

**IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR NOMOR 24 TAHUN
2013 TENTANG ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN
Studi Tentang Pengurusa KTP-el di Dinas Kependudukan dan Catatan
Sipil Kabupaten Mandailing Natal**

T E S I S

Oleh:

**PARLINDUNGAN
NPM. 161801123**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN**

2018

**IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR NOMOR 24 TAHUN
2013 TENTANG ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN
Studi Tentang Pengurusa KTP-el di Dinas Kependudukan dan Catatan
Sipil Kabupaten Mandailing Natal**

T E S I S

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Magister Administrasi Publik
Pada Program Pascasarjana Universitas Medan Area - Medan

Oleh:

**PARLINDUNGAN
NPM. 161801123**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN**

2018

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

HALAMAN PERSETUJUAN

**Judul : Implementasi Undang-Undang No. 24 Tahun 2013
Tentang Administrasi Kependudukan Mengenai
Pengurusan KTP-el Di Dinas Kependudukan Dan Catatan
Sipil Kabupaten Mandailing Natal**

N a m a : Parlindungan

N P M : 161801123

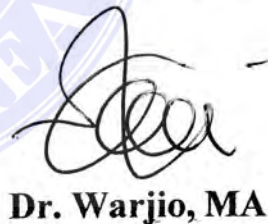
Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II



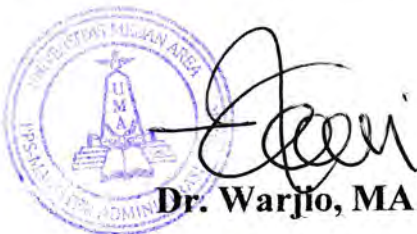
Dr. Heri Kusmanto, MA



Dr. Warjio, MA

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Administrasi Publik**

Direktur



Dr. Warjio, MA



Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, Mei 2018

Yang menyatakan,



Parlindungan

KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis sanjungkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul **“Implementasi Undang-Undang Nomor Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan Di Kabupaten Mandailing Natal”**. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Sumatera Medan Area.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan M.Eng, M.Sc , Rektor Universitas Medan Area
2. Ibu Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS, Direktur Program Pascasarjana Universitas Medan Area
3. Bapak Dr. Heri Kusmanto, MA, sebagai Pembimbing I, yang telah memberikan bimbingan, arahan yang cukup berarti dan semangat dalam penyelesaian studi.
4. Bapak Dr. Warjio, MA, Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Medan Area, sekaligus sebagai sebagai Pembimbing II, yang telah memberikan bimbingan, arahan yang cukup berarti dan semangat dalam penyelesaian studi.
5. Pimpinan beserta seluruh staf, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Padang Lawas Utara atas informasi yang diberikan kepada penulis guna penyelesaian tesis ini.

6. Bapak dan Ibu dosen serta staf pengajar khususnya prodi Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Medan Area yang telah memberikan bekal ilmu serta kelancaran dalam proses penyusunan dan penyelesaian Tesis ini.
7. Terimakasih pula kepada Istri dan anak-anaku tercinta serta semua fihak yang telah meberikan bantuan serta seluruh keluarga yang senantiasa memberi dorongan dan semangat serta do`a demi keberhasilan dan kesuksesan penulis.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih banyak kekurangannya, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis membuka diri untuk menerima saran maupun kritikan yang konstruktif, dari para pembaca demi penyempurnaannya dalam upaya menambah khasanah pengetahuan dan bobot dari Tesis ini. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi perkembangan ilmu pengetahuan maupun bagi dunia usaha dan pemerintah.

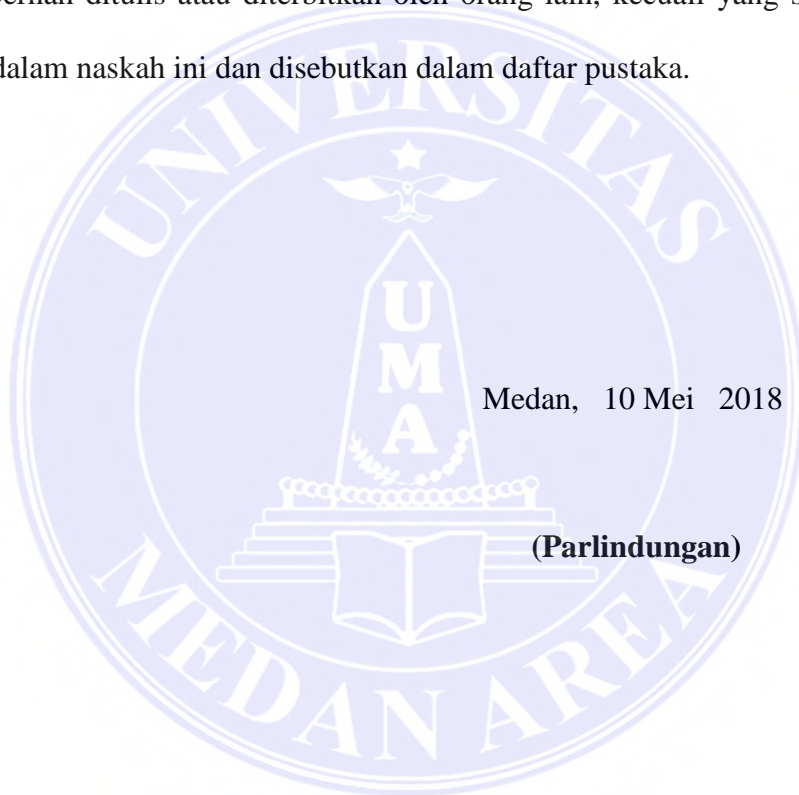
Medan, 10 Mei 2018

P e n u l i s

(Parlindungan)

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.



A B S T R A K

IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2013 TENTANG ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DI KABUPATEN MANDAILING NATAL

N a m a : Parlindungan
N P M : 161801123
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik
Pembimbing I : Dr. Heri Kusmanto, MA
Pembimbing II : Dr. Warjio, MA

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan yang merupakan penjabaran amanat Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bertujuan untuk mewujudkan tertib Administrasi Kependudukan dengan terbangunnya database kependudukan secara nasional serta keabsahan dan kebenaran atas dokumen kependudukan yang diterbitkan. Administrasi Kependudukan sebagai suatu sistem, bagi Penduduk diharapkan dapat memberikan pemenuhan atas hak-hak administratif penduduk dalam pelayanan publik serta memberikan perlindungan yang berkenaan dengan penerbitan Dokumen Kependudukan tanpa ada perlakuan yang diskriminatif melalui peran aktif Pemerintah dan pemerintah daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan khususnya tentang Pengurusan KTP-el di Kabupaten Mandailing Natal dan faktor-faktor yang mempengaruhi dalam implementasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan. Informan diambil secara purposive, yang terdiri dari aparat dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Mandailing Natal. Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Implementasi Undang-Undang No 23 tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan khususnya tentang Pengurusan KTP-el di Kabupaten Mandailing Natal, yang dilihat dari aspek komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi secara umum belum berjalan dengan baik. Belum efektifnya implementasi Undang-Undang No 23 tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan di Kabupaten Mandailing Natal, ditandai dengan banyak masyarakat yang belum memiliki dokumen kependudukan berupa KTP-el, yaitu baru 66,4 % (213.525 orang) penduduk dari total penduduk umur 17 tahun ke atas (321.434 orang) penduduk yang wajib memiliki KTP. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Undang-Undang No 23 tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan di Kabupaten Mandailing Natal Hal tersebut disebabkan oleh : Peralatan seperti alat perekam dan computer server yang berada dikecamatan mengalami kerusakan. Terbatasnya sarana/fasilitas jaringan internet untuk menunjang pelayanan administrasi kependudukan dan terlambatnya permintaan blanko dan tinta ke adminduk pusat Jakarta menyebabkan pada waktu permintaan masyarakat akan dokumen kependudukan berupa KTP-el tidak dapat dilayani d) Jarang diadakan pelatihan oprator guna menunjang operasional

pelayanan proses penerbitan KTP-el e) adaoknum pegawai yang belum sepenuhnya menjalankan kebijakan administrasi kependudukan.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, administrasi kependudukan.



A B S T R A C T

IMPLEMENTATION OF LAW NUMBER 24 YEAR 2013 ABOUT POPULATION ADMINISTRATION IN MANDAILING NATAL REGENCY

N a m e : **Parlindungan**
N P M : **161801123**
Studi Program : **Master of Science in Public Administration**
Supervisor I : **Dr. Heri Kusmanto, MA**
Supervisor II : **Dr. Warjio, MA**

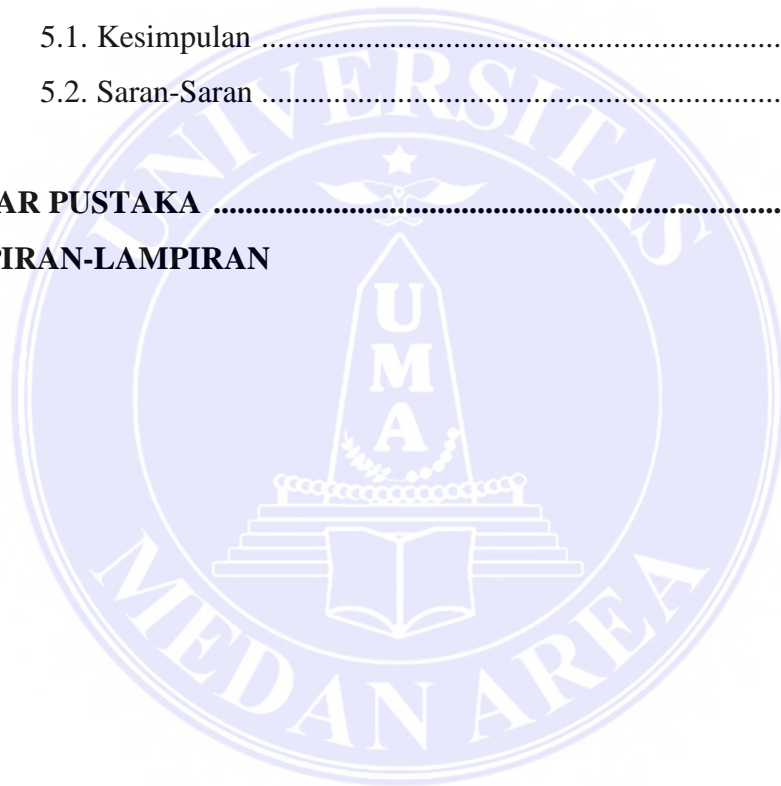
Concerning Population Administration which is an elaboration of the mandate of Article 26 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the State of the Republic of Indonesia aims to realize the orderliness of the Population Administration with the establishment of a national population database as well as the validity and validity of the published population documents . Population Administration as a system, for the Population is expected to provide the fulfillment of the administrative rights of the population in the public service and provide protection with respect to the publication of the Population Document without any discriminatory treatment through the active role of the Government and local government. This study aims to analyze the implementation of Law Number 24 Year 2013 About Population Administration in Mandailing Natal District and the factors that mempengaruhi in the implementation of Law Number 24 Year 2013 on Population Administration. Informants were taken by purposive, which consisted of apparatus from the Mandailing Natal District Population and Civil Registry. Data analysis was done qualitative descriptive. The results of this study indicate that Implementation of Law No. 23 of 2013 on Population Administration in Mandailing Natal Regency, seen from the aspects of communication, resources, disposition and bureaucratic structure in general has not gone well. The ineffectiveness of the implementation of Law No. 23 of 2013 on Population Administration in Mandailing Natal Regency is marked by many people who do not have a residence document in the form of KTP-el, which is only 66.4% (213,525 people) of the total population aged 17 years to (321,434 people) of the population who are required to have ID cards. Factors that affect the Implementation of Law No. 23 of 2013 About Population Admission in the Mandailing Natal Regency This is caused by: Equipment such as recording devices and computer servers located in the districts were damaged. The limited facilities / internet network facilities to support the service of population administration and the late request of blank and order to adminduk central Jakarta cause at the time of request of citizen of resident document in the form of KTP-el can not be served d) Rarely held oprator training to support operational service process of issuance of KTP- el e) there are employees who have not fully implemented the population administration policy.

