

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kartu Tanda Penduduk merupakan identitas resmi penduduk serta bukti diri yang saat ini berlaku diseluruh wilayah Negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam rangka mewujudkan kepemilikan satu Kartu Tanda Penduduk untuk satu penduduk diperlukan kode keamanan dan rekaman elektronik data kependudukan berbasis Nomor Induk Kependudukan. Ini digunakan untuk efektivitas rekaman elektronik pada Kartu Tanda Penduduk berbasis nomor induk kependudukan, perlu adanya perubahan muatan rekaman sidik jari tangan penduduk.

Program e-KTP dilatar belakangi oleh sistem pembuatan KTP konvensional di Indonesia yang memungkinkan seseorang dapat memiliki lebih dari satu KTP. Hal ini disebabkan belum adanya basis data terpadu yang menghimpun data penduduk dari seluruh Indonesia. Fakta tersebut memberi peluang penduduk yang ingin berbuat curang terhadap Negara dengan menduplikasi KTP-nya. Beberapa diantaranya digunakan untuk hal-hal seperti : (1) Menghindari Pajak; (2) Memudahkan pembuatan paspor yang tidak dapat dibuat diseluruh kota; (3) Mengamankan korupsi; (4) Menyembunyikan identitas (misalnya oleh para teroris); (5) memalsukan dan menggandakan ktp oleh sebab itu, didorong oleh pelaksanaan pemerintahan

elektronik (e-Government) serta untuk dapat meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia menerapkan suatu sistem informasi kependudukan yang berbasis teknologi yaitu Kartu Tanda Penduduk elektronik atau e-KTP. Diperlukan dan diciptakannya e-KTP untuk menjadi identitas resmi penduduk yang memiliki keamanan dan dapat diakses secara nasional diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah melalui Kemendagri menetapkan kebijaksanaan bahwa “Seluruh kegiatan administrasi kependudukan di daerah akan ditanggung oleh APBN sehingga pemda tidak lagi mengalokasikan anggaran untuk pembuatan KTP, KK, dan surat kematian”. Larangan pemungutan biaya yang semula hanya untuk penerbitan KTP elektronik kini menjadi berlaku untuk semua dokumen kependudukan, seperti KK, Akta Kelahiran, Akta Perkawinan, Akta Kematian, Akta Perceraian, dan Akta Pengakuan Anak, sehingga bagi kabupaten-kota yang saat ini masih memungut biaya (terhadap pelayanan tersebut) harus segera menyesuaikan. Dalam Rapat Kerja Nasional (Rakernas) Pencatatan Sipil Tahun 2013. Pemberlakuan penggunaan anggaran Negara dalam kegiatan adminduk akan mulai berlaku saat APBN-Perubahan 2014 akan disetujui oleh DPR RI dan dicairkan melalui Kementerian Keuangan.

Implementasi Kebijakan merupakan rangkaian kegiatan yang terencana dan bertahap yang dilakukan oleh instansi pelaksana dengan didasarkan pada kebijakan yang telah ditetapkan oleh otoritas berwenang. Sedangkan e-KTP merupakan salah

satu program nasional yang harus dilaksanakan oleh pemerintah di setiap daerah, karena pelaksanaan e-KTP dipandang sangat relevan dengan rencana pemerintah dalam upaya menciptakan pelayanan publik yang berkualitas dan berbasis teknologi untuk mendapatkan hasil data kependudukan yang lebih tepat dan akurat. e-KTP merupakan program yang telah dibuat oleh pemerintah melalui Kemendagri (Kementrian Dalam Negeri) sejak tahun 2006, tetapi baru ditetapkan dan dilaksanakan pada tahun 2009 lalu dengan berdasarkan pada undangundang dan peraturan presiden.

Jadi Implementasi Kebijakan Program e-KTP adalah salah satu kebijakan program nasional yang berbasis kepada administrasi kependudukan yang terencana dan bertahap yang dilakukan oleh instansi pelaksana oleh pemerintah di setiap daerah.

Kebijakan pemerintah dalam pembuatan e-KTP ini merupakan program nasional yang di mana telah tercantum dalam undang-undang penerapan KTP berbasis Nomor Induk Kependudukan secara Nasional Jo (*Juncto*) Perpres No.35 tahun 2010 tentang perubahan atas Perpres No.26 tahun 2009 bertujuan untuk terbangunnya penyimpanan database kependudukan yang akurat ditingkat Kab/Kota, Provinsi. Dalam rangka implementasi kebijakan program EKTP yang telah berjalan selama kurang lebih tiga tahun. Sebagai pelaksanaan dari kebijakan pemerintah tersebut Kecamatan Subang telah melakukan program e-KTP.

