

BAB I

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Kebijaksanaan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah untuk mengembalikan harkat dan martabat masyarakat, mendorong inovasi dan keberdayaan masyarakat, selanjutnya memberikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik, peningkatan percepatan pembangunan, dan pada akhirnya diharapkan pula dapat menciptakan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) berdasarkan pada prinsip-prinsip kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, serta profesionalitas.

Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) tersebut, salah satunya adalah menyelenggarakan pelayanan prima kepada masyarakat secara adil, transparan, berkepastian hukum, profesional, terjangkau, aman, nyaman, dan akuntabel. Kehadiran dan keberadaan pemerintah adalah suatu yang urgen bagi proses kehidupan masyarakat. Kenyataan di masyarakat menunjukkan bahwa masyarakat sekecil apapun kelompoknya, bahkan individu sekalipun membutuhkan pelayanan pemerintah.

Dengan otonomi yang luas, daerah memiliki kewenangan yang besar untuk mengurus rumah tangganya sendiri, seperti tertuang dalam pasal 10 ayat

(1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yaitu: “Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah”. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah tersebut tertuang dalam pasal 10 ayat (3) yaitu meliputi urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.

Pemerintah Kabupaten dan Kota sebagai ujung tombak struktur pemerintahan daerah, memiliki keleluasaan untuk bertindak dalam mengelola praktek penyelenggaraan pemerintahan. Begitu besar kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah tersebut, sehingga menjadi suatu keharusan yang tidak dapat ditunda-tunda lagi bagi pemerintah daerah untuk memanfaatkan kewenangan itu guna meningkatkan fungsinya secara optimal, khususnya fungsi pelayanan sebagai fungsi primer pemerintahan.

Pelaksanaan otonomi daerah serta kehadiran pemerintah akan dapat dirasakan oleh segenap warga masyarakat, tergantung seberapa besar komitmen yang dibangun oleh pemerintah itu dalam memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakatnya. Manifestasi suatu pemerintahan adalah tanggung jawab yang pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat, sebagaimana yang ditegaskan oleh Ryaas Rasyid¹ bahwa :

“Tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjadi suatu sistem ketertiban didalam mana masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar. Pemerintah modern pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diciptakan untuk melayani

¹ Watampone Yarsif. *Nasionalisme dan demokrasi Indonesia menghadapi tantangan globalisasi*. Diterbitkan untuk Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI). Jakarta. 2002

dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama”.

Berdasarkan pendapat Ryaas Rasyid tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintah modern pada hakikatnya menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat. Konsepsi diatas juga memberikan gambaran yang sangat jelas, bahwa pemerintah haruslah memiliki keberpihakan kepada masyarakat serta dituntut pula untuk dekat dengan masyarakatnya, sehingga pemerintah sebagai pelayan masyarakat pada kesempatan pertama dapat memberikan respon secara cepat dan tepat terhadap setiap kebutuhan masyarakat. Hal demikian merupakan tuntutan yang tidak dapat dihindarkan, terutama bagi birokrasi pemerintah di era otonomi daerah dengan perubahan paradigmatisnya, yaitu dari paham pemerintahan yang sentralistik ke desentralistik.

Lahirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah menawarkan perubahan fungsi Pemerintah Daerah, yang semula sebagai promotor pembangunan menjadi pelayan masyarakat. Hal ini merupakan wujud implementasi pemerintah dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat yang semakin kompleks. Perubahan tersebut dengan sendirinya akan mengubah bentuk, susunan, kedudukan, dan fungsi kelembagaan pemerintahan yang ada di daerah termasuk kecamatan. Hal ini tidak dapat dihindari dalam rangka membentuk organisasi pemerintahan daerah yang benar-benar mampu tampil efektif dalam mengemban misinya serta dalam menghadapi tuntutan perubahan yang dibawa oleh arus globalisasi. Persoalannya adalah bagaimana dalam menghadapi

tantangan globalisasi, pemerintah sebagai “pelayan” masyarakat mampu mewujudkan suatu pelayanan publik yang merupakan suatu kebutuhan yang tidak bisa diabaikan.

Di era globalisasi, teknologi informasi dan komunikasi (TIK) memegang peranan penting. Bahkan, pemanfaatan TIK telah merambah di dunia pemerintahan dan muncullah istilah pemerintahan-elektronik (*E-Government*). Indonesia sendiri telah menyusun kebijakan strategis penerapan TIK untuk dunia pemerintahan melalui Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *E-Government*. Karenanya, dalam lima tahun terakhir, eforia *E-Government* pun tercipta. *E-Government* menjadi "kesibukan" baru bagi seluruh pemerintah daerah. Milyaran rupiah anggaran dialokasikan untuk berlomba membangun *E-Government* tersebut.

Bagaimanakah kebijakan ini diterapkan di setiap pemerintah daerah. Dalam literatur ilmu pemerintahan, *E-Government* masuk dalam kategori diskursus kekinian sebagai konsekuensi logis pemanfaatan TIK dalam dunia pemerintahan. Dalam Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003 disebutkan *E-Government* adalah upaya terstruktur untuk mengembangkan pelayanan publik berbasis TIK secara efektif dan efisien. Secara sederhana, *E-Government* bisa dijelaskan dengan dua argumentasi, pertama pemanfaatan TIK dan aplikasinya oleh pemerintah menyebabkan proses manajemen pemerintahan menjadi efisien, pemerintah dapat menyediakan informasi dan mutu pelayanan yang lebih baik.

Selain itu, *E-Government* menjadi media pemberdayaan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan kebijakan publik. Kedua, *E-Government* terkait erat dengan kebijakan efisiensi dan efektivitas layanan publik oleh pemerintah. Di sini, efisiensi terkait dengan biaya yang dikeluarkan dan efektivitas terkait dengan waktu yang dibutuhkan dalam sebuah layanan. Selama ini pemerintah Indonesia menerapkan sistem dan proses kerja yang kaku. Sistem dan proses kerja semacam itu tidak mungkin menjawab perubahan yang kompleks dan dinamis serta perlu ditanggapi secara cepat.

Karena itu pemerintah semestinya mengembangkan sistem dan proses kerja yang lebih lentur untuk memfasilitasi berbagai bentuk interaksi yang kompleks dengan lembaga-lembaga negara lain, masyarakat, dunia usaha, dan masyarakat internasional. Teknologi informasi dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kerja-kerja mengolah, mengelola, menyalurkan, serta menyebarluaskan informasi dan layanan publik. Pada perkembangan selanjutnya, kebijakan *E-Government* berdampak besar pada program-program pembangunan pemerintah daerah di seluruh Indonesia.

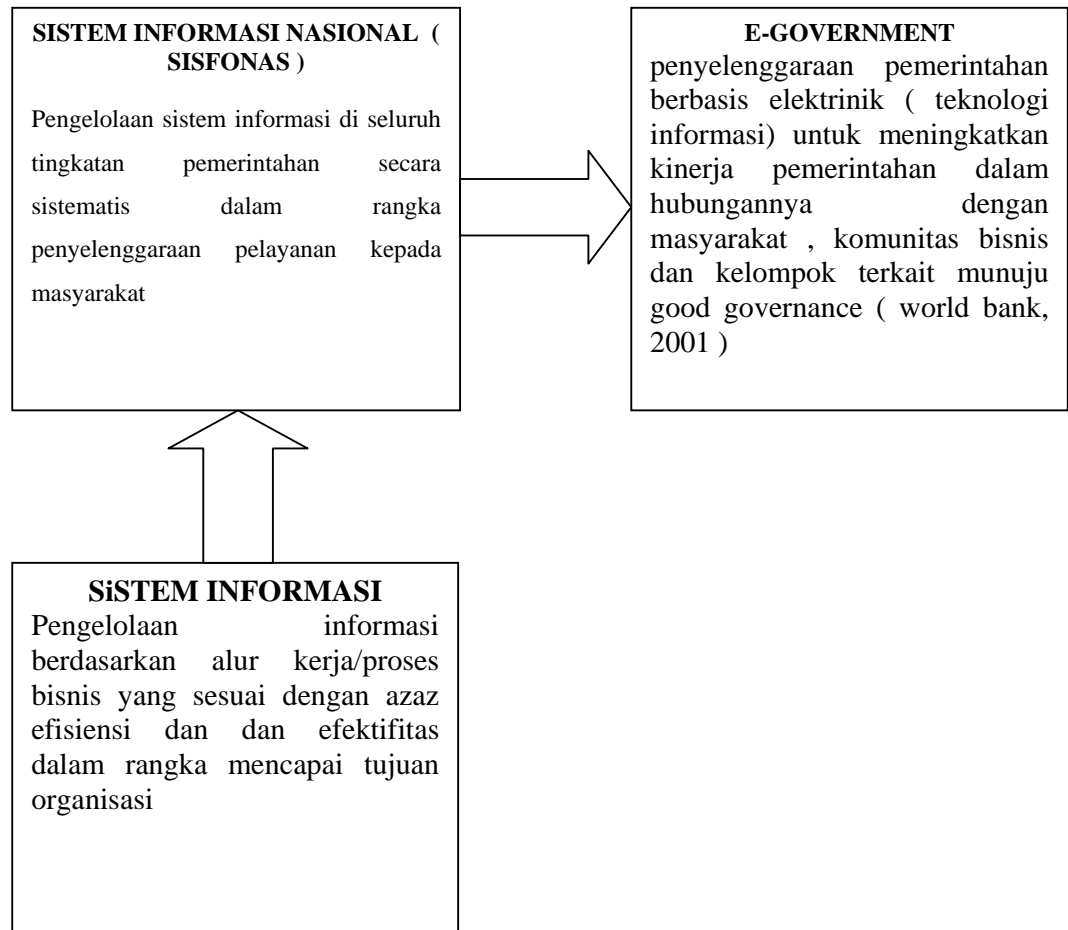
Kebijakan ini dipercaya membantu memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Misalnya, informasi dapat tersedia tanpa terbatas waktu kerja kantor. Informasi juga dapat dicari dari mana saja dan tidak perlu datang langsung. Hal tersebut akan menunjang peningkatan hubungan antara pemerintah, masyarakat umum, maupun pelaku bisnis. Keterbukaan informasi dapat membangun hubungan antar berbagai pihak menjadi lebih

baik. Pelaksanaan pemerintahan yang lebih efisien dapat terwujud, misalnya koordinasi pemerintahan dapat dilakukan melalui surat-elektronik (*e-mail*) dan atau konferensi video (*video conferencing*).

