BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Laporan KKL

Di era otonomi daerah telah diberlakukanya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.Tugas Catatan Sipil merupakan urusan Pemerintahan Pusat yang dilimpahkan kepada daerah melalui asas dekonsentrasi.Dengan demikian Kantor Catatan Sipil adalah perangkat wilayah yang melaksanakan tugas pencatatan sipil sebagaimana telah disebutkan terdahulu. Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di bidang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Kepala Daerah dan Keputusan menteri Dalam Negeri Nomor 150 Tahun 1998 tentang Penduduk, maka Kantor Catatan Sipil berubah menjadi Dinas Pendaftaran Penduduk yang merupakan penggabunganKantor Catatan Sipil dengan Sub Bagian Administrasi Kependudukan pada Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Bandung.

Dengan adanya Dinas Kependudukan di kota bandung sebagai salah satu unsur unit kerja pelayanan masyarakat, terus berupaya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Salah satu kewenangan dinas kependudukan kota bandung yaitu penerbitan kartu keluarga. Penerbitan kartu keluarga tersebut merupakan salah satu jenis pelayanan

yang diselenggrakan oleh dinas kependudukan kota bandung. Dalam upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, Pemerintah Kota Bandung telah membuat kebijakan tentang penyelenggaraan administrasi dan pendaftaran penduduk, dimana pengelolaan penyelenggaraannya diserahkan kepada kecamatan, sedangkan yang menyangkut sarana dan prasarana, tenaga operator komputer serta segi pembinaan, penataan dan evaluasi teknis pelaksanaanya menjadi tanggungjawab Dinas Kependudukan.

Dinas Kependudukan Kota Bandung menjamin Program KTP Gratis yang dilontarkan Walikota Bandung bebas pemungutan biaya dalam pembuatan KK Pasalnya semua biaya pembuatan KK sudah ditanggung Pemerintah kota Bandung sepenuhnya. Akibat pengratisan ini, Pemkot Bandung potensi pemasukan hingga Rp.3,5 Milyar.

Pemerintah Kota Bandung berasumsi biaya tersebut dihitung dari biaya proses permohonan pembuatan kependudukan seperti KK. Kebijakan KK gratis ini berdasarkan Perda (Peraturan Daerah) Administrasi kependudukan No 7 tahun 2008 dan Perda Retribusi Administrasi Kependudukan No 29 tahun 2009. Untuk pelaksanaannya masih menunggu peraturan walikota yang mengatur teknis pelaksanaannya.

Realita dilapangan terdapat beberapa kendala atau permasalahan-permasalahan yang berhubungan dengan, *Pertama* disposisi aparatur penyelenggraan penerbitan kartu keluarga waktu untuk pembuatan KK

dapat dilakukan paling lama adalah 3-4 hari kerja dan tidak ada pungutan biaya. Namun biasanya dikenakan biaya retribusi daerah sebesar Rp. 5000. Sedangkan *Kedua,* permasalahan tentang SOP untuk KTP, Jangka waktu penbuatan KTP jika semua persyaratan sudah lengkap memakan waktu 1 (satu) hari kerja, dan dengan dikenakan biaya administrasi sebesar Rp. 5000, *Ketiga,* Permasalahan berkaitan dengan Sumber Daya Aparatur adalah Kurangnya disiplin kerja pegawai bagian pemerintahan, khususnya staff pelayanan masyarakat yang kurang sigap dalam memberikan pelayanan. Permasalahan *Keempat*, Peralatan dan perlengkapan untuk pencetakan KTP dan KK kurang memadai, serta tenaga kerja yang mengolahnya juga kurang. Pada kenyataan yang ada, biaya administrasi yang seharusnya gratis, ternyata tidak sesuai prosedur.Untuk itu seharusnya petugas bisa lebih transparan mengenai biaya yang seharusnya dikeluarkan oleh masyarakat.Peningkatan pelayanan dalam memproses pembuatan dari data-data KTP dan KK, sehingga KK dan KTP jadi tepat waktu.Agar masyarakat merasa puas dan terjamin terhadap pelayanan yang diberikan.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis mengambil judul KKL sebagai berikut: **"Implementasi Kebijakan Pembuatan Kartu Keluarga (KK) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung"**.

1.2 Identifikasi Masalah

Untuk menjelaskan fokus masalah yang dalam KKL ini, maka penulis mengidentifikasikan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Komunikasi dalam Implementasi Kebijakan Pembuatan Kartu Keluarga (KK) Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Bandung?
2. Bagaimana Sumber Daya dalam Implementasi Kebijakan Pembuatan Kartu Keluarga (KK) Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil kota bandung?
3. Bagaimana Disposisi dalam Implementasi Kebijakan Pembuatan Kartu Keluarga (KK) Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Bandung?
4. Bagaimana Struktur Birokrasi dalam Implementasi Kebijakan Pembuatan Kartu Keluarga (KK) Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Bandung?

1.3 Maksud dan Tujuan LaporanKKL

Maksud dari KKL ini adalah untuk mengetahui implementasi kebijakan Pembuatan Kartu Keluarga (KK) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung. Sedangkan tujuan KKL ini adalah:

1. Untuk mengetahui Komunikasi dalam Implementasi Kebijakan Pembuatan Kartu Keluarga (KK) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung .

2. Untuk mengetahui Sumber Daya dalam Implementasi Kebijakan Pembuatan Kartu Keluarga (KK) di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil kota bandung.
3. Untuk mengetahui Disposisi dalam Implementasi Kebijakan Pembuatan Kartu Keluarga (KK) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung.
4. Untuk mengetahui Struktur Birokrasi dalam Implementasi Kebijakan pembuatan Kartu Keluarga (KK) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung.

1.4 Kegunaan Laporan KKL

Sejalan dengan permasalahan di atas diharapkan memiliki kegunaan yang bersifat teoritis dan praktis sebagai berikut:

1. Bagi penulis, yaitu diharapkan dapat memahami dan menambah wawasan serta dapat memberikan manfaat tentang makna dari implementasi kebijakan pembuatan kartu keluarga (KK) di Dinas Kependudukan dan Pencatatn Sipil Kota Bandung.
2. Kegunaan praktis, KKL yang dilakukan dengan cara pencarian data langsung ke sumber data yang bersangkutan dan dapat memberikan kegunaan bagi instansi yaitu Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung.

1.5 Kerangka Pemikiran

Implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab adalah:

> "Konsep implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu *toimplement*.Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means forcarrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practicial effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)". (Kamus Webster dalam wahab, 2008:64)

Berdasarkan pengertian diatas implementasi adalah sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan bernegara.

Suatu badan atau lembaga pemerintah seperti Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Bandung memerlukan suatu kebijakan untuk mengarahkan tindakan-tindakan agar tujuan yang diinginkan dapat tercapai. Hal ini sejalan dengan pendapat Carl Friedrich yang dikutip Solichin Abdul Wahab dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakasanaan Negara.*

> "Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang dinginkan". (Carl Friedrich dalam Wahab,2008:3)

Kebijakan mengandungsuatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan. Umumnya tujuan tersebut ingin dicapai seseorang, kelompok ataupun pemerintah.Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan

tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang diinginkan.

Di bawah ini merupakan pengertian Implementasi kebijakan menurut Edward III adalah:

> *"Policy Implementation as we have seen, is the stage of policy making between the establishment of a policy such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule and the consequences of the policy for the people whom it affects."* (Edward III, 1980:1)

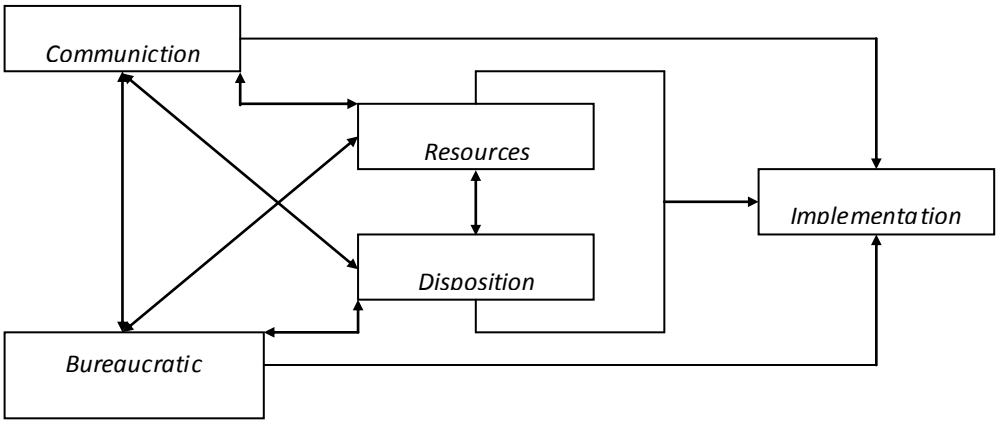
Definisi di atas menekankan bahwa implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan bernegara.