Pemerintah membuat kebijakan program e-KTP baik bagi masyarakat, bangsa dan negara dimaksudkan agar terciptanya tertib administrasi. Selain itu

diharapkan agar menghindari hal-hal yang tidak diinginkan, seperti mencegah dan menutup peluang adanya KTP ganda atau KTP palsu yang selama ini banyak disalahgunakan oleh masyarakat dan menyebabkan kerugian bagi negara. Untuk mendukung terwujudnya database kependudukan yang akurat, khususnya yang berkaitan dengan data penduduk wajib KTP yang identik dengan data penduduk potensial pemilih pemilu (DP4), sehingga DPT pemilu yang selama ini sering bermasalah tidak akan terjadi lagi.

Berdasarkan hasil observasi yang telah dilakukan di Kecamatan Subang diperoleh data dari jumlah penduduk 112.147 jiwa yang wajib KTP sebanyak 99.403 jiwa, yang telah terdistribusi sebanyak 78.334 sedangkan yang belum melaksanakan perekaman sebanyak 21.069. Dari kenyataan implementasi program EKTP di Kecamatan Subang Kabupaten Subang nampaknya masih terdapat beberapa kelemahan. Hal tersebut menunjukkan bahwa masih banyak masyarakat yang belum melaksanakan perekaman KTP. Hal tersebut secara tidak langsung telah mempengaruhi kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Kondisi tersebut disebabkan oleh beberapa kendala yang muncul dalam pelayanan publik di administrasi kependudukan di Kecamatan Subang yaitu terkait dengan sarana dan prasarana yang belum cukup maksimal baik sarana operasional, fasilitas fisik serta prasarana pendukung lainnya. Kurang memadainya tempat menunggu untuk masyarakat yang akan melakukan pelayanan. Jumlah kursi yang tersedia adalah 2 kursi panjang yang dapat memuat 8 orang pengunjung sedangkan pada

kenyataannya pengunjung yang melaksanakan pelayanan secara bersamaan mencapai 10 orang lebih. Sehingga pada akhirnya tidak sedikit masyarakat yang kelelahan berdiri menunggu gilirannya dilayani oleh pihak Kecamatan. Ruang pelayanan yang ukurannya 8x6 m² yang di dalamnya terdapat 5 orang pegawai dan meja kerjanya, meja tempat pelayanan dengan tempat menunggu untuk masyarakat, kemudian terdapat 1 set alat untuk perekaman data e-KTP. Berdasarkan hasil wawancara saat melaksanakan observasi di bagian pelayanan umum memberikan informasi bahwa terdapat kekosongan pegawai pelayanan di Kecamatan Subang, yang terdiri dari 5 pegawai, tetapi pada kenyataannya hanya terdapat 3 personil yang bertugas. Dengan adanya kekurangan pegawai pelayanan ini menyebabkan pegawai merangkap pekerjaan yang lain dan membutuhkan waktu yang lebih untuk penyelesaian pekerjaan pelayanan yang seharusnya dapat dilaksanakan dengan cepat. Permasalahan lain yang ditemui mengenai pekerjaan administrasi yang belum terlaksana dengan baik, yaitu penataan arsip di ruang pelayanan masih terlihat penataan arsip yang belum tertata rapi di dalam almari arsip. Dengan sistem kearsipan yang tidak sesuai dengan prosedur dapat meyulitkan pegawai pelayanan dalam melayani karena dalam pencarian membutuhkan waktu lama karena penataan arsip yang belum benar. Sehingga dalam melayani pelayanan menjadi kurang cepat karena terganggu dengan pencarian arsip yang lama.

Adanya e-KTP ini tentunya masyarakat dapat mendukung peningkatan keamanan negara melalui tertutupnya peluang adanya KTP ganda atau KTP palsu

dimana selama ini para pelaku kriminal termasuk teroris, TKI ilegal dan perdagangan manusia sering menggunakan KTP ganda atau KTP palsu tersebut untuk memalsukan identitas diri agar tidak teridentifikasi oleh pihak berwajib.

