

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu syarat primer sebuah negara diakui keberadaannya adalah adanya suatu penduduk. Penduduk secara tidak langsung adalah aset sebuah negara yang sangat penting oleh negara itu sendiri. Maka dari itu, negara wajib melindungi warga negaranya. Penduduk merupakan pelaku sekaligus sasaran pembangunan, sehingga data penduduk merupakan data pokok yang perlu diketahui karakteristiknya, (kuantitas, distribusi, komposisi dan kualitas) untuk mengetahui potensi maupun kebutuhan-kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menuju subyek yang berkualitas. Lewat data kependudukan pula dapat diketahui sumber daya manusia yang dimiliki oleh suatu negara.

Pelaksanaan otonomi daerah yang telah digulirkan oleh pemerintah sejak tahun 1999 membawa perubahan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Salah satu perubahan itu adalah pemberian wewenang yang lebih luas dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan. Seiring dengan bertambah luasnya kewenangan ini, maka aparat pemerintahan di daerah dapat mengelola dan menyelenggarakan pelayanan publik dengan lebih baik sesuai dengan kebutuhan masyarakat dengan mengelola sendiri pemerintahan daerahnya sesuai tugas pokok dan fungsi tanpa bertentangan dengan pemerintahan pusat yang kemudian pemerintah mengeluarkan undang-undang tentang pelaksanaan otonomi daerah yaitu Undang-Undang No. 32 tahun 2004.

Dalam Bab I tentang Ketentuan Umum pasal 1 undang-undang tersebut dinyatakan bahwa asas desentralisasi adalah penyelenggaraan wewenang pemerintahan oleh pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Indonesia. Dalam undang-undang tersebut menyatakan otonomi adalah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Indonesia.

Tujuan pemberian otonomi daerah ini adalah untuk memberikan kebebasan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri hingga dapat berkembang serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan nasional, sehingga pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat diharapkan bisa lebih baik dengan adanya desentralisasi melalui daerah otonom tersebut.

Kemudian dalam Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dijelaskan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik. Sedangkan penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik.

Sedangkan standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat dan mudah sesuai dengan UU No. 25

Bab V tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Kualitas pelayanan juga dapat diartikan sebagai kegiatan pelayanan yang diberikan kepada seseorang atau orang lain, organisasi pemerintah atau swasta sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kualitas pelayanan sektor publik adalah pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai standar pelayanan dan azas-azas pelayanan publik.

Berbagai pelayanan administratif, seperti pelayanan KTP, akte kelahiran, sertifikasi tanah, dan perizinan, merupakan pelayanan yang diselenggarakan untuk menjamin hak dan kebutuhan dasar warga negara. Pelayanan KTP dan akte kelahiran sangat vital dalam kehidupan warga karena keduanya menjamin keberadaan, identitas warga dan hak-hak sipil lainnya. Sertifikasi tanah menjamin kepastian dan melindungi hak kepemilikan warga terhadap properti. Pelayanan seperti itu tentu sangat penting dan menjadi bagian dari pelayanan publik yang harus diselenggarakan oleh negara. (Dwiyanto, 2010:20).

Selain pelayanan untuk memenuhi kebutuhan dasar warga, pelayanan untuk mencapai tujuan negara lainnya yang termasuk dalam pelayanan publik adalah pelayanan untuk mencapai tujuan strategis pemerintah. Misalnya, ketika pemerintah menganggap bahwa pencapaian swasembada pangan menjadi tujuan strategis dalam mewujudkan ketahanan pangan dan kemandirian bangsa, maka semua pelayanan yang diperlukan untuk menjamin terwujudnya swasembada pangan termasuk pelayanan publik. Dalam konteks ini, pendistribusian pupuk bersubsidi yang dapat dimasukkan dalam kategori sebagai pelayanan publik yang penyelenggaraannya harus dijamin oleh negara, dalam kategori ini adalah pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (*services of general interest*) (Dwiyanto, 2010:20).

Data kependudukan sangat diperlukan dalam perencanaan dan evaluasi pembangunan karena penduduk merupakan subyek dan sekaligus sebagai obyek pembangunan. Data penduduk dapat diperoleh melalui beberapa cara yaitu melalui Sensus Penduduk, Registrasi Penduduk, dan survei-survei kependudukan yang dilakukan oleh pemerintah.

