

BAB I

PENDAHULUAN

A . Alasan Pemilihan Judul

Peneliti memilih judul “Analisis Implementasi Kebijakan Administrasi Kependudukan Pemerintah Kota.” (Studi Kasus Implementasi Perda No.42 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palembang). Karena Peneliti Menganggap bahwa Peraturan Daerah Nomor 42 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk yang telah diimplementasikan oleh Pemerintah Kota Palembang. Hal ini dapat dilihat dengan masih banyaknya peraturan-peraturan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Nomor 42 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil Kota Palembang.

Lokasi dalam penelitian ini dilakukan di Pemerintah Kota Palembang, tepatnya di kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Pemerintah Kota Palembang. Sehingga membuat ketertarikan penulis untuk melakukan penelitian. Pertimbangan penulis yang lain yaitu mengenai lokasi Pemerintah Kota Palembang sebagai daerah penelitian adalah sebagai berikut:

- a. Dari segi pengenalan daerah, penulis telah mengenal daerah tersebut, dengan demikian penulis akan lebih mudah melakukan penelitian semaksimal mungkin karena dengan lokasi penelitian yang jaraknya cukup

jauh dengan peneliti maka dalam melakukan penelitian ini dapat dengan mudah sipeneliti untuk memperoleh data.

- b. Peneliti dapat mengetahui secara langsung proses implementasi kebijakan Perda yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Palembang, mengenai Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palembang. Sehingga hasil dari penelitian nanti akan lebih akurat dan berguna bagi para penduduk Kota Palembang.

B. Latar Belakang Masalah

Masalah Kependudukan telah menjadi perhatian khusus dari negara-negara berkembang. Hal tersebut merupakan bagian permasalahan serius yang harus dihadapi oleh dunia saat ini. Dimensi permasalahan yang ditimbulkan oleh adanya penambahan jumlah penduduk yang berbeda antara negara-negara berkembang masalahnya tidak berdiri sendiri. Di samping ciri penduduk yang berbeda kondisi sosial ekonomi dan budayanya, juga disebabkan berbedanya cara penanggulangan masalah kependudukan. Penanggulangannya yang didasarkan pada tingkat kemampuan ekonomi dan teknologi di tiap negara yang bersangkutan.

Pertambahan jumlah penduduk disebabkan oleh lapangan kerja di kota biasanya cukup banyak, cara kehidupan di kota selalu lebih baru dibandingkan dengan desa, keuntungan di bidang perdagangan dan pabrik di

kota lebih besar dan kota merupakan lokasi yang terbaik untuk pelaksanaan pelayanan-pelayanan khusus, seperti pelayanan spesialis kesehatan.¹

Dengan bertambahnya jumlah penduduk di Kota Palembang. Pemerintah Daerah mendapatkan peluang dan tantangan yang lebih besar untuk mengatur rumah tangganya sendiri tanpa tergantung pada pemerintah pusat lagi, khususnya bidang kependudukan. Pemberlakuan otonomi daerah (Otda) yang pelaksanaannya berdasarkan Undang-undang No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah, maka Kota Palembang mempunyai wewenang untuk mengeluarkan suatu produk hukum yang mengatur bidang kependudukan, yaitu Perda No.42 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil Kota Palembang.

Dampak dari otda tersebut, antara lain banyaknya pembangunan yang dilakukan di segala bidang, khususnya bidang ekonomi. Pembangunan di bidang ekonomi yang cukup pesat menimbulkan keinginan masyarakat desa untuk pindah atau menetap di Kota Palembang guna meningkatkan pendapatannya. Dengan banyaknya penduduk yang pindah atau menetap di berbagai wilayah Kota Palembang tentu saja menyebabkan penambahan penduduk yang cukup signifikan, karena itu diperlukanya penyelenggaraan pendaftaran penduduk dan catatan sipil yang sistematis agar komposisi penduduk dapat diketahui secara jelas.

Berdasarkan hasil sensus penduduk, jumlah penduduk Kota Palembang pada tahun 2004 sebesar 1.585.523 jiwa dengan komposisi

¹ Munir Dkk, *Perencanaan Anggaran Kinerja*, Samawa Center, Yogyakarta, 2003, Hal 14.

penduduk laki-laki sebesar 809.466 jiwa dan penduduk perempuan sebesar 776.057 jiwa (Data bulan Februari 2004). Untuk melihat pertambahan penduduk dapat dilihat pada tabel I.1.

TABEL I.1
Jumlah Penduduk Kota Palembang
Dari Tahun 1998 Sampai dengan Tahun 2004

Tahun	Jumlah Penduduk	Persentase
1998	1418709	65%
1999	1426000	65%
2000	1871003	80%
2001	1373644	60%
2002	1541258	70%
2003	1585430	70%
2004	1585523	70%

Sumber: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palembang Data Sampai dengan Bulan Februari 2004

Permasalahan lain dari kependudukan adalah penyebaran penduduk yang kurang seimbang. Di satu kecamatan yang luasnya relatif sempit kepadatan penduduknya cukup tinggi, sedangkan di kecamatan lain yang luasnya cukup besar kepadatan penduduknya kurang. Keadaan seperti ini menimbulkan berbagai macam masalah diantaranya terjadinya kawasan kumuh dan kerawanan sosial lainnya. Dengan penyebaran penduduk yang tidak merata dapat menyebabkan sulitnya program-program pemerintah untuk didistribusikan kepada masyarakat, misalnya : JPS Pendidikan, JPS, BK, dan lainnya. Untuk melihat kepadatan penduduk dan rumah tangga per kecamatan di Kota Palembang dapat dilihat di lampiran.

Ketidakterataan distribusi penduduk tersebut, tidak sepenuhnya menggambarkan kestatisan gerak pindah di kalangan penduduk. Mobilitas penduduk ternyata semakin intensif dari tahun ketahun mengikuti gerak

pembangunan yang berkelanjutan serta menyeluruh, kenaikan arus mobilitas tersebut kurang menunjang upaya redistribusi yang lebih merata

Laju pertumbuhan penduduk menunjukkan seberapa besar penduduk di suatu daerah berubah dari tahun ke tahun. Laju pertumbuhan Penduduk Kota Palembang sebesar 1,27 % artinya setiap tahun penduduk Kota Palembang berubah 1,27 %. Hal ini disebabkan angka migrasi ke dalam dan angka kematian lebih tinggi dibandingkan angka migrasi ke dalam dan angka kelahiran. Kepadatan Penduduk Kota Palembang tahun 2002 sebesar 3.343 jiwa per km. Kecamatan yang terpadat adalah kecamatan Sukarami dengan tingkat kepadatan sebesar 10.792 jiwa per km, sedangkan tingkat kepadatan yang terendah adalah kecamatan Gandus sebesar 792 jiwa per km² (*Palembang Dalam Angka 2002 BPS Kota Palembang*). Laju pertumbuhan penduduk Kota Palembang dapat dilihat lampiran.