Jumlah KTP palsu yang sangat besar tersebut dapat dipastikan bahwa dengan menggunakan KTP manual pemerintah sering mengalami kecolongan dalam mengawasi penggunaan KTP manual, karena KTP manual dapat dibuat dengan mudah dimana saja, apalagi jika memiliki orang dalam disebuah instansi kecamatan. Dengan demikian masyarakat yang tidak bertanggungjawab dapat dengan leluasa melakukan kecurangan dan penyimpangan dengan menggunakan KTP manual. Untuk mencegah terjadinya peluang tersebut, maka pemerintah menetapkan 5 (lima) tahapan agar menjamin keakuratan data diri setiap warga sehingga e-KTP tersebut tidak dapat diperbanyak atau digandakan. Berikut 5 (lima) tahap dalam pembuatan e-KTP, yaitu: Pembacaan biodata, foto, perekaman tanda tangan, scan sidik jari, dan scan retina mata.

Berdasarkan pengamatan awal yang telah dilakukan di Kecamatan Subang bahwa terdapat beberapa permasalahan mengenai kualitas pelayanan publik bidang administrasi kependudukan. Masalah yang ditemui saat masyarakat ingin membuat produk dari administrasi kependudukan masih banyak masyarakat yang belum paham dengan persyaratan apa saja yang harus dibawa. Dapat ditunjukkan dari masih banyaknya masyarakat yang belum lengkap membawa persyaratan dalam membuat Kartu Keluarga (KK) maupun Kartu Tanda Penduduk Elektronik (e-KTP). Kurang

lengkapya persyaratan tersebut dikarenakan kurangnya informasi dari pihak kecamatan mengenai persyaratan yang dibutuhkan. Secara tidak langsung masalah tersebut akan menghambat proses pembuatan KK maupun KTP Elektronik. Sehingga akan berpengaruh pada lamanya pembuatan KK maupun KTP Elektronik sehingga akan berdampak pada kepuasan pelayanan yang diterima oleh masyarakat. Permasalahan lain di Kecamatan Subang, yaitu mengenai belum terselesaikannya target perekaman KTP Elektronik sampai saat ini. Berdasarkan pengamatan tersebut maka penulis tertarik untuk meneliti mengenai “Implementasi Kebijakan Program e-KTP di Kecamatan Subang Kabupaten Subang”.

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang diatas yang telah diuraikan diatas, maka dapat diidentifikasi masalahnya yaitu:

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Program e-KTP di Kecamatan Subang Kabupaten Subang?
2. Bagaimana Komunikasi di Kecamatan Subang dalam menentukan Implementasi Kebijakan Program e-KTP?
3. Bagaimana Sumber Daya di Kecamatan Subang dalam menentukan Implementasi Kebijakan Program e-KTP?
4. Bagaimana Struktur Birokrasi di Kecamatan Subang dalam menentukan Implementasi Kebijakan Program e-KTP?

5. Bagaimana Sikap / Disposisi di Kecamatan Subang dalam menentukan Implementasi Kebijakan Program e-KTP?

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjawab perumusan masalah yang telah dirumuskan diatas, yaitu:

1. Ingin mengetahui bagaimana Implementasi Kebijakan Program e-KTP di Kecamatan Subang Kabupaten Subang.
2. Ingin mengetahui Komunikasi dalam menentukan Implementasi Kebijakan Program e-KTP di Kecamatan Subang Kabupaten Subang.
3. Ingin mengetahui Sumber Daya dalam menentukan Implementasi Kebijakan Program e-KTP di Kecamatan Subang Kabupaten Subang.
4. Ingin mengetahui Sumber Struktur Birokrasi dalam menentukan Implementasi Kebijakan Program e-KTP di Kecamatan Subang Kabupaten Subang.
5. Ingin mengetahui Sikap / Disposisi dalam menentukan Implementasi Kebijakan Program e-KTP di Kecamatan Subang Kabupaten Subang.

2. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, antara lain sebagai berikut:

1) Manfaat Akademis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan Administrasi Negara, khususnya mengenai implementasi kebijakan program e-KTP.

2) Manfaat Praktis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan sebagai bahan pertimbangan bagi Kecamatan Subang tentang Implementasi Kebijakan Program e-KTP di kecamatan Subang kabupaten Subang.