Menurut hasil Proyeksi Penduduk Kota Malang memiliki luas 110.06 Km². Kota dengan jumlah penduduk sampai tahun 2010 sebesar 892.323 jiwa yang terdiri dari 446.576 jiwa penduduk laki-laki, dan penduduk perempuan sebesar 445.747 jiwa. Kepadatan penduduk kurang lebih 7.420 jiwa per kilometer persegi. Tersebar di 5 Kecamatan (Klojen = 201.954 jiwa, Blimbing = 198.648 jiwa, Kedungkandang = 169.780 jiwa, Sukun = 202.742 jiwa, dan Lowokwaru = 181.854 jiwa). Terdiri dari 57 Kelurahan, 526 unit RW dan 3.935 unit RT.

Dengan demikian rasio jenis kelamin penduduk Kota Malang sebesar 99,87. Ini artinya bahwa setiap 100 penduduk perempuan terdapat 99 penduduk laki-laki.

Sebagai gambaran dapat dilihat pada Tabel di bawah ini:

Tabel 1
Banyaknya Penduduk Kecamatan menurut Jenis Kelamin dan Rasi Jenis Kelamin

No	Kecamatan	Jumlah Penduduk Laki-laki	Jumlah Penduduk Perempuan	Jumlah	Rasio Jenis Kelamin
1	Kedungkandang	85.247	84.533	169.780	100,49
2	Sukun	101.959	100.783	202.742	101,80
3	Klojen	101.245	100.709	201.954	89,98
4	Blimbing	99.386	99.262	198.648	98,68
5	Lowokwaru	58.739	60.460	181.854	104,19
	Jumlah	446.576	445.747	892.323	99,87

Sumber: Dispendukcakil Kota Malang Tahun 2010

Dalam Peraturan Daerah Kota Malang No.15 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil pada Bab I menyebutkan bahwa 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.

Dalam Peraturan Daerah Kota Malang No. 2 tahun 2008 tentang Retribusi Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Akta Catatan Sipil pada Bab I menjelaskan bahwa pendaftaran penduduk adalah pencatatan biodata penduduk, pencatatan atas pelaporan Peristiwa Kependudukan dan pendataan Penduduk Rentan Adminduk serta penerbitan dokumen penduduk berupa identitas, kartu atau surat kependudukan. Oleh karena itu implementasi terhadap kebijakan yang berkualitas oleh aparatur pemerintahan diperlukan dalam memberikan sebuah pelayanan publik kepada masyarakat. Sehingga masyarakat mendapatkan kepuasan atas pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintahan. Pelayanan yang diinginkan masyarakat adalah pelayanan yang baik, yaitu pelayanan yang berkualitas.

Semakin baik pelayanan yang diberikan kepada masyarakat maka prakarsa masyarakat untuk proaktif dalam mengisi pembangunan daerah akan semakin meningkat dan pertumbuhan ekonomi daerah yang akan mengantarkan masyarakat pada jenjang kesejahteraan yang lebih baik akan dapat tercapai. Pelayanan yang diharapkan dapat menjadi tuntunan pelayanan publik oleh organisasi publik yaitu pemerintah lebih mengarah pada pemberian pelayanan publik yang lebih profesional, efektif, efisien, transparan, dan responsif sehingga memperlancar proses sesuatu yang di kerjakan. Hal ini di perjelas dalam buku Dwiyanto yaitu:

Kemajuan sosial ekonomi selama beberapa dekade terakhir telah mendorong munculnya banyak perubahan sosial, ekonomi, dan budaya yang kemudian menjadi lingkungan baru dari birokrasi pemerintah. Modernitas masyarakat yang semakin tinggi mendorong masyarakat untuk memiliki gaya hidup yang berbeda serta menuntut jenis dan kualitas pelayanan yang berbeda pula. Modernitas membuat keragaman kebutuhan pelayanan semakin tinggi. Selain dihadapkan pada beragam dan kompleksnya kebutuhan masyarakat, pemerintah dan birokrasinya juga dihadapkan pada realitas meningkatnya kemampuan masyarakat dalam menyampaikan aspirasinya. (Dwiyanto, 2010:132)

Kebijakan administrasi kependudukan di Kota Malang sudah di canangkan mulai tahun 2007 dengan dilahirkannya Peraturan Daerah Kota Malang No.15 Tahun 2007 dan di perkuat dengan Peraturan Walikota Malang No. 11 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Administrasi Kependudukan di Lingkungan Pemerrintah Kota Malang.

Menurut Suwito (2009:66) Administrasi Kependudukan diarahkan untuk memenuhi hak azasi setiap orang di bidang administrasi kependudukan tanpa diskriminasi melalui pelayanan publik yang profesional. Pendaftaran penduduk dilakukan dengan pencatatan biodata penduduk, pencatatan atas pelaporan peristiwa kependudukan dan pendataan penduduk serta penerbitan dokumen kependudukan. Mutu pelayanan publik di Indonesia berbeda-beda, ada yang mengalami kenaikan kualitas pelayanannya, ada pula yang malah tidak ada perubahan dalam level kualitas pelayanannya terhadap masyarakat. Perubahan itu terjadi di semua level tingkat pemerintah mulai dari tingkat tertinggi sampai terendah yaitu pemerintah desa. Begitu juga halnya dalam proses pembuatan dokumen identitas diri baik berupa Kartu Tanda Penduduk, akte kelahiran, dan lain sebagainya.

Masalah mendasar berikutnya adalah yang berkenaan dengan definisi penduduk yang digunakan. Sampai sekarang di wilayah Kota Malang, yang mungkin juga berlaku di wilayah lain di Indonesia, Pemerintah Daerah menganggap yang perlu didaftar hanyalah penduduk resmi saja, yang berarti menggunakan konsep *de jure*. Padahal dalam Undang-Undang RI No. 23 tahun 2006 ditegaskan bahwa pelaksanaan pendaftaran penduduk didasarkan pada azas *domisili* atau tempat tinggal, artinya *de facto*.

Dari hal yang di uraikan diatas dapat disimpulkan masih banyak terjadi permasalahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, misalnya saja Pemerintah saat ini menganut sistem Otonomi Daerah atau Desentralisasi, sehingga sudah tepat apabila dalam mengurus dokumen Publik masyarakat cukup datang di kecamatan tempat mereka tinggal atau langsung ke dinas yang berkaitan. Dari uraian diatas sudah muncul permasalahan yang mengindikasikan bahwa pelayanan yang diberikan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil kurang efektif dan efisien seperti apa yang diharapkan oleh masyarakat. Bagaimana tidak, prosedur masyarakat untuk mengurus pembuatan atau perpanjangan Kartu Tanda Penduduk (KTP) harus berangkat sendiri ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dan tidak bisa diwakilkan, ditambah lagi jika dokumen yang diperlukan kurang memenuhi syarat maka tidak bisa diselesaikan saat itu juga.

Hal lain yang kurang diperhatikan lagi adalah kurangnya sosialisasi terhadap masyarakat baik dari masyarakat penduduk lokal atau pun yang pendatang tentang tata cara prosedur untuk pembuatan dokumen identitas diri baik berupa Kartu Tanda Penduduk, akte kelahiran, surat pindah sementara, dan lain sebagainya, sedangkan prosedur dari kota yang satu dengan kota yang lain berbeda-beda. Selain itu masyarakat yang akan mengurus KK atau dokumen-dokumen publik yang lain juga masih mengalami hal serupa. Setelah dari kecamatan mereka harus pergi ke kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Hal tersebut tidak sejalan dengan semangat desentralisasi atau daerah otonom yang telah berjalan sejak tahun 1999 lalu. Bisa dikatakan juga bahwa sistem pelayanan yang ada kembali lagi ke pola sentralisasi dan mengalami tambahan

waktu serta biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat. Sehingga tidak praktis dan tidak efisien. Hal ini menarik perhatian peneliti untuk meneliti lebih lanjut

mengenai **“Implementasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Kependudukan Terpadu (Studi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Malang)”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana proses implementasi kebijakan terhadap pelayanan administrasi kependudukan secara terpadu memberikan pelayanan kepada masyarakat di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Malang.
2. Faktor apa saja yang menjadi pendorong dan menghambat implementasi kebijakan pelayanan administrasi kependudukan di Kota Malang.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian adalah berusaha untuk menjawab permasalahan masalah yang telah dilakukan. Sesuai dengan perumusan masalah yang telah disebutkan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, menganalisis serta membahas sejauh mana implementasi kebijakan pelayanan administrasi kependudukan yang terpadu di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Malang.
2. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, menganalisis faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan pelayanan administrasi kependudukan terpadu yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Malang.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan nilai (*value*), baik secara teoritis maupun praktis terhadap kebijakan pemerintah daerah, pemerintah propinsi, maupun pemerintah pusat dalam meningkatkan implementasi kebijakan administrasi kependudukan, sehingga dapat dijadikan kajian bagi praktisi peneliti, akademisi, dan pemerintah untuk menambah khazanah pengetahuan dalam kebijakan publik. Adapun dengan melihat segala aspek yang ada maka kontribusi yang ingin dicapai antara lain :

1. Manfaat Akademis

- a. Sebagai wacana dan rujukan bagi praktisi, peneliti, dan akademisi dalam menelaah kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah, khususnya dalam implementasi kebijakan pelayanan administrasi kependudukan.
- b. Dapat digunakan sebagai bahan informasi dan perbandingan bagi peneliti selanjutnya yang melakukan penelitian dengan tema yang sama, serta dapat dijadikan sebagai acuan bagi pihak yang sedang melakukan penelitian.

2. Manfaat Praktis

- a. Dapat digunakan sebagai sumbangan pemikiran dalam kebijakan atau program-program yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam implementasi kebijakan pelayanan publik.
- b. Sebagai bahan diskusi bagi akademisi, praktisi, dan peminat administrasi publik khususnya bidang kajian administrasi publik.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini dimaksud agar sesuatu yang dibahas dalam penulisan ini dapat diketahui dan dimengerti secara jelas dari masing-masing bab dan disesuaikan dengan peraturan yang telah ditetapkan oleh Fakultas Ilmu

Administrasi Universitas Brawijaya. Secara garis besar penulisan ini dibagi dalam lima bab, disusun sebagai berikut :

BAB I : Pendahuluan

Dalam bab ini menjelaskan tentang penjelasan sub bab pendahuluan yang meliputi : latar belakang masalah yang menjelaskan tentang pentingnya penelitian yang merupakan bentuk pernyataan secara ringkas tentang permasalahan dalam penelitian, kontribusi penelitian, dan sistematika pembahasan yang berisi pemadatan isi dari masing-masing bab yang akan ditulis. Latar belakang alam hal ini adalah pentingnya warga negara mendapatkan administrasi kependudukan sebagai identitas individu dalam suatu negara.

BAB II : Tinjauan Pustaka

Bab ini menjelaskan kerangka teoritis yang didalamnya membahas landasan teori yang digunakan dalam pemecahan masalah berkaitan dengan judul atau tema yang di angkat oleh peneliti. Sehingga mempunyai acuan dalam melakukan penelitian berkaitan dengan Implementasi Kebijakan Administrasi Kependudukan Terpadu di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yg akan diteliti. Ada dua teori pokok yang digunakan yaitu kebijakan publik dan implementasi kebijakan publik, teori tersebut akan digunakan untuk menganalisis data yang didapatkan guna mendapatkan kajian yang teoritis.

BAB III : Metode Penelitian

Dalam bab ini menjelaskan tentang metodologi penelitian yang digunakan dalam penulisan ini mencakup materi yang terdiri dari : jenis penelitian, lokasi penelitian dan situs penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian dan analisis data dari penelitian.

BAB IV : Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini menguraikan tentang gambaran umum yang meliputi data fokus pembahasan yang diperoleh selama penelitian. Penyajian data umum yang merupakan gambaran pada lokasi penelitian yang disusun menurut keperluan penilaian serta penyajian data fokus yang disesuaikan dengan fokus penelitian kemudian membahasnya.

BAB V : Penutup

Bab ini merupakan penutup, menyajikan kesimpulan dari pembahasan yang ada secara keseluruhan disertai saran-saran yang diperlukan sehubungan dengan kesimpulan pembahasan dari penelitian yang telah dilakukan.