Kebijakan pembangunan nasional yang terkonsentrasi di kota-kota besar. Kota Palembang merupakan salah satu pusat perdagangan dan industri juga sangat mempengaruhi peta arus migrasi penduduk. Pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan dekonsentrasi pembangunan merupakan upaya yang akurat dari redistribusi penduduk dengan memanfaatkan arus mobilitas yang cenderung semakin intensif.

Menurut Thomas Robert Malthus pada tahun 1798 dalam tulisannya yang terkenal tentang kependudukan "*Population : The First Essay (Ann Arbor yang dikutip Paperbacks, 1959)*" menyatakan bahwa menghindari peningkatan kematian tidak ada kemungkinannya, benda-benda keperluan

hidup selalu tumbuh hanya dengan deret hitung, sedangkan penduduk cenderung tumbuh dengan deret ukur. Teori tersebut dimaksudkan bahwa semakin besar jumlah pertumbuhan penduduk di suatu wilayah, maka semakin besar pula mempengaruhi terhadap tersedianya sarana dan prasarana yang dibutuhkan oleh penduduk.

“ Malthus menyusun suatu formulasi yang menjelaskan bahwa: manusia hanya dapat melipatgandakan maknanya menurut deret hitung sedangkan dilain pihak pertambahan jumlah penduduk selalu mengikuti deret ukur dan menurutnya, kemampuan manusia untuk meningkatkan sarana-sarana kehidupan ternyata jauh lebih rendah dibandingkan dengan kemampuan mereka untuk memperbanyak jumlah jenisnya : selain itu ditegaskan pula bahwa jumlah penduduk yang terlalu banyak dapat menimbulkan bahaya yang cukup gawat dan bahaya itu senantiasa tetap ada.”²

Apabila dikaji lebih jauh, masalah kependudukan yang dihadapi tidak terlepas kaitannya *dengan* kondisi tertib administrasi kependudukan, baik dalam konteks pendaftaran penduduk maupun pencatatannya dalam rangka memberikan kepastian status hukum keperdataan pada setiap orang. Administrasi kependudukan juga diperlukan untuk mengetahui jumlah penduduk secara lebih jelas, apalagi pada tahun 2004 yang lalu di Indonesia diadakan Pemilu. Jadi, pencatatan dan pendaftaran penduduk sangat diperlukan untuk mengetahui berapa banyak penduduk yang berhak untuk memilih.

Dengan adanya penyelenggaraan pendaftaran penduduk dan catatan sipil yang baik, dapat diketahui komposisi dari penduduk Kota Palembang dan hal tersebut sangat berguna untuk merencanakan pembangunan daerah yang

² Munir Dkk, *Perencanaan Anggaran Kinerja*, Samawa Center, Yogyakarta, 2003, Hal 27.

merata bagi masyarakat. Dalam perencanaan tersebut akan dirancang berapa banyak pembangunan *public utilities* yang perlu dibangun untuk disesuaikan dengan jumlah penduduknya agar tidak terjadi kekurangan fasilitas-fasilitas umum, seperti : rumah sakit, posyandu, pasar, sekolah, jalan raya, terminal dan lainnya. Seperti yang kita ketahui, banyak masyarakat maupun penduduk pendatang maupun penduduk asli belum memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga Model A (KK) dan Akta Kelahiran, karena mereka menganggap belum memerlukannya dan sebagian besar orang menganggap bahwa Akta Kelahiran itu tidak penting, hal ini dapat dilihat pada lampiran data penduduk.

Berdasarkan fenomena atau fakta tersebut maka dikeluarkan Perda No. 42 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Penduduk dan Catatan Sipil. Perda tersebut dikeluarkan dalam rangka mengefektifkan pelaksanaan pendaftaran penduduk yang selama ini kita ketahui belum berjalan dengan baik, misalnya saja sistem pengarsipan yang masih menggunakan sistem manual. Seharusnya sistem kearsipan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palembang menggunakan system komputerisasi sehingga data-data tentang kependudukan dapat tersimpan dengan baik.

Di dalam Perda tersebut mengatur tentang pendaftaran penduduk dalam pelaporan kelahiran dan lahir mati, pelaporan kematian, pendaftaran perpindahan, pendaftaran kedatangan, pelaporan tamu penduduk musiman, pelaporan akibat perubahan status kewarganegaraan, pelaporan perubahan status kependudukan, pendaftaran mutasi data, penelitian prasyarat, NIK dan

NIKS, KK, KTP, Kartu NIK, KIPEM Pendetang, SBPOA, Akta Catatan Sipil, Pembatalan, Pengolahan data kependudukan dan pelaporan, ketentuan pidana, penyidikan dan ketentuan penutup.

Sehubungan perda tersebut banyak hal-hal yang diatur di dalamnya, maka peneliti hanya memfokuskan pada penyelenggaraan dan pendaftaran penduduk dan catatan sipil tentang Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), dan Akta Kelahiran karena ketiga berkas dan dokumen tersebut merupakan data identitas kependudukan yang paling penting digunakan dalam mengurus semua pelayanan publik bagi penduduk.

Dengan bertambahnya jumlah penduduk di Kota Palembang maka secara otomatis akan berpengaruh terhadap target dan sasaran penyelenggaraan pendaftaran penduduk dan catatan sipil pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palembang. Target dan sasaran tersebut akan mengalami peningkatan seiring dengan bertambahnya penduduk dan peningkatan target tersebut dapat disebabkan oleh bertambahnya jumlah penduduk setiap tahun dan berlakunya Perda No.42 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palembang. Untuk melihat target dan sasaran dari pelayanan pembuatan Akta Kelahiran, KTP dan KK dapat dilihat pada tabel I.2.

TABEL 1.2
Target dan Sasaran Realisasi
Pelayanan Pembuatan Akta Kelahiran, KTP dan KK

TH	Akta Kelahiran				KTP				KK			
	Realisasi	%	Target	%	Realisasi	%	Target	%	Realisasi	%	Target	%
1998	25,541	40	24,600	38	41,870	45	40,151	44	19,280	20	15,350	20
1999	29,768	55	27,468	45	53,700	50	52,739	48	23,240	25	21,440	25
2000	23,384	35	28,289	50	64,158	55	60,800	52	27,260	30	25,094	30
2001	20,343	30	29,760	55	75,305	60	72,600	63	31,718	35	29,321	35
2002	35,937	70	32,274	68	154,125	80	137,364	75	56,150	48	45,862	50
2003	38,289	85	35,529	75	269,454	95	158,285	85	91,025	87	61,850	85

Sumber : Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palembang Sampai dengan Tahun 2003

Berdasarkan tabel tersebut, maka dapat dilihat bahwa pada tahun 1998 dan 1999 realisasi pelayanan pembuatan Akta Kelahiran, KTP dan KK mengalami peningkatan bila dibandingkan dengan target dan sasaran yang ingin dicapai pada tahun tersebut, yaitu Akta kelahiran pada tahun 1998 meningkat 3,68 % dan tahun 1999 meningkat 7,72 % dan KK pada tahun 1998 meningkat 4,10 % dan tahun 1999 menurun 1,78 % dan KTP pada tahun 1998 meningkat 20,38 % dan tahun 1999 menurun 7,74 %. Sedangkan pada tahun 2000 dan 2001 target dan sasaran pelayanan pembuatan Akta Kelahiran, KTP dan KK mengalami penurunan, yaitu Akta Kelahiran tahun 2000 sebesar -21,4 % dan tahun 2001 sebesar -46,2 %, KTP tahun 2000 sebesar 5,23 % dan tahun 2001 sebesar 3,59 % dan KK tahun 2000 sebesar 7,94 % dan tahun 2001 sebesar 7,55 %.

Penurunan target dan sasaran pelayanan pembuatan Akta Kelahiran, KTP dan KK pada tahun 2000 dan 2001 disebabkan oleh kesadaran masyarakat yang kurang untuk melaksanakan administrasi kependudukan dan

prosedur dalam pelayanan pembuatan Akta Kelahiran, KTP dan KK yang dinilai masyarakat terlalu berbelat-belit dan lama sehingga masyarakat menjadi enggan untuk melaksanakan administrasi kependudukannya. Akan tetapi, pada tahun 2002 dan 2003 target dan sasaran pelayanan pembuatan Akta Kelahiran, KTP dan KK mengalami peningkatan, yaitu Akta Kelahiran tahun 2002 meningkat 10,19 % dan tahun 2003 menurun 7,20 %, KTP tahun 2002 meningkat 10,87 % dan tahun 2003 sebesar 41,25 % dan KK tahun 2002 meningkat 18,32 % dan tahun 2003 sebesar 32,05 %.

Peningkatan ini disebabkan oleh dikeluarkannya Perda No.42 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Penduduk dan Catatan Sipil yang di dalamnya terdapat ketentuan pidana dan sanksi apabila seseorang tidak melaksanakan administrasi kependudukan sesuai dengan Bab 16 Pasal 48 Ayat 1, yaitu hukuman penjara selama-lamanya 3 bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah). Dan juga adanya program kerjasama antara Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palembang dengan Dinas Tenaga Kerja Kota Palembang dengan mewajibkan melampirkan Akta Kelahiran bagi pembuatan kartu kuning dan kerjasama dengan Dinas Pendidikan Nasional Kota Palembang dengan mewajibkan melampirkan Akta Kelahiran bagi siswa tahun ajaran baru, sehingga mau tidak mau masyarakat harus melakukan administrasi kependudukannya pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palembang.

Dengan adanya Perda No.42 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil. Diharapkan sistem manajemen

administrasi pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Palembang menjadi lebih sistematis, tersimpan dengan baik dan teratur. Selain itu dapat mempermudah dalam mencapai sasaran pembangunan dengan melihat data kependudukan yang akurat bagi program-program pembangunan yang ditujukan kepada masyarakat.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah Implementasi Perda No.42 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palembang ?
2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat yang dihadapi pada saat Implementasi Perda tersebut ?

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

A. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Implementasi Perda No.42 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palembang.
2. Untuk mengidentifikasi hambatan dalam Implementasi Perda tersebut.

B. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan terhadap pengembangan ilmu dengan masalah-masalah kependudukan dan dapat menjadi sumbangan ilmu untuk membangun teori dalam studi ilmu kebijakan khususnya implementasi kebijakan publik.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang diharapkan adalah sebagai berikut :

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai Implementasi Perda No.42 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan atau sumbangan penelitian bagi pihak-pihak yang memerlukanya, seperti : BKKBN, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, dan instansi terkait lainnya. Dalam merumuskan masalah kebijakan agar lebih mengena kepada sasaran program pemerintah.

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan antara variabel berdasarkan konsep dan definisi tertentu. Dengan kerangka teori maka penyusun akan mencoba menerangkan

fenomena alami yang menjadi pusat perhatiannya dan diharapkan permasalahan-permasalahan yang dihadapi dapat dijawab secara teoritis pula.

Karena teori merupakan sarana pokok untuk memecahkan masalah dengan jalan menghubungkan secara positif antara gejala yang satu dengan gejala yang lain dalam suatu penelitian.

1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah.³

Kebijakan publik menurut R.S Parker adalah sebagai berikut:

“Kebijakan publik yaitu tujuan dan serangkaian tindakan prinsip yang dilakukan pemerintahan pada periode tertentu yang berhubungan dengan suatu subjek sebagai tanggapan terhadap permasalahan yang berkembang di masyarakat.”

Kebijakan publik merupakan keputusan untuk semua organisasi dalam hal ini melalui proses dan pemilihan alternatif-alternatif yang cukup banyak dengan menimbang segala akibat yang ditimbulkan dari keputusan tersebut.

Beberapa orang pakar memberikan pengertian terhadap kebijakan publik antara lain sebagai berikut⁴:

- a Menurut Thomas R.Dye, kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu itu atau tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu itu.

³ William N Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi kedua, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2003, Hal 132.

⁴ Inu Kencana Syafie, Djamaludin T, Supardan M, *Ilmu Administrasi Publik*, Rineka Cipta, Jakarta. 1999, Hal 106.

