyak 2 (dua) buah
- 5 Mengisi formulir Master Penduduk (FMP), ditandatangani oleh pemohon wajib KTP dan Kepala Desa/Kelurahan atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakili dimana pemohon tinggal
- 6 Membayar retribusi penggantian biaya cetak KTP sebesar Rp.10.000

Permasalahan yang ditemukan di lapangan

Kurang optimalnya pelayanan pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) di Kecamatan Kadugede berdasarkan peninjauan awal di lapangan, dapat dilihat dari beberapa permasalahan. *Pertama* dalam segi keandalan diantaranya yaitu seringkali KTP tidak selesai tepat pada waktunya. Memang mengenai waktu penyelesaian KTP tidak secara jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun menurut hasil wawancara dengan Sekmat Kecamatan Kadugede bahwa waktu penyelesaian KTP adalah satu hari. Namun pada kenyataannya penyelesaian KTP ada yang sampai seminggu. Masyarakat yang sangat membutuhkan KTP dalam waktu yang cepat untuk keperluan tertentu sangat dirugikan dengan tidak terselesaikannya KTP tepat pada waktunya tersebut. Selain itu aparat kurang teliti dalam mengerjakan

pencetakan KTP, sehingga sering terjadi kesalahan cetak pada KTP. Kesalahan ini bisa berakibat fatal karena KTP merupakan identitas diri seseorang yang sangat penting.

Kedua dalam segi daya tanggap, aparat kurang mensosialisasikan prosedur dan persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi dalam pembuatan KTP sehingga banyak masyarakat yang merasa bingung dan kesulitan dalam membuat KTP, bahkan mereka enggan untuk membuat KTP atau memperpanjang masa berlaku KTP. Berdasarkan data yang di ambil dari wawancara dengan Bapak Sekretaris Kecamatan Kadugede, sampai dengan tahun 2009 warga Kecamatan Kadugede yang telah memiliki KTP sebanyak 5.180 orang dan sisanya sebanyak 125 orang belum memiliki KTP. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel 1.1 berikut ini :

Tabel 1.1
Jumlah Penduduk Kecamatan Kadugede Yang Telah Memiliki KTP

No	Tahun	Yang sudah memiliki KTP	Yang Belum Memiliki KTP
1	2008	4.717	304
2	2009	5.180	125

Sumber data primer 2009

Selanjutnya dalam segi jaminan, aparat pemerintah Kecamatan Kadugede kurang transparan atau kurang terbuka dalam hal biaya pelayanan pembuatan KTP,. Biaya pembuatan KTP menjadi lebih besar karena biaya-biaya lain yang tidak dijelaskan oleh aparat. Lebih buruk lagi, aparat sering mengambil keuntungan dari pembuatan KTP.

Bertitik tolak dari permasalahan tersebut di atas, penulis merasa tertarik untuk meneliti lebih jauh yang dituangkan ke dalam Ujian Sidang Sarjana dengan judul :

“Implementasi Peraturan Bupati Kuningan Nomor 7 Tahun 2009 tentang pedoman penyelenggaraan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil (studi kasus tentang persyaratan dan prosedur pembuatan Kartu Tanda Penduduk di Kecamatan Kadugede Kabupaten Kuningan periode tahun 2008-2009)

B . Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, penulis menarik rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi Peraturan Bupati Kuningan Nomor 7 Tahun 2009 tentang syarat-syarat dan prosedur pembuatan Kartu Tanda Penduduk di Kecamatan Kadugede Kabupaten Kuningan Periode tahun 2008-2009 ?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi implementasi Peraturan Bupati Kuningan Nomor 7 Tahun 2009 tentang syarat-syarat dan prosedur pembuatan Kartu Tanda Penduduk di Kecamatan Kadugede Kabupaten Kuningan Periode tahun 2008-2009?

C . Maksud dan Tujuan

Maksud penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi Peraturan Bupati Kuningan Nomor 7 Tahun 2009 tentang penyelenggaraan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil di Kecamatan Kadugede Kabupaten Kuningan

periode tahun 2008-2009 yang di laksanakan di Kecamatan Kadugede Kabupaten Kuningan, dalam hal ini penulis mengkhususkan untuk meneliti tentang pembuatan KTP di Kecamatan Kadugede.

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan Peraturan Bupati Kuningan Nomor 7 Tahun 2009 tentang penyelenggaraan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil khususnya tentang syarat-syarat dan prosedur pembuatan KTP di Kecamatan Kadugede Kabupaten Kuningan periode tahun 2008-2009
2. Untuk menjelaskan factor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi Peraturan Bupati Kuningan Nomor 7 Tahun 2009 tentang penyelenggaraan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil khususnya tentang syarat-syarat dan prosedur pembuatan KTP di Kecamatan Kadugede Kabupaten Kuningan periode tahun 2008-2009.

D . Manfaat Penelitian :

Secara umum kegunaan penelitian ini dapat dikelompokkan menjadi dua bagian yaitu sebagai berikut :

Penelitian ini diharapkan berguna bagi:

1. Kegunaan Teoritis

Kegunaan teoritis dalam penelitian ini adalah kegunaan ilmiah dalam memahami dan mendalami mengenai mekanisme pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam hal ini Pemerintah Kecamatan Kadugede Kabupaten Kuningan dalam rangka

meningkatkan mutu pelayanan tertib administrasi kependudukan. Dengan demikian diharapkan dari hasil penelitian dapat ;

- Berguna bagi penulis sebagai sarana pendalaman ilmiah dalam bidang ilmu pengetahuan khususnya mengenai implementasi kebijakan tentang KTP.
- Untuk memperdalam dan mengkaji kebenaran teori yang telah diterima dengan kenyataan yang ada di lapangan.

2. Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis adalah kegunaan terapan yang dapat dipergunakan dalam pelaksanaan kebijakan tentang KTP. Secara praktis penelitian ini dapat bermanfaat bagi :

- 1 Kalangan pemerintah, sebagai bahan masukan dan sumbangan pemikiran dalam menyelenggarakan pelayanan publik khususnya dalam pembuatan Kartu Tanda Penduduk.
- 2 Masyarakat, sebagai bahan acuan dalam memberikan penilaian terhadap kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah.
- 3 Kepentingan penulis, kegiatan penelitian ini merupakan penunjang untuk melatih kemampuan berfikir dan bersikap ilmiah dalam mencari penjelasan tentang kemampuan aparat pemerintah dan penyelenggaraan pelayanan publik di tingkat kecamatan

E . Kerangka Dasar Teori

1. Kebijakan

Harold Laswel mendefinisikan kebijakan sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu dan praktek-praktek tertentu.¹

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individual. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku, kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan.²

Banyak definisi yang dibuat oleh para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan. Thomas Dye menyebutkan kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever government chooses to do or not to do*). Definisi ini dibuatnya dengan menghubungkan pada beberapa definisi lain dari David Easton, Lasswell dan Kaplan, dan Carl Friedrich. Easton menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai “kekuasaan mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan.” Ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan masyarakat. Tidak ada suatu organisasi lain yang wewenangnya dapat mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah.

¹ Nugroho D, Riant, 2003, *Kebijakan Publik*, Jakarta: Elex Media Komputindo

² [Wikipedia.org/wiki/kamus_besar_bahasa_indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/kamus_besar_bahasa_indonesia)

Sementara Lasswell dan Kaplan yang melihat kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, menyebutkan kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktek (a projected program of goals, values and practices). Carl Friedrich mengatakan bahwa yang paling pokok bagi suatu kebijakan adalah adanya tujuan (goal), sasaran(objektive) atau kehendak(purpose)³.

Dari berbagai pendapat tersebut diatas, bahwa kebijakan merupakan suatu rangkaian tindakan yang terarah untuk mencapai maksud dan tujuan dengan menggunakan sarana-sarana tertentu yang dijalankan atau dilaksanakan selangkah demi selangkah.

Kata kebijakan sering di gabungan atau dikaitkan dengan kata pemerintah atau publik sehingga menimbulkan pengertian baru yaitu kebijakan public.

Menurut Carl J Frederich kebijakan publik adalah

suatu aran tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.⁴

Menurut Easton (1969)

Kebijakan public diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam hal ini hanya pemerintah yang dapat melakukan suatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

³ <http://massofa.wordpress.com/2008/11/13/kajian-ilmu-kebijakan-dan-pengertian-kebijakan/>

⁴ Kristian widya wicaksono,2006, *Administrasi dan birokrasi pemerintah*, Yogyakarta: Graha ilmu

Definisi kebijakan publik menurut Easton ini dapat diklasifikasikan sebagai suatu proses management, yang merupakan fase dari serangkaian kerja pejabat publik. Dalam hal ini hanya pemerintah yang mempunyai andil untuk melakukan tindakan kepada masyarakat untuk menyelesaikan masalah publik, sehingga definisi ini juga dapat diklasifikasikan dalam bentuk intervensi pemerintah.⁵

Dari beberapa definisi kebijakan publik di atas, dapat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan:

1. keputusan atau aksi bersama yang dibuat oleh pemilik wewenang (pemerintah)
2. berorientasi pada kepentingan publik dengan dipertimbangkan secara matang terlebih dahulu baik buruknya dampak yang ditimbulkan
3. untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu

Ciri-ciri Kebijakan Pemerintah

Ciri-ciri yang melekat pada kebijakan-kebijakan pemerintah pada kenyataannya bersumber pada orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik yang pada akhirnya membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijakan pemerintah. Berbagai hal mungkin saja dilakukan oleh pemerintah, artinya pemerintah dapat saja menempuh usaha kebijakan yang sangat liberal dalam hal campur tangan atau cuci tangan samasekali, baik terhadap seluruh atau sebagian sector kehidupan. Kebijakan pemerintah dalam

⁵ Drs. Hessel Nogi S. Tangkilisan, MSi, "Teori dan Konsep Kebijakan Publik" dalam *Kebijakan yang Membumi, konsep, strategi dan kasus*, Yogyakarta : Lukman Offset dan YPAPI, 2003, hal 2.

bentuknya yang positif pada umumnya dibuat berlandaskan hukum dan kewenangan tertentu.

Hakikat kebijakan pemerintah dapat kita perinci kedalam beberapa kategori, yaitu: demands (tuntutan kebijakan), polingdecision (keputusan kebijakan), policy statement (pernyataan kebijakan), policy outputs (keluaran kebijakan), dan policy outcomes (hasil akhir kebijakan). Jawaban atas pertanyaan, mengapa kebijakan pemerintah perlu dipelajari, tulisan dari Anderson (1978), dan Dye (1978) memberikan jawaban alasan mempelajari kebijakan pemerintah kedalam 3 (tiga) kategori yaitu: alasan ilmiah (scientificreason), alasan professional (professional reason), dan alasan politis (political reason).⁶

Pada umumnya tahap-tahap atau aspek-aspek proses kebijakan mencakup isu-isu dan penyusunan agenda pemerintah, perumusan-perumusan dan program evaluasi dampak kebijakan, revisi kebijakan atau pengakhiran kebijakan.⁷

2. Teori Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan. Tidak lebih dan tidak kurang. Secara sederhana tujuan implementasi kebijakan adalah untuk mendapatkan arah agar

⁶ http://pustaka.ut.ac.id/website/index.php?option=com_content&view=article&id=66:ipem-4538-kebijakan-pemerintah&catid=29:fisip&Itemid=3

⁷ abdul wahab, analisis kebijakan publik, gajah mada univesity pers, 1998 hal 1

tujuan-tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah. Karena itu, hal akan menyangkut pada sistem penciptaan, sistem pelaksanaan kebijakan, yang merupakan alat khusus yang disusun untuk mencapai tujuan khusus. Dengan demikian kebijakan publik merupakan pernyataan tujuan secara luas, sasaran dan cara-cara yang diterjemaahkan kedalam program-program tindakan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam kebijakan.

Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, malka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atu turunan *dari* kebijakan publik tersebut.

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan dalam konteks manajemen berada di dalam kerangka *organizing-leading-controlling*. Jadi ketika kebijakan sudah dibuat, maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut.⁸

Biasanya implementasi berhubungan dengan suatu kebijakan. Dalam kamus bahasa Indonesia, arti kata implementasi adalah *menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu, menimbulkan dampak terhadap sesuatu*. Maka implementasi dipandang sebagai proses melaksanakan keputusan kebijakan, jadi implementasi adalah penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan dimana pada saat kebijakan tersebut di implementasikan. Implementasi adalah

⁸ Irfan islamy, *prinsip-prinsip kebijaksanaan Negara*, Bumi aksara, 1991 hal 85

tujuan proses dalam mendapatkan sumber daya tambahan sehingga dapat mengukur apa-apa yang dikerjakan.⁹

Dalam proses implementasi berbagai aktivitas terjadi antara lain :

- a) Pengadaan sumber daya alam, teknologi, manusia dan sumber daya keuangan.
- b) Interpretasi terhadap kebijakan
- c) Perencanaan (penyusunan rencana-rencana tindakan untuk melaksanakan keputusan/kebijakan)
- d) Penyediaan jasa layanan.
- e) Pengorganisasian (pendayagunaan organisasi publik, melibatkan lembaga-lembaga lain)

Dalam proses pelaksanaan kebijakan banyak pihak yang ikut terlibat. Karena bagaimanapun bentuk kebijakan yang dimaksud dan bertujuan untuk mempengaruhi dan mengontrol perbuatan masyarakat sesuai dengan aturan-aturan dan tujuan-tujuan yang ditetapkan pemerintah.

Ada beberapa pemahaman mengenai implementasi kebijakan menurut para ahli diantaranya adalah :

- 1) Daniel A Mazmainan dan Paul A. Sebartier

Konsep implementasi kebijakan adalah berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah sesuatu program diberlakukan atau dirumuskan.¹⁰

⁹ Charles O, *Pengantar Kebijakan Publik*, ed Natsir Budiman, Rajawali Perss, Jakarta 1991, hal 98
¹⁰ Mazmainan dan Sebartier, dLm Solikin. 1990. *analisa Kebijakan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta.
Hal 123

2) Van Meter dan Van Horn

Adanya batasan dan membatasi dalam hal implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok, pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Dalam hal ini mencakup upaya-upaya untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka menjalankan upaya-upaya untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.¹¹

Pada prinsipnya terdapat dua jenis teknis atau model implementasi kebijakan. Pemilahan pertama adalah implementasi kebijakan yang berpola “dari atas kebawah” (*top bottomer*) versus “dari bawah keatas” (*bottom-topper*), dan pemilahan implementasi yang berpola paksa (*command and control*)

Penelitian ini menggunakan Teori model George C. Edwards III

Berdasarkan dari pelaksanaan kebijakan, Faktor –faktor yang berpengaruh dalam implementasi menurut George C. Edwards III sebagai berikut :¹²

¹¹ Budi Winarno ,2002. *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*. Media Pressindo, Yogyakarta, hal 102.

¹² [http://mulyono.staff.uns.ac.id/2009/05/28 model implementasi-kebijakan-edwards-iii/](http://mulyono.staff.uns.ac.id/2009/05/28%20model%20implementasi%20kebijakan%20edwards%20iii/)

1. Komunikasi

Secara umum, Edwards membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakannya: transmisi, konsistensi dan kejelasan. Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksana tidak hanya harus dipahami melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas.

Dalam rangka mengurangi kadar ketidakjelasan komunikasi kebijakan, maka jauh lebih baik jika dikembangkan saluran-saluran komunikasi yang efektif.

2. Sumber Daya

Dalam hal ini berkaitan dengan potensi berupa dana, fasilitas, tenaga kerja, yang dikerahkan untuk di manfaatkan dalam implementasi program.

3. Disposisi atau sikap pelaksana

Menurut Situmolang adalah untuk mengatasi kondisi sumber daya manusia yang sedemikian diperlukan upaya-upaya sistematis dalam meningkatkan kapasitasnya agar mampu bekerja secara optimal kepada masyarakat.

4. Struktur birokrasi

Merupakan organisasi atau petugas (implementor) yang terlibat dalam suatu program yang memiliki struktur organisasi sebagai mekanisme-mekanisme formal untuk mencapai tujuan program. Pengertian

organisasi, seperti dikatakan oleh Gozali Saydam dibedakan menjadi dua yaitu :

- 1 Dalam arti statis, merupakan wadah atau tempat melaksanakan tugas-tugas sesuai dengan rencana yang sudah ditetapkan.
- 2 Dalam arti dinamis, proses kerjasama antara orang-orang yang ada dalam wadah tersebut dalam rangka pencapaian tujuan.

3. Administrasi Kependudukan

Negara Indonesia adalah sebuah Negara yang besar, jumlah penduduk dari tahun ke tahun menunjukkan sebuah peningkatan yang cukup signifikan, jumlah penduduk Indonesia yang tergolong terbesar ke 5 di dunia, menuntut sebuah kerja keras dari pemerintah untuk menciptakan ketertiban dan keamanan bagi seluruh masyarakatnya. Dari sinilah di butuhkan administrasi kependudukan yang baik yang nantinya akan berdampak pada ketertiban dan keamanan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Menurut Undang-undang nomor 23 tahun 2006 Bab I pasal 1 tentang administrasi kependudukan, administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penerbitan dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengolahan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan public dan pembangunan sector lain.¹³

¹³ Undang-Undang Negara Nomor 23 tahun 2006 tentang administrasi kependudukan.

4. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/walikota).¹⁴

Sedangkan materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah terdiri atas:

- 1 Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
- 2 Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak subordinat terhadap Peraturan Daerah Provinsi

Mekanisme Peraturan Daerah

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah (gubernur, bupati, atau walikota). Raperda yang disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan kepada DPRD. Sedangkan Raperda yang disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah.

¹⁴ http://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan_daerah

Pembahasan Raperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama gubernur atau bupati/walikota. Pembahasan bersama tersebut melalui tingkat-tingkat pembicaraan, dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani legislasi, dan dalam rapat paripurna. Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk disahkan menjadi Perda, dalam jangka waktu paling lambat 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama. Raperda tersebut disahkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dengan menandatangani dalam jangka waktu 30 hari sejak Raperda tersebut disetujui oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Jika dalam waktu 30 hari sejak Raperda tersebut disetujui bersama tidak ditandatangani oleh Gubernur atau Bupati/Walikota, maka Raperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

F. Definisi Konsepsional

1. Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individual. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku, kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan.

2. Konsep Implementasi Kebijakan adalah adanya batasan dan membatasi dalam hal implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok, pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Dalam hal ini mencakup upaya-upaya untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka menjalankan upaya-upaya untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan
3. Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penerbitan dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengolahan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan public dan pembangunan sector lain
4. Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/walikota)
5. Peraturan Bupati Kuningan Nomor 7 Tahun 2009 adalah sebuah peraturan atau Kebijakan tentang pedoman penyelenggaraan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil di Kecamatan Kadugede Kabupaten Kuningan, kebijakan ini dikeluarkan Pemerintah untuk menciptakan tertib administrasi kependudukan.

6. KTP adalah bukti diri sebagai legitimasi penduduk yang diterbitkan oleh pemerintah Daerah yang berlaku di seluruh Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia Kartu Tanda Penduduk diwajibkan bagi setiap warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat/wajib KTP dalam peruntukannya sesuai dengan ketentuan yang telah di gariskan.

G . Definisi Operasional

1. Implementasi Peraturan Bupati Kuningan Nomor 7 Tahun 2009 adalah kesesuaian antara peraturan yang berlaku dengan kenyataan di lapangan tentang penyelenggaraan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil di Kecamatan Kadugede Kabupaten Kuningan periode tahun 2008-2009.

- a. Prosedur pelayanan

Adapun prosedur dan tata cara untuk mendapatkan Kartu Tanda Penduduk menurut Peraturan Bupati Nomor 7 tahun 2009 pasal 17 ayat (2) dan (3) adalah sebagai berikut :

- 1 Penduduk mengisi dan menandatangani formulir permohonan KTP warga Negara Indonesia.
- 2 Petugas registrasi mencatat dalam buku harian peristiwa kependudukan dan peristiwa penting.
- 3 Petugas registrasi melakukan verivikasi dan validasi data
- 4 Kepala Desa / Lurah menandatangani formulir permohonan KTP
- 5 Petugas Registrasi menyerahkan formulir permohonan KTP kepada Penduduk untuk di laporkan kepada Camat.

- 6 Petugas registrasi melakukan verifikasi dan validasi data penduduk
- 7 Camat menandatangani formulir permohonan KTP
- 8 Petugas registrasi menyampaikan formulir permohonan KTP yang dilampiri dengan kelengkapan persyaratan kepada Dinas sebagai dasar penerbitan KTP.

b. Ketentuan biaya

Mengenai besaran biaya atau retribusi yang harus dibayar untuk penerbitan KTP sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 4 Tahun 2006 adalah sebesar Rp. 10.000 bagi Warga Negara Indonesia dan Rp 100.000 bagi Warga Negara Asing.

2. Factor – factor yang mempengaruhi implementasi Peraturan Bupati Kuningan Nomor 7 Tahun 2009

a. Komunikasi

- 1) Sosialisasi kepada masyarakat tentang prosedur pembuatan KTP
- 2) Penggunaan media komunikasi, papan pengumuman dan surat edara sebagai penghubung antara pelaksana kebijakan dengan masyarakat.

b. Sumber daya

- 1) Kualitas kemampuan aparat.
- 2) Tersedianya sarana dan prasarana untuk menunjang pelaksanaan kebijakan

c. Disposisi atau sikap pelaksana

- 1) Akuntabilitas dari para staff pelaksana.

2) Memberikan pelayanan yang maksimal tanpa diskriminasi.

d. Struktur Birokrasi

1) Pembagian kerja atau tugas yang jelas dan tegas di antara pelaksana kebijakan

H . Metode Penelitian

Metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah menggunakan metode deskriptif analisis, yaitu metode penelitian yang memusatkan diri pada pemecahan yang ada pada masa sekarang, pada masalah yang aktual. Data yang dikumpulkan mula-mula dianalisis.¹⁵

Dalam menganalisis data penyusun menggunakan cara deskriptif kualitatif. Deskriptif adalah untuk menggambarkan atau mencari hubungan yang terdapat pada suatu permasalahan yang bertujuan mengumpulkan data.

Di samping itu, penelitian deskriptif juga merupakan penelitian, dimana pengumpulan data untuk mengetes pertanyaan penelitian atau hipotesis yang berkaitan dengan keadaan dan kejadian sekarang..

Penelitian deskriptif pada umumnya dilakukan dengan tujuan utama, yaitu menggambarkan secara sistematis fakta dan karakteristik objek dan subjek yang diteliti secara tepat.

Sedangkan yang di maksud deskriptif kualitatif yaitu suatu analisa data telah masuk untuk kemudian diadakan pengelolaan dari data tersebut, sehingga akan tersusun dalam bentuk pengurutan, gambaran dan

¹⁵ Surakhmad, Winarno, 2004, *Pengantar Penelitian Ilmiah*, Bandung : Tarsito

pengklasifikasian terhadap masalah-masalah yang sedang di teliti sehingga dapat di ambil suatu kesimpulan yang dapat di pertanggung jawabkan.

1. Unit Analisis

Sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu tentang analisis implementasi kebijakan kartu tanda penduduk di Kecamatan Kadugede, maka yang menjadi unit analisis nya adalah pembuat kebijakan dan pemerintah Kecamatan Kadugede beserta pihak-pihak yang terkait.

2. Jenis Data

Jenis data dari penelitian ini dapat di bagi menjadi dua, yaitu Data Primer dan Data Sekunder.

a. Data Primer

Data primer adalah semua informasi mengenai konsep penelitian (ataupun yang terkait dengannya) yang penulis peroleh secara langsung dari unit analisis yang dijadikan sebagai objek penelitian. Data yang secara langsung berasal dari responden yang dalam hal ini melalui beberapa individu yang dalam hal ini adalah masyarakat kecamatan Kadugede pengguna jasa pelayanan dan aparat Kecamatan Kadugede dan wawancara dengan pihak-pihak terkait yaitu aparat Kecamatan Kadugede

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah semua informasi yang penulis peroleh secara tidak langsung melalui dokumen-dokumen yang mencatat keadaan konsep

penelitian (ataupun yang terkait dengannya) di dalam unit analisis yang dijadikan sebagai objek penelitian.

3. Teknik Pengumpulan Data

- 1) Dokumentasi yaitu pengumpulan data dan teori dengan mempelajari buku-buku peraturan dan sumber-sumber lainnya yang berhubungan dengan masalah penelitian ;
- 2) Quistioner (angket) yaitu penyebaran sejumlah pertanyaan kepada responden. Dalam hal ini penyusun menyebarkan kuisisioner kepada 40 orang responden pengguna pelayanan pembuatan KTP di Kecamatan Kadugede. Karena keterbatasan waktu, biaya dan tenaga dalam hal ini penulis menggunakan teknik pengambilan sampel secara Accidental sampling yaitu mengambil responden sebagai sampel berdasarkan kebetulan yaitu siapa saja yang secara kebetulan bertemu dengan peneliti dapat digunakan sebagai sampel bila orang yang di temui cocok sebagai sumber data. Dalam hal ini penulis menyebarkan kuisisioner kepada masyarakat yang membuat KTP di kantor Kecamatan Kadugede tahun 2008-2009. Dari ke 40 responden tersebut diharapkan telah cukup memberikan gambaran mengenai keadaan di lapangan yang sebenarnya.
- 3) Wawancara, yaitu dengan mengadakan tanya jawab secara langsung dengan pihak yang akan dapat memberikan keterangan dan penjelasan dalam penelitian, dalam hal ini wawancara dilakukan pada para staff pemerintahan dan tokoh masyarakat dan pengguna jasa pelayanan pembuatan KTP di Kecamatan Kadugede.

- 4) Observasi, yaitu melakukan pengamatan secara langsung terhadap objek yang akan diteliti, dalam hal ini pelaksanaan Implementasi Peraturan Bupati Kuningan Nomor 7 Tahun 2009 tentang penyelenggaraan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil di Kecamatan Kadugede Kabupaten Kuningan periode tahun 2008-2009.