Berdasarkan pengertian implementasi kebijakan di atas, George C. Edward III mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi dalam bukunya yang berjudul *Implementing Public Policy*, yaitu:

> *"Aside from directly affecting implementation, however, they also indirectly affect it trough their impact on each in other words communications affect resources dispositions and bureaucratic structures which in turn influence implementation."* (George III Edward,1980:147).

Dengan demikian, model pendekatan implementasi menurut Edward III dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.1
Model Pendekatan Implementasi Menurut George C. Edward III



Sumber: George III Edwards, (1980:148).

Keberhasilan suatu implementasi menurut Edwards III dapat dipengaruhi berdasarkan faktor-faktor sebagai berikut:

1. *Communication* (Komunikasi)

   Inadequate communications also provide implementors with dicretion as they attempt to turn general policies into specific actions. This discretion as they attemp to turn general policies into specific actions. This discretion will not necesarily be exercised to further the aims of the original decision makers. Thus, implementation instruction that are not transmitted, that are too precise may hinder implementation. Conservely, directives that are too precise may hinder implementation. Conversely, directives taht

are too precise may hinder implementation by stifling creativity and adaptability. (George III Edwards, 1980:10).

Jadi berdasarkan pengertian George C. Edwards III, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan. Pelaksanaan yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan dikerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan dan peraturan pelaksanaan harus ditransmisikan (dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat.

Jadi, berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkanbahwa komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasimaka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

2. *Resource* (Sumber daya)

No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementation will not be effective. Important resources include staff of the proper size and with the necessary

expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of the others involved in implementation; the outhority to ensure that policies are carried out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment, land and supplies) in which or with which to provide services. Insufficients resources will mean that laws will not be enforced, services will not provided, and reasonable regulation in policy implementation. (George III Edwards, 1980:10-11).

Menurut George C. Edwards III bahwa sumber-sumber yang dapat menentukan keberhasilan pelaksanaan adalah salah satunya sumber daya yang tersedia, karena menurut George C. Edwards III sumber daya merupakan sumber penggerak dan pelaksana. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses pelaksanaan, sedangkan sumber daya merupakan keberhasilan proses implementasi yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu. Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Jadi, berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa sumber daya merupakan salah satu faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi. Sumber daya terdiri dari fasilitas dan informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan guna tercapainya suatu implementasi.

3. *Disposition* (Disposisi)

This dispisition or attitudes of implementors is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementatition is to proceed effectively, not only must implenentors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. Most implementors can exercise considerable discretion in the implementation of pilicies. One of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. Another reason is the complexity of the policies themselves. The way in which implementors exercise their discretion, however, depends in large part upon their disposition toward the policies. Their attitudes, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how they see the policies affecting their organizational and personal interests. (George III Edwards, 1980:11).

Menurut George C. Edwards III, disposisi atau sikap para pelaksana adalah faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan. Jika pelaksanaan ingin efektif, maka para pelaksana tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, dimana kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor pelaksana. Keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari disposisi (karakteristik agen pelaksana).

Jadi, dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa disposisi atau sikap para pelaksana dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi sangat penting, karena kinerja pelaksanaan kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya, dimana kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.

4. *Bureaucratic strcture* (Struktur birokrasi)

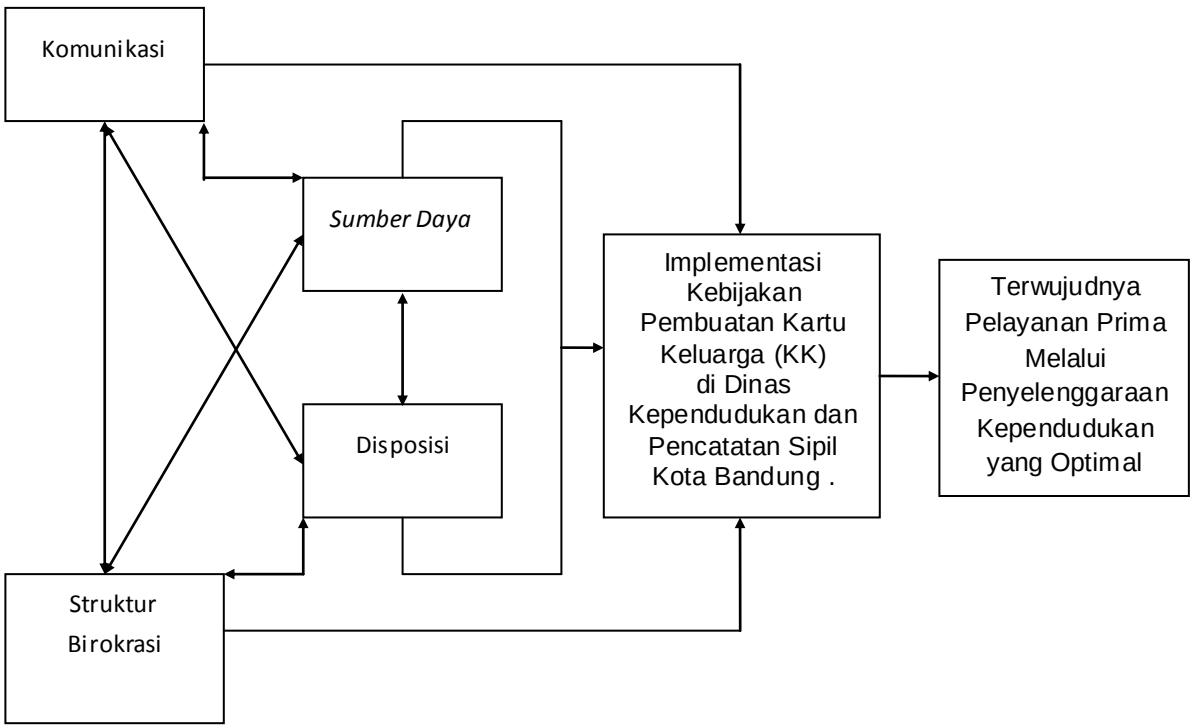
   Even if sufficient resources to implement a olicy exits and implementors know what to do and want to do it, implementation may still be thwarted because of deficiencies in bureaucratic stricture. Organizational fregmentatition may hinder the coordination necessary to implement succesfully a complex policy requaring the coopation of many people, and it may also waste scarce resources, inhibit change, create confusion, lead to policies working at cross-purposes, and result in important function being overloocked. (George III Edwards, 1980:11-12).

Menurut George C. Edwards III,walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam

struktur birokrasi. Birokrasi sebagai pelaksana harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.Jadi, dapat disimpulkan bahwa struktur organisasi dalam suatu badan sangat berperan penting dimana untuk menentukan keberhasilan dari suatu implementasi kebijakan dibutuhkan suatu struktur organisasi yang tertata rapih guna tercapainya suatu tujuan yang telah disepakati bersama.

Berdasarkan uraian di atas, penulis membuat model kerangka pemikiran sebagai berikut:

Gambar 1.2
Model Kerangka Pemikiran



1.6 Metode Dalam Laporan KKL

1.6.1 Metode Dalam Laporan KKL

Metode dalam laporan KKL yang digunakan adalah metode deskriptif yaitu menggambarkan dan menganalisa yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data berdasarkan keadaan atau fenomena yang nyata. Hal ini sejalan dengan pendapat Sanapiah Faisal dalam bukunya Format-Format Penelitian Sosial, mendefinisikan pengertian penelitian deskriptif (*descriptive research*), sebagai berikut:

> "Untuk eksplorasi dan klarifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan sosial dengan jalan mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti. Jenis penelitian ini tidak menggunakan dan tidak melakukan pengujian hipotesis, berarti tidak dimaksudkan untuk membangun dan mengembangkan perbendaharaan teori" (Faisal, 1999:20).

Pendekatan yang digunakan dalam laporan KKL adalah kualitatif. Menurut Sugiyono metode penelitian kualitatif adalah:

> "Metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara trianggulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada *generalisasi*" (Sugiyono, 2005:1).

Metode kualitatif digunakan untuk mendapatkan data yang mendalam, suatu data yang mengandung makna. Makna adalah data yang sebenarnya, data yang pasti yang merupakan suatu nilai dibalik data yang tampak (Sugiyono, 2005:3). Oleh karena itu dalam penelitian kualitatif tidak menekankan pada *generalisasi*, akan tetapi lebih menekankan pada makna.

1.6.2 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam KKL ini adalah melalui:

1. Observasi partisipan, yaitu mengadakan pengamatan langsung dilokasi atau terjun langsung di lapangan untuk mengetahui tentang implementasi kebijakan pembuatan kartu keluarga (KK) di dinas kependudukan dan pencatatan sipil kota bandung.
2. Dokumentasi yaitu format pencatatan dokumen dan sumber datanya dengan implementasi kebijakan pembuatan kartu keluarga berupa catatan atau dokumen dan sumber datanya berupa catatan atau dokumen yang tersedia.
3. Studi Pustaka, yaitu dengan cara menelaah dan membandingkan sumber kepustakaan untuk memperoleh data yang bersifat teoritis dengan implementasi kebijakan pembuatan kartu keluarga (KK) di dinas kependudukan dan pencatatan sipil kota bandung.serta sumber data berupa catatan atau dokumen yang tersedia.

1.6.3Teknik Penentuan Informan

Analisa data merupakan suatu kegiatan yang mengacu pada penelaahan atau pengujian yang sistematik mengenai suatu hal dalam rangka menentukan bagian-bagian atau hubungan diantara bagian dalam keseluruhan. Penulis dalam menganalisis data, yaitu dengan cara

mengumpulkan data-data terlebih dahulu sebelum diinterprestasikan artinya data diproses terlebih dahulu.

Hal ini sejalan dengan pendapat Sugiyono dalam bukunya *Memahami Penelitian Kualitatif* menyebutkan ada tiga unsur dalam kegiatan proses analisa data, sebagai berikut:

1. *Data Reduction* (reduksi data), yaitu bagian dari proses analisis dengan bentuk analisis untuk mempertegas, memperpendek, membuat fokus, membuang hal yang tidak penting dan mengatur data sehingga dapat disimpulkan.
2. *Data Display* (penyajian data), yaitu susunan informasi yang memungkinkan dapat ditariknya suatu kesimpulan, sehingga memudahkan untuk memahami apa yang terjadi.
3. *Conclusion Verification* (penarikan kesimpulan), yaitu suatu kesimpulan yang diverifikasi dengan cara melihat dan mempertanyakan kembali, dengan meninjau kembali secara sepintas pada catatan lapangan untuk memperoleh pemahaman yang lebih cepat. (Sugiyono, 2007:92-99).

Penulis menggunakan analisis ini supaya dapat mengklasifikasikan secara efektif dan efisien mengenai data-data yang terkumpul, sehingga siap untuk diinterpretasikan.Disamping itu data yang didapat lebih lengkap, lebih mendalam dan kredibel serta bermakna sehingga tujuan penelitian dapat dicapai.

1.6.4 Teknik Analisa Data

Sesuai dengan metode yang digunakan dalam KKL, maka analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif. Secara operasional, teknik analisis data dilakukan melalui beberapa tahapan sebagaimana teknik analisis data yang dikemukakan Miles dan Huberman.(1992 : 15-20)

Pertama, reduksi data sebagai proses pemilihan, penyederhanaan, klasifikasi data kasar dari hasil penggunaan teknik dan alat pengumpulan data dilapangan. Reduksi data sudah dilakukan secara bertahap dengan cara membuat ringkasan data.

Kedua, penyajian data merupakan suatu upaya penyusunan sekumpulan informasi menjadi pernyataan. Data kualitatif dijadikan dalam bentuk teks yang ada mulanya terpencar dan terpisah menurut sumber informasi dan pada saat diperolehnya informasi tersebut. Kemudian data diklasifikasikan menurut pokok-pokok permasalahan yang diantara lain terkait dengan mengetahui implementasi kebijakan pembuatan Kartu Keluarga (KK) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung.

Ketiga, menarik kesimpulan berdasarkan reduksi, interpretasi dan penyajian data yang telah dilakukan pada tahap sebelumnya yang selaras dengan mekanisme logika pemikiran induktif, maka penarikan kesimpulan akan bertolak dengan hal-hal yang khusus (*spesifik*) sampai kepada rumusan yang sifatnya umum (*general*).

1.7 Lokasi dan Waktu KKL

Lokasi KKL dilaksanakandi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung Jl.Ambon No.1 Bandung Telp. 022-4209891. Jadwal KKL tersebut dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1.1
Jadwal KKL

Waktu / Kegiatan	Tahun 2011						
	Apr	Mei	Juni	Juli	Agst	Sept	Okt
Observasi lokasi KKL	■						
Pengajuan Judul KKL		■					
Penyusunan Usulan Penelitian			■				
Bimbingan Laporan KKL			■				
Pelaksanaan KKL				■			
Penyusunan Laporan KKL					■	■	■