- b. Menurut RC. Chalender dan JC. Plano, kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah publik.
- c. Menurut A.Hoogerwerf, kebijakan publik adalah unsur penting dari politik, dapat diartikan sebagai usaha mencapai tujuan-tujuan tertentu menurut waktu tertentu.

Dengan demikian dapat dirumuskan bahwa pengetahuan tentang kebijakan publik adalah pengetahuan tentang sebab-sebab, konsekuensi dan kinerja kebijakan dan program publik. Sedangkan pengetahuan dalam kebijaksanaan publik adalah proses menyediakan informasi dan pengetahuan untuk para eksekutif, anggota legislative, lembaga peradilan dan masyarakat umum yang berguna dalam proses perumusan kebijakan serta yang dapat meningkatkan kinerja kebijaksanaan.

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan berarti pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai dicapainya hasil kebijakan. Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan aktivitas praktis yang dibedakan dari formulasi kebijakan yang pada dasarnya bersifat teoritis.

Implementasi merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Udoji dalam Wahab, menyatakan bahwa Implementasi adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan akan sekedar berupa umpan atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip apabila tidak

diimplementasikan. Implementasi kebijakan sangat penting dari keseluruhan proses kebijaksanaan karena tugas dari implementasi adalah mengembangkan suatu hubungan antara tujuan kebijakan publik yang telah ditetapkan dengan tindakan pemerintah untuk mewujudkan tujuan tersebut yang berupa hasil kebijakan.

Implementasi kebijakan itu sangat penting, akan tetapi baru beberapa desa wara terakhir ini para ilmuwan sosial menaruh perhatian terhadap masalah implementasi dalam proses kebijakan. Akibat kurang adanya perhatian pada implementasi kebijakan seperti “mata rantai yang hilang” antara tahap perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Sering dikatakan bahwa kebanyakan pemerintah baru mampu memisahkan kebijakan dan belum sepenuhnya mampu untuk menjamin bahwa kebijakan yang telah disahkan tersebut benar-benar akan menimbulkan dampak atau perubahan yang diinginkan. Implementasi juga dapat dikatakan sebagai indikator untuk mengukur keberhasilan pencapaian tujuan dari kebijakan yang telah ditetapkan.

Jadi berdasarkan pendapat para ahli tersebut, diambil suatu kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan implementasi adalah proses pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan dengan perintah-perintah atau keputusan atau ketetapan yang penting dalam mencapai tujuan tertentu.

Implementasi kebijakan publik mengandung risiko untuk gagal. Hogwood dan Gunn dalam Wahab telah membagi pengertian kegagalan kebijakan dalam 2 (dua) kategori yaitu 1) *Non implementation* atau tidak

terimplementasikan dan 2) *Unsuccessful implementation* atau implementasi yang tidak berhasil.

Biasanya kebijakan yang memiliki risiko untuk gagal itu disebabkan oleh 2 (tiga) hal, yaitu 1) pelaksanaannya jelek (*bad execution*), 2) kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*), dan 3) kebijakan itu memang bernasib jelek (*bad luck*).⁵

Suatu kebijakan bisa saja tidak dapat diimplementasikan secara efektif sehingga dinilai oleh para pembuat kebijakan sebagai pelaksanaan yang jelek. Dapat juga karena kondisi yang tidak memungkinkan sehingga tidak ada yang dapat disalahkan, jadi memang nasib kebijakan itu yang jelek. Ada juga kebijakan yang memang dari awalnya memang jelek, dalam artian telah dirumuskan secara sembrono, tidak didukung oleh informasi yang memadai, dan harapan yang tidak realistis.

Dalam kebijakan publik diketahui adalah dua (2) model yaitu 1) Model Perumusan Kebijakan 2) Model Implementasi Kebijakan. Diantara kedua model tersebut terdapat perbedaan yaitu: model perumusan kebijakan digunakan dalam proses perumusan suatu kebijakan sedangkan model implementasi kebijakan digunakan dalam implementasi atau pelaksanaan suatu kebijakan. Jadi perbedaannya terletak pada proses kegiatan tersebut, apakah pada proses perumusannya atau pada proses implementasinya.

Model perumusan kebijakan menurut Yehezkel Dror ada 7 (tujuh) model, yaitu: 1) *Pure rationality model* 2) *Economically Rational Model* 3)

⁵ *Ibid*

Sequential Decision Model 4) *Incremental Model*, 5) *Satisfying Model*, 6) *Extra-Rational Model* dan 7) *Optimal Model*.⁶

Sedangkan model implementasi kebijakan ada 5 (lima) model, yaitu 1) *model Donald van Meter dan Carl E. van Horn* 2) *Model Robert T. Nakamura dan Frank Small wood*, 3) *Model George C. Edwards III*, 4) *Model Thomas B. Smith* dan 5) *Model Merilee S. Grindle*.⁷

Menurut model Donal Van Meter dan Carl E. Van Horn dalam bukunya: "*The Policy Implementation Process a. Conceptual Framework* (1975) " dirumuskan sebuah :

"Abstraksi yang memperlihatkan hubungan antar berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja suatu kebijakan. Menurut model ini suatu kebijakan tentulah menegaskan stándar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan. Kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut."⁸

Model menurut Merilee S. Grindle dalam bukunya : "*Politics and Policy Implementation in the Third World (1980)*" dirumuskan bahwa :

"Implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Studi ini melihat adanya tiga dimensi analisis dalam suatu organisasi, yakni tujuan, pelaksanaan tugas dan kaitan organisasi dengan lingkungan."⁹

Dalam penelitian ini menggunakan model implementasi dari George C. Edwards III dalam bukunya "*Implementing Public Policy Tahun 1980*" dalam Tangkilisan. Model ini merupakan model penganalisisan kebijakan negara dari sudut proses yang lebih deskriptif, yaitu mencoba untuk

⁶ Islamy, M Irvan, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1994.

⁷ Wahab, Solichin Abdul, *Analisis Kebijaksanaan dari formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992.

⁸ Wibawa Samudra, *Kebijakan Publik Proses dan Analisis*, Intermedia, Jakarta, 1994.

⁹ *Ibid*

menggambarkan bagaimana kebijakan negara itu dibuat. Fokus atau pusat perhatian model ini terletak pada struktur organisasi pemerintah, dalam hal Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palembang. Fokus masalah yang dipersoalkan adalah persyaratan apa yang dibutuhkan bagi suksesnya penerapan suatu kebijakan dan hambatan utama apa yang dihadapi dalam penerapan kebijakan tersebut.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, ada 4 (empat) variabel yang mempengaruhi proses penerapan suatu kebijakan yaitu :

1 . Komunikasi

Istilah komunikasi berpangkal pada perkataan lain latin *communis* yang artinya membuat kebersamaan atau membangun kebersamaan antara dua orang atau lebih. Komunikasi juga berasal dari akar kata dalam bahasa latin *Communico* yang artinya membagi.¹⁰

Harold D. Lasswell menyatakan bahwa cara yang tepat untuk menerangkan suatu tindakan komunikasi ialah menjawab pertanyaan "siapa yang menyampaikan, apa yang disampaikan, melalui saluran apa, kepada siapa dan apa pengaruhnya". Sementara itu menurut Everett M. Rogers, komunikasi adalah proses dimana suatu ide dialihkan dari sumber kepada satu penerima atau lebih, dengan maksud untuk mengubah tingkah laku mereka.¹¹ Selanjutnya Rogers bersama D. Lawrence Kinaid (1981) mendefinisikan komunikasi adalah suatu proses dimana dua orang atau lebih membentuk dan

¹⁰ Cangara Hafield, *Pengantar Ilmu Komunikasi*, Jakarta, 2000, Hal 18.

¹¹ *Ibid*

melakukan pertukaran informasi dengan satu sama lainnya, yang pada gilirannya akan tiba pada saling pengertian yang mendalam.

Berdasarkan definisi menurut para pakar tersebut ditarik kesimpulan bahwa komunikasi adalah suatu proses penyampaian pesan dan informasi yang dilakukan antara dua orang atau lebih melalui media dan saluran komunikasi yang dapat menimbulkan umpan balik dari pesan dan informasi tersebut.

Komunikasi memegang peranan penting karena pelaksana harus mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Perintah untuk menerapkan kebijakan harus diteruskan kepada aparat dan perintah itu harus jelas, tepat dan konsisten. Keputusan kebijakan dan peraturan implementasi mesti ditransmisikan kepada personalia yang tepat sebelum bisa diikuti. Selama alami, komunikasi ini membutuhkan keakuratan dan komunikasi mesti secara akurat pula diterima oleh para implementor.

2. Sumber Daya

Sumber daya akan mengakibatkan ketidakefektifan penerapan suatu kebijakan. Sumber daya yang penting meliputi : staf ukuran yang tepat dengan keahlian yang diperlukan : informasi yang relevan dan cukup tentang cara untuk mengimplementasikan kebijakan dan dalam penyesuaian lainnya yang terlihat di dalam implementasi, kewenangan untuk meyakinkan bahwa kebijakan ini dilakukan semuanya sebagaimana dimaksudkan, dan berbagai fasilitas (termasuk bangunan, peralatan, tanah dan persediaan) di dalamnya atau dengannya harus memberikan pelayanan).

Sumber daya yang tidak cukup akan berarti bahwa undang-undang tidak akan diberlakukan, pelayanan tidak akan diberikan dan peraturan-peraturan yang layak tidak akan dikembangkan. Sumber daya bisa menjadi faktor krisis di dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Sumber daya yang penting meliputi staf dengan jumlah yang cukup dengan dengan keterampilan yang tepat untuk melakukan tugasnya serta informasinya, otoritas dan fasilitas yang perlu untuk menterjemahkan proposal pada makalah ke dalam pemberian pelayanan publik.

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palembang dalam melayani kepentingan publik memiliki staf yang cukup baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Dari segi kuantitas, pegawai pada dinas tersebut 41 orang untuk PNS dan 6 orang untuk honorer. Dari segi kualitas, 27 orang lulusan S1 untuk PNS dan 1 orang untuk honorer, 13 orang lulusan SMU untuk PNS dan 5 orang untuk honorer dan 1 orang lulusan SLTP untuk PNS. Jadi jumlah keseluruhan pegawai 47 orang.

3. Disposisi (Sikap)

Istilah disposisi atau sikap yang dalam Bahasa Inggris disebut Disposition atau Attitude, pertama kali digunakan oleh Herbert Spencer (1862), yang menggunakan kata ini untuk menunjuk suatu status mental seseorang. Menurut W.J. Thomas disposisi atau sikap ialah suatu kesadaran individu yang menentukan perbuatan yang nyata ataupun yang mungkin akan terjadi di dalam kegiatan-kegiatan sosial.¹²

¹² Abu Ahmadi, *Pengantar Sosiologi*, Ramadhani, Solo, 1999, Hal 162.

Sedangkan menurut L.L. Thurstone (1946), disposisi atau sikap sebagai tingkat kecenderungan yang bersifat positif atau negatif yang berhubungan dengan obyek psikologi. Obyek psikologi disini meliputi : simbol, kata-kata, slogan, orang, lembaga, ide dan sebagainya¹³

Disposisi atau sikap pelaksana diartikan sebagai keinginan atau kesepakatan di kalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan. Jika penerapan suatu kebijakan akan dilaksanakan secara efektif, pelaksana bukan hanya mengetahui apa yang harus mereka kerjakan dan memiliki kemampuan untuk menerapkannya, tetapi mereka juga harus mempunyai keinginan untuk menerapkan kebijakan tersebut.

Jika para implementor memperhatikan terhadap suatu kebijakan khusus maka dimungkinkan bagi implementor untuk melakukan sebagaimana yang dimaksudkan para pembuat keputusan. Namun ketika sikap atau perspektif implementor ini berbeda dari para pembuat keputusan, proses mengimplementasikan sebuah kebijakan menjadi secara pasti lebih rumit.

Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan, dalam hal ini Kepala Dinas apabila ia mempunyai persepsi yang lain atau tidak menyetujui perda tersebut, maka Kepala Dinas tidak mau melaksanakan perda tersebut. Apabila Kepala Dinas tetap dipaksa melaksanakan perda tersebut yang sebenarnya ia tidak setuju, maka dalam pelaksanaan perda tersebut dilakukan dengan setengah-setengah.

¹³ *Ibid*

Disposisi sikap dari pelaksana kebijakan juga dapat dilihat dari kepribadiannya dalam melayani masyarakat yang mengurus pendaftaran penduduk dan catatan sipil pada dinas tersebut. Kepribadian yang dimaksud misalnya ramah tamah, sopan, tersenyum, dan memberikan pelayanan prima.

Kelambanan pelayanan umum tidak hanya disebabkan oleh kurang baiknya cara pelayanan di tingkat bawah. Ternyata masih banyak faktor yang mempengaruhi begitu buruknya tata kerja dalam berorientasi. Sikap pandang organisasi birokrasi pemerintah kita, misalnya: terlalu berorientasi kepada kegiatan dan pertanggungjawaban formal. Penekanan kepada hasil atau kualitas pelayanan sangatlah kurang, sehingga lambat laun pekerjaan dalam organisasi menjadi kurang menantang dan kurang menggairahkan. Dengan ditambah oleh semangat kerja yang buruk maka jadilah suasana rutinitas yang semakin menggejala. Dan akhirnya aktivitas-aktivitas yang dijalankan itu sendiri menjadi *counter productive*.

Kecenderungan lain yang melekat di dalam birokrasi adalah kurang diperhatikannya asas keterjangkauan dan pemerataan dalam pelayanan. Secara normatif, birokrasi seharusnya memihak kepada golongan miskin atau kelompok-kelompok pinggiran karena merekalah yang perlu dibantu untuk ikut menikmati hasil pembangunan. Sangat disayangkan bahwa dalam kenyataan kita justru melihat bahwa aparaturnya cenderung menghindari kelompok miskin karena mereka tidak ingin klien-klien yang menguntungkan posisi mereka.

afeksi atau emosi dan memang birokrasi justru akan kehilangan watak manusiawinya andai kata struktur, hubungan impersonal dan diferensiasinya terlalu dipaksakan. Efisiensi merupakan tujuan dari semua organisasi, tetapi organisasi publik efisiensi mempunyai pengertian yang khas. Efisiensi dalam bidang administrasi negara harus dapat disesuaikan dengan aspirasi masyarakat yang harus dilayani sehingga ia lebih merupakan pola efisiensi yang dinilai (*valued efficiency*).

Struktur birokrasi maksudnya suatu badan organisasi dalam struktur pemerintahan yang mempunyai wewenang untuk melaksanakan pelayanan publik. Hakikat dari birokrasi yaitu memberikan kemudahan dalam pelayanan publik dan sebagai media pengawas.

Para implementor kebijakan mungkin tahu apa yang harus dikerjakan dan memiliki keinginan dan sumber daya yang cukup untuk melakukannya, namun mereka masih dicegah di dalam implementsi oleh struktur organisasi yang mereka layani. Struktur birokrasi mempunyai dampak atas penerapan kebijakan dalam arti bahwa penerapan itu tidak akan berhasil jika terdapat kekurangan dalam struktur birokrasi tersebut.

Aparatur birokrasi yang melayani kepentingan umum masih belum menyadari fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Ketentuan bahwa birokrasi punya kewajiban untuk melayani masyarakat menjadi terbalik sehingga bukan lagi birokrasi yang melayani masyarakat tetapi justru masyarakat yang melayani birokrasi. Sikap-sikap para birokrat yang tidak tersedia melayani masyarakat secara adil dan merata itu tampak di hampir semua instansi negeri.

Gaya manajemen yang terlalu berorientasi kepada tugas juga membawa pengaruh terpacunya pegawai kepada hasil dan kualitas pelayanan umum. Formalitas dalam rincian tugas-tugas organisasi menuntut uniformitas dan keseragaman yang tinggi. Akibatnya para pegawai menjadi takut berbuat keliru dan cenderung menyesuaikan pekerjaan-pekerjaan dengan petunjuk pelaksanaan sedapat mungkin, walaupun keadaan yang ditemuinya dalam kenyataan sangat jauh bedanya dengan peraturan-peraturan tersebut.

Hambatan-hambatan tersebut tidak lepas dari sistem mekanisme kerja yang diterapkan dalam birokrasi pemerintahan kita. Keharusan untuk mencapai target waktu seringkali mengorbankan cara kerja serta tujuan akhirnya. Tugas-tugas dan pelaporan menjadi terlalu formal dan atasan akan lebih percaya kepada laporan-laporan tertulis yang tebal atau angka-angka meskipun itu fiktif semata. Budaya ABS (asal bapak senang) dimana-mana dan para pembuat kebijakan justru sulit mencari data yang benar-benar valid sesuai dengan fakta. Keadaan seperti inilah menjadi salah satu penyebab rapuhnya mental para pegawai hingga mendorong berbagai bentuk penyimpangan dan penyelewengan.

Lebih dari itu masalah kekakuan prosedur juga melanda institusi-institusi pemerintah yang seharusnya melaksanakan aktivitas secara profesional. Banyak terlontar ungkapan bahwa birokrasi kita merupakan sumber utama ekonomi biaya tinggi (EBIT) yang mengurangi daya saing produk-produk kita. Ini antara lain disebabkan karena kurang adanya

manajemen yang berdasarkan sasaran (MBO) serta kaburnya tolak ukur untuk menilai prestasi.

Edwards memfokuskan perhatian terhadap 2 (dua) karakteristik birokrasi yang umum yaitu a) penggunaan sikap dan prosedur yang rutin (SOP), dan b) fragmentasi di pertanggungjawaban diantara berbagai unit organisasi.¹⁵

Dalam penggunaan SOP timbul karena terbatasnya sumber daya yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan, adanya keseragaman kerja yang bersifat kompleks dan menyebar luas. SOP bersifat rutin sehingga birokrat dapat membuat banyak keputusan dan SOP lazim diterapkan dimana-mana.

Fragmentasi maksudnya pembagian dan penyebaran tanggung jawab diantara berbagai unit organisasi atas ruang lingkup dalam suatu kebijakan. Jika terlalu banyak pelaksana yang terlibat dalam suatu kebijakan ada kemungkinan kebijakan tidak berjalan dengan baik fragmentasi dilaksanakan maka diperlukan koordinasi yang baik. Jika tidak, akan menimbulkan duplikasi pelayanan. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palembang, yaitu koordinasi antar Kasubdin Pelayanan Pendaftaran dengan Kasubdin Pelayanan Pencatatan.

Dalam aktivitasnya untuk mencapai tujuan, administrasi kependudukan pada dinas tersebut suatu organisasi pemerintah perlu menerapkan asas koordinasi. Koordinasi dapat dijadikan sebagai alat bagi aktivitas yang terpadu sehingga memudahkan pencapaian tujuan organisasi.

¹⁵ Tangkilisan, *Evaluasi Kebijakan Publik dan Penjelasan Analistik dan Transformasi Pikiran*, Balairung, 2003.

Dalam Implementasi Perda No. 42 Tahun 2002, Dinas Kependidikan dan Catatan Sipil Kota Palembang menggunakan kedua karakteristik birokrasi tersebut. Penggunaan SOP atau yang lebih dikenal dengan istilah mekanisme dan prosedur kerja seperti dalam prosedur pendaftaran dan pencatatan penduduk yang harus melalui berbagai tahap. Sedangkan penggunaan fragmentasi yang dilakukan dengan instansi-instansi pemerintah lainnya, seperti: kelurahan, kecamatan, dinas sosial, dinas pendidikan nasional, dinas tenaga kerja di Kota Palembang, sehingga diperlukan koordinasi yang baik antara instansi tersebut.

3. Administrasi Kependudukan

Demografi berasal dari bahasa latin *Demos* = penduduk atau rakyat dan *grafein* berarti menulis atau menggambar. Sebagai suatu disiplin ilmu menurut Hooser dan Duncan *Demografi* adalah ilmu yang mempelajari :

*'... The size, teritorial distribution and ecoposition of population, change there in, and the components of such change, which maybe identified as natality, mortality, territorial movement (migration) and social mobility, (change of satus)...'*¹⁶

Konsep dasar kependudukan dipengaruhi oleh Fertilitas, mortalitas, migrasi dan konsep-konsep yang berkaitan dengan angkatan kerja, pendidikan dan perubahan kependudukan. Sasaran utama pembangunan adalah pembangunan adalah meningkatkan kesejahteraan penduduk, dan salah satu caranya adalah dengan kebijaksanaan atau program kependudukan, sehingga kebijaksanaan kependudukan merupakan bagian dari suatu program yang terkoordinasi dari perubahan sosial yang direncanakan.

¹⁶ Hooser dan Duncan, *The Study of Populotion*, 1960.

Kebijaksanaan Kependudukan menurut Eldrige adalah :

“Semua tindakan pemerintah yang mantap (misalnya hukum, peraturan dan program administratif) yang bertujuan mempengaruhi pertumbuhan, jumlah, distribusi dan komposisi penduduk.”¹⁷

Dalam melaksanakan program atau kebijaksanaan kependudukan diperlukan adanya administrasi kependudukan. Secara umum administrasi adalah segenap proses penyelenggara dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk tujuan tertentu.¹⁸

Administrasi menurut Sondang P.Siagian adalah :

“Sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atau rasionalitas tertentu untuk rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.”¹⁹

Dengan beberapa pendapat diatas dapat diambil kesimpulan bahwa Administrasi Kependudukan adalah serangkaian usaha atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah melalui pelaksanaan pendaftaran, pencatatan dan pemberian identitas penduduk yang bertujuan mempengaruhi pertumbuhan, jumlah, distribusi, dan komposisi penduduk.

Penduduk selain sebagai assets juga merupakan liabilities. Tambahan tenaga kerja baru berarti sebagai pertumbuhan perekonomian bila setiap tambahan tersebut mampu memberi kontribusi sepadan dengan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan suatu daerah.²⁰

¹⁷ David L, Elspeth, Lucad D/Mc, Donald /Young E&C, hal 168.

¹⁸ The Liang Gie, *Pengertian Kedudukan dan Perincian Ilmu Administrasi*, PUBIB, Jakarta, 1998, hal 1

¹⁹ Sondang P.Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Gunung agung, Jakarta, 1982, hal 30.

²⁰ Wirosadjono, *Masalah kependudukan*, Prisma, 1982.

F. Definisi Konsepsional

Salah satu fungsi dari konseptual adalah untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian atau batasan tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan. Definisi konsepsional yang digunakan adalah :

1. Kebijakan Publik

Adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada periode tertentu yang diformulasikan dalam bidang-bidang isu yaitu tindakan yang aktual dan potensial dari pemerintah sebagai tanggapan terhadap suatu permasalahan dan konteks yang terjadi dalam masyarakat.

2. Analisis Kebijakan

Adalah suatu aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan secara kritis menilai dan mengkomulasikan pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan sehingga dapat dijadikan landasan bagi para pembuat kebijakan dalam mengambil kebijakan.

3. Implementasi Kebijakan

Adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan didalam kurun waktu tertentu.

4. Pendaftaran Penduduk

Adalah suatu kegiatan pendaftaran penduduk yang meliputi : Akta Kelahiran, Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP).

5. Pencatatan Penduduk

Adalah suatu kegiatan pencatatan penduduk yang meliputi : Akta Kelahiran, Kartu Keluarga (KK), dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) serta penerbitannya.

6. Administrasi Kependudukan

Adalah keseluruhan usaha untuk mewujudkan daya dan hasil guna yang tinggi dalam melaksanakan volume dan beban kerja setiap warga negara Indonesia (WNI) dan warga negara asing (WNA) yang memegang izin tinggal tetap di wilayah Negara Republik Indonesia.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah unsur-unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel.

Dalam penelitian ini menggunakan model implementasi dari George C. Edwards III dalam bukunya "*Implementing Public Policy Tahun 1980*" dalam Tangkilisan. Model ini merupakan model penganalisisan kebijakan negara dari sudut proses yang lebih deskriptif, yaitu mencoba untuk menggambarkan bagaimana kebijakan negara itu dibuat. Fokus atau pusat perhatian model ini terletak pada struktur organisasi pemerintah, dalam hal Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palembang. Fokus masalah yang dipersoalkan adalah persyaratan apa yang dibutuhkan bagi suksesnya

penerapan suatu kebijakan dan hambatan utama apa yang dihadapi dalam penerapan kebijakan tersebut.²¹

Sebagai pedoman dalam melakukan penelitian, variabel-variabel yang digunakan adalah :

1. Komunikasi, terdiri dari sebagai berikut :
 - a. Komunikasi vertikal
 - b. Komunikasi Horizontal
2. Sumber Daya, terdiri dari :
 - a. Sumber Daya Manusia dilihat dari pendidikan dan latihan
 - b. Informasi dilihat dari laporan tahunan dan target sasaran kerja
 - c. Fasilitas dilihat dari sarana dan prasarana kantor
3. Disposisi dan Sikap, terdiri dari :
 - a. Wewenang dan tanggung jawab
 - b. Kepribadian pelaksana
4. Struktur Birokrasi, terdiri dari :
 - a. Prosedur atau mekanisme kerja
 - b. Koordinasi antar bagian

H. Metodologi Penelitian

Metode penelitian adalah cara untuk melaksanakan penelitian pengetahuan ilmiah yang menyimpulkan fakta-fakta atau prinsip untuk mengetahui kepastian mengenai masalah.

²¹ Tangkilisan, *Evaluasi Kebijakan Publik dan Penjelasan Analistik dan Transformasi Pikiran*, Balairung, 2003.

1. Jenis Penelitian

Didalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian deskriptif merupakan istilah umum yang mencakup beberapa teknik deskriptif, diantaranya peneliti menuturkan, mengklasifikasikan, menggambarkan dan menganalisis data serta untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada pada sekarang ini dengan menggunakan teknik tertentu, kuesioner, observasi, dan dokumentasi.²²

Metode ini digunakan untuk memperoleh data yang spesifik dengan membandingkan fenomena yang sama dalam unsur waktu yang berlainan.

2. Unit Analisa

Sesuai dengan Permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini, maka unit-unit penelitian disini adalah Pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palembang, sedangkan sumber utama data-data dapat diperoleh dari aparat atau pegawai di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palembang.

Dalam pelaksanaan penelitian ini interview digunakan sebagai alat pedoman wawancara kepada : Kepala Dinas, Kasubdin Pelayanan Pendaftaran, Kasubdin Pelayanan Pencatatan, Kasi Kelahiran, Kasi KTP dan Kasi KK. Dan sebagai cross check penulis juga mewawancarai responden sebanyak 10 orang yang datang mengurus pembuatan Akta Kelahiran, KTP dan KK pada Dinas Kependudukan Catatan Sipil Kota Palembang. Teknik wawancara ini digunakan untuk menjawab definisi operasional penelitian,

²² Winarno Surachman, *Dasar-dasar dan Teknik Research*, Trasindo, Bandung, 1987, Hal 139.

yaitu komunikasi, SDM, wewenang dan tanggung jawab, kepribadian pelaksana, prosedur dan mekanisme kerja dan koordinasi antar bagian.

3. Data yang dibutuhkan

Adapun data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber data dari objek penelitian, dalam hal ini pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palembang dan staf lainnya yang berupa wawancara langsung yang berstruktur berdasarkan pedoman wawancara.

b. Data Sekunder

Dari sekunder bisa juga disebut data tidak langsung. Data ini bisa diperoleh dari dokumen-dokumen, catatan-catatan tertulis, peraturan-peraturan tertulis dan laporan-laporan tertulis lainnya. Seperti Kepmendagri No.38 tahun 2002, PP No. 101 tahun 2000, Perda No.42 tahun 2002 pasal 25, Perda No. 2 tahun 2001 bagian 17 pasal 508-536, Perda NO. 42 tahun 2002, Perda No. 8 tahun 2003, Surat Edaran No. 031/SE/Bandiklat/2001 tanggal 19 Oktober 2001, Surat Edaran No. 893.3/268/SJ tanggal 15 Februari 2001, laporan tahunan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palembang, dan arsip kepegawaian.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data yaitu :

a. Wawancara

Salah satu metode pengumpulan data ialah dengan jalan wawancara yaitu mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada responden.²³

b. Dokumentasi

Metode dokumentasi adalah sebuah metode dimana penulis memperoleh data dari dokumen-dokumen yang ada pada benda-benda tertulis seperti buku-buku, notulen, peraturan-peraturan, catatan harian, dan yang lain-lain.²⁴

c. Observasi

Teknik pengumpulan data dengan cara pengamatan langsung pada objek penelitian pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palembang, dengan mengajukan pertanyaan langsung kepada masyarakat yang datang untuk mengurus : Akta Kelahiran, KTP, dan KK, pada dinas tersebut. Teknik observasi ini digunakan untuk menjawab definisi operasional penelitian, yaitu: Komunikasi, SDM, fasilitas, wewenang dan tanggung jawab, kepribadian pelaksana, prosedur, dan mekanisme kerja dan koordinasi antar bagian.

Adapun data-data yang dibutuhkan dalam penelitian ini dapat diambil dari dokumen-dokumen pada Dinas Kependudukan dan Catatan

²³ Masri Singarimbun & Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, Hal 37.

²⁴ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penilaian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 1993, Hal 127.

Sipil Kota Palembang. Teknik dokumentasi ini digunakan untuk menjawab definisi operasional penelitian, yaitu SDM, laporan tahunan, target dan sasaran kerja, fasilitas dan prosedur dan mekanisme kerja.

5. Teknik Analisis Data

Berdasarkan teknik pengumpulan data yang digunakan, peneliti menganalisis data dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif. Yang dimaksud dengan teknik analisis data kualitatif adalah :

“Data yang dikumpulkan itu merupakan studi kasus dan bersifat monologotif, mudah diklafikasikan dari jumlahnya sedikit “. ²⁵

Metode kualitatif lebih berdasarkan pada filsafat fenomenologis yang mengutamakan penghayatan. Metode kualitatif berusaha memahami dan menafsirkan makna suatu peristiwa interaksi tingkah laku manusia dalam situasi tertentu menurut perspektif peneliti sendiri.

Selanjutnya karena dalam penelitian ini sebagian besar menggunakan data kualitatif maka data tersebut kemudian akan diolah dengan analisis kualitatif.

²⁵ Kuncoroningrat, *Metode Penelitian Sosial*, Gramedia, Jakarta, 1991, Hal 328.

6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan terdiri dari :

- BAB I : PENDAHULUAN**, yang berisi Alasan Pemilihan Judul, Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Kerangka Dasar Teori, Definisi Konseptual, Definisi Operasional, Metodologi Penelitian.
- BAB II : GAMBARAN UMUM WILAYAH PENELITIAN**, yang berisi Sejarah Berdirinya Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palembang, Struktur Organisasi, Tugas dan Fungsi, Wewenang, Visi dan Misi Kepegawaian.
- BAB III : PEMBAHASAN**, yang berisi penjabaran atas permasalahan yang dihubungkan dengan model kebijakan publik dari George C. Edwards yang terdiri dari : Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi (Sikap) dan Struktur Birokrasi.
- BAB IV: PENUTUP**, yang berisi Kesimpulan dan Saran dari pembahasan. Selanjutnya bab berikutnya, Bab II mengenai Gambaran Umum Wilayah Penelitian.