Keywords: Policy Implementation, population administration.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN PERSETUJUAN	
ABSTRAKS	i
ABSTRACT	iii
KATA PENGANTAR	vi
PERNYATAAN	vii
BAB I : PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Perumusan Masalah	9
1.3. Tujuan Penelitian	9
1.4. Manfaat Hasil Penelitian	10
1.5. Kerangka Penelitian	10
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Kebijakan Publik	11
2.2. Implementasi kebijakan	14
2.3. Model Implementasi kebijakan	21
2.4. Administrasi Kependudukan	27
2.5. Penelitian Terdahulu	32
BAB III :METODE PENELITIAN	
3.1. Waktu dan Tempa Penelitian	36
3.2. Metode Penelitian	36
3.3. Populasi dan Sampel	36
3.4. Definisi Konsep	37
3.5. Teknik Pengumpulan Data	37
3.6. Teknik Analisis Data	38
BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
4.1. Gambaran Umum Kab. Mandailing Natal	40

4.2. Hasil Penelitian	51
4.2.1. Implementasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan	51
4.2.2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan	66
BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN	
5.1. Kesimpulan	69
5.2. Saran-Saran	70
DAFTAR PUSTAKA	72
LAMPIRAN-LAMPIRAN	



B A B I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu Negara berkembang yang jumlah penduduknya sangat besar, sebagai negara kepulauan penduduk indonesia mempunyai persebaran penduduk yang tidak merata, banyak masalah yang merupakan akibat dari persebaran penduduk kerap kali muncul dan mendesak pemerintah untuk segera mengambil sebuah kebijakan. Disamping itu faktor pertumbuhan penduduk yang besar serta persebaran nya yang tidak merata dan rendahnya kualitas penduduk juga menjadi suatu pemasalahan yang berkaitan dengan kependudukan di indonesia. SDM yang tinggi menyebabkan berbagai permasalahan antara lain adalah kemiskinan, kesehatan dan pengangguran.

Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada hakekatnya berkewajiban memberikan perlindungan dan pengakuan atas status hukum atas Peristiwa Kependudukan maupun Peristiwa Penting yang dialami Penduduk. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan yang merupakan penjabaran amanat Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bertujuan untuk mewujudkan tertib Administrasi Kependudukan dengan terbangunnya database kependudukan secara nasional serta keabsahan dan kebenaran atas dokumen kependudukan yang diterbitkan. Administrasi Kependudukan sebagai suatu sistem, bagi Penduduk

diharapkan dapat memberikan pemenuhan atas hak-hak administratif penduduk dalam pelayanan publik serta memberikan perlindungan yang berkenaan dengan penerbitan Dokumen Kependudukan tanpa ada perlakuan yang diskriminatif melalui peran aktif Pemerintah dan pemerintah daerah.

Penerapan KTP-el yang saat ini dilaksanakan merupakan bagian dari upaya untuk mempercepat serta mendukung akurasi terbangunnya database kependudukan di kabupaten/kota, provinsi maupun database kependudukan secara nasional. Dengan penerapan KTP-el maka setiap Penduduk tidak dimungkinkan lagi dapat memiliki KTP-el lebih dari satu dan/atau dipalsukan KTP-elnya, mengingat dalam KTP-el tersebut telah memuat kode keamanan dan rekaman elektronik data penduduk yang antara lain berupa iris mata maupun sidik jari Penduduk.

Dengan penerapan KTP-el maka masa pemberlakuan KTP-el yang diatur dalam Pasal 64 ayat (4) yakni berlaku 5 (lima) tahun menjadi seumur hidup, sepanjang tidak adanya perubahan atas elemen data Penduduk dan berubahnya domisili Penduduk. Hal ini perlu dilakukan agar diperoleh kemudahan dan kelancaran dalam pelayanan publik diberbagai sektor baik oleh pemerintah maupun swasta serta diperolehnya penghematan keuangan negara setiap 5 (lima) tahunnya. Sejalan dengan terbangunnya database kependudukan maka perlu pula diperjelas perihal pengaturan hak akses atas pemanfaatan Data Kependudukan baik bagi petugas pada Penyelenggara, Instansi Pelaksana, dan Pengguna. Selanjutnya sehubungan dengan penerapan sanksi administratif bagi Penduduk maka agar lebih mencerminkan tidak adanya diskriminatif sesama Penduduk

maka perlu penyesuaian akan besarnya denda administratif baik penduduk warga negara Indonesia maupun bagi penduduk orang asing, sehingga selain untuk mendorong tertib Administrasi Kependudukan serta menghilangkan diskriminatif dalam pelayanan penerbitan dokumen kependudukan, namun agar lebih mendorong iklim investasi ke Indonesia.

Penduduk adalah Warga Negara Indonesia dan Orang asing yang menetap di Indonesia sedangkan warga Negara Indonesia adalah Orang-orang bangsa Indonesia dan Orang-orang bangsa asing yang di sah kan dengan Undang-undang sebagai WNI. Negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 pada hakekatnya berkewajiban untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk yang berada didalam atau diluar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional, Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada hakikatnya berkewajiban memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk dan/atau Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, bahwa peningkatan pelayanan Administrasi Kependudukan sejalan dengan tuntutan pelayanan Administrasi Kependudukan yang profesional, memenuhi standar teknologi

informasi, dinamis, tertib, dan tidak diskriminatif dalam pencapaian standar pelayanan minimal menuju pelayanan prima yang menyeluruh untuk mengatasi permasalahan kependudukan, perlu dilakukan penyesuaian terhadap beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan;

Untuk menyikapi berbagai masalah yang berhubungan dengan kependudukan pemerintah berusaha memperoleh data tentang kependudukan di Indonesia yang akurat untuk mampu membuat pemetaan yang tepat guna untuk menanggulangi masalah kependudukan baik tingkat lokal dan nasional. Pendaftaran Penduduk adalah pencatatan biodata penduduk, pencatatan atas pelaporan peristiwa Kependudukan dan pendataan Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan Serta Penerbitan Dokumen Kependudukan berupa kartu identitas atau Surat Keterangan Kependudukan. Pengelolaan pendaftaran penduduk merupakan tanggung jawab pemerintah kota/kabupaten, dimana dalam pelaksanaan diawali dari desa/kelurahan selaku ujung tombak pendaftaran penduduk, sehingga setiap warga terdaftar secara administrasi dan sesuai dengan Undang-undang No 24 Tahun 2013 tentang Administrasi kependudukan.

Atas dasar tersebut di atas maka pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang telah disahkan oleh DPR RI pada tanggal 26 November 2013 merupakan perubahan yang mendasar di bidang administrasi kependudukan. Tujuan utama dari perubahan Undang-Undang tersebut dimaksud adalah untuk meningkatkan efektivitas pelayanan administrasi

kependudukan kepada masyarakat, menjamin akurasi data kependudukan dan ketunggalan Nomor Induk Kependudukan (NIK) serta ketunggalan dokumen kependudukan. Undang-undang ini diharapkan dapat meningkatkan efektivitas pelayanan administrasi kependudukan kepada masyarakat, menjamin akurasi data kependudukan dan ketunggalan Nomor Induk Kependudukan (NIK) serta ketunggalan dokumen kependudukan. Pengolahandata kependudukan memiliki tugas dalam meningkatkan perencanaan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat.

Administrasi kependudukan yang dilakukan oleh pemerintah berguna untuk menjalankan perencanaan dan kesejahteraan masyarakat. Demi melancarkan urusan administrasi kependudukan yang diperlukan serta meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat. Pemerintah diharapkan dapat membina dan melayani masyarakat dengan baik. Dan masyarakat perlu mengerti apa itu administrasi kependudukan. Karena Stich dan Eagle dalam Purwanto (2012:84) juga mengungkapkan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam proses implmentasi. Menurutnya keterlibatan masyarakat seharusnya dipahami lebih dari sekedar adanya adanya kebutuhan atau tuntutan demokrasi. Keterlibatan masyarakat memuiliki makna yang lebih tinggi, yaitu sebagai media pembelajaran bersama antara masyarakat dengan masyarakat. Penyelenggaraan administrasi kependudukan pada prinsipnya diarahkan untuk memenuhi hak asasi setiap orang dibidang administrasi kependudukan tanpa deskriminasi, meningkatkan kesadaran penduduk untuk berperanserta dalam pelaksanaan administrasi kependudukan, menyediakan database kependudukan yang lengkap dan akurat, mendukung

perumusan kebijakan dan perencanaan pembangunan secara nasional, regional dan lokal, serta untuk penerbitan dokumen kependudukan yang keabsahannya diakui oleh semua pihak. Penyelenggaraan administrasi kependudukan yang tertib akan mendukung terwujudnya *good governance*, mengoptimalkan demokratisasi dan melindungi hak asasi manusia dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pencapaian kondisi tersebut tidaklah mudah, karena membutuhkan prasyarat yang kompleks seperti piranti hukum, kemantapan kelembagaan, kemampuan aparatur, keterampilan manajemen, ketersediaan pembiayaan sampai dengan dukungan kesadaran masyarakat. Terkait peran pemerintah sebagai penyedia penyelenggaraan (rowing) berubah kepada visi sebagai pengarah, penggerak dan fasilitator dalam penyediaan pelayanan publik. Hal ini ditandai dengan orientasi dan peran aktif pemerintah untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam penyediaan pelayanan publik.

Sejalan dengan visi Kabupaten Mandailing Natal, yaitu “Terwujudnya Masyarakat Mandailing Natal Yang Religius, Cerdas, Sehat, Maju Dan Sejahtera”. Untuk mewujudkan visi diatas, perlu dijabarkan melalui misi. Hal ini tidak terlepas dari pemahaman bahwa misi adalah perwujudan dari keinginan menyatukan langkah dan gerak dalam mencapai visi dan memperhatikan misi kampanye Kepala Daerah terpilih. Adapun misi untuk mewujudkan visi tersebut adalah sebagai berikut : 1. Meningkatkan kualitas kehidupan beragama 2. Meningkatkan akses pendidikan yang berkualitas 3. Meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dan pelayanan sosial 4. Meningkatkan akses masyarakat

terhadap informasi, hukum, politik pembangunan dan pemerintahan 5.
 Memberdayakan masyarakat dengan kearifan local.

Tabel 1: Penduduk Umur 17 Tahun ke Atas Yang telah memiliki KTP dan belum memiliki KTP, di Kabupaten Mandailing Natal, 2017.

UMUR 17 TH KEATAS			MEMILIKI KTP			BELUM MEMILIKI KTP		
Lk	Pr	Jlh	Lk	Pr	Jlh	Lk	Pr	Jlh
12	13	14	15	16	17	18	19	20
28.905	30.271	59.176	21.150	23.889	45.039	7.755	6.384	14.139
7.076	7.293	14.369	4.854	5.519	10.373	2.222	1.775	3.997
4.106	4.146	8.252	3.470	3.782	7.252	637	364	1.001
3.818	4.052	7.870	2.941	3.353	6.294	877	699	1.576
3.399	3.624	7.023	2.461	2.938	5.399	938	686	1.624
18.123	19.238	37.361	10.207	12.232	22.439	7.916	7.006	14.922
4.592	4.735	9.327	3.001	3.476	6.477	1.591	1.259	2.850
10.922	11.525	22.447	7.698	8.665	16.363	3.224	2.860	6.084
4.101	4.182	8.283	2.855	3.165	6.020	1.246	1.019	2.265
4.121	4.345	8.466	3.197	3.630	6.827	924	716	1.640
1.854	1.862	3.716	1.404	1.431	2.835	450	431	881
4.044	4.100	8.144	2.770	2.983	5.753	1.274	1.117	2.391
8.973	8.831	17.804	4.986	5.037	10.023	3.987	3.794	7.781
9.720	9.540	19.260	5.165	5.083	10.248	4.555	4.457	9.012
7.816	7.694	15.510	4.419	4.349	8.768	3.397	3.345	6.742
11.254	11.188	22.442	7.027	6.903	13.930	4.228	4.286	8.514
6.571	6.266	12.837	2.460	2.137	4.597	4.111	4.130	8.241
4.195	4.234	8.429	2.309	2.146	4.455	1.886	2.088	3.974
2.748	2.913	5.661	1.883	2.072	3.955	865	841	1.706
3.263	3.387	6.650	2.217	2.469	4.686	1.046	918	1.964
941	934	1.875	606	667	1.273	335	267	602
6.691	6.430	13.121	4.501	4.162	8.663	2.190	2.269	4.459
1.711	1.700	3.411	888	995	1.883	823	705	1.528
158.944	162.490	321.434	102.469	111.083	213.552	56.477	51.416	107.893
<i>Persentase</i>		100%	64,4%			33,6%		

Sumber : Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Mandailing Natal, 2018.

Berdasarkan tabel 1 di atas menunjukkan bahwa dari 321.434 orang penduduk yang berumur 17 tahun ke atas, yang memiliki KTP baru mencapai 64,4% (213.552 orang) dan yang belum memiliki KTP sebesar 33,6% (107.893

orang). Hal ini menunjukkan bahwa masih ada masalah dalam pelaksanaan Undang-undang No 24 Tahun 2013 tentang Administrasi kependudukan di Kabupaten Mandailing Natal.

Winarno dalam Jeddari (2008:7) Namun dalam melakukan realisasi tersebut banyak terdapat permasalahan yang dihadapi seperti letak wilayah sehingga para pegawai mengalami kesulitan dalam melakukan sosialisasi administrasi kependudukan. Keterbatasan sumber-sumber yang dimiliki kantor kelurahan seperti fasilitas/anggaran, informasi dan staf ahli yang kurang memadai. Dan jika permasalahan tersebut tidak ditanggapi maka proses administrasi kependudukan, perencanaan pembangunan daerah tidak akan berjalan dengan baik dan tidak sesuai Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan tersebut dan untuk mengetahui lebih dalam lagi tentang implementasi kebijakan dan tentang Administrasi Keendudukan, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul : **“Implementasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan, Studi Tentang Pengurusa KTP-el di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Mandailing Natal”**.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

- 1) Bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan khususnya tentang Pengurusan KTP-el di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Mandailing Natal?
- 2) Faktor-faktor apa yang mendukung dan menghambat dalam Implementasi Undang-Undang No 23 tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan khususnya tentang Pengurusan KTP-el di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Mandailing Natal?

1.3. Tujuan Penelitian

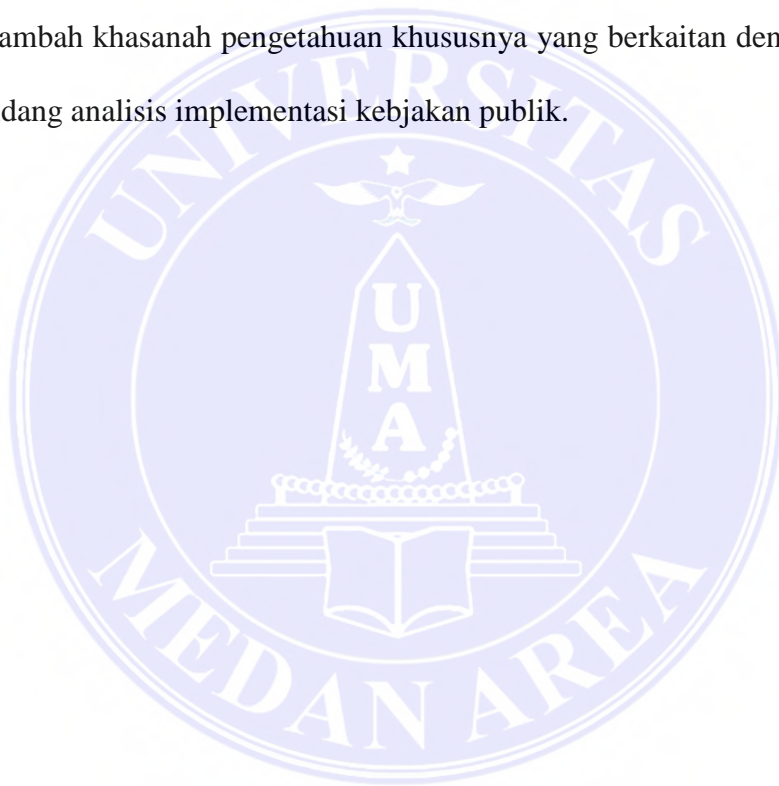
Sesuai dengan rumusan masalah penelitian, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

- 1) Untuk menganalisis implementasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan khususnya tentang Pengurusan KTP-el di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Mandailing Natal.
- 2) Untuk mengetahui faktor apa yang mendukung dan menghambat dalam Implementasi Undang-Undang No 23 tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan khususnya tentang Pengurusan KTP-el di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Mandailing Natal.

1.4. Manfaat Hasil Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat :

- 1) Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal dalam upaya pelaksanaan tertib administrasi kependudukan.
- 2) Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam menambah khasanah pengetahuan khususnya yang berkaitan dengan penelitian di bidang analisis implementasi kebijakan publik.



B A B II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

Kajian administrasi publik dapat didefinisikan dengan kebijakan itu tersendiri, sebenarnya masih merupakan ajang perdebatan diantara para ahli mengenai kebijakan tersebut. Harrold D. Laswell dan Abraham Caplan (Islamy,1997) mengatakan bahwa kebijakan adalah “*a projected program of goals, values and practices*” (kebijakan adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai dan praktek yang terarah). Beberapa pakar mengartikan kebijakan adalah upaya/aksi untuk mempengaruhi sistem mencapai tujuan (Muhammadi *et al.* 2001). Kebijakan publik adalah pilihan aksi yang dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah (Dye, 1978); menunjuk pada keputusan saling berhubungan yang dibuat oleh satu atau sekelompok aktor dan diperjuangkan dalam situasi spesifik yang memungkinkan (Jenkins, 1996).

Van Meter dan Van Horn (dalam Wahab, 1997) merumuskan proses implementasi sebagai “*those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*” (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan).

Analisis kebijakan sebagai pekerjaan intelektual memilah dan mengelompokkan upaya/aksi untuk memahami cara strategis mempengaruhi

sistem (mencapai tujuan). Analisis mengkaji berbagai alternatif aksi untuk akselerasi pencapaian hasil positif,antisipasi dampak negatif, dan perlambatan pencapaian titik yang tidak diharapkan. Analisis melalui intervensi struktural dan fungsional (Muhammadi *et al*, 2001). Selain analisis yang perlu dipahami pula adalah model, model suatu kebijakan publik khususnya implementasi kebijakan.

Pandangan mengenai model (teori) implementasi kebijakan banyak ditemukan dalam berbagai literatur yang akan dijabarkan lebih gamblang. Sebagai perbandingan analisis dalam model implementasi mengutip dari Parsons (1997) membagi garis besar model implementasi kebijakan menjadi empat yaitu:

1) *The Analysis of failure* (model analisis kegagalan), 2) Model Rasional (*top down*) untuk mengidentifikasi faktor-faktor mana yang membuat implementasi sukses, 3) Model pendekatan *Bottom-up* kritikan terhadap model pendekatan *top-down* dalam kaitannya dengan pentingnya faktor-faktor lain dan interaksi organisasi, 4) Teori-teori hasil sintesis (*hybrid theories*).

Untuk keperluan penelitian, akan diambil beberapa pandangan mengenai implementasi, masing-masing pandangan mewakili tiga dari empat perkembangan model yang dikemukakan Parsons (1997) dan beberapa model-model implementasi kebijakan seperti yang dikutip Wahab (2005) dan Dwijowijoto (2006), dan menurut peneliti cocok dengan tema penelitian model tersebut. Model yang akan dipakai sekiranya dapat menganalisis implementasi kebijakan pada individu yang dikenai kebijakan, diantaranya masyarakat, pemerintah serta pihak swasta.

Kebijakan apapun bentuknya sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Hoogwood dan Gunn (dalam Azwar, 2003; dan Solichin,1991), membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) ke dalam dua kategori yaitu *non implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccesful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Implementasi yang tidak berhasil terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya tiba-tiba terjadi peristiwa penggantian kekuasaan, bencana alam, dan sebagainya), kebijaksanaan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Terkadang kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan oleh beberapa faktor antara lain: pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu memang bernasib jelek (*bad luck*) (dalam Wahab, 1997).Kebijakan publik mempunyai pengertian yang variatif tergantung dari siapa yang mengemukakan sehingga tidak dapat digeneralisasikan menjadi suatu pengertian yang representatif memuaskan. Menurut James Anderson (dalam Islamy, 2000:17) mendefinisikan kebijakan adalah “*A Purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (“Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu”).

Menurut pendapat Thomas R. Dye (dalam Islamy, 2000:18) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*Is whatever governments choose to do or not to do*” (“apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak

dilakukan”). Dari pendapat ini mengandung pengertian sebagai suatu keputusan untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan, sehingga diam pun bisa dianggap sebagai suatu kebijakan. Selanjutnya Richard Rose (dalam Winarno, 2002:15) menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai “Serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri.”

Dari pendapat-pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik memiliki ciri-ciri antara lain :

- a. Selalu mempunyai tujuan tertentu atau suatu tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Bersifat positif berupa tindakan-tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan suatu keputusan pemerintah untuk tidak melakukan apapun.
- c. Serangkaian kegiatan yang tidak berdiri sendiri.
- d. Dibuat dan dilakukan oleh pemerintah.
- e. Didasari oleh suatu peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa.
- f. Ditujukan untuk kepentingan umum.

2.2. Implementasi Kebijakan

Kata implementasi (*implementation*) berasal dari kata dasar verb *implement*, menurut kamus Oxford-Advanced Learner’s Dictionary (1995:595) bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to put something into effect*

(menggerakkan sesuatu untuk menimbulkan dampak/akibat); to carry something out (melaksanakan sesuatu). Dengan demikian implementasi menurut arti kata harfiah adalah pelaksanaan sesuatu, sehingga implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai pelaksanaan suatu kebijakan (keputusan, perda ataupun undang-undang lainnya).

Konsep implementasi kebijakan bervariasi tergantung dari sudut pandang atau pendekatan yang digunakan. Implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses menurut pendapat Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2002:102) membatasi implementasi kebijakan sebagai berikut :

“Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.”

Dengan demikian pada tahap implementasi kebijakan ini mencakup usaha-usaha mengubah keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional maupun usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil. Dan tahap implementasi baru terjadi setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan.

Namun demikian suatu implementasi kebijakan tidak selalu berhasil adakalanya tujuan tidak tercapai. Suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang

diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai disebut sebagai *implementation gap* (Andrew Dunsire dalam Abdul Wahab, 1997:61). Besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak tergantung pada *implementation capacity* dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut (Walter Williams dalam Abdul Wahab, 1997 : 61).

Lebih lanjut Hogwood dan Gunn (dalam Abdul Wahab, 1997:61) membagi pengertian kegagalan kebijakan dalam 2 (dua) kategori, yaitu :

1. *Non implementation* (tidak terimplementasikan) mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat didalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai persoalan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap diluar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi.
2. *Unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil) terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Hal ini biasanya dipengaruhi oleh faktor-faktor:
 1. Pelaksanaannya jelek (*bad execution*)
 2. Kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*)

3. Kebijakan itu sendiri bernasib jelek (*bad luck*)
4. Sejak awal kebijakan tersebut memang jelek, dalam artian telah dirumuskan secara sembrono, tidak didukung oleh informasi yang memadai, alasan yang keliru, atau asumsi-asumsi dan harapan-harapan yang tidak realistis.”

Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa peran pelaksana implementasi sangat menentukan terimplementasikannya suatu kebijakan sehingga pelaksana implementasi harus benar-benar memahami kebijakan yang akan dilaksanakan. Disamping itu faktor eksternal perlu diperhatikan pula untuk dapat mendukung bagi kelancaran dalam implementasi kebijakan tersebut. Untuk mengetahui apa yang sebenarnya terjadi setelah suatu kebijakan dibuat dan dirumuskan adalah subyek implementasi kebijakan.

Selanjutnya implementasi kebijakan dapat dianalisa dari beberapa pendekatan meliputi pendekatan struktural, pendekatan prosedural, pendekatan manajerial, pendekatan keperilakuan dan pendekatan politik seperti yang ditulis oleh Abdul Wahab (1997:111-120). Dalam penelitian ini implementasi kebijakan dianalisa dengan menggunakan pendekatan prosedural. Dilihat dari pendekatan prosedural maka implementasi dipandang sebagai proses prosedural. Pendekatan prosedural menjelaskan implementasi dari proses prosedur yang tepat dijalankan dalam implementasi kebijakan.

Definisi prosedur (*procedure*) menurut Richard F. Neulschel (dalam Jogiyanto, 2001:1), sebagai berikut :

“Suatu prosedur adalah suatu urutan operasi klerikal (tulis menulis), biasanya melibatkan beberapa orang di dalam satu atau lebih departemen, yang diterapkan untuk menjamin penanganan yang seragam dari transaksi-transaksi bisnis yang terjadi.”

Pendapat yang lain dikemukakan oleh Jerry FitzGerald, Ardra F. FitzGerald dan Warren D. Stallings, Jr., (dalam Jogiyanto, 2001:2) mendefinisikan prosedur sebagai berikut :

“Suatu prosedur adalah urutan yang tepat dari tahapan-tahapan instruksi yang menerangkan apa (what) yang harus dikerjakan, siapa (who) yang mengerjakannya, kapan (when) dikerjakan dan bagaimana (how) mengerjakannya.“

Dengan demikian yang dimaksud prosedur adalah urutan tahapan-tahapan instruksi bagaimana suatu kegiatan dilaksanakan menyangkut pelaksana, waktu, tata cara dan aturan maupun ketentuan yang berlaku yang dijalankan. Dengan demikian implementasi kebijakan yang dimaksud adalah pelaksanaan suatu kebijakan sesuai tatacara, aturan maupun ketentuan yang berlaku. Dimana yang dimaksud dengan tata cara adalah urutan-urutan bagaimana kegiatan dilakukan, aturan adalah hal-hal yang bersifat mengatur sebagai pegangan dalam melaksanakan kegiatan dan ketentuan adalah hal-hal yang bersifat mengikat berkaitan dengan aturan yang ada.

Pada tahap ini suatu kebijakan telah dilaksanakan oleh unit-unit eksekutor tertentu dengan memobilisasikan sumber dana dan sumber daya lainnya (teknologi dan manajemen), dan pada tahap ini monitoring dapat dilakukan. Menurut Patton dan Sawicki dalam buku Tangkilisan (2003B:78) bahwa

implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Sehingga dengan mengorganisir, seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi realisasi program yang dilaksanakan.

Jadi tahapan implementasi merupakan peristiwa yang berhubungan dengan apa yang terjadi setelah suatu perundang-undangan ditetapkan dengan memberikan otoritas pada suatu kebijakan dengan membentuk out-put yang jelas dan dapat diukur. Dengan demikian tugas implementasi kebijakan sebagai suatu penghubung yang memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan mencapai hasil melalui aktivitas atau kegiatan dari program pemerintah. (Tangkilisan, 2003:9)

Menurut Nakamura dan Smallwood (dalam Tangkilisan, 2003B:78), hal-hal yang berhubungan dengan implementasi kebijakan adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menerjemahkan ke dalam keputusan yang bersifat khusus. Sedangkan menurut Pressman dan Wildavsky (dalam Tangkilisan, 2003B:79) implementasi diartikan sebagai interaksi antara penyusunan tujuan dengan sarana-sarana tindakan dalam mencapai tujuan tersebut, atau kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya.

Jones (dalam Tangkilisan, 2003B:79) menyatakan kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus-menerus usaha-usaha untuk mencari apa yang akan dan dapat dilakukan. Dengan demikian implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam tujuan kebijakan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi, suatu kebijakan yang dirumuskan akan sia-sia belaka. Oleh karena itulah implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting di dalam kebijakan publik.

Dalam implementasi sebuah kebijakan dibutuhkan proses implementasi sebagai bahan persiapan dalam melaksanakan rumusan kebijakan yang telah ditetapkan. Menurut, Lineberry proses implementasi setidaknya memiliki elemen-elemen sebagai berikut: 1) pembentukan unit organisasi baru dan staf pelaksana, 2) penjabaran tujuan ke dalam berbagai aturan pelaksana (*standard operating procedures/ SOP*) 3) koordinasi berbagai sumber dan pengeluaran kepada kelompok sasaran; pembagian tugas di dalam dan diantara dinas-dinas/ badan pelaksana, 4) pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan. (Tangkilisan, 2003B:81). Lain dengan Anderson (dalam Tangkilisan, 2003B:82) yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat dari empat aspek yaitu;

- a) Siapa yang mengimplementasikan kebijakan, maksudnya yaitu bahwa pelaksanaan suatu kebijakan tidak hanya terbatas pada jajaran birokrasi, tetapi

juga melibatkan actor-aktor di luar birokrasi pemerintah, seperti organisasi kemasyarakatan, bahkan individu juga sebagai pelaksana kebijakan.

- b) Hakekat dari proses administrasi. Untuk menghindari pertentangan atau perbedaan persepsi dalam pelaksanaan antar implementor (unit birokrasi maupun non birokrasi), proses administrasi harus selalu berpijak pada standar prosedur operasional (sebagai acuan pelaksanaannya).
- c) Kepatuhan (kompliansi) kepada kebijakan, atau sering disebut sebagai perilaku taat hukum. Karena kebijakan selalu berdasarkan hukum atau peraturan tertentu, maka pelaksana kebijakan tersebut juga harus taat kepada hukum yang mengaturnya. Untuk menumbuhkan sistem kepatuhan dalam implementasi kebijakan, memerlukan sistem kontrol dan komunikasi yang terbuka, serta penyediaan sumber daya untuk melakukan pekerjaan. Sedangkan untuk dapat mewujudkan implementasi yang efektif, Islamy menyebutnya dengan tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara.
- d) Efek atau dampak dari implementasi kebijakan. Menurut Islamy (1997:119) setiap kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakan akan membawa dampak tertentu terhadap kelompok sasaran, baik yang positif (*intended*) maupun yang negatif (*unintended*). Ini berarti bahwa konsep dampak menekankan pada apa yang terjadi secara actual pada kelompok yang ditargetkan dalam kebijakan. Jadi, dengan melihat konsekuensi dari dampak, maka dapat dijadikan sebagai salah satu tolok-ukur keberhasilan implementasi kebijakan

dan juga dapat dijadikan sebagai masukan dalam proses perumusan kebijakan yang akan meningkatkan kualitas kebijakan tersebut.

2.3. Model Implementasi Kebijakan

Model implementasi kebijakan perlu untuk menjelaskan proses implementasi kebijakan. Ada beberapa model implementasi kebijakan yang berkaitan dengan permasalahan penelitian diantaranya yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn.

Dalam hal ini Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2002:109) menekankan pada variabel-variabel yang mempengaruhi keberhasilan dalam proses implementasi kebijakan yaitu:

- “1. Ukuran dasar dan tujuan kebijakan
2. Sumber-sumber kebijakan.
3. Komunikasi antar organisasi kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
4. Karakteristik badan-badan pelaksana.
5. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik.
6. Kecenderungan pelaksana.”

Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan berguna di dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh, hendaknya dirumuskan dengan jelas agar tujuan dapat tercapai dimana kejelasan rumusan standard dan tujuan kebijakan sangat menentukan kinerja kebijakan dari isi rumusan kebijakan tersebut. Dengan adanya petunjuk-petunjuk pelaksanaan yang

ada dapat menjadi pegangan bagi pelaksana kebijakan sehingga tidak menyimpang dari tujuan yang sebenarnya.

Sumber-sumber kebijakan atau sumber daya diperlukan untuk mendukung kelancaran implementasi kebijakan secara efektif yang meliputi sumber daya manusia misalnya keahlian, dedikasi, kreatifitas, keaktifan dan sumber daya dana, sarana maupun prasarana.

Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan menyangkut kejelasan, ketepatan, konsistensi, dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan tersebut sehingga akan memudahkan pelaksana dalam pencapaian tujuan kebijakan. Dengan demikian keberhasilan implementasi memerlukan jalinan komunikasi yang baik. Komunikasi tersebut mencakup baik intern maupun ektern, yakni hubungan didalam lingkungan sistem politik dengan kelompok sasaran maupun antar organisasi.

Karakteristik-karakteristik badan-badan pelaksana menyangkut norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan, yang terdiri dari ciri-ciri struktur formal dari organisasi-organisasi dan atribut-atribut yang tidak formal dari personil mereka.

Kondisi sosial, ekonomi, dan politik, adalah tersedianya sumber daya ekonomi yang dapat mendukung kelancaran implementasi kebijakan dan menyangkut lingkungan sosial dan politik (dukungan elit) yang mempengaruhi yurisdiksi atau organisasi dimana implementasi dilaksanakan.

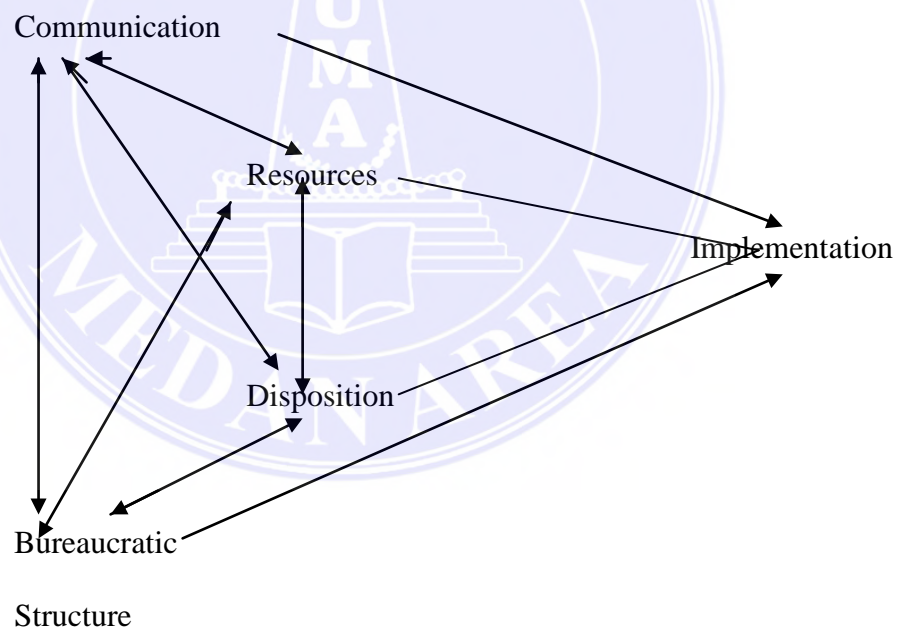
Kecenderungan pelaksana (implementor) menyangkut persepsi-persepsi pelaksana untuk mendukung atau menentang kebijakan. Tanpa adanya persepsi yang sama antara pelaksana dan pembuat keputusan akan menghambat bagi kelancaran implementasi kebijakan.

Dari model yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn maka dapat disimpulkan bahwa ada banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Untuk memenuhi ukuran dasar dan tujuan kebijakan, karakteristik, birokrasi pelaksana diperlukan adanya komunikasi yang tepat. Juga diperlukan adanya sumber daya meliputi sumber daya manusia dan sumber dana, sarana maupun prasarana agar kebijakan dapat terimplementasikan. Dan tersedianya sumber daya ekonomi serta lingkungan sosial dan politik yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Dalam penelitian ini mengambil model Van Meter dan Van Horn dengan satu variabel yang diambil yakni kondisi sosial, ekonomi dan politik yang diduga mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Dengan pertimbangan variabel kondisi sosial ekonomi dan politik mempunyai relevansi dengan permasalahan penelitian yang ada yang terjadi di lingkungan masyarakat saat ini.

Lebih lanjut Edwards III mengemukakan bahwa empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan yakni komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan dan struktur birokrasi. Dalam penelitian ini juga memakai model implementasi kebijakan dari Edward III dengan mengambil variabel komunikasi dan sumber daya yang diduga mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Model Edward III ini hampir mirip dengan model Van

Meter dan Van Horn. Dalam model Edward III ini lebih jelas menerangkan mengenai variabel komunikasi dan sumber daya, dan hal ini sangat relevan dengan penelitian yang dilakukan. Dalam penelitian ini dimungkinkan ada hubungan diantara variabel tersebut meliputi komunikasi, sumber daya, kondisi sosial ekonomi dan politik, namun mengingat terbatasnya penelitian hanya meneliti hubungan antara variabel komunikasi, sumber daya kondisi sosial ekonomi politik dengan implementasi kebijakan. Model implementasi kebijakan menurut Edwards III selanjutnya dapat dilihat pada gambar di bawah ini.

Gambar 5. Direct and Indirect Impact on Implementation



Sumber : Edward III, 1980:148

Menurut Rippley(1985:134) bahwa implementasi dapat dilihat dari 2 perspektif, yaitu compliance (kepatuhan) dan what's happening (apa yang terjadi). Ditinjau dari Perspektif *what's happening* diasumsikan ada banyak

faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan termasuk diantaranya lingkungan. Untuk membatasi ruang lingkup penelitian dan mengarah pada fokus penelitian, dalam penelitian ini menggunakan perspektif *what's happening* meliputi faktor-faktor yang diduga mempengaruhi implementasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan.

2.4. Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi kejelasan antara kebijakan dan kinerja implementasi yaitu: standard dan sasaran kebijakan, komunikasi antara organisasi dan pengukuran aktivitas, karakteristik organisasi komunikasi antar organisasi, kondisi social, ekonomi dan politik, sumber daya dan sikap pelaksanaan.

Adapun yang menjadi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan adalah:

- a) Persetujuan, dukungan dan kepercayaan dari masyarakat. Karena ketiga hal ini dapat menimbulkan partisipasi masyarakat, yang benar-benar diperlukan untuk pelaksanaan kebijaksanaan.
- b) Isi dan tujuan kebijaksanaan haruslah dimengerti secara jelas terlebih dahulu. Berhubung dengan itu maka pelaksanaan kebijakan harus mampu melakukan interpretasi terhadap kebijaksanaan yang tepat sehingga mempunyai persepsi seperti yang dikehendaki oleh pembentuk kebijaksanaan.
- c) Pelaksana haruslah mempunyai cukup informasi, terutama mengenai kebijaksanaan itu.

- d) Pembagian pekerjaan yang efektif dalam pelaksanaan. Hal ini berarti perlu pengorganisasian yang baik dengan:
- e) Pembagian kekuasaan dan wewenang yang rasional
- f) Selain itu Rippley dan Franklin (dalam Tangkilisan, 2003A:21) menyatakan keberhasilan implementasi kebijakan program dan ditinjau dari tiga faktor yaitu:
 - g) Prespektif kepatuhan (*compliance*) yang mengukur implementasi dari kepatuhan *strate level burcancrats* terhadap atas mereka.
 - h) Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan.
 - i) Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja kebijakan selanjutnya sebagai berikut: organisasi atau kelembagaan, kemampuan politik dari penguasa, pembagian tugas, wewenang dan tanggungjawab, kebijakan pemerintah yang bersifat tak remental, proses perumusan kebijakan pemerintah yang baik, aparatur evaluasi yang bersih dan berwibawa serta professional, biaya untuk melaksanakan evaluasi, tersedianya data dan informasi social ekonomi yang siap dimanfaatkan oleh penilai-penilai kebijakan.

Peters (dalam Tangkilisan, 2003A:22) mengatakan bahwa kegagalan implementasi kebijakan disebabkan oleh beberapa faktor.

- a) Informasi, informasi yang kurang dengan mudah mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat baik kepada obyek kebijakan maupun kepada

para pelaksana dari isi kebijakan yang akan dilaksanakannya dan hasil-hasil dari kebijakan itu.

- b) Isi kebijakan, implementasi kebijakan dapat gagal karena masih samarnya isi atau tujuan kebijakan atau ketidaktaepatan atau ketidaktaegasan intern maupun ekstern atau kebijakan itu sendiri, menunjukkan adanya kekurangan yang sangat berarti atau adanya kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu.
- c) Dukungan, implementasi kebijakan publik akan sangat sulit bila pada pelaksanaannya tidak cukup dukungan untuk kebijakan tersebut.
- d) Pembagian potensi, hal ini terkait dengan pembagian potensi diantaranya para actor implementasi dan juga mengenai organisasi pelaksana dalam kaitannya dengan diferensiasi tugas dan wewenang.

2.4. Administrasi Kependudukan

Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain (Pasal 1 ayat (1) Undang–Undang No. 23 Tahun 2006). Menurut Rusli (2005:37), Administrasi Kependudukan bukan saja sebagai bagian integrative dari masalah kependudkan tetapi bahkan merupakan pilar untuk menentukan keberhasilan penanganan pembangunan. Sebagai suatu sistem diharapkan dapat diselenggarakan sebagai bagian dari penyelenggaraan

Administrasi Negera . Dari segi kepentingan penduduk, Administrasi Kependudukan memberikan pemenuhan hak-hak administratif, seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan Dokumen Kependudukan, tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif.

2.4.1. Pencatatan Kelahiran

Peristiwa penting dalam Pasal 1 angka 17 Undang-Undang tentang Administrasi Kependudukan adalah kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan. Segala bentuk peristiwa penting tersebut harus masuk ke dalam pencatatan sipil dalam administrasi kependudukan. Berdasarkan pengertian mengenai peristiwa penting kependudukan tersebut terlihat jelas bahwa kelahiran dan kematian merupakan suatu peristiwa yang merupakan bagian dari administrasi kependudukan.

Kelahiran (fertilitas) adalah istilah demografi yang diartikan sebagai hasil reproduksi yang nyata dari seorang wanita atau sekelompok wanita. Dengan kata lain fertilitas menyangkut banyaknya bayi yang lahir hidup David Lucas (1990 : 52) Lahir hidup (live birth) menurut United Nation dan WHO, adalah suatu kelahiran seorang bayi tanpa memperhitungkan lamanya di dalam kandungan, di mana si-bayi menunjukkan tanda-tanda kehidupan, misalnya bernafas, ada denyut jantungnya atau denyut tali pusat atau gerakan-gerakan otot.

Pencatatan kelahiran merupakan hak asasi manusia yang mendasar. Fungsinya yang esensial adalah untuk melindungi hak anak menyangkut identitasnya. Pendaftaran kelahiran menjadi satu mekanisme pencatatan sipil yang efektif karena ada pengakuan eksistensi seseorang secara hukum. Pencatatan kelahiran dalam undang-undang administrasi kependudukan terdiri dari:

1. Pencatatan kelahiran di Indonesia

Pencatatan kelahiran yang dimaksud adalah pencatatan peristiwa kelahiran yang terjadi di wilayah Indonesia.

2. Pencatatan kelahiran di luar wilayah Indonesia

Pencatatan kelahiran yang dimaksud adalah pencatatan peristiwa kelahiran yang terjadi di luar wilayah negara Indonesia atau di negara lain.

3. Pencatatan kelahiran di atas kapal laut atau pesawat terbang

4. Pencatatan kelahiran yang dimaksud adalah pencatatan peristiwa kelahiran yang terjadi ketika berada di atas kapal laut atau pesawat terbang.

5. Pencatatan kelahiran yang melampaui batas waktu

6. Pencatatan kelahiran yang dimaksud adalah pencatatan peristiwa kelahiran yang melampaui atau melewati batas waktu pencatatan sesuai yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Pencatatan kelahiran merupakan hak asasi manusia yang mendasar. Fungsinya yang esensial adalah untuk melindungi hak anak menyangkut identitasnya. Pendaftaran kelahiran menjadi satu mekanisme pencatatan sipil yang efektif karena ada pengakuan eksistensi seseorang secara hukum. Pencatatan kelahiran dalam undang-undang administrasi kependudukan terdiri dari:

2.4.2. Akta Kelahiran Penduduk

Istilah akta dalam bahasa belanda disebut “acte” dan dalam bahasa inggris disebut “act”. Akta adalah surat yang diperbuat demikian oleh atau dihadapan pegawai yang berwenang untuk membuatnya menjadi bukti yang cukup bagi kedua belah pihak dan ahli warisnya maupun berkaitan dengan pihak lainnya sebagai hubungan hukum, tentang segala hal yang disebut didalam surat itu sebagai pemberitahuan hubungan langsung dengan perihal pada akta itu. (Pasal 165 Staatsblad Tahun 1941 Nomor 84). Pengertian akta catatan sipil adalah akta yang memuat catatan peristiwa- peristiwa penting kehidupan seseorang yaitu kelahiran, perkawinan, perceraian, pengakuan/pengesahan anak dan kematian. Akta kelahiran adalah akta/catatan otentik yang dibuat oleh pegawai catatan sipil berupa catatan resmi tentang tempat dan waktu kelahiran anak, nama anak dan nama orang tua anak secara lengkap dan jelas, serta status kewarganegaraan anak.

Secara administratif negara berkewajiban memberi perlindungan terhadap anak dari segala bentuk kekerasan fisik, mental, penyanderaan, penganiayaan, penelantaran, eksploitasi termasuk penganiayaan seksual dan perdagangan anak (pasal 19 ayat 1 Konvensi Hak Anak). Untuk itu pihak berwenang dapat menjerat pelaku dengan ketentuan kejahatan terhadap anak di bawah umur. Berdasarkan Undang-undang Administrasi Kependudukan No 23 Tahun 2006, pada Pasal 27 ayat 1 dan 2 di jelaskan bahwa setiap kelahiran wajib dilaporkan oleh penduduk kepada instansi pelaksana di tempat terjadinya peristiwa kelahiran paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak kelahiran dan berdasarkan laporan tersebut, Pejabat Pencatatan sipil mencatat pada register akta

kelahiran dan menerbitkan kutipan akta kelahiran. Artinya, kepemilikan akta kelahiran adalah hak setiap warganegara dan negara melalui pegawai catatan sipilnya berkewajiban menjamin terlaksananya hak tersebut. Ini sesuai dengan yang ditetapkan dalam Konvensi Hak Anak yang telah diratifikasi negara kita pada tahun 1990 melalui Keputusan Presiden nomor 36, dalam pasal 7 dinyatakan bahwa anak akan didaftarkan segera setelah kelahiran dan sejak lahir berhak atas sebuah nama, berhak memperoleh kewarganegaraan dan sejauh memungkinkan, berhak mengetahui dan dipelihara oleh orangtuanya. Merupakan kewajiban negaralah untuk menjamin pelaksanaan hak-hak ini sesuai dengan hukum nasional. Akta kelahiran digolongkan menurut jarak waktu pelaporan dengan kelahiran. Ada 3 jenis akta kelahiran, yaitu:

1. Akta Kelahiran Umum

Yaitu akta kelahiran yang dibuat berdasarkan laporan kelahiran yang disampaikan dalam batas waktu selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari kerja bagi WNI (Warga Negara Indonesia) dan 10 (sepuluh) hari kerja bagi WNA (Warga Negara Asing) sejak tanggal kelahiran bayi.

2. Akta Kelahiran Istimewa

Yaitu akta kelahiran yang dibuat berdasarkan laporan kelahiran yang telah melampaui batas waktu 60 (enam puluh) hari kerja bagi WNI dan 10 (sepuluh) hari kerja bagi WNA sejak tanggal kelahiran bayi.

3. Akta Kelahiran Dispensasi

Yaitu akta kelahiran yang dibuat berdasarkan Program Pemerintah untuk memberikan kemudahan bagi mereka yang lahir dan terlambat pendaftaran/pencatatan kelahirannya.

2.5. Penelitian Terdahulu Yang Relevan

Kajian kepustakaan adalah suatu proses yang dilalui untuk mendapatkan teori terdahulu dengan cara mencari kepustakaan yang berhubungan dengan masalah penelitian. Telaah kepustakaan digunakan untuk menelusuri penelitian terdahulu berhubungan dengan masalah penelitian, sehingga dapat mengetahui masalah mana yang belum diteliti secara mendalam oleh peneliti terdahulu. Selain itu, juga sebagai perbandingan antara fenomena yang hendak diteliti dengan hasil studi terdahulu yang serupa. Dari penelitian terdahulu didapatkan beberapa hasil penelitian sebagai berikut, dimana masing-masing peneliti mempunyai sudut pandang yang berbeda dalam penelitian mereka antara lain

1. Akhmad Sarbini, Aji Ratna Kusuma dan Achmad Djumlani, (2016) dengan judul “Implementasi Kebijakan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kutai Kartanegara.”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Implementasi Undang-Undang No 23 tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Mandailing Natal. dengan fokus proses penerbitan KTP-el. belum berjalan secara optimal. Hal ini ditandai dengan : banyak masyarakat

yang belum memiliki dokumen kependudukan berupa KTP-el. Hal tersebut disebabkan oleh Peralatan seperti alat perekam dan computer server yang berada dikecamatan mengalami kerusakan. b) Adanya kecamatan yang tidak menerima sinyal internet seperti kecamatan tabang, dan ada kecamatan yang penerimaan sinyal internet yang lemah bahkan offline, ini menyebabkan pengiriman data dari kekecamatan ke Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil terganggu. c) terlambatnya permintaan blanko dan tinta ke adminduk pusat Jakarta menyebabkan pada waktu permintaan masyarakat akan dokumen kependudukan berupa KTP-el tidak dapat dilayani d) Jarang diadakan pelatihan oprator guna menunjang operasional pelayanan proses penerbitan KTP-el e) adaoknum pegawai yang belum sepenuhnya menjalankan kebijakan administtrasi kependudukan.

2. Eva Johan (2016) dengan judul “Tinjauan Hukum UU No. 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan Bagi Orang Asing Oleh Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Provinsi Banten..”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Setiap Penduduk (termasukWarga Negara Asing) mempunyai hak untuk memperoleh Dokumen Kependudukan, pelayanan yang sama dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, perlindungan atas Data Pribadi, kepastian hukum atas kepemilikan dokumen, informasi mengenai data hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil atas dirinya dan/atau keluarganya dan ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta penyalahgunaan Data Pribadi oleh Instansi Pelaksana. Setiap Penduduk wajib

melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil. Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana Pencatatan Sipil negara setempat dan/atau kepada Perwakilan Republik Indonesia dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil. Pemerintah daerah dapat mengambil sebuah kebijakan tersendiri terkait dengan mengoptimalkan keberadaan orang asing di wilayahnya untuk dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah setempat dengan mengenakan retribusi kepada warga Negara asing yang bekerja di wilayahnya.

3. Reza Amin Nugroho & Isharyanto (2017) dengan judul “Evaluasi Administratif Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Penerbitan Ktp Elektronik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan tersebut telah berjalan efektif. Keefektifan penerapannya dilihat dari penerapan substansi hukum, struktural hukum dan budaya hukum. Peningkatan penerbitan KTP Elektronik telah mencapai 96 persen dan dapat disimpulkan efektif. Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penerbitan KTP Elektronik meliputi penerapan substansi hukum, struktur hukum, dan penerapan budaya hukum yang meliputi faktor isi kebijakan, faktor sikap pelaksana kebijakan, faktor pendukung sumber daya, dan faktor kelompok

sasaran/wajib KTP Elektronik. Sedangkan faktor hambatan yang mempengaruhi belum tercapainya angka 100 persen, diantaranya pada substansi hukum sanksi yang tercantum jika penduduk wajib KTP Elektronik tidak membawa KTP Elektronik saat berpergian masih sangat rendah yakni hanya Rp 50.000 (lima puluh ribu rupiah). Pada penerapan struktur hukum sempat terjadi kekosongan blangko KTP Elektronik dari pemerintah pusat, tidak semua PNS menguasai peralatan pendukung KTP Elektronik. Faktor hambatan dari Budaya Hukum yaitu keengganan masyarakat untuk merekam data KTP Elektronik.

4. Trisna Kurnia Kalalo, Daud Liando & Stefanus Sampe (2017) dengan judul “Evaluasi Administratif Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Penerbitan Ktp Elektronik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Implementasi kebijakan KTP-EL di Dinas pencatatan sipil Kabupaten Mandailing Natal dilihat dari faktor sumber daya yang dimiliki seperti staf, informasi, wewenang, dan fasilitas dapat dikatakan bahwa ketersediaan sumber-sumber yang menunjang pelaksana kebijakan masih perlu ditambah serta pemerintah masih kurang memberikan informasi. 2. Implementasi kebijakan pembuatan KTP-EL dalam hal komunikasi dari pelaksana pembuatan KTP-EL di Dinas pencatatan sipil Kabupaten Mandailing Natal terlaksana dengan baik. Hal ini bisa dilihat dari keterangan pemerintah serta warga yang mengatakan bahwa adanya komunikasi dalam proses pelaksanaan pembuatan KTP-EL . 3. Implementasi kebijakan pembuatan KTP-EL di

Dinas pencatatan sipil Kabupaten Mandailing Natal dilihat dari disposisi/sikap masih perlu diperhatikan. Karena masih ada pegawai yang lebih memprioritaskan kenalan/teman tanpa melihat masyarakat yang sudah lebih dulu ada dan menunggu gilliran membuat KTP-EL .



B A B III

METODE PENELITIAN

3.1. Waktu dan Tempat Penelitian

Lokasi penelitian ini dilaksanakan pada Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yang beralamat : Parbangunan, Panyabungan, Kabupaten Mandailing Natal, Sumatera Utara - 22977, dan penelitian lapangan dilaksanakan selama 2 (dua) bulan yaitu bulan Pebruari sampai dengan Maret 2018.

3.2. Bentuk Penelitian

Metode penelitian dilakukan melalui analisis deskriptif dengan pendekatan kualitatif, yaitu suatu metode pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat. Analisis deskriptif ini dengan memusatkan perhatian pada masalah-masalah yang ada pada saat penelitian dilakukan yang bersifat aktual dan menggambarkan fakta-fakta tentang masalah yang diselidiki bagaimana adanya, diiringi dengan interpretasi rasional yang kuat (Nawawi Hadari, 2001:64).

3.3. Informan Penelitian

Sebagai informan dari penelitian ini adalah seluruh komponen yang terlibat dalam implementasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Administrasi Kependudukan. Sebagai pelaksana teknis terhadap kebijakan tersebut adalah Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Berdasarkan kriteria tersebut maka sebagai informan kunci (*key informan*) adalah Kepala Dinas Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Mandailing Natal dan sebagai informan utama adalah Kepala Bidang Pendataan Penduduk,

Kepala Bidang Pencatatan Sipil, Kepala Bidang Pengolahan Data dan Informasi Kependudukan, Camat, sedangkan sebagai informan tambahan adalah Masyarakat wajib KTP.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan untuk mendapatkan data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang langsung diperoleh dari lapangan dengan cara :

- a. Wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan cara tanya jawab dan berhadapan langsung dengan sumber informasi yang mengerti permasalahan yang diteliti terutama pada bidang yang menangani langsung pelaksanaan Program;
- b. Observasi yaitu pengamatan langsung terhadap objek penelitian.

Sedangkan data sekunder diperoleh dari berbagai sumber yang ada keterkaitannya dengan penelitian seperti : laporan, artikel, literatur, dan berbagai bahan – bahan publikasi lainnya.

3.5. Definisi KOnsep

Untuk memberikan kemudahan dalam memahami variabel yang akan diukur dalam penelitian ini, perlu dirumuskan pengertian dan istilah yang digunakan untuk memperoleh batasan yang jelas dan memudahkan dalam menentukan indikatornya. Variabel dalam penelitian ini menggunakan satu variabel atau

variabel tunggal, yaitu implementasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan.

1. Komunikasi :

- kejelasan konsep program Pencegahan Pemberantasan Perusakan Hutan
- kejelasan tujuan/sasaran program Pencegahan Pemberantasan Perusakan Hutan adanya perangkat aturan yang efektif

2. Sumber-sumber :

- keahlian/kemampuan yang dimiliki komponen pelaksana
- otoritas/wewenang yang ada pada pelaksana
- sumberdaya, dana dan prasarana yang dimiliki

3. Kecenderungan-kecenderungan :

- peranan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Mandailing Natal
- peranan dari Camat dan Kepala Desa.

4. Struktur birokrasi :

- adanya keterpaduan komponen pelaksana dalam pelaksanaan program
- adanya pengaruh dari luar organisasi yang dapat mempengaruhi keterpaduan komponen pelaksanaan dalam mencapai tujuan

3.6. Teknik Analisis Data

Data – data yang sudah terkumpul selanjutnya perlu dianalisis agar dapat memberikan informasi yang jelas. Dengan format penelitian deskriptif, maka analisis data dilakukan melalui interpretasi berdasarkan pemahaman intelektual

yang dibangun oleh pengalaman empiris. Interpretasi dan analisis data dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a). Pengumpulan data, melalui teknik dokumentasi untuk memperoleh data sekunder serta wawancara dan observasi untuk memperoleh data bersifat primer.
- b). Penilaian data dengan memperhatikan prinsip validitas, obyektivitas dan reabilitas. Untuk itu ditempuh prosedur:
 - Mengkategorisasikan data primer dan sekunder dengan system pencatatan yang relevan
 - Melakukan kritik atas data yang telah diperoleh dengan tujuan untuk melakukan control apakah data tersebut relevan untuk digunakan.
- c). Interpretasi dan penyajian data, dilakukan dengan membuat analisis data dan fakta melalui pemahaman intelektual yang dibangun atas dasar pengalaman empiris. Untuk itu diperlukan kecermatan dan harus dibekali dengan seperangkat teori yang relevan. Agar penyajian data lebih informative dan jelas, maka hasil interpretasi dan analisis data disajikan dalam bentuk table, persentase serta membuat deskripsi dalam rangkaian yang logis.
- d). Penyimpulan, yaitu penarikan kesimpulan atas dasar interpretasi dan analisis data.

B A B V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan sebagaimana yang dikemukakan pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa :

- 1) Implementasi Undang-Undang No 23 tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan khususnya tentang Pengurusan KTP-el di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Mandailing Natal, yang dilihat dari aspek komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi secara umum belum berjalan dengan baik. Belum efektifnya implementasi Undang-Undang No 23 tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan khususnya tentang Pengurusan KTP-el di Kabupaten Mandailing Natal, ditandai dengan masih banyak masyarakat yang belum memiliki dokumen kependudukan berupa KTP-el, yaitu baru 66,4 % (213.525 orang) penduduk dari total penduduk umur 17 tahun ke atas (321.434 orang) penduduk yang wajib memiliki KTP.
- 2) Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Undang-Undang No 23 tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan khususnya tentang Pengurusan KTP-el di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Mandailing Natal. Hal tersebut disebabkan oleh :
 - a) Peralatan seperti alat perekam dan *computer server* yang berada dikecamatan mengalami kerusakan.
 - b) Terbatasnya sarana/fasilitas jaringan internet untuk menunjang pelayanan administrasi kependudukan.

- c) Terlambatnya permintaan blanko dan tinta ke adminduk pusat Jakarta menyebabkan pada waktu permintaan masyarakat akan dokumen kependudukan berupa KTP-el tidak dapat dilayani
- d) Jarang diadakan pelatihan oprator guna menunjang operasional pelayanan proses penerbitan KTP-el
- e) Ada oknum pegawai yang belum sepenuhnya menjalankan kebijakan administtrasi kependudukan.

5.2. Saran-saran

Dari beberapa kesimpulan di atas, penulis akan mencoba untuk memberikan saran-saran yaitu sebagai berikut :

1. Perlu penganggaran baik anggaran dari APBN maupun dari Anggran APBD untuk perbaikan dan pemeliharaan terhadap alat yang rusak baik berada di kecamatan maupun yang ada di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Mandailing Natal.
2. Perlu menganggarkan untuk menambah kapasitas jaringan internet agar kecamatan dapat menangkap sinyal dengan baik.
3. Untuk meningkatkan kompentensi dan kapsitas aparatur perlunya memberi kesempatan kepada semua pegawai yang berminat untuk mengikuti pendidikan pelatihan yang sesuai dengan tugas dan bidang.
4. Perlu adanya pengawasan dan sanksi dari pemimpin bagi oknum pegawai yang tidak menjalankan sesuai dengan norma hukum yang ada dalam melayani kepengurusan dokumen kependudukan dengan cara memberi peringatan secara lisan dan peringan tertulis.

DAFTAR PUSTAKA

- Akhmad Sarbini, Aji Ratna Kusuma & Achmad Djumlani, 2016. Implementasi Kebijakan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kutai Kartanegara. *eJournal Administrative Reform*, 2016, 4 (3): 301-313 ISSN 2338-7637, ar.mian.fisip-unmul.ac.id © Copyright 2016.
- Anderson, James E., 1975, *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Arikunto, Suharsimi, 2002, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Abidin, Said Zainal. 2002. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwa.
- Agustino, Leo. 2012. *Dasar-dasar kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Chris I Nwagboso (Ph.D In-View) Assistant Lecturer Departement of Political Science University of Calabar, Calabar P.M.B 1115, Unical Cross River State-Nigeria, April 2012, *Public Policy and Challenges of Policy Evaluation in Third World*, “British Journal of Humaniora and Social Science”
- Dye, Thomas R., 1995, *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall.
- Dunn, William N., 2013, *Analisis Kebijakan Publik*, terjemah *Public Policy Analysis; an Introduction*, Yogyakarta: Prasetia Widya Pratama
- Hadari Nawawi, 2011, *Metode Pelatihan bidang Sosial*, Yogyakarta, GMU Press.

Edward III, 1980. *Implementation Public Policy*. Washington DC : Congressional Quarter Press.

Eva Johan, 2016. *Tinjauan Hukum UU No. 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan Bagi Orang Asing Oleh Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Provinsi Banten*. <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=316488&val=4026>.

Gibson, James L. *Organisasi dan Manajemen*, Penerbit Erlangga. Jakarta. 1990

Grindle, Merilee S., (ed), 1980, *Politics and Apolicy Implementation in the Third World*, new jersey: Princetown University Press.

Islamy, M. Irfan, 2000, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika..

Jones, Charles O., 1991. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta: Rajawali Pers.

Manila, I GK, 1996. *Praktek Manajemn Pemerintahan Dalam Negeri*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Mazmanian, Daniel H., dan Paul A. Sabatier, 1983, *Implementation and Public Policy*, New York: HarperCollins.

Meter, Donald Van, dan Carl Van Horn, 1975, "*The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework dalam Administration and Society* 6, 1975, London: Sage.

Moleong, J. Lexy, 2005, *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Ridaskarya

- Muhammad Rusli dan Hamsinah, Maret 2014, *Policy Evaluation Study on Subsidy Policy, Qualitative basis, for Poverty Alleviation in Pare-pare, South Sulawesi*, "International Journal of Sains and Research".
- Nazir, Moh, 1999, *Metode Penelitian*, Jakarta; Graha Indonesia.
- Nugroho D Riant, 2011, *Public policy : Teori Kebijakan-Analisis Kebijakan-Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Manajemen Dalam Kebijakan Publik sebagai The Fifth Estate-Metode Penelitian Kebijakan Publik*, Yogyakarta; Elex Media Computindo.
- Nugroho D, Riant, 2004. *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta : PT. Elex Media Komputindo
- Osborne, David, dan Ted Gaebler, 1993, *Reinventing Government: How the Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume Book.
- Purwanto, Erwan Agus & Dyah Ratih Sulistyatutu, 2007. *Metode Penelitian Kuantitatif Untuk Administrasi Publik dan Masalah-Masalah Sosial*. Yogyakarta: Gava Media.
- Poerwandani, 2007, *Pendekatan Kualitatif Dalam Penelitian Psikologi*, Fakultas Psikologi Universitas Indonesia-Jakarta, Lembaga Pengembangan Sarana Pengukuran dan Pendidikan Psikologi.
- Putra, 2013, *Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dalam Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta; Pustaka Belajar.

Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal, 2013, *RPJMD Kabupaten Mandailing Natal 2013-2018*.

Pemerintah Kabupaten Padang Lawas Utara, 2016, *Profil Kabupaten Mandailing Natal*, website Resmi Pemerintah Mandailing Natal.

Reza Amin Nugroho & Isharyanto, 2017. Evaluasi Administratif Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Penerbitan Ktp Elektronik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan. *Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS* Vol IV No. 2 Juli-Desember 2017.

Remi dan Tjiptoherijanto, 2013, *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta; Elex media Computindo.

Republk Indonesia, 2004. *Undang Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan*.

Sugiyono, 2008. *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung : Alfabeta.

Tangkilisan, Hesel Nogi, 2003, *Implementasi Kebijakan Publik: Transformasi Pemikiran George Edwards*. Yogyakarta: YPAPI.

Toha, Miftah, 1991 (1987), *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Jakarta: Rajawali.

Turner, Mark, dan David Hulme, 1997, *Governance, Administration, and Development*, London: MacMillan Press, 1997.

Wahab, Solichin Abdul, 2002, *Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.

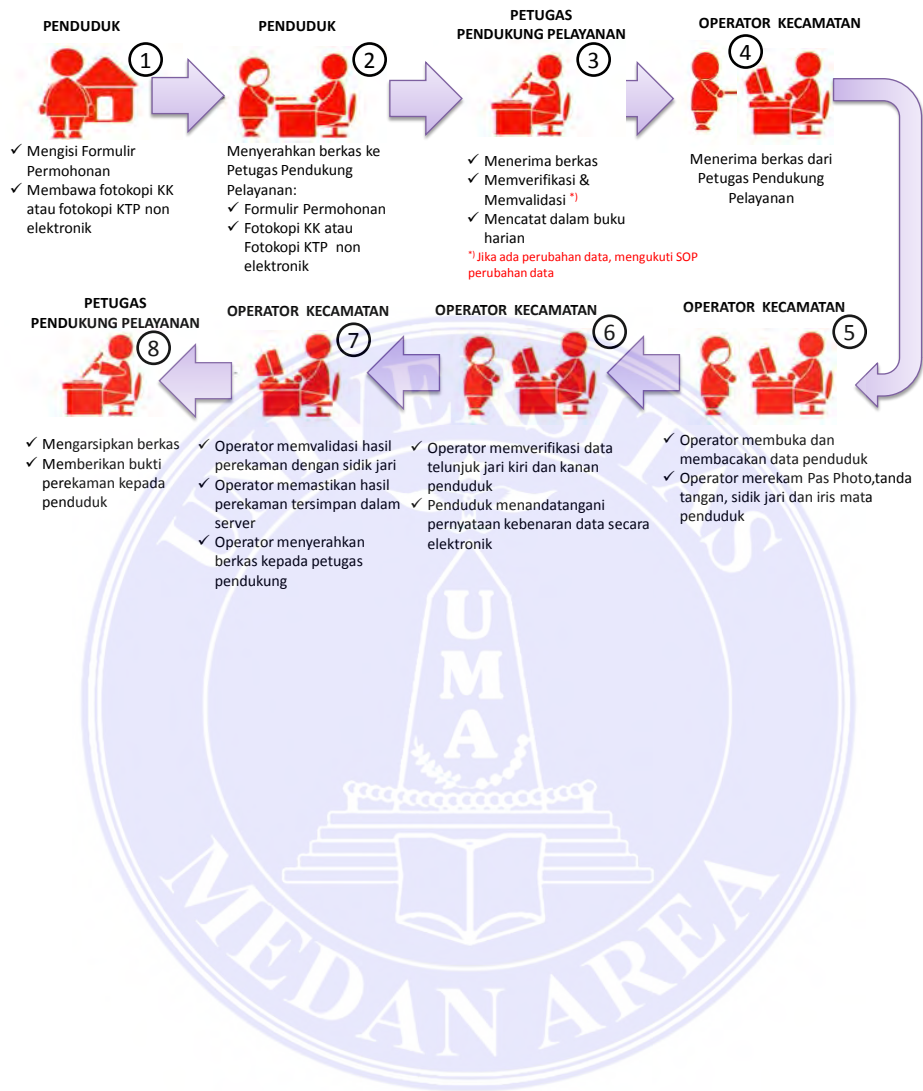
Wibawa, Samudra, 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta : Raja Grafindo Persada,

- Santosa, Pandji. 2008. *Administrasi Publik: Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Sugiyono, 1998, *Metodologi Penelitian Administrasi*, Bandung; Alfabeta.
- Suharno, 2008, *Prinsip-prinsip Dasar Kebijakan Publik*, Yogyakarta; UNY Press.
- Suharno, 2010, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Yogyakarta; UNY Press.
- Sutrisno, Edy, 2010. *Manajemen Sumber daya Manusia*, Edisi Pertama, cetakan ke 2, Jakarta ; Kencana
- Surachmad, Winarno, 1990, *Pengantar Ilmiah Dasar Metode Teknik*, Jakarta; Erlangga.
- Trisna Kurnia Kalalo, Daud Liando & Stefanus Sampe. 2017. Implementasi Kebijakan Publik Pembuatan KTP-el Tahun 2016 Di Dinas Pencatatan Sipil Kabupaten Minahasa.
- Winarno, Budi, 2008, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*, Yogyakarta; Media Press.

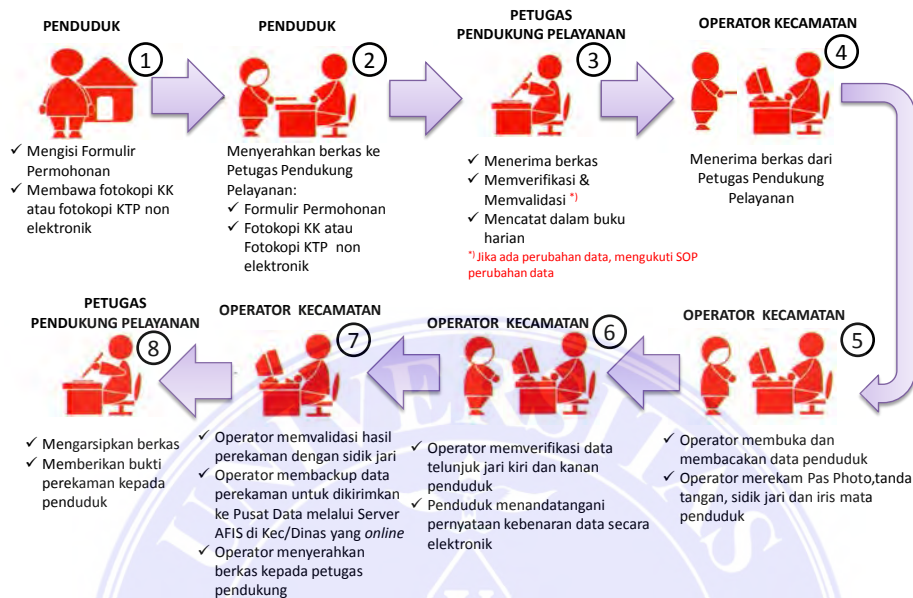


LAMPIRAN- LAMPIRAN-

**Pelayanan perekaman KTP-el menggunakan perangkat statis yang on-line
(Data Sudah Terdaftar Dalam Database Kependudukan)**

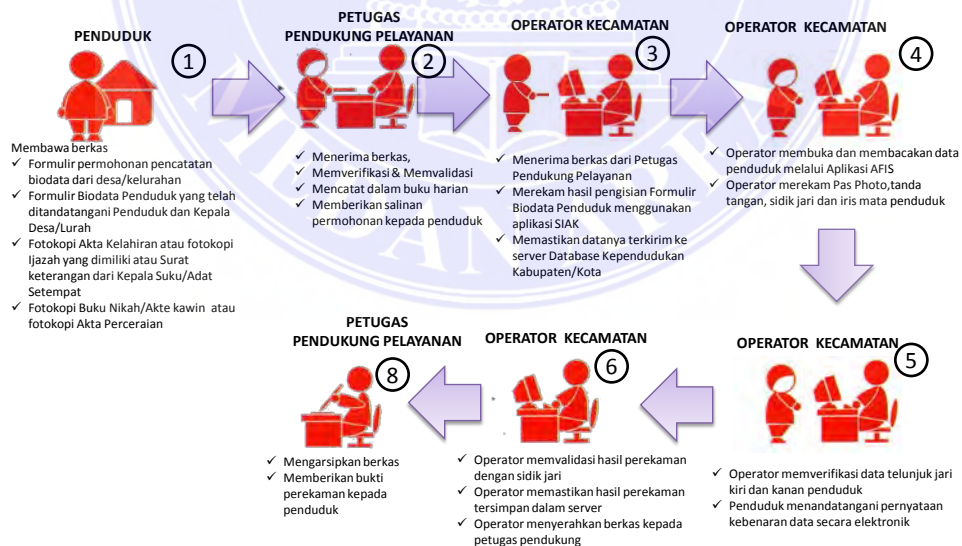


**Pelayanan perekaman KTP-el menggunakan perangkat statis yang off-line
(Data Sudah Terdaftar Dalam Database Kependudukan)**

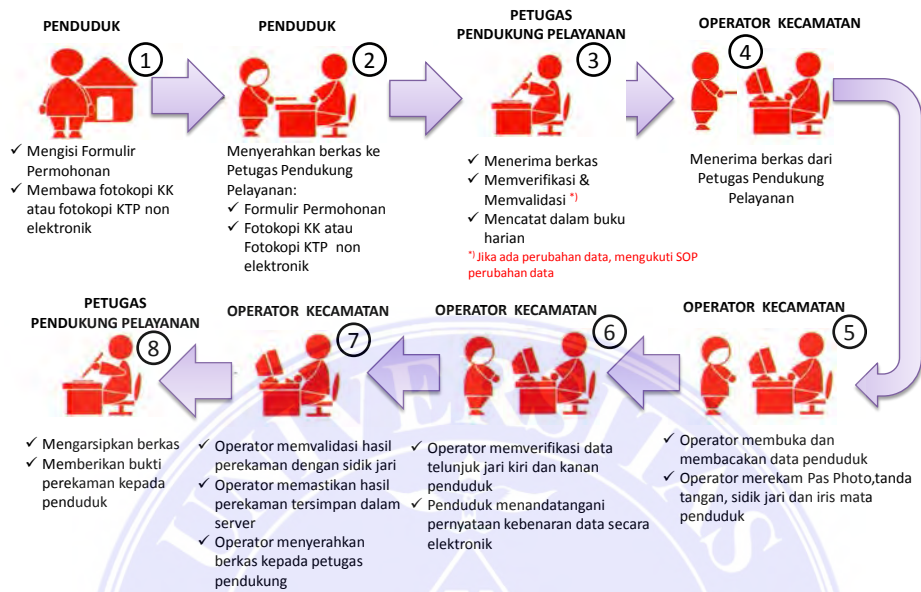


SOP PELAYANAN PENERBITAN KTP-EL BAGI PENDUDUK YANG BELUM MELAKUKAN PEREKAMAN DAN TIDAK TERDAFTAR DALAM DATABASE KEPENDUDUKAN

1. Pencatatan Biodata Penduduk Melalui Pelayanan SIAK yang sudah tersambung (on-line)

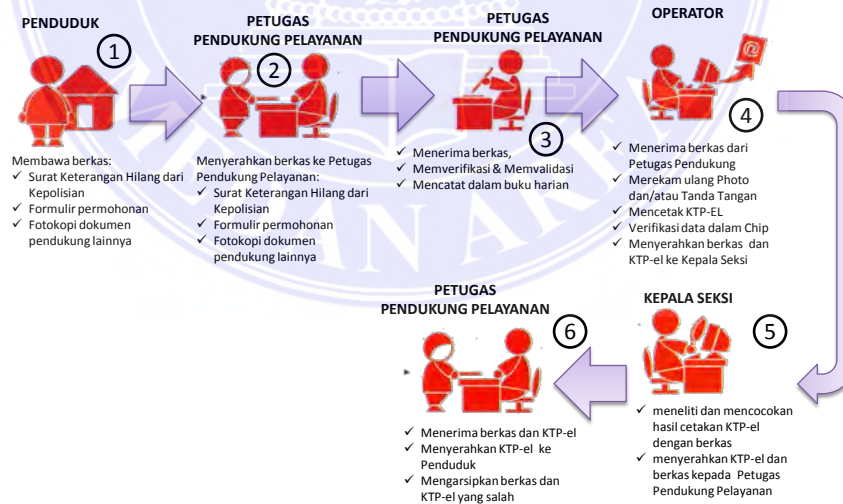


**Pelayanan perekaman KTP-el menggunakan perangkat statis yang on-line
(Data Sudah Terdaftar Dalam Database Kependudukan)**

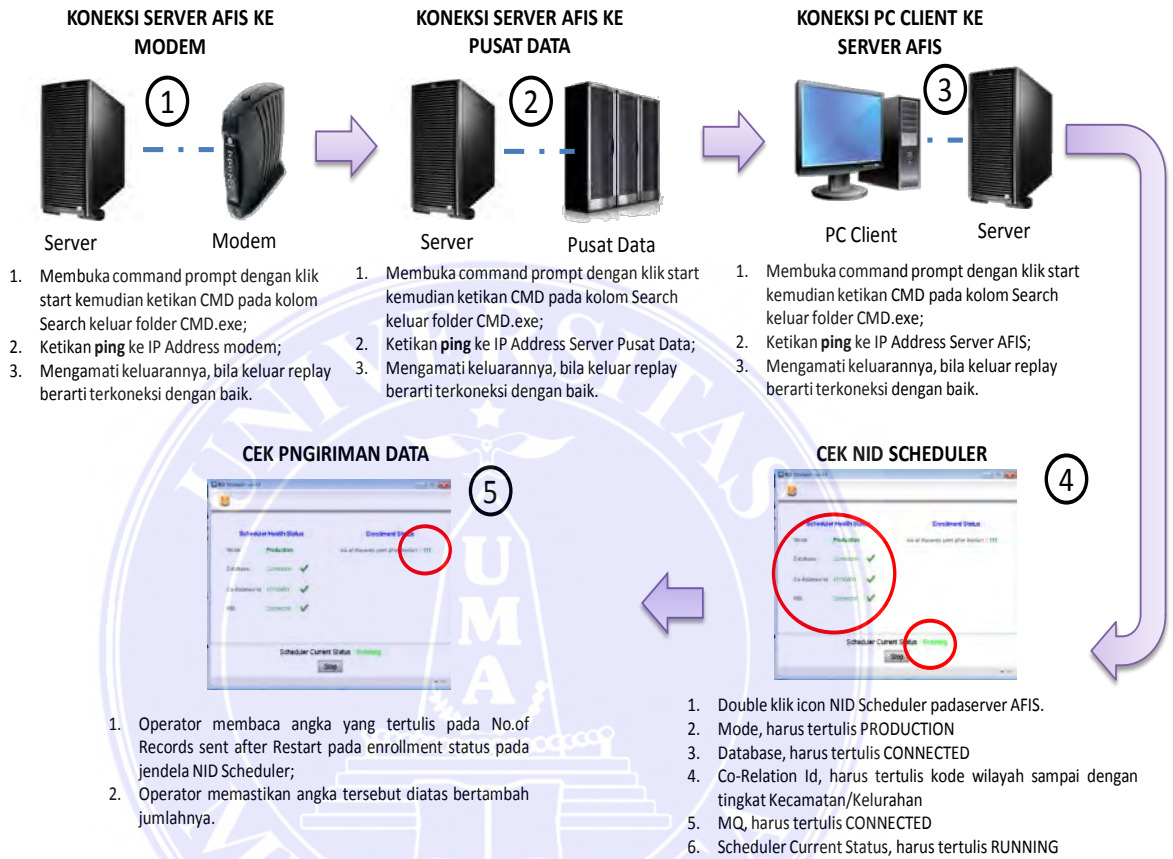


SOP PELAYANAN PENERBITAN KTP-EL PENGGANTI (HILANG)

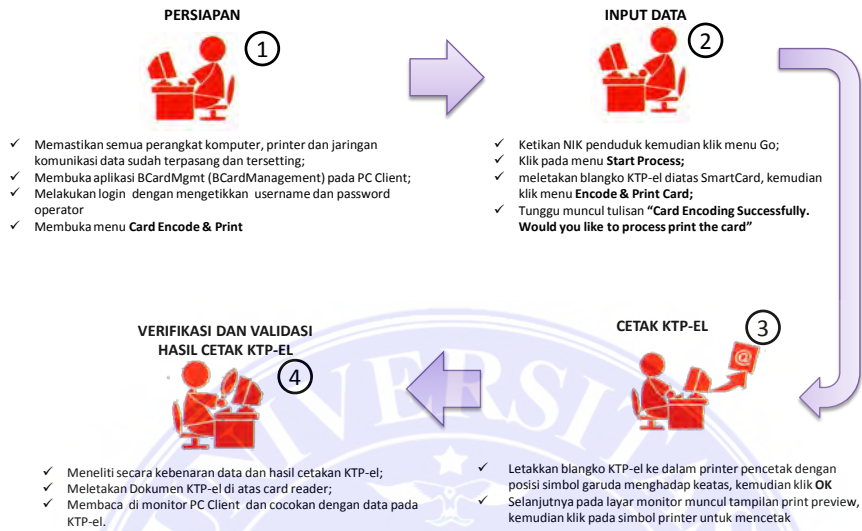
B. Pelayanan di Tempat Pelayanan KTP-el di Dinas Kabupaten/Kota



SOP PENGIRIMAN DATA HASIL PEREKAMAN Pengiriman Data pada Perekaman Secara *On-line*



SOP PENCETAKAN DOKUMEN KTP ELEKTRONIK



SOP PENDISTRIBUSIAN KTP-EL KEPADA PENDUDUK