Bagi Indonesia yang memiliki area geografis yang luas, *E-Government* sangat dibutuhkan sebab pelayanan publik selama ini terhambat oleh faktor ruwetnya birokrasi dan jarak jangkauan. Meskipun secara teoritis konsep *E-Government* mampu membawa pada tata layanan publik yang lebih baik, namun upaya membangun *E-Government* tidak semudah membalik telapak tangan. TIK merupakan hal baru bagi kalangan pemerintahan hingga di sini perlu waktu untuk beradaptasi maupun kesiapan berbagai sumber daya. Masalah yang muncul kemudian cukup pelik, ketika pemerintahan-elektronik sendiri diaplikasikan dengan sedikit "dipaksakan" demi trend TIK tanpa mempertimbangkan langkanya sumber daya manusia yang handal, infrastruktur yang belum memadai, dan terutama sekali biaya yang mahal.

Kerangka Penegmbangan *E-Government* di Indonesia dapat mengacu kepada Kerangka Sistem Informasi Nasional (Sisfonas) seperti yang terlihat pada gambar dibawah ini:

Gambar 1.1
Kerangka Kerangka Sistem Informasi Sisfonas dan E-
Government



Pada gambar tersebut terlihat bahwa Sistem Informasi merupakan bentuk aplikasi pada masing-masing badan (Dinas atau Badan) yang berada pada masing-masing instansi pemerintah. Secara bertahap Sistem Informasi ini dipadukan menjadi Sistem Informasi Nasional yang bersinergi antara satu

sistem dengan sistem lainnya. Pada akhirnya terwujudlah suatu Sistem *E-Government* yang menjamin interaksi di kalangan pemerintah.

Dengan menyusun kerangka *E-Government* yang sistematis, akan membawa banyak manfaat, antara lain : (Rahardjo, 2001)

1. Pelayanan servis yang lebih baik kepada masyarakat. Informasi dapat disediakan 24 jam sehari, 7 hari dalam seminggu, tanpa harus menunggu dibukanya kantor. Informasi dapat dicari dari kantor, rumah, tanpa harus secara fisik datang ke kantor pemerintahan.
2. Peningkatan hubungan antara pemerintah, pelaku bisnis, dan masyarakat umum. Adanya keterbukaan (transparansi) maka diharapkan hubungan antara berbagai pihak menjadi lebih baik. Keterbukaan ini menghilangkan saling curiga dan kekesalan dari kesemua pihak.
3. Pemberdayaan masyarakat melalui informasi yang mudah diperoleh. Dengan adanya informasi yang mencukupi, masyarakat akan belajar untuk dapat menentukan pilihannya. Sebagai contoh, data-data tentang sekolah (jumlah kelas, daya tampung murid, passing grade, dan sebagainya) dapat ditampilkan secara online dan digunakan oleh orang tua untuk memilihkan sekolah yang pas untuk anaknya.
4. Pelaksanaan pemerintahan yang lebih efisien. Sebagai contoh, koordinasi pemerintahan dapat dilakukan melalui email atau bahkan video conferencing. Bagi Indonesia yang luas areanya sangat besar, hal ini sangat membantu. Tanya jawab, koordinasi, diskusi antara

pimpinan daerah dapat dilakukan tanpa kesemuanya harus berada pada lokasi fisik yang sama. Tidak lagi semua harus terbang ke Jakarta untuk pertemuan yang hanya berlangsung satu atau dua jam, misalnya.

Keuntungan yang diperoleh dari *E-Government* bukan hanya sekedar menyediakan pelayanan *online* tetapi lebih luas daripada itu, karena kinerja sektor publik juga berkontribusi pada kemajuan ekonomi dan sosial suatu negara. Sejalan dengan tujuan yang ingin dicapai cepat atau lambat Indonesia dituntut untuk dapat menerapkan *E-Government*. Pada saat ini *E-Government* merupakan suatu keharusan dalam rangka menciptakan pelayanan publik yang lebih baik.

Ada beberapa langkah pengembangan *E-Government*, diantaranya :

1. Mengembangkan sistem pelayanan yang andal, terpercaya serta terjangkau masyarakat luas. Sasarannya antara lain, perluasan dan peningkatan kualitas jaringan komunikasi ke seluruh wilayah negara dengan tarif terjangkau. Sasaran lain adalah pembentukan portal informasi dan pelayanan publik yang dapat mengintegrasikan sistem manajemen dan proses kerja instansi pemerintah.
2. Menata sistem dan proses kerja pemerintah dan pemerintah daerah secara otonom. Dengan strategi ini, pemerintah ingin menata sistem manajemen dan prosedur kerja pemerintah agar dapat mengadopsi kemajuan teknologi informasi secara cepat.

3. Memanfaatkan teknologi informasi secara optimal. Sasaran yang ingin dicapai adalah standardisasi yang berkaitan dengan interoperabilitas pertukaran dan transaksi informasi antarportal pemerintah. Standardisasi dan prosedur yang berkaitan dengan manajemen dokumen dan informasi elektronik. Pengembangan aplikasi dasar seperti *E-Billing*, *E-Reporting* yang dapat dimanfaatkan setiap situs pemerintah untuk menjamin keamanan transaksi informasi dan pelayanan publik. Sasaran lain adalah pengembangan jaringan intra pemerintah.
4. Meningkatkan peran serta dunia usaha dan mengembangkan industritelekomunikasi dan teknologi informasi. Sasaran yang ingin dicapai adalah adanya partisipasi dunia usaha dalam mempercepat pencapaian tujuan strategis *E-Government*. Itu berarti, pengembangan pelayanan publik tidak perlu sepenuhnya dilayani oleh pemerintah.
5. Mengembangkan kapasitas sumber daya manusia.

Agar tahapan pengembangan di atas bisa terlaksana dengan baik, maka harus ada jaminan komitmen yang tinggi dari pimpinan dari suatu daerah,(mengambil contoh kasus di Pemda) dalam hal ini bisa Gubernur, Bupati atau Walikota. Disamping itu, pelaksanaan *E-Government* harus mempertimbangkan beberapa kondisi yaitu prioritas layanan elektronik yang diberikan, kondisi infrastruktur yang dimiliki, kondisi kegiatan layanan saat ini, dan kondisi anggaran dan sumber daya yang dimiliki. Untuk itu dalam

pengembangan *E-Government*, maka harus ada bentuk organisasi kegiatan pengembangan *E-Government* seperti yang terlihat pada Gambar berikut ini:

Gambar 1.2
Organisasi Pengembangan E- Government



Dengan melihat gambar tersebut, maka tidak akan terjadi konflik antar instansi (dinas) karena sudah dikoordinasikan dalam satu manajemen proyek yang ditangani oleh ahli *E-Government* dan mendapatkan mandat yang penuh dari pimpinan daerah.

Aplikasi *E-Government* merupakan implementasi sistem informasi bagi pemerintahan yang diwujudkan dalam bentuk Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK). Aplikasi *E-Government* berperan strategis untuk pelaksanaan penyediaan layanan publik yang lebih efektif dan memenuhi tata pamong (*governance*) bagi pemerintahan. Implementasi aplikasi *E-Government* dirasa belum mencukupi upaya pelaksanaan layanan

publik yang efektif bila diimplementasikan terpisah-pisah untuk masing-masing Departemen ataupun bagian dalam pemerintahan. Namun, aplikasi *E-Government* yang ada dibangun berdasarkan prioritas kebutuhan. Aplikasi *E-Government* juga dibangun pada era teknologi berbeda. Demikian untuk menghancurkan tembok pemisah terpecahnya aplikasi *E-Government* dapat berupa solusi keterpaduan data dan proses.

Pelayanan Sistem Informasi Administrasi, Tertib Administrasi Kependudukan serta adanya tuntutan data yang akurat didukung oleh proses pelayanan yang tepat dan cepat saat ini menjadi suatu kebutuhan. Kemajuan teknologi informasi dalam mendukung berbagai kegiatan, termasuk pelayanan administrasi kependudukan merupakan suatu tuntutan yang tidak bisa diabaikan. Pada era otonomi daerah ini, pemerintah daerah dituntut untuk dapat memberikan pelayanan yang lebih kepada masyarakat dalam pelayanan publik yaitu salah satunya adalah pelayanan dalam bidang kependudukan sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008 tentang persyaratan tata cara pendaftaran penduduk dan catatan sipil.

Berdasarkan aturan Administrasi tersebut, Pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan Kependudukan (SIAK). Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil selaku instansi pelaksana yang menangani administrasi kependudukan juga akan mendukung optimalisasi pelaksanaan UU Administrasi kependudukan.

SIAK adalah Sistem Informasi Administrasi Kependudukan, yaitu suatu sistem informasi berbasis web yang disusun berdasarkan prosedur-prosedur dan memakai standarisasi khusus yang bertujuan menata sistem administrasi kependudukan sehingga tercapai tertib administrasi di bidang kependudukan dan juga membantu bagi petugas di jajaran Pemerintah Daerah khususnya Dinas Kependudukan dalam menyelenggarakan layanan kependudukan². Dalam implementasinya, SIAK menerapkan Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang merupakan nomor identitas penduduk yang bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai penduduk Indonesia, yang berlaku selamanya. Dalam SIAK, database antara kecamatan, kabupaten kota, provinsi, dan Departemen Dalam Negeri (Depdagri) akan terhubung dan terintegrasi. Seseorang tidak bisa memiliki identitas ganda dengan adanya nomor identitas kependudukan (NIK). Sebab, nomor bersifat unik dan akan keluar secara otomatis ketika instansi pelaksana memasukkannya ke database kependudukan.

Implementasi sistem SIAK tentunya membawa angin segar terhadap pelayanan publik di daerah, karena melalui sistem yang baru ini segala kemungkinan terjadinya kecurangan dalam pembuatan dokumen kependudukan dapat di atasi karena memberlakukan Nomor Induk Kependudukan (NIK) Nasional, dan memberikan kesadaran kepada masyarakat bahwa pentingnya tertib administrasi kependudukan. Kebijakan tersebut diharapkan dapat membuat pemerintah kabupaten/kota menjadi lebih

² <http://www.ampmulti.com/index.php/siak>

responsif terhadap kebutuhan dan dinamika lokal. Oleh karena itu, berharap bahwa penyelenggaraan pelayanan publik akan lebih berkualitas bila pelaksanaan otonomi daerah juga dapat menjadi semakin baik.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008, di Kabupaten Sambas, Provinsi Kalimantan Barat telah menerapkan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) dalam rangka pelayanan publik dan meningkatkan tertib administrasi kependudukan. Kebijakan ini mulai diimplementasikan sejak awal tahun 2009. Implementasi Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) di Kabupaten Sambas memiliki beberapa kelemahan atau hambatan salah satunya adalah faktor luasnya wilayah Kabupaten Sambas menjadikan kendala dalam penerapannya³.

Alasan pemerintah memberlakukan SIAK adalah untuk mewujudkan tertib administrasi kependudukan dengan memberlakukan Nomor Induk Kependudukan (NIK) Nasional secara terintegrasi (RT/RW, Kelurahan, Kecamatan, Pendaftaran Penduduk, Catatan Sipil, dll). Hal ini dilakukan karena melihat sistem administrasi kependudukan yang lama masih banyak memiliki kelemahan, sehingga berdampak pada : belum tersedianya data kependudukan yang akurat dan sempurna untuk menggambarkan kondisi kependudukan yang dapat digunakan untuk verifikasi pelayanan publik, adanya KTP ganda sebagai akibat belum adanya sistem penomoran tunggal Nasional, rendahnya cakupan kepemilikan akte kelahiran dan kematian

³ Bagian Humas Setda Kab. Sambas (www.sambas.co.id)

penduduk, serta penduduk masih banyak yang harus memilih data identitas diri berulang-ulang setiap pemohon pelayanan publik.

Dilihat dari adanya celah kelemahan diatas, pengumpulan data secara konvensional (sistem administrasi yang lama / KTP lama) juga memiliki kekurangan lain sehingga dapat menimbulkan dampak buruk dikemudian hari.

Kekurangan tersebut antara lain:

1. Rumitnya proses pembuatan KTP/KK dimana kita harus mendatangi banyak tempat dan banyak orang untuk mengurusnya
2. Biaya yang mahal mengakibatkan masyarakat malas untuk mengurus pembuatan KTP/KK
3. Menimbulkan budaya KKN sehingga sudah menjadi rahasia umum bahwa untuk membuat KTP/KK ada dana tambahan yang harus disiapkan oleh si pemohon.
4. Mudah untuk memalsukan data kependudukan karena tidak adanya cek dan ricek dari petugas pembuat KTP

Dengan SIAK, maka bisa menjadi solusi dari permasalahan kependudukan yang ada. Dengan adanya pengelolaan data secara terintegrasi maka kelemahan-kelemahan pengelolaan data secara konvensional dapat ditekan. SIAK sendiri memberikan banyak manfaat antara lain, hasil penghitungan dan pengolahan data statistik tersebut dapat digunakan sebagai bahan perumusan dan penyempurnaan kebijakan, strategi dan program bagi para penyelenggara dan pelaksana pembangunan di bidang kualitas, kuantitas

dan mobilitas penduduk, serta kepentingan pembangunan lainnya di Kabupaten Sambas.

Dalam rangka tertib penyelenggaraan administrasi pendaftaran kartu tanda penduduk (KTP) secara terpadu, terarah dan terkoordinasi, maka Pemda Kabupaten Sambas perlu menetapkan pedoman penyelenggaraan kartu tanda penduduk (KTP) dengan SIAK dimana pelaksanaannya harus mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2005 tentang pedoman penyelenggaraan pendaftaran penduduk dan catatan sipil.

Sejauh ini pelaksanaan implementasi sudah berjalan dengan baik, namun masih ada berbagai keluhan yang dirasakan oleh masyarakat terkait dengan pembuatan KTP SIAK. KAHMI menilai pembuat KTP harus digratiskan⁴. Masyarakat berharap dana bagi pembuatan ini langsung dari anggaran pendapatan belanja daerah. Pemda harus menentukan jumlah biaya yang dikeluarkan dalam proses pembuatan KTP. Pembiayaan, mulai dari RT sampai selesai di Kantor Catatan Sipil Kabupaten Sambas. Di sisi lain, keluhan juga dirasakan pada mekanisme pembuatan KTP⁵. Mekanisme pembuatan KTP dirasakan sangat berliku-liku mulai dari RT sampai ke Capil. Dengan melihat berbagai kasus dan keluhan yang di alami oleh masyarakat, maka pemerintah dituntut untuk melakukan perbaikan dalam pelayanan publik.

⁴ Keluarga Alumni Himpunan Mahasiswa Islam (KAHMI) Kabupaten Sambas. *Pontianak post online*. Senin, 03 November 2008

⁵ Budi Iswanto. *KAHMI Pembuatan KTP Disorot*. *Pontianak post online*. Senin, 03 November 2008

Berbagai upaya pun telah dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Sambas untuk melakukan perbaikan pelayanan yang tentunya adalah tuntutan dari masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik dalam pembuatan Administrasi Kependudukan. mulai dari pembangunan aplikasi, pengenalan atau orientasi kepada pihak-pihak yang terkait, pelatihan petugas, penyiapan tempat perekaman data kependudukan (TPDK), serta pelaksanaan perekaman dan komunikasi data operasionalisasi program SAK dengan penerapan SIAK.

Oleh karena itu sejalan dengan dengan adanya otonomi daerah, maka pemerintah Kabupaten Sambas dituntut untuk lebih meningkatkan pelayanan khususnya dalam bidang pelayanan publik sebagaimana yang telah ditetapkan di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah dan Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008 tentang persyaratan tata cara pendaftaran penduduk dan catatan sipil demi terwujudnya suatu tata pemerintah yang baik dandidukung oleh sistem informasi administrasi kependudukan yang baik pula.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka penyusun tertarik untuk mengambil judul skripsi tentang **”Implementasi Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) Dalam Rangka Pembuatan KTP Nasional Di Kabupaten Sambas Tahun 2009”**.

B. RUMUSAH MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka terdapat persoalan yang menuntut adanya pembahasan yang lebih lanjut. Adapun masalah tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi SIAK dalam hal pembuatan KTP di Kabupaten Sambas Tahun 2009 ?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi SIAK di Kabupaten Sambas Tahun 2009 ?

C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1. Tujuan penelitian
 - a. Tujuan penelitian yang dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana implementasi Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) dalam meningkatkan pelayanan publik di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Sambas tahun 2009.
 - b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) oleh Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Sambas tahun 2009.
2. Manfaat Penelitian
 - a. Secara teoritis diharapkan hasil penelitian dapat dijadikan langkah awal untuk penelitian-penelitian lebih lanjut dimasa yang akan datang serta memberikan sumbangan dalam pengembangan ilmu sosial.

- b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam upaya peningkatan pelayanan publik khususnya di bidang kependudukan.

D. KERANGKA DASAR TEORI

Kerangka dasar teori menggambarkan dari teori mana suatu problem riset berasal atau dari mana teori itu dikaitkan. Menurut Masri Singaribuan mengatakan teori adalah:

”serangkaian konsep, definisi dan proporsi yang saling berkaitan dan tujuan untuk memberikan gambaran yang sistematis tentang suatu fenomena. Gambaran sistematis itu dijabarkan dengan menghubungkan variable satu dengan yang lain dengan menjelaskan fenomena”.⁶

Berdasarkan definisi tentang teori diatas dapat disimpulkan bahwa teori adalah suatu gagasan konsep, definisi, proporsi yang saling berkaitan satu sama lain yang memberi gambaran antara variable satu dengan variable yang lain dengan tujuan untuk menjelaskan fenomena tersebut. Untuk memperoleh apa yang dimaksud, berikut ini diuraikan pengertian-pengertian dan penjelasan yang berkaitan dengan variable-variable penelitian.

Kerangka teori yang akan diuraikan dapat memberikan gambaran dalam menganalisa data tentang Implementasi Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) dalam rangka pembuaatan KTP Nasional di Kabupaten Sambas. Adapun teori-teori nya sebagai berikut :

⁶ Masri Singaribun, *Dalam Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 1982, hal.25

1. Implementasi Kebijakan

Kerangka analisis penelitian ini didasarkan pada konsep implementasi kebijakan yang merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan pemerintah setelah perumusan dan penetapan kebijakan. Implementasi kebijakan menurut Van Metern dan Van Horn⁷ adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu maupun pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan sebelumnya.

Dalam konsep proses kebijakan dinyatakan bahwa salah satu rangkaian kegiatan utama dalam proses kebijakan adalah pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*). Pelaksanaan kebijakan merupakan rangkaian tindak lanjut dari pembuatan kebijakan. Instrumen yang digunakan dalam pelaksanaan kebijakan (negara) dapat bersifat memaksa (*compulsory instruments*) sampai yang bersifat sukarela (*voluntary instruments*). Meskipun demikian, pada umumnya kebijakan publik bersifat memaksa yang tercermin dari sifat perundang-undangan (manifestasi dari kebijakan publik) yang mengikat pemerintah dan masyarakat. Agar kebijakan dapat terimplementasi dengan sempurna maka diperlukan syarat-syarat tertentu seperti yang dikemukakan oleh Hoowod dan Gunn⁸ yaitu:

⁷ Abdul Wahab, Solichin. *Analisa Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara* Edisi Kedua. Bumi Aksara. Jakarta 1997

⁸ Abdul Wahab, Solichin. *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*. Rineka Cipta. Jakarta: 1990

- a. Kondisi eksternal (sikap masyarakat) yang dihadapi oleh pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala serius
- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber daya yang cukup memadai
- c. Perpaduan sumber daya yang diperlukan benar-benar tersedia
- d. Program yang akan dilaksanakan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya
- f. Hubungan saling ketergantungan harus kecil
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.

Menurut Grindle⁹ implementasi kebijakan dipengaruhi oleh isi (*contents*) dan lingkungan (*contexts*) pelaksanaan kebijakan. Grindle menyatakan bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun program individu dan biaya telah disediakan maka implementasi kebijakan dilakukan. Tetapi hal ini sering tidak berjalan mulus, tergantung pada kemampuan pelaksanaan program yang dilihat dari isi dan konteks kebijakan. Isi kebijakan dalam konteks implementasi kebijakan mencakup:

⁹ Grindle, Merille S. (Ed)..*Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princenton University Press. 1980

- a. *interests affected* (kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan)

Kepentingan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan.

- b. *type of benefits* (jenis manfaat yang dihasilkan)

Suatu kebijakan yang memberikan manfaat dan langsung dapat dirasakan oleh sasaran, bukan hanya formal, ritual, dan simbolis akan lebih mudah diimplementasikan.

- c. *extent of change envisioned* (derajat perubahan yang diinginkan)

Kebijakan cenderung lebih mudah diimplementasikan jika dampak yang diharapkan dapat memberikan hasil yang pementfaatannya jelas dibandingkan yang bertujuan terjadi perubahan sikap dan perilaku penerima kebijakan.

- d. *site of decision making* (kedudukan pembuat kebijakan)

Kedudukan pembuatan kebijakan akan mempengaruhi implementasi, selanjutnya pembuatan kebijakan yang mempunyai kewenangan dan otoritas yang tinggi akan lebih mudah dan mempunyai wewenang dalam pengkoordinasian di bawahnya.

- e. *program implementors* (siapa pelaksana program)

keputusan siapa yang ditugasi untuk mengimplementasikan program yang ada dapat mempengaruhi proses implementasi dan hasil akhir yang diperoleh. Dalam hal ini tingkat kemampuan, keefektifan, dan dedikasi yang tinggi akan berpengaruh pada proses.

f. *resources committed* (sumber daya yang dikerahkan).

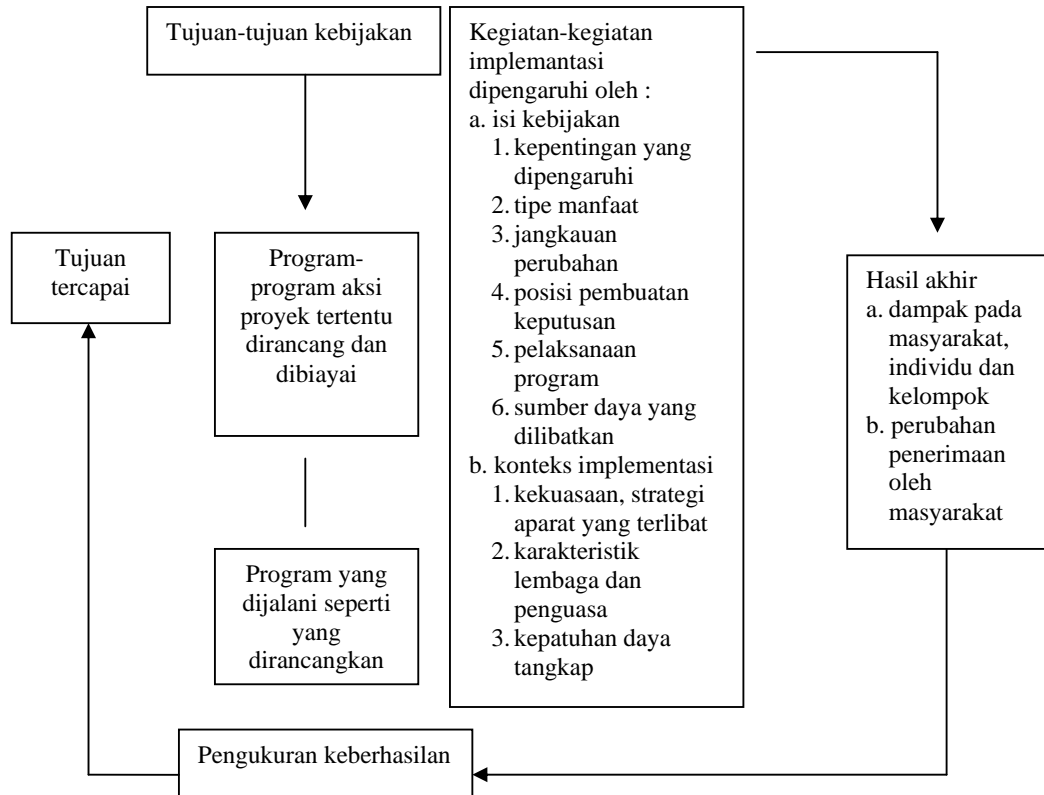
Sumber daya yang digunakan dalam program, bentuk, besar dan asal sumberdaya akan menentukan pelaksanaan dan keberhasilan kebijakan.

Sedangkan konteks kebijakan yang mempengaruhi keberhasilan implementasi program adalah kondisi sosial, ekonomi, dan politik yang mencakup:

- a. *power, interest, and strategies of actors involved* (kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor terlibat)
- b. *institution and regime characteristics* (karakteristik lembaga dan penguasa); dan
- c. *compliance and responsiveness* (kepatuhan serta daya tanggap pelaksana).

Lebih jelasnya akan digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.3
Model implementasi Kebijakan Menurut Grindle



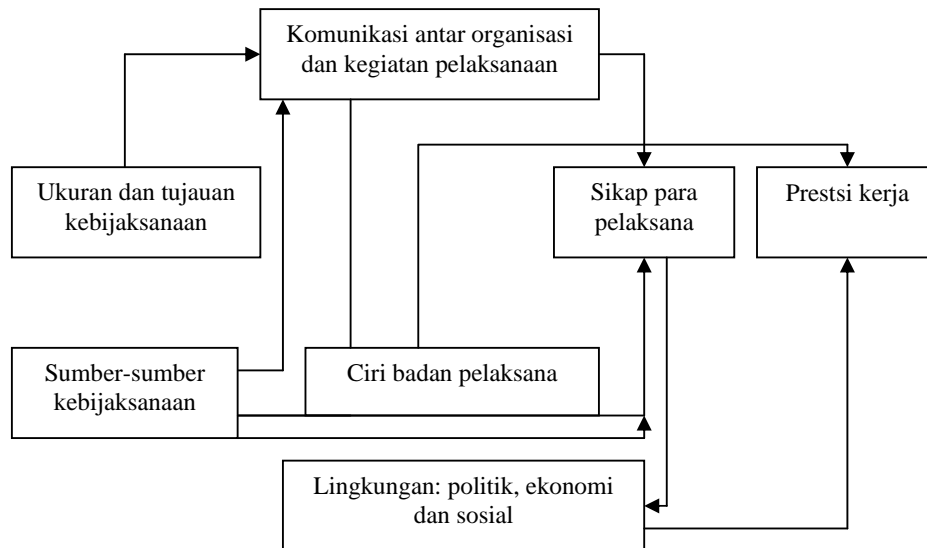
(Sumber: Samudra Wibawa, 1991:23)

Van Meter dan Van Horn¹⁰ merumuskan proses implementasi

sebagai berikut :

”Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah/swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan kebijaksanaan.”

Gambar 1.4
Model Implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn



(Sumber: Samudra Wibawa, 1991:35)

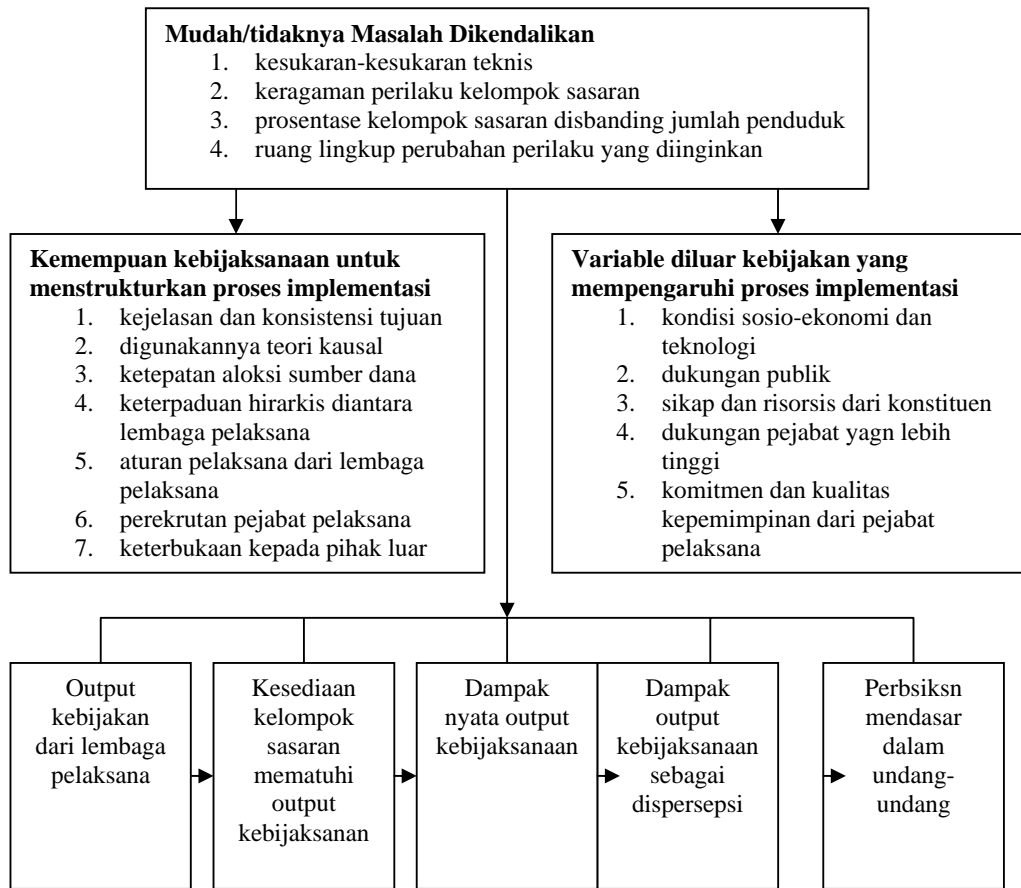
¹⁰Op.cit. hal.65

Daniel Mazmanian dan Paul A.Sabatier menjelaskan makna

implementasi :

“memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu dinyatakan berlaku/dirumuskan merupakan fokus implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian yang tumbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan mauoun untuk menumbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat/kejadian-kejadian.”

Gambar 1.5
Model Implementasi kebijakan menurut Daniel Mazmanian dan Paul A.Sabatier



(Sumber: Samudra Wibawa, 1991:43)

Model implementasi yang hampir sama juga dikemukakan oleh Edward III (1980), yang menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh faktor:

- a. komunikasi
- b. sumber daya
- c. sikap implementor (*dispositions*)
- d. struktur birokrasi pelaksana

Lebih lanjut Edward III (1980 : 147 – 148) mengemukakan faktor-faktor komunikasi, sumberdaya, sikap implementor, dan struktur birokrasi dapat secara langsung mempengaruhi implementasi kebijakan. Di samping itu secara tidak langsung faktor - faktor tersebut mempengaruhi implementasi melalui dampak dari masing-masing faktor. Dengan kata lain, masing-masing faktor tersebut saling pengaruh mempengaruhi, kemudian secara bersama-sama mempengaruhi implementasi kebijakan.

Suatu implementasi tentunya mempunyai tujuan untuk mendapatkan keberhasilan. Tercapai atau tidaknya suatu tujuan dari implementasi suatu program sangat tergantung oleh adanya faktor-faktor pendukung yang terlibat didalamnya. Faktor-faktor pendukung itu adalah :

- a. Hubungan ketergantungan kecil
- b. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- c. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna

- d. Tersedianya waktu dan sumber-sumber yang memadai
- e. Perpaduan sumber-sumber yang diperlakukan benar-benar memadai

Implementasi kebijakan yang dalam operasionalnya adalah program, dalam prosesnya terdapat dua unsur pendukung yang penting dan mutlak, yaitu :

- a. Adanya program yang dilaksanakan
- b. Target group yaitu kelompok penerima manfaat program
- c. Unsur pelaksana yaitu organisasi atau perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan proses implementasi tersebut (Abdulla M. Syukur, 1998:52).

Suatu implementasi dikatakan berhasil jika mencapai tujuan yang diharapkan atau memperoleh hasil. Karena pada prinsip nya suatu kebijakan dibuat untuk memperoleh hasil yang diinginkan yang dapat dinikmati dan dirasakan oleh pemerintah.

2. Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK)

Sistem Informasi Administrasi Kependudukan yang selanjutnya disingkat SIAK adalah sistem informasi nasional yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memfasilitasi pengelolaan informasi administrasi kependudukan disetiap tingkatan wilayah administrasi pemerintahan (Keppres No.88 Tahun 2004).

Sistem Informasi Administrasi Kependudukan yang selanjutnya disingkat SIAK adalah sistem informasi yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memfasilitasi pengelolaan informasi administrasi kependudukan di tingkat penyelenggaraan dan instansi pelaksana sebagai satu kesatuan (UU No.23. th 2006).

Penyelenggaraan SIAK menggunakan kodifikasi wilayah administrasi pemerintahan, perangkat lunak, perangkat keras formulir dan blangko dokumen penduduk yang diberlakukan secara nasional yang pelaksanaannya diatur dengan keputusan Menteri Dalam Negeri. Pengolahan informasi administrasi kependudukan diselenggarakan oleh Menteri Dalam Negeri, Gubernur, Bupati dan Walikota, bekerja sama dengan Menteri/Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait. Tujuan diberlakukannya sistem SIAK adalah :

- a. Memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen Penduduk untuk setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh penduduk
- b. memberikan perlindungan status hak sipil Penduduk
- c. Database Kependudukan terpusat melalui pemberlakuan Nomor Induk Kependudukan (NIK) Nasional dalam rangka mewujudkan tertib administrasi kependudukan
- d. Database Kependudukan dapat diintegrasikan untuk kepentingan lain (Statistik, Pajak, Imigrasi, dll)

- e. Sistem SIAK terintegrasi (RT/RW, Kelurahan, Kecamatan, Pendaftaran Penduduk, Catatan Sipil, dll)
- f. Standarisasi Nasional
- g. Melindungi hak-hak individu penduduk melalui pelayanan penerbitan dokumen kependudukan (KK, KTP dan Akta-Akta Catatan Sipil) dengan mencantumkan NIK Nasional.

Peran SIAK dalam Administrasi Penduduk adalah :

- a. Perekaman, pengiriman dan pengolahan data hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil;
- b. Penerbitan NIK Nasional,
- c. Memfasilitasi validasi dan verifikasi individu penduduk untuk pelayanan publik lainnya,
- d. Penyajian data dan informasi yang mutakhir bagi instansi terkait dalam rangka perencanaan pembangunan dan pelaksanaan program Pemerintah.

Adapun manfaat yang dapat dicapai dari diberlakukannya SIAK dalam rangka tertib administrasi penduduk adalah¹¹ :

- a. SIAK dengan Nomor Induk Kependudukan (NIK) maka dapat terhindar dari kecurangan penggandaan dokumen penduduk seperti penggandaan KTP

¹¹ <http://www.ampmulti.com/index.php/siak>

- b. Tercapainya efisiensi dan efektivitas dalam layanan publik (short time response), sehingga masyarakat tidak perlu repot harus bolak-balik untuk mengurus kepentingan mereka
- c. Terbangunnya landasan bagi pengembangan sistem di masa yang akan datang menuju integrasi secara menyeluruh yang diharapkan dapat diterapkan di semua provinsi di Indonesia secepatnya
- d. Tercapainya *Good Corporate Governance* dalam public services di Dinas Kependudukan, dimana biasanya masyarakat selalu beranggapan membuat KTP/KK itu susah karena harus bolak-balik dan ada biayanya yang mahal
- e. Untuk menyediakan data individu penduduk (*mikro*) dan data agregat (*makro*) penduduk. Penyediaan data tersebut melalui pengembangan SIAK dengan membangun Bank Data kependudukan Nasional yang dapat menyajikan berbagai profil kependudukan untuk kepentingan individu, masyarakat, pemerintah dan kepentingan pembangunan lainnya
- f. Untuk pengolahan data statistik vital (*vital statistics*) baik yang berhubungan dengan peristiwa penting (lahir, mati, kawin, cerai dan lain-lain) maupun peristiwa kependudukan (perubahan alamat, pindah datang dan perpanjangan KTP). Hasil penghitungan dan pengolahan data statistik tersebut sebagai bahan perumusan dan penyempurnaan kebijakan,

strategi dan program bagi para penyelenggara dan pelaksana pembangunan di bidang kualitas, kuantitas dan mobilitas penduduk, serta kepentingan pembangunan lainnya.

Dokumen Kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai bukti autentik yang dihasilkan dari Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil. Produk aplikasi pelayanan hasil dari Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) ini antara lain mencakup Dokumen Identitas Penduduk yang meliputi **Kartu Tanda Penduduk (KTP)**.

Kartu Tanda Penduduk yang selanjutnya disingkat KTP adalah identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana yang berlaku diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia¹². Penduduk Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Tetap yang telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah kawin atau pernah kawin wajib memiliki KTP.

Dengan adanya Dokumen Identitas Penduduk maka akan menciptakan nomor induk kependudukan yang selanjutnya disingkat NIK. Diartikan sebagai nomor identitas penduduk yang bersifat unik atau khas, tunggal yang melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai penduduk Indonesia¹³. Manfaat NIK yaitu :

¹² UU No.23 Tahun 2006

¹³ Ibid, hal.4

- a. memfasilitasi pemberian nomor identitas penduduk yang bersifat tunggal yang melekat sepanjang masa pada seseorang yang terdaftar sebagai penduduk Indonesia
- b. untuk memverifikasi dan memvalidasi data jati diri seseorang dalam pelayanan publik

Syarat-syarat umum pembuatan KTP SIAK dengan NIK yaitu :

- a. Penduduk telah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau telah kawin atau pernah kawin.
- b. Surat pengantar dari RT/Dukuh dan Kepala Desa
- c. mengisi formulir yang diketahui oleh Lurah

Dalam pelaksanaannya, Petugas Desa/Kelurahan (sekdes/perangkat) memeriksa status penduduk dan kebenaran surat bukti keterangan yang dimiliki oleh penduduk setelah dianggap benar dan memenuhi syarat, Petugas Desa/Kelurahan meneruskan kepada Kepala Desa/Kelurahan untuk mohon tanda tangan selanjutnya Pemohon langsung membawa persyaratan ke Kantor Kecamatan. Kemudian Petugas Kecamatan melakukan verifikasi dan validasi persyaratan yang diserahkan oleh pemohon setelah dianggap benar dan valid, Petugas Kecamatan (Operator) memanggil Pemohon untuk di foto (menggunakan foto digital). Petugas Kecamatan melakukan perekaman data/Entry data KTP dan Cetak KTP serta penandatanganan KTP oleh Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dan Pemohon KTP. Proses Pembuatan Kartu Tanda

Penduduk paling lambat dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan KTP masuk di Kecamatan.

Penegakkan tertib dokumen kependudukan khususnya pembuatan KTP tidak hanya bisa didekati dan diawali hanya dengan pengawasan blangko-blangko ber-security, karena pemalsuan di masyarakat lebih banyak pada data informasi yang tertera di dalam dokumen. Tujuan utama pengamanan atau pemberian security bukan pengamanan blangko, melainkan pengamanan atas keaslian dan keabsahan dokumen agar mampu melindungi penduduk dalam menjamin kepastian hukum dan fasilitasi kepada penduduk untuk mengakses hak-haknya, serta menyediakan insentif/benefit yang nyata bagi penduduk.

Peranan penggunaan NIK Nasional dan Bank Data Kependudukan tidak dapat diremehkan dalam peneggakan tertib dokumen atau administrasi kependudukan. Sehingga penerapan dan kelangsungan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK), harus mendapat perhatian sungguh-sungguh dari penyelenggara Negara.

Penataan landasan hukum untuk tertib penyelenggaraan pelayanan maupun kepemilikan dokumen kependudukan, dalam bentuk penerbitan Undang-undang Administrasi Kependudukan serta harmonisasi berbagai peraturan perundang-undangan yang relevan, hendaknya segera diwujudkan dan tidak ditunda-tunda dengan

berbagai pertimbangan politik yang tidak logik, karena Undang-undang Administrasi Kependudukan dan Perlindungan Data Individu Penduduk sebagai dasar (platform) untuk berbagai penegakkan reformasi di segala bidang layaknya di negara-negara maju/modern.

3. Implementasi Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK)

Implementasi Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK), yang telah diatur dalam Keputusan Presiden (Keppres) No 88/2004 tentang Pengelolaan Administrasi Kependudukan dan Permendagri No 18/2005 tentang Administrasi Kependudukan Pada hakekatnya bahwa upaya Tertib Dokumen Kependudukan atau Tertib Administrasi Kependudukan, tidak sekedar pengawasan terhadap pengadaan blangko-blangko yang dipersyaratkan dalam penerbitan dokumen, tapi hendaknya harus tersistem, konkrit dan pragmatis, artinya mudah difahami oleh penduduk dan diyakini bermakna secara hukum berfungsi melindungi, mengakui/mengesahkan status kependudukan atau peristiwa vital (*vital event*) yang dialami penduduk, sehingga dibutuhkan oleh penduduk karena dapat memudahkan atau melancarkan urusannya dalam kehidupan sehari-hari. Dengan kata lain dokumen kependudukan memiliki insentif/benefit bagi si pemegang dokumen atau penduduk. Upaya tersebut, merupakan tugas negara atau pemerintah sebagai pelayan publik, dan menjadi urusan wajib.

Kajian analisis penelitian ini mengacu pada model implementasi kebijakan menurut *George Edward. Menurut Edward III* (1980) dalam *Yousa* (2007), salah satu pendekatan studi implementasi adalah harus dimulai dengan pernyataan abstrak, seperti yang dikemukakan sebagai berikut, yaitu:

- a. Apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan ?
- b. Apakah yang menjadi faktor penghambat utama bagi keberhasilan implementasi kebijakan?

Sehingga untuk menjawab pertanyaan tersebut di atas, Edward III, mengusulkan 4 (empat) variabel yang sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu :

- a. Komunikasi

Komunikasi merupakan sarana untuk menyebarluaskan informasi, baik dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas. Untuk menghindari terjadinya distorsi informasi yang disampaikan atasan ke bawahan, perlu adanya ketetapan waktu dalam penyampaian informasi, harus jelas informasi yang disampaikan, serta memerlukan ketelitian dan konsistensi dalam menyampaikan informasi.

- b. Sumber-sumber

Sumber-sumber dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting, karena implementasi kebijakan tidak akan

efektif bilamana sumber-sumber pendukungnya tidak tersedia.

Yang termasuk sumber-sumber dimaksud adalah :

1. Staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan keterampilan untuk melaksanakan kebijakan
2. Informasi yang memadai atau relevan untuk keperluan implementasi
3. Dukungan dari lingkungan untuk mensukseskan implementasi kebijakan
4. Wewenang yang dimiliki implementor untuk melaksanakan kebijakan.

c. Sikap

Berkaitan dengan bagaimana sikap implementor dalam mendukung suatu implementasi kebijakan. Seringkali para implementor bersedia untuk mengambil inisiatif dalam rangka mencapai kebijakan, tergantung dengan sejauh mana wewenang yang dimilikinya.

d. Struktur Birokrasi

Suatu kebijakan seringkali melibatkan beberapa lembaga atau organisasi dalam proses implementasinya, sehingga diperlukan koordinasi yang efektif antar lembaga-lembaga terkait dalam mendukung keberhasilan implementasi.

Dengan melihat indikator-indikator implementasi perogram diatas, maka dapat diketahui sejauh mana implementasi program dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Untuk itu, faktor-faktor strategis yang harus ditata dan disiapkan agar tugas tersebut berfungsi dan efektif, adalah:

a. Aspek Landasan Hukum

Dalam studi hukum dan kependudukan maka konsep penduduk perlu dipelajari dalam hubungannya dengan fungsi-fungsi hukum dalam masyarakat. Penduduk secara individu maupun secara kelompok selalu dikuasai oleh hukum. Hukum menguasai penduduk dalam proses reproduksi, proses demografi dan proses sosialisasi dalam rangka kelestarian hidup bermasyarakat.

Dalam hal ini hukum dapat berfungsi sebagai pemberi pola bermasyarakat serta sebagai sarana penata masyarakat (*social control* dan *social engineering*). Namun, hukum dapat berfungsi sebagai pemberi pola pengendali sosial dan sebagai sarana penata masyarakat (penduduk). Kondisi ini sangat dipengaruhi atau ditentukan oleh ciri-ciri atau perilaku penduduk serta kualitas penduduk. Jadi hukum dan kependudukan adalah merupakan studi/kajian tentang fungsi timbal balik hokum dan penduduk dalam masyarakat.

b. Aspek Kelembagaan dan SDM

Implementasi data kependudukan berbasis SIAK yang tidak hanya meninggalkan sistem lama tetapi turut mengubah secara total alur dan proses pengurusan KTP dan dokumen kependudukan lainnya.

Kecamatan hanya sebagai pembukti keabsahan domisili pemohon KTP, sementara pengesah atau pembubuh tandatangan ada pada Kadistarduk. Mengimplementasikan sistem baru bukanlah pekerjaan yang mudah, apalagi bukan sekadar teknologi baru, tetapi juga butuh SDM yang terlatih dan mampu menjalankan keseluruhan sistem dan proses dengan mulus.

Maka sosialisasi dilakukan kepada RT/RW, lurah. Tentu saja dilengkapi dengan bimbingan teknis atau pelatihan sebagai persiapan pelaksanaan perubahan sistem KTP, karena walaupun terlihat hanya sekadar urusan KTP tetapi ini menyangkut sistem dan proses yang memerlukan pengetahuan TI yang memadai.

c. Aspek Penerapan Teknologi Dan Pembangunan Aplikasi Siak

Hal yang penting dicatat, adalah issue keamanan (security) dalam hal ini bermakna ganda, yaitu bagi penduduk/pemegang dokumen dapat memberikan rasa aman nyaman kepastian hukum (perlindungan dan pengakuan

negara/pemerintah) atas data-informasi status kependudukan atau peristiwa vital yang tertera dalam dokumen. Sedangkan bagi negara/pemerintah, dokumen kependudukan yang terjamin keasliannya dan valid data informasi di dalamnya dapat berfungsi mengendalikan penduduk untuk kepentingan nasional, serta bagi penyelenggara pelayanan publik dapat membantu mendukung terwujudnya pelayanan yang efisien dan efektif.

Oleh karenanya, perpaduan penerapan teknologi untuk penerbitan NIK Nasional yang unique dan sidik jari/photo “*face recognition* (biometrik) pada SIAK, dengan penerapan teknologi pada blangko security, menjadi patut diperhatikan efektifitas “efisiensinya, yaitu untuk meng-identifikasi keabsahan dan keaslian kepemilikan dokumen penduduk.

Kejadian di masyarakat, bisa saja dokumen kependudukan yang ditemukan menggunakan blangko ber-security sesuai spesifikasi dari pemerintah (asli), namun data informasi yang tertera di dalamnya serta keabsahan penandatanganan dokumen ternyata palsu (tidak valid) karena NIK yang tertera tidak valid. Atau sebaliknya bisa terjadi. Sehingga kondisi tidak tertibnya kepemilikan dokumen kependudukan, dapat membuka peluang kejahatan di

masyarakat, bahkan dapat membahayakan bagi keamanan nasional (seperti ancaman teroris, money laundry, dst).

d. Aspek Registrasi

Langkah awal dalam rangka proses pembuatan KTP sangat penting dilakukan dan dicermati. Proses pembuatan KTP sangat berbeda dengan proses lama. Untuk itu mekanisme, prosedur, dan persyaratan yang dirancang dan diterapkan dalam pelayanan dokumen kependudukan haruslah jelas, tidak berbelit-belit agar mudah difahami penduduk (sebagai pemohon) maupun operator (registrar) sebagai penyedia layanan, serta dapat dijamin penegakkannya (dipatuhi dan tertib).

e. Aspek Demografis atau Kesadaran Masyarakat

Program SIAK merupakan momen yang sangat penting artinya bagi pemerintah kota/Kabupaten, karena berharap dengan berjalannya operasional SIAK ini, akan timbul kesadaran dan pengetahuan masyarakat terhadap tertib administrasi kependudukan khususnya dalam lingkup Kota atau Kabupaten.

SIAK adalah merupakan sistem informasi nasional yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memfasilitasi pengelolaan informasi kependudukan di setiap tingkat wilayah kependudukan. Dengan SIAK maka diberlakukan NIK (Nomor Induk Kependudukan) secara nasional akan sangat membantu

mendata setiap terjadinya peristiwa kependudukan seperti lahir, mati, pindah, datang dan lain-lain. Implementasi

SIAK ini dilakukan dengan tujuan utamanya untuk menyiapkan sistem database Kependudukan, yang pada gilirannya akan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Lebih dari itu dengan tersedianya Database Kependudukan diharapkan akan meningkatkan akurasi perencanaan pembangunan baik fisik, non fisik maupun SDM. Disadari atau tidak disadari, penerapan SIAK bertujuan memudahkan atau melancarkan urusan warga negara dalam kehidupan sehari-hari.

Dengan tersedianya SIAK ini diharapkan akan dapat memacu integrasi data baik kepada instansi vertikal maupun kepada pihak swasta dalam rangka menuju pelayanan yang baik dan menyiapkan database kependudukan dengan standarisasi nasional, yang secara terpusat penggunaan data dapat diintegrasikan dengan kepentingan pemerintah dan kepentingan publik lainnya. Misalnya statistik, pajak, keimigrasian, dan lainnya.

Pada hakekatnya, penerapan program SIAK oleh Pemerintah bermuara pada terciptanya kondisi yang baik terhadap pelaksanaan urusan wajib yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah di seluruh Indonesia.

4. Pelayanan Publik

Pelayana publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentusaja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat (A. Patra M dan Jazim Hamidi, 2006 : 21). Pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materiil melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya¹⁴.

Pelayanan sosial merupakan suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang lain atau instansi tertentu untuk memeberikan bantuan bagi masyarakat dalam mencapai tujuan tertentu (Miftah Thoha, 2002:39). Pelayana masyarakat secara umum dapat diartikan sebagai suatu proses atau rangkaian kegiatan pemerintah untuk memberikan jasa (*service*) kepada masyarakat baik berupa pangaturan maupun penyediaan pelayanan atas dasar tuntutan masyarakat sehingga memudahkan masyarakat untuk melakukan aktivitasnya sehari-hari dalam memenuhi kebutuhannya.

Jadi kesimpulan dari pengertian pelayan publik adalah suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

¹⁴ Munir, *Manajemen Pelayanan Umum* hal: 26-27. PT. Bumi Aksara. Jakarta. 2002

Dalam ilmu politik dan administrasi Negara, pelayan publik merupakan standar yang menggambarkan bentuk dan jenis pelayanan pemerintah (sektor publik) kepada masyarakat. Untuk kepentingan dalam penelitian ini, pelayanan yang bersifat administratif, dimana sangat dibutuhkan masyarakat diantaranya adalah pelayanan pendaftaran penduduk, pelayanan KTP.

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain. sejalan dengan itu adapun yang dimaksud pelayanan dalam tulisan ini adalah pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah lokal, dalam hal ini pemerintah dibentuk bukan untuk melayani dirinya sendiri tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan bagi anggota masyarakat dalam mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kepentingan bersama (Rasid, 1994:16).

Selain itu, dalam kondisi masyarakat yang semakin kritis, birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi dan peran dalam memberikan pelayanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel dan dialogis dari cara-cara kerja yang realistis pragmatis (Thoha, 1998:199).

Secara teoritis, tujuannya pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu, dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari¹⁵:

- a. Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti
- b. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- c. Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas
- d. Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat
- e. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dari segala aspek
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

¹⁵ Sinambela, Lijan Poltak. *Reformasi Pelayanan Publik (Teori, Kebijakan, Implementasi)* hal:6. PT. Bumi Aksara. Jakarta. 2006

Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dengan demikian merupakan aktifitas birokrasi pemerintah yang dapat bersifat pengaturan seperti pembuatan KTP, KK, ijin usaha, ijin gangguan, serta kegiatan yang bersifat infrastruktur, penyediaan barang publik, seperti jalan, pasar, pembangun jembatan dan yang bersifat pemberdayaan masyarakat, serti pendidikan, keamanan dan ketertiban serta perlindungan masyarakat.

Dengan begitu luasnya cakupan tugas dan fungsi pemerintah tersebut membuat jenis pelayanan umum yang diberikan dan instansi yang memberikan pelayanan pun menjadi beraneka ragam. Salah satu instansi publik tersebut adalah.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Pelayanan publik adalah suatu pelayanan atau pemberian terhadap masyarakat yang berupa penggunaan fasilitas-fasilitas umum, baik jasa maupun non jasa, yang dilakukan oleh organisasi publik dalam hal ini adalah suatu pemerintahan (Ahmad Ainin Rohman, 2008:3).

Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Kepmenpan, No. 62/KEP/M.PAN/7/2003).

Kajian pola pelayanan publik (*civil service*) yang dilakukan oleh suatu organisasi memiliki sistem pelayanan yang berbeda-beda

dalam penerapannya, dimana berbagai perspektif pelayanan kependudukan dalam bentuk pelayanan administratif yang dilakukan oleh pemerintah mengacu pada beberapa pola antara lain:

- a. *Pola pelayanan fungsional*, yaitu pola pelayanan yang diberikan oleh suatu instansi pemerintah sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.
- b. *Pola pelayanan satu pintu*, yaitu pola pelayanan yang diberikan secara tunggal oleh suatu instansi pemerintah berdasarkan pelimpahan wewenang dari instansi pemerintah lainnya.
- c. *Pola pelayanan satu atap*, yaitu pola pelayanan yang dilakukan secara terpadu pada satu tempat/lokasi oleh beberapa instansi pemerintah yang bertindak selaku koordinator terhadap pelayanan instansi pemerintah yang bersangkutan sesuai kewenangan masing-masing.
- d. *Pola pelayanan terpadu*, yaitu pola pelayanan yang dilakukan oleh suatu instansi pemerintah yang bertindak selaku koordinator terhadap pelayanan instansi pemerintah lainnya yang terkait pelayanan publik.

Pola atau sistem pelayanan tersebut diarahkan sebagai sarana untuk memahami dan memfasilitasi kemudahan masyarakat dalam mengurus kepentingannya. Banyak pemerintah daerah membentuk pola pelayanan demikian yang dijalankan oleh instansi-instansi terkait secara bersama-sama sesuai kebutuhan masyarakat.

Adapun jenis-jenis pelayanan publik yang dilakukan pemerintah bisa dalam berbagai bentuk, diantaranya sebagai berikut:

- a. *Pelayana fisik*, seperti penyediaan jalan umum, jembatan, jembatan,gedung, sekolah, rumah sakit, dan debagainya.
- b. *Pelayanan non fisik*, merupakan pelayana yang diberikan pada masyarakat dan pemanfaatannya dinikmati oleh personal yang berupa pelayanan pendidikan, kesehatan dan sebagainya.
- c. *Pelayanan administratif*, pelayanan yang bersifat legalitas misalnya melegalkan sesuatu kepemilikan atau keberadaan seseorang/individu atau kegiatan individu/organisasi dalam masyarakat. Misalnya pelayanan KTP, akte kelahiran, perizinan, dan sebagainya.

Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan umum harus memenuhi prinsip-prinsip pelayanan umum yaitu:

- a. *Sederhana*, yaitu prosedur atau tata cara pelayan umum harus didesain sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan pelayanan umum menjadi murah, lancar, cepat tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- b. *Kejelasan dan kepastian*, dalam prinsip ini harus diupakan semaksimal mungkin demi tercapainya kejelasan dan kepastian dalam hal ini ; prosedur dan tata cara pelayanan umum, persyaratan pelayanan umum baik teknis maupun administratif,

unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan umum, rincian biaya atau tarif pelayanan umum dan tatacara pembayarannya, jadwal penyelesaian atau pelayanan umumitu berapa lama.

- c. *Keamanan*, artinya proses hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian umum.
- d. *Keterbukaan*, bahwa prosedur/tata cara, persyaratan, satuan kerjaan/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian, dan rinciaan biaya/tarif dan hal-hal yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diketahui atau diinformasikan secara terbuka kepada masyarakat.
- e. *Efisiensi*, persyaratan pelayanan umum hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tepat, memperhatikan keterpaduan dan produk pelayanan umum yang diberikan, cegah adanya pengulangan kelengkapan persyaratan pada konteks yang sama dalam hal proses pelayanannya, kelengkapan persyaratan satuan kerja instansi pemerintah l n yang terkait.
- f. *Ekonomis*, dalam prinsip ini penanggapan biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan : nilai barang atau jasa pelayanan umum dan tidak menuntut biaya yang tinggi diluar ketentuan yang sewajarnya, kondisi

dan kemampuan masyarakat untuk memenuhi ketentuan biaya pembayaran, ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- g. *Keadilan yang merata*, maksudnya adalah jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi atau pembagian yang merata.
- h. *Ketepatan waktu*, dalam prinsip ini menuntut dalam proses pelaksanaan pelayanan tersebut harus diselesaikan sesuai dengan jangka waktu yang telah ditentukan.

5. Pemerintah Daerah

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi daerah. Karena itu pasal 18 undang-undang dasar 1945, antara lain, menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah dan kecil, dengan bentuk dan susunan daerahnya ditetapkan dengan undang-undang. Dalam penjelasan pasal tersebut, antara lain, dikemukakan, "oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en lokale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka,

semuanya menurut aturan yang akan di tetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan daerah. Oleh karena itu, didaerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah ”penyelenggaraan Pemerintah daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi”. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia¹⁶. Pada dasarnya kewenangan pemerintah dalam Negara kesatuan adalah milik pusat. Dengan kebijakan desentralisasi pemerintah pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan tersebut kepada daerah. Penyerahan wewenang terdiri atas:¹⁷

- a. *materi wewenang*, adalah semua urusan pemerintah yang terdiri atas urusan pemerintah umum dan urusan pemerintah lainnya
- b. *manusia yang diserahi wewenang*, adalah masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan sebagai kesatuan masyarakat hukum. Jadi bukan kepada daerah atau DPRD atau keduanya.
- c. *Wilayah yang diserahi wewenang*, adalah daerah otonom, bukan wilayah administrasi

¹⁶ UU Otonomi Daerah 1999 & juklak, Sinar Grafik, Jakarta, 2000

¹⁷ Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktek Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta. 2005

Sedangkan menurut The Liang Gie yang dimaksud pemerintah daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu daerah. Dalam menjalankan pemerintahan secara luas, pemerintahan berpegang pada dua asas, yaitu¹⁸ :

a. Asas Fungsional

Adalah asas yang menghendaki setiap urusan kepentingan umum diserahkan kepada ahli untuk diselenggarakan secara fungsional.

b. Asas Kedaerahan

Adalah asas-asas yang meliputi penyelenggaraan di daerah yang meliputi asas dekonsentrasi dan desentralisasi.

Pemerintah Daerah mempunyai fungsi tugas untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tatalaksana serta memberikan pelayanan administrasi bagi seluruh masyarakat. Pemerintah daerah mempunyai fungsi :

- a. pengkoordinasian perumusan kebijakan pemerintah daerah yang telah ditetapkan bersama DPRD
- b. penyelenggaraan administrasi pemerintah
- c. pengelolaan sumberdaya, keuangan, sarana dan prasarana yang dimiliki daerah.

¹⁸ Y.W. SununDhia. *Praktek Penyelenggaraan Pemerintah Di Daerah*, Bina Aksara, Jakarta 1987, hal.14-15.

Dengan demikian, undang-undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah, pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

Undang-undang disebut "Undang-undang tentang pemerintah daerah" karena undang-undang ini pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Sesuai dengan ketentuan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tersebut di atas, penyelenggaraan Otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Disamping itu, penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan berkeadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang

nyata dan bertanggung jawab dengan menekankan pada Otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak, maka dalam undang-undang ini pemberian wewenang otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Yang dimaksud dengan Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai pemberian otonomi.

Pada era reformasi dan Otonomi Daerah terjadi perubahan yang mendasar dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah. Sebelumnya, penyusunan dokumen perencanaan pembangunan

cenderung bersifat sentralistik, terpola secara seragam dari pusat kedaerah. Daerah diberikan keleluasaan dalam penyusunan dokumen perencanaan Daerah sesuai dengan kondisi Daerah masing-masing pada tingkat nasional saat ini terdapat dua dokumen pokok perencanaan pembangunan yaitu Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999-2001 sesuai dengan Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 dan Program pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2001-2004 sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2000 serta Undang-Undang Nomor 22 Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tersebut mengamanatkan bahwa pelaksanaannya dituangkan dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) yang ditetapkan oleh presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Propenas memuat uraian kebijakan Nasional secara rinci dan terukur. Pelaksanaannya di tingkat Nasional dituangkan dalam Rencana Strategis (Renstra) Lembaga Tinggi Negara. Departemen dan Lembaga non Departemen, sedangkan di daerah tertuang dalam program Pembangunan Daerah (Propeda)¹⁹ .

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat; untuk mendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang

¹⁹ Undang-Undang Otonomi Daerah, UU No.22 dan 25 tahun. 1999 tentang PEMERINTAHAN DAERAH Karya Utama. 1999.

bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah; serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga Dinas daerah. Dalam Kitap Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 pasal 124 tentang Pemerintahan Daerah, Dinas daerah berkedudukan sebagai :

- a. Dinas daerah merupakan unsur pelaksana Otonomi daerah.
- b. Dinas Daerah dipimpin oleh kepala Dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul sekretaris daerah.
- c. Kepala dinas daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

E. DEFINISI KONSEPSIONAL

Definisi konsepsional adalah unsur yang dipakai para peneliti untuk menggambarkan fenomena alami. Definisi konsepsional merupakan suatu pengertian segala yang menjadi pokok perhatian, yang dimaksudkan sebagai gambaran yang jelas menghindari kesalah pahaman terhadap pengertian atau batasan tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan. Batas-bahasan pengertian konseptual dalam penelitian ini adalah :

1. Implementasi Kebijakan

implementasi kebijakan adalah salah satu tahapan dari proses kebijakan pemerintah setelah perumusan dan penetapan kebijakan. Implementasi kebijakan. Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu maupun pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok

pemerintah yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan sebelumnya.

2. Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK)

Adalah suatu sistem informasi yang disusun berdasarkan prosedur-prosedur dan memakai standarisasi khusus yang bertujuan menata sistem administrasi kependudukan sehingga tercapai tertib administrasi di bidang kependudukan. Implementasi Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) adalah perwujudan pelayanan administrasi kependudukan dan catatan sipil yang berorientasi kepada kepuasan dan kemitraan masyarakat untuk terciptanya data dan informasi kependudukan yang akurat.

3. Implementasi Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK)

Adalah upaya Tertib Dokumen Kependudukan atau Tertib Administrasi Kependudukan, tidak sekedar pengawasan terhadap pengadaan blangko-blangko yang dipersyaratkan dalam penerbitan dokumen, tapi hendaknya harus tersistem, konkrit dan pragmatis. Artinya mudah difahami oleh penduduk dan diyakini bermakna secara hukum berfungsi melindungi, mengakui/mengesahkan status kependudukan atau peristiwa vital (vital event) yang dialami penduduk, sehingga dibutuhkan oleh penduduk karena dapat memudahkan atau melancarkan urusannya dalam kehidupan sehari-hari.

4. E-Government

E-Government (berasal dari kata Bahasa Inggris *electronics government*, juga disebut *e-gov*, *digital government*, *online government* atau dalam konteks tertentu *transformational government*) adalah penggunaan teknologi informasi oleh pemerintah untuk memberikan informasi dan pelayanan bagi warganya, urusan bisnis, serta hal-hal lain yang berkenaan dengan pemerintahan. *E-Government* dapat diaplikasikan pada legislatif, yudikatif, atau administrasi publik, untuk meningkatkan efisiensi internal, menyampaikan pelayanan publik, atau proses pemerintahan yang demokratis. Model penyampaian yang utama adalah *Government-to-Citizen* atau *Government-To-Customer (G2C)*, *Government-to-Business (G2B)* serta *Government-to-Government (G2G)*.

5. Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentusaja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materiil melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.

F. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional merupakan suatu usaha untuk mengubah konsep-konsep yang berupa konstruk dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diuji dan di tentukan kebenarannya oleh orang lain.

Definisi ini dimaksudkan untuk memperjelas konsep-konsep yang berkaitan dengan judul penelitian antara lain :

- 1) implementasi SIAK dilihat dari beberapa aspek, meliputi :
 - a. Aspek Landasan Hukum
 - b. Aspek Kelembagaan dan SDM
 - c. Aspek Penerapan Teknologi dan Pembanguna Aplikasi SIAK
 - d. Aspek Registrasi
 - e. Aspek Demografis dan Kesadaran Masyarakat
- 2) Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Proses Implementasi SIAK Dalam Rangka Pembuatan KTP SIAK di Kabupaten Sambas:
 - a. Sumber daya manusia
 - b. Dana
 - c. Sarana dan Prasarana
 - d. Komunikasi
 - e. Birokrasi

G. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis memilih untuk menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Pada umumnya sifat penelitian deskriptif

adalah menuturkan dan menafsirkan data yang ada misalnya tentang situasi yang dialami, satu hubungan, kegiatan, pandangan sifat yang nampak, ataupun tentang proses yang sudah berlangsung, pengaruh yang sedang bekerja, kelalaian yang sedang muncul, kecenderungan yang sedang nampak, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya²⁰

Metode penelitian deskriptif menurut Winarso Surachmad mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

- b. Memusatkan diri pada pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang dan pada masa aktual.
- a. Data-data yang dikumpulkan mula-mula di susun, dijelaskan, dan kemudian di analisa.

Sedangkan yang dimaksud dengan deskriptif kualitatif, yaitu suatu analisa data yang telah masuk untuk kemudian diadakan pengolahan dari data tersebut sehingga akan tersusun dalam bentuk pengurutan, gambaran dan pengklasifikasian terhadap masalah-masalah yang sedang diteliti sehingga dapat diambil suatu kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sambas, Provinsi Kalimantan Barat.

²⁰ Winarso, Surachmad. *Pengantar Penelitian Ilmiah Transito*. Bandung: Rajawali Press, hal. 139.

3. Unit Analisa

Sesuai dengan permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini, maka unit-unitnya adalah :

- a. Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Sambas
- b. Staf Administrasi Kependudukan dan aparat lain yang terkait beserta masyarakat yang dapat dijadikan referensi guna mendukung penelitian ini.

4. Data dan Sumber Data

a. Data Primer

Merupakan data yang di peroleh langsung dari obyek penelitian, dalam hal ini adalah Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Sambas

b. Data Sekunder

Merupakan data yang didapat dari studi kepustakaan (*library research*) buku-buku ilmiah, laporan hasil penelitian, data-data dan dokumen-dokumen, undang-undang, jurnal, artikel yang dianggap relevan dengan masalah yang diteliti.

5. Teknik Pengumpulan Data

1. Observasi

Merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan melalui pengamatan langsung di daerah penelitian terhadap gejala-gejala yang menjadi objek penelitian. Dengan metode ini memungkinkan penyusun dapat mengamati dari dekat sehingga dapat

mengetahui daerah dan masyarakat serta dapat memperoleh data yang lebih objektif yang berkaitan dengan implementasi SIAK di Kabupaten Sambas khususnya

2. Dokumentasi

Pengumpulan data berdasarkan dari dokumen-dokumen, data catatan yang ada berupa arsip-arsip, grafik, tabel, menografi, dan lain-lain.

3. Wawancara

Merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan jalan mencari sumber data secara langsung kepada responden dan hasil dari wawancara tersebut menjadi data yang diteliti dalam sebuah penelitian. Wawancara ini dilakukan dengan Staf Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil dan masyarakat di Kabupaten Sambas

6. Teknik Analisis Data

Analisis data ialah proses penyederhanaan data kedalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan²¹. Metode analisis data yang digunakan adalah metode analisa kualitatif dimana pengertian kualitatif tidak selalu mencari sebab akibat, tetapi lebih berupaya untuk memahami situasi dengan menginterpretasikan dari berbagai arti permasalahan sebagaimana disajikan oleh situasinya. Menurut Koentjaraningrat data kualitatif adalah²²:

²¹ Soekanto. S, *Teori Perubahan Sosial*, Gramedia Pustaka Tama, Jakarta. 1979. Hal. 22.

²² Koentjaraningrat. *Metode Penelitian Sosial*. Gramedia. Jakarta. 1981. hal. 42

”analisa data kualitatif merupakan data yang dikumpulkan hanya sedikit-sedikit bersifat monografis atau berwujud kasus-kasus, sehingga tidak tersusun dalam suatu struktur klasifikator”

Menurut Winarso Surachmad, dalam setiap penelitian studi kasus maka data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskandan kemudian dianalisa²³. Berawal dari usaha pengumpulan data-data yang dibutuhkan yang diperoleh dari wawancara, observasi dan dokumentasi, selanjutnya dilakukan penilaian data. Penilaian data didasarkan pada prinsip validitas data dan reabilitas. Penafsiran setidaknya adalah menyusun data, dimasukkan sebagai usaha memiliuh dan menggolongkan dsalam kategori-kategori tertentu. Setelah data tersusun maka dilakukan interpretasi untuk menjelaskan arti yang terkandung dalam data. Interpretasi sebagai langkah untuk mendapatkan kebenaran hakikatya lebih didasarkan pada pengetahuan atau subjektifitas peneliti.

²³ Winarso, Surachmad.*Dasar dan Teknik Research*. CV.Tarsito.Bandung.1970.hal.123