D. Kerangka Pemikiran

Kebijakan memiliki bermacam-macam definisi, dengan demikian perlu dipahami terlebih dahulu batasan yang jelas tentang kebijakan. Secara etimologis, kata kebijakan pemerintah berasal dari bahasa Inggris yang terdiri dari dua kata yaitu: “*policy*” dan “*public*”. Mengenai istilah *policy*, sampai saat ini belum ada kesepakatan dari para ahli, karena sebagian dari para ahli menterjemahkan *policy* sebagai kebijakan dan sebagian lagi menterjemahkan sebagai kebijaksanaan.

Dibawah ini penulis uraikan pengertian kebijaksanaan dan kebijakan menurut para ahli yaitu:

1. Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt seperti dikutip Jones, (Ed. Budiman, 1994:47) mengartikan kebijakan adalah: “Keputusan tepat yang dicirikan

oleh konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut”

2. Carl J. Friedrich (dalam Islamy, 1997), mendefinisikan kebijaksanaan sebagai berikut:

a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose. (serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan dalam pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu).

Penulis mengartikan *policy* sebagai kebijakan dengan alasan kata kebijakan lebih luas daripada kebijaksanaan; kebijakan lebih menitikberatkan kepada keputusan-keputusan yang mempunyai dampak positif maupun negative sementara kebijaksanaan lebih menitikberatkan kepada kearifan seseorang.

3. Hoogerwerf (1983), mengartikan kebijaksanaan adalah: “sebagai usaha mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu.”

Sedangkan kata *public* berasal dari bahasa Belanda, “*publiek*” berarti “orang banyak, para penonton, atau para pengunjung, bukan rahasia, untuk umum, terbuka, kepunyaan Negara atau pemerintah (Pusat atau Daerah)” . Dengan demikian istilah *public* dapat diartikan sebagai “umum, rakyat, Negara atau pemerintah” .

Penulis mengartikan *public* sebagai pemerintah. Hal ini mengacu kepada

pendapat Thomas R. Dye (dalam Islamy, 1997) yang mendefinisikan kebijakan Negara sebagai “*is whatever government choose to do or not to do.* (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan)” .

Easton menyatakan bahwa kebijakan publik dapat diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam hal ini hanya pemerintah yang dapat melakukan suatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

Hakekat dari implementasi merupakan rangkaian kegiatan yang terencana dan bertahap yang dilakukan oleh instansi pelaksana dengan didasarkan pada kebijakan yang telah ditetapkan oleh otoritas berwenang. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Mazmanian dan Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* yang diterbitkan pada tahun 1983 mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai:

Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintahperintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang akan diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya (Agustino:2006).

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, di mana pelaksana kebijakan melaksanakan aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya

akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Selain itu perlu diingat, bahwa implementasi kebijakan merupakan hal yang sangat penting dalam keseluruhan tahapan kebijakan, karena melalui tahap ini keseluruhan prosedur kebijakan dapat diketahui dan dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

Implementasi program pembuatan e-KTP di kecamatan Subang kabupaten Subang merupakan Kebijakan pemerintah melalui Kemendagri berdasarkan UU No 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan Peraturan Presiden No 35 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Peresiden No. 26 Tahun 2009 tentang Penerapan KTP berbasis Nomor Induk Kependudukan secara nasional ini menggunakan model implementasi kebijakan yang diungkapkan oleh George C. Edward III, yaitu model Direct and Indirect Impact on Implementation. Adapun dalam melakukan penilaiannya dengan mengacu pada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, antara lain:

- a. Sumber Daya. Indikator yang akan dinilai dari faktor sumber daya adalah staf, informasi, wewenang dan fasilitas.
- b. Komunikasi. Indikator yang dianggap penting pada faktor komunikasi ada tiga jenis, yaitu transmisi, kejelasan dan konsistensi.
- c. Disposisi (Sikap). Pada faktor disposisi, indikator yang mendapat perhatian adalah pengangkatan birokrat dan insentif.
- d. Struktur Birokrasi. Ada dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja

struktur birokrasi, antara lain Standard Operating Procedures (SOPs) dan pelaksanaan fragmentasi.

E. Lokasi Dan Waktu Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Kecamatan Subang Kabupaten Subang, Jln Mayjen Soetoyo No. 40, Subang 41211 telp (0260) 411013 di kecamatan Subang.

Secara sederhana, kegiatan dan waktu peneltian dapat dilihat pada tabel: