

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
PELAYANAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN TERPADU  
(Studi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Malang)**

**Didik Fatkhur Rohman, Imam Hanafi, Minto Hadi**

Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang  
E-mail: didikfr@rocketmail.com

**Abstract:** *Implementation of Integrated Population Policy Administration Service. The increasing number of population in the city of Malang encouraged to do a good recording of demographic data for population data is needed in the planning and evaluation of development. The purpose of this study is: To analyze the implementation of population policy in an integrated administrative services in providing services to people in the Department of Population and Civil Registration Malang and analyzing the factors supporting and restricting. Type of this research is a descriptive qualitative approach. Administration policy on population terpaadu in this study focused on basic services ID CARD which includes: basic policies or regulations adopted, procedure of making ID CARD services, document administration, as well as supporting and restricting factors of policy implementation. The results showed that the policy of centralization management card residents is Poor City Government step forward, especially in the field of public service to spruce up the residency to the administrative system in one centralized place to facilitate Government of Malang in accessing and mapping society so that in making policies that others have valid data.*

**Keywords:** *population, implementation, and policy*

**Abstraksi: Implementasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Kependudukan Terpadu.** Meningkatnya jumlah penduduk di Kota Malang mendorong untuk dilakukannya pencatatan data kependudukan yang baik karena data kependudukan sangat diperlukan dalam perencanaan dan evaluasi pembangunan. Tujuan penelitian ini adalah: Menganalisis implementasi kebijakan pelayanan administrasi kependudukan secara terpadu dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Malang dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat. Jenis penelitian ini adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Kebijakan administrasi kependudukan terpadu dalam penelitian ini difokuskan pada pelayanan dasar KTP yang meliputi: dasar kebijakan atau peraturan yang dipakai, wewenang dan tanggung jawab organisasi pelaksana, prosedur pelayanan pembuatan KTP, dokumen administrasi, serta faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kebijakan sentralisasi pengurusan kartu tanda penduduk merupakan langkah maju Pemerintah Kota Malang terutama dalam bidang pelayanan publik untuk merapikan sistem administrasi kependudukan ke dalam satu tempat terpusat untuk memudahkan pemerintah Kota Malang mengakses, sehingga dalam membuat kebijakan yang lain memiliki data yang kongkret.

**Kata kunci:** *penduduk, implementasi, dan kebijakan*

---

## **Pendahuluan**

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, atau pelayanan administratif yang disediakan oleh pemerintah.

Berbagai pelayanan administratif, seperti pelayanan KTP, akte kelahiran, sertifikasi tanah, dan perizinan, merupakan

pelayanan yang diselenggarakan untuk menjamin hak dan kebutuhan dasar warga negara. Pelayanan KTP dan akte kelahiran sangat vital dalam kehidupan warga karena keduanya menjamin keberadaan, identitas warga dan hak-hak sipil lainnya. Pelayanan seperti itu tentu sangat penting dan menjadi bagian dari pelayanan publik yang harus diselenggarakan oleh negara (Dwiyanto, 2010, h.20).

Kota Malang dengan jumlah penduduk sampai tahun 2010 sebesar 892.323 jiwa yang terdiri dari 446.576 jiwa penduduk laki-laki, dan penduduk perempuan sebesar 445.747 jiwa. Kepadatan penduduk kurang lebih 7.420 jiwa per kilometer persegi. Tersebar di 5 Kecamatan (Klojen = 201.954 jiwa, Blimbing = 198.648 jiwa, Kedungkandang = 169.780 jiwa, Sukun = 202.742 jiwa, dan Lowokwaru = 181.854 jiwa). Terdiri dari 57 Kelurahan, 526 unit RW dan 3.935 unit RT. Dengan demikian rasio jenis kelamin penduduk Kota Malang sebesar 99,87. Ini artinya bahwa setiap 100 penduduk perempuan terdapat 99 penduduk laki-laki.

Kebijakan administrasi kependudukan di Kota Malang sudah di canangkan mulai tahun 2007 dengan dilahirkannya Peraturan Daerah Kota Malang No.15 Tahun 2007 dan di perkuat dengan Peraturan Walikota Malang No. 11 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Administrasi Kependudukan di Lingkungan Pemerrintah Kota Malang. Dalam Peraturan Daerah Kota Malang No. 15 Tahun 2007 pada Bab I menyebutkan Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

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

Dari hal yang di uraikan di atas dapat disimpulkan masih banyak terjadi permasalahan memberikan pelayanan kepada masyarakat, misalnya pelayanan yang diberikan oleh Dinas Kependudukan dan

Catatan Sipil kurang efektif dan efisien seperti apa yang diharapkan oleh masyarakat, kurangnya sosialisasi terhadap masyarakat baik dari masyarakat penduduk lokal atau pun yang pendatang tentang tata cara prosedur untuk pembuatan dokumen identitas diri. Hal ini menarik perhatian peneliti untuk meneliti lebih lanjut mengenai “Implementasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Kependudukan Terpadu (Studi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Malang)”

Tujuan penelitian ini yaitu: (1) Untuk menganalisis implementasi kebijakan pelayanan administrasi kependudukan terpadu di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Malang, (2) Untuk menganalisis faktor pendukung dan faktor penghambat pada pelayanan administrasi kependudukan terpadu oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Malang.

### Tinjauan Pustaka

Dye dalam Syafi'ie (2006, h.105) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*whatever government choose to do or not to do*” yang dalam bahasa Indonesia berarti apapun juga yang dipilih pemerintah, baik mengerjakan sesuatu ataupun tidak mengerjakan (mendingkan) sesuatu.

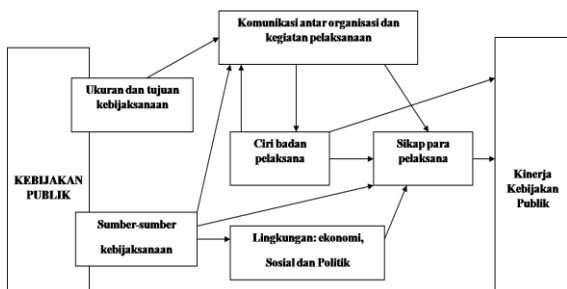
Sedangkan Carl Frederic dalam Agustino (2008, h.7) menjelaskan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu di mana terdapat beberapa hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) di mana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud. Ada juga pendapat RC Chandler dan JC Plano dalam Syafi'ie (2006, h.105) yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik.

Implementasi kebijakan merupakan aspek terpenting dari keseluruhan proses kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan wujud nyata dari suatu kebijakan, karena pada tahap ini suatu kebijakan tidak

hanya terbatas pada perwujudan secara riil dari kebijakan, tapi juga mempunyai kaitan dengan konsekuensi atau dampak yang akan mengarah pada pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan demikian pembuat kebijakan tidak hanya ingin melihat kebijakan yang telah dilaksanakan oleh masyarakat, namun juga ingin melihat seberapa jauh kebijakan tersebut dapat memberikan konsekuensi mulai dari hal yang positif maupun negatif kepada masyarakat.

Ripley dan Franklin menjelaskan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh beberapa aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan (Winarno, 2007, h. 145).

Van Meter dan Van Horn dalam Solichin (2007, h.146), dimana keduanya membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha untuk mencapai perubahan yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.



Gambar 1 Model Proses Implementasi Kebijakan  
Sumber: Agustino (2008:144)

Dari berbagai penjelasan yang telah diungkapkan oleh beberapa ahli diatas, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu tahapan

yang penting dan harus dilakukan sebagai satu kesatuan dalam struktur kebijakan publik. Karena dalam proses ini, dapat dijadikan sebagai salah satu tolak ukur berhasil atau tidaknya suatu kebijakan diterapkan.

Menurut Kotler dalam Sampara Lukman yang dikutip oleh Sinambela (2006, h.4): “Pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik”. Selanjutnya Sampara yang dikutip oleh Sinambela (2006, h.5): “Pelayanan adalah suatu urutan kegiatan yg terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin, dan menyediakan kepuasan pelanggan.”

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau suatu kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Pelayanan publik dapat pula diartikan pemberian layanan keperluan orang atau masyarakat baik dalam bentuk jasa maupun dalam bentuk barang mempunyai kepentingan pada organisasi sesuai cara yang telah ditetapkan. Dengan demikian pelayanan publik adalah pemenuhan kegiatan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sebenarnya diharapkan oleh masyarakat, yaitu kebutuhan pelayanan yang menjadi hak masyarakat sebagai warga negara.

Dwiyanto (2010, h.2) menyatakan bahwa pelayanan publik sebenarnya memiliki kisaran yang sangat luas, yaitu mencakup pelayanan untuk memenuhi kebutuhan barang publik, hak dasar, kewajiban pemerintah, dan komitmen nasional.

Pelayanan publik umumnya dibagi dalam dua kategori sesuai dengan tingkat kepentingan kebutuhan warga negara, yakni pelayanan publik primer dan pelayanan publik sekunder. Pelayanan publik primer merujuk kepada semua jenis pelayanan dari

sebuah instansi baik pemerintah maupun swasta untuk memenuhi kebutuhan yang bersifat mutlak dari seorang warga negara. KTP bersifat mutlak bagi setiap warga negara yang sudah memenuhi syarat, terutama dari segi usia (18 tahun ke atas).

Pelayanan publik sekunder merujuk kepada pelayanan yang tidak mutlak bagi warga negara, semisal kebutuhan tata rias, hiburan, dan sejenisnya. Untuk semua pelayanan yang bersifat primer, negara dan para aparaturnya berkewajiban untuk menyediakan pelayanan bermutu mudah didapatkan.

Administrasi publik menurut Waldo dalam Zauhar (2001, h.31) memiliki dua definisi yaitu: *Public administration is the organization and management of men and materials to achieve the purpose of government. Public administration is the art and science of management as applied to affairs as state* (Administrasi Publik adalah pengelolaan terhadap sumber daya manusia dan materi untuk mencapai tujuan pemerintah serta Administrasi Publik sebagai seni dan juga sebagai kajian intelektual dari pengelolaan dalam urusan kenegaraan)

Pengertian administrasi kependudukan yang biasa disebut dengan singkatan Adminduk dapat ditelusur dari Peraturan Daerah Kota Malang tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Pasal 1 yang menyatakan bahwa administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, dan pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik pembangunan sektor lain.

Berdasarkan pengertian tersebut, maka ruang lingkup administrasi kependudukan meliputi tiga komponen yaitu: Kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, dan pengelolaan informasi administrasi kependudukan.

Sejak tahun 2006, pemerintah telah menetapkan kebijakan administrasi kependudukan yang berdasarkan UU No.23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. UU atau dasar ini kemudian ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah No. 37

Tahun 2007, tertanggal 28 Juni 2007 tentang Pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Khususnya diatur dalam Perda No. 11 Tahun 2005 tentang Pelayanan Publik di Propinsi Jawa Timur serta Perda Kota Malang No.15 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Pencatatan Sipil.

### **Lokasi Penelitian**

Lokasi yang diambil adalah Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Malang. Malang sebagai Kota Pariwisata, Kota Industri dan Kota Pelajar memiliki daya tarik sehingga banyak orang dari luar pindah ke Kota Malang. Pemilihan lokasi ini atas dasar bahwa Kota Malang adalah Kota dengan kepadatan penduduk yang tinggi serta senantiasa bertambah dari tahun ke tahun.

### **Pembahasan**

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pembentukan dan Struktur Organisasi Pemerintah Kota Malang, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil merupakan pelaksana Otonomi Daerah di bidang kependudukan dan catatan sipil serta transmigrasi. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dipimpin oleh Kepala Dinas yang dalam melaksanakan tugas berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah, sedangkan Sekretariat dipimpin oleh Sekretaris dan Bidang dipimpin oleh Kepala Bidang yang dalam melaksanakan tugas pokok fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas. Jumlah semua daftar PNS dan CPNS Dinas Kependudukan Kota Malang berjumlah 65.

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Malang memiliki Visi "Terwujudnya pusat database kependudukan yang akurat dan aktual berbasis Sistem Informasi Administrasi Kependudukan". Visi ini merupakan proyeksi gambaran di masa depan dengan segala dimensinya berdasarkan data realitas sekarang berbagai kecenderungan.

Sedangkan misi yang ditetapkan adalah meningkatkan profesionalitas, efisiensi, dan eektivitas organisasi, mengoptimalkan dan meningkatkan Administrasi Kependudukan, memberikan perlindungan hukum identitas penduduk secara admi-

nistratif, meningkatkan kualitas kinerja pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil secara prima, memanfaatkan database kependudukan untuk perencanaan pembangunan dan meningkatkan administrasi pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.

### Pembahasan

Karena laju pertumbuhan penduduk dan perpindahan penduduk yang begitu pesat di Kota Malang, maka perlu adanya kebijakan atau peraturan yang lebih spesifik lebih mengatur pelayanan administrasi kependudukan di Kota Malang. Implementasi terhadap kebijakan yang berkualitas oleh aparatur pemerintahan diperlukan dalam memberikan sebuah pelayanan publik kepada masyarakat. Sehingga masyarakat mendapatkan kepuasan atas pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintahan. Kebijakan administrasi kependudukan di kota malang sudah di canangkan mulai tahun 2007 dengan dilahirkannya Peraturan Daerah Kota Malang No.15 Tahun 2007 dan diperkuat dengan Peraturan Walikota Malang No. 11 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Administrasi Kependudukan di Lingkungan Pemerintah Kota Malang.

Jumlah Penduduk Kota Malang

Nama Kecamatan	Jumlah Penduduk Laki-Laki	Jumlah Penduduk Perempuan	Jumlah
Kedung-Kandang	85.247	84.533	169.780
Sukun	101.959	100.783	202.742
Klojen	101.245	100.709	201.954
Blimbing	99.386	99.262	198.648
Lowokwaru	58.739	60.460	181.854
<b>Jumlah</b>	<b>446.576</b>	<b>445.747</b>	<b>892.323</b>

Tabel 1 Penduduk Kota Malang pada tiap Kecamatan  
Sumber: Dispendukcapil Kota Malang Tahun 2011

Kebijakan sentralisasi pengurusan kependudukan di Kota Malang merupakan wujud implementasi Kebijakan Publik, di mana Pemerintah Kota Malang melalui Dispendukcapil membuat sebuah terobosan yang masih belum lazim digunakan Pemerintah Daerah pada umumnya.

Kebijakan dan implementasi administrasi kependudukan mencakup kegiatan pendaftaran kependudukan, pencatatan sipil dan pengelolaan informasi kependudukan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, dalam praktek kebijakan dan implementasi administrasi kependudukan tersebut dipengaruhi oleh berbagai aspek-aspek yang memengaruhinya, antara lain aspek landasan hukum, aspek kelembagaan dan sumber daya manusia, aspek penerapan teknologi dan sistem pelayanan, aspek registrasi, aspek demografis (kesadaran masyarakat), dan yang terakhir aspek pengolahan data penduduk.

Implementasi kebijakan tidak terpisah dengan formulasinya, melainkan keberhasilan suatu kebijakan sangat bergantung pada tatanan kebijakan itu sendiri dan di Kota Malang sendiri kebijakan ini sudah benar benar diimplementasikan.

### 1. Wewenang dan Tanggung Jawab Organisasi Pelaksana

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil merupakan pelaksana Otonomi Daerah di bidang kependudukan dan catatan sipil serta transmigrasi. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dipimpin oleh Kepala Dinas yang dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah, sedangkan Sekretariat dipimpin oleh Sekretaris dan Bidang dipimpin oleh Kepala Bidang yang dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab pada Kepala Dinas.

Wewenang dan tanggung jawab organisasi pelaksana di atur dalam Bab III Pasal 4 dan Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Malang No. 15 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil adalah sebagai berikut:

Bagian Penyelenggara yaitu Pemerintah Daerah berkewajiban dan bertanggungjawab menyelenggarakan urusan administrasi kependudukan yang meliputi:

- a. Kordinasi penyelenggaraan administrasi kependudukan
- b. Pengaturan teknis penyelenggaraan administrasi kependudukan sesuai ketentuan peraturan yang berlaku

- c. Pembinaan dan sosialisasi penyelenggaraan kependudukan
- d. Pengelolaan dan penyajian data kependudukan
- e. Koordinasi pengawasan atas proses administrasi kependudukan.

Bagian Instansi Pelaksana memiliki kewajiban yaitu:

- a. Mendaftar peristiwa kependudukan dan mencatat peristiwa penting
- b. Memberikan pelayanan yang sama dan professional kepada setiap penduduk atas pelaporan peristiwa kependudukan
- c. Menerbitkan dokumen kependudukan
- d. Mendokumentasikan hasil pendaftar penduduk dan pencatatan sipil
- e. Menjamin keserasian dan keamanan data atas peristiwa kependudukan
- f. Melakukan verifikasi dan validasi data dan informasi yang disampaikan oleh penduduk dalam pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil

Bagian Instansi Pelaksana melaksanakan urusan administrasi kependudukan dengan kewenangan meliputi:

- a. Memperoleh keterangan dan data yang benar tentang peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dilaporkan oleh penduduk
- b. Memperoleh data mengenai peristiwa penting yang dialami penduduk atas dasar putusan atau penetapan pengadilan
- c. Memberikan keterangan atas laporan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting untuk kepentingan penyelidikan, penyidikan, dan pembuktian bagi lembaga peradilan
- d. Mengelola data dan mendayagunakan informasi hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil untuk kepentingan pembangunan.

### Optimalisasi Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Tahap-tahap tertentu dan keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaannya. Kesuksesan pelaksa-

naan administrasi kependudukan terpadu tidak terlepas dari sumber daya yang dibutuhkan dalam meningkatkan pelayanan pembuatan Kartu Tanda Penduduk. Sumber-daya yang bisa dioptimalkan antara lain berupa sumber daya manusia ataupun berupa materi peralatan yang digunakan untuk mendukung tugas para pegawai.

Untuk menjalankan tugas pelayanan kartu tanda penduduk bagi masyarakat kota Malang, dispendukcapil mempunyai beberapa pegawai yang mengerjakan tugas-tugas pelayanan sesuai pembagiannya masing-masing, serta dibantu dengan alat-alat pendukung pekerjaan dalam proses pelayanan sehingga dapat dikerjakan secara cepat.



**Gambar 2** Loket antrian tiap kecamatan  
Sumber: Dinas Kependudukan Kota Malang  
(gambar diambil 19052011)

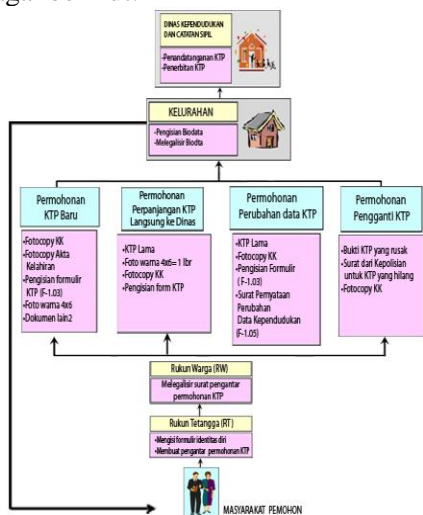
Pembagian tugas dalam pekerjaan bagi para pegawai diperlukan untuk mendukung proses pelayanan secara bersamaan demi kelancaran proses pelayanan publik yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Hal ini diperlukan guna melancarkan profesionalitas dan kualitas pelayanan yang diberikan, selain itu pembagian tugas juga mengurangi resiko tingkat kesalahan dan penumpukan pekerjaan yang ada, sehingga waktu yang tersisa bisa dipakai untuk mengerjakan tugas lainnya. Sedangkan uraian tugas Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Malang terbagi tiga bagian staf bidang, yaitu bidang kesekretariatan, kependudukan, dan catatan sipil.

Di samping sumber daya manusia, sumber daya lain juga perlu dipertimbangkan seperti sumber daya finansial dan sumber daya waktu. Karena ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka akan menjadi persoalan pelik untuk

merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik. Demikian pula halnya dengan sumber daya waktu. Saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab tidak berhasilnya implementasi kebijakan.

## 2. Prosedur Pembuatan KTP

Proses pembuatan Kartu Tanda Penduduk mempunyai dua macam alur, yakni: 1) untuk penerbitan Kartu Tanda Penduduk yang baru dan untuk perpanjangan Kartu Tanda Penduduk yang lama. Prosedur pembuatan Kartu Tanda Penduduk tersebut dalam pelaksanaannya dapat dipermudah dengan diagram alur sebagai berikut:



Gambar 3 Alur Pengurusan KTP

Sumber : Dinas Kependudukan Kota Malang

### Pendaftaran Penduduk

Prosedur Pendaftaran Penduduk di Kota Malang yaitu Petugas registrasi melakukan verifikasi dan validasi formulir biodata penduduk serta merekam data ke dalam database kependudukan untuk mendapatkan NIK, setelah itu Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil atau petugas yang bertanggung jawab menerbitkan menandatangani dokumen biodata penduduk setelah mendapatkan NIK dengan SIAK.

### Penerbitan Kartu Tanda Penduduk

Prosedur dalam penerbitan Kartu Tanda Penduduk di Kota Malang adalah:

- Penduduk mengisi menandatangani formulir permohonan KTP WNI dan bagi WNI yang bertempat tinggal sementara mengisi dan menandatangani formulir permohonan SKTS
- Petugas registrasi melakukan verifikasi dan validasi data
- Petugas registrasi mencatat dalam Dokumen Harian Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting (Buku Register)
- Lurah menandatangani formulir permohonan KTP
- Lurah menandatangani formulir permohonan SKTS
- Petugas registrasi menyerahkan formulir permohonan KTP kepada penduduk untuk dilaporkan kepada Dispenduk
- Petugas registrasi menyerahkan dan formulir permohonan SKTS kepada penduduk Tinggal sementara untuk dilaporkan kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Pelaksanaannya dilakukan dengan cara:

- Petugas registrasi menyampaikan formulir permohonan KTP yang dilampiri dengan kelengkapan berkas persyaratan sebagai penerbitan KTP
- Petugas registrasi menyampaikan formulir permohonan SKTS yang dilampiri dengan kelengkapan berkas persyaratan sebagai penerbitan SKTS

- Petugas registrasi melakukan perekaman data kedalam database kependudukan
  - Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil menandatangani dan menerbitkan KTP dan SKTS.
- Orang Asing yang memiliki Ijin Tinggal Tetap dan Orang Asing yang memiliki Ijin Tinggal Terbatas wajib melapor kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil membawa persyaratan sebagai berikut:

- Telah berusia tujuh belas tahun atau sudah kawin atau pernah kawin
  - Surat pengantar RT, RW dan Lurah
  - Fotokopi: KK, Kutipan Akta Kelahiran dan Kutipan Akta Nikah/Akta Kawin bagi penduduk yang belum berusia tujuh belas tahun.
  - Surat Keterangan Datang dari Luar Negeri yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil bagi WNI yang dari luar negeri karena pindah
  - Dokumen pendukung lainnya.
- i. Pelaksanaan ketentuan dimaksud, dilakukan dengan tata cara :
- Orang Asing yang memiliki Ijin Tinggal Tetap mengisi dan menandatangani formulir permohonan KTP Orang Asing
  - Petugas registrasi melakukan verifikasi dan validasi data
  - Petugas registrasi melakukan perekaman data kedalam database
  - Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil menandatangani dan menerbitkan KTP Orang Asing.
  - Dalam hal KTP diterbitkan karena pindah datang atau perpanjangan atau adanya perubahan data bagi WNI atau Orang Asing, KTP lama ditarik oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.
- j. Dalam KTP dimuat pas photo berwarna dari penduduk yang bersangkutan, ketentuannya:
- Penduduk yang lahir pada tahun ganjil, latar belakang pas photo berwarna merah
  - Penduduk yang lahir pada tahun genap, latar belakang pas photo berwarna biru
  - Pas photo berukuran 2 x 3 cm dengan ketentuan 70% tampak wajah dan dapat menggunakan jilbab.

### 3. Dokumen Administrasi

Proses pendaftaran pembuatan Kartu Tanda Penduduk pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Malang memerlukan beberapa dokumen

administrasi sebagai persyaratan dalam pembuatan KTP baru maupun memperpanjang KTP yang lama. Ada beberapa syarat dalam pembuatan KTP yaitu surat pengantarnya dari Ketua RT atau RW, fotokopi kartu keluarga. Persyaratan dan alur pembuatan bias dilihat di internet, dan mading kantor.

### Faktor Pendukung dan Penghambat

Pelayanan publik merupakan pemberian layanan keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Dengan demikian pelayanan publik adalah pemenuhan kegiatan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini bukan pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sebenarnya diharapkan oleh masyarakat.

Dengan menggunakan kriteria di atas untuk memahami pelayanan publik menurut Dwiyanto (2010, h.22) pelayanan publik sebenarnya memiliki kisaran yang sangat luas, yaitu mencakup pelayanan untuk memenuhi kebutuhan barang publik, kebutuhan dan hak dasar, kewajiban pemerintah, dan komitmen nasional.

#### 1. Faktor Pendukung

Berhasil tidaknya implementasi kebijakan tidak hanya disebabkan oleh faktor yang berasal dari organisasi atau badan penyelenggara. Kelompok sasaran juga menjadi faktor yang menentukan berhasil tidaknya implementasi dari suatu kebijakan, yaitu tergantung dari dukungan yang diberikan oleh objek kebijakan, dari penelitian ini disebutkan bahwa faktor pendukungnya kebanyakan ialah faktor dari dalam internal sendiri.

#### a. Kesigapan Sumber Daya Manusia (PNS)

Salah satu keunggulan dalam pelayanan pembuatan administrasi kependudukan di kantor Dispendukcapil kota Malang ialah ketepatan waktu dan keakurasian data yang tepat. Adanya



pengakuan dari masyarakat Kota Malang yang menjadi narasumber dalam wawancara menyatakan bagus pelayanan yang baru asalakan tahu alur prosedur yang harus dilewati beserta syarat-syarat yang harus dilengkapi.

#### *b. Peralatan Pendukung yang Bagus*

Karena kebijakan ini disiapkan secara maksimal maka pemerintah kota Malang juga mensupportnya dengan peralatan pendukung atau hardware yang memadai, menurut pengamatan dari penulis di kantor dispendukcapil ini memang banyak komputer dan mesin print out hingga mesin fotocopy disiapkan untuk mendukung kelancaran dalam proses pembuatan Kartu Tanda Penduduk. Selain faktor sumber daya manusia dan infrastruktur, *tools* atau alat juga memegang peranan penting

## **2. Faktor Penghambat**

Setiap implementasi kebijakan tentunya mengandung resiko kegagalan, Hogwood dan Gunn dalam Abdul Wahab (2008: 61-62) telah membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) dalam dua kategori, yakni:

*Non-implementation* (tidak bisa terimplementasikan), artinya bahwa suatu kebijaksanaan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan.

*Unsuccessfu limplementation* (implementasi tidak berhasil), artinya manakala suatu kebijaksanaan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal yang ternyata tidak menguntungkan, maka kebijaksanaan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijaksanaan yang memiliki resiko untuk gagal tersebut disebabkan faktor-faktor berikut: pelaksanaannya yang buruk (*bad execution*) dan kebijakan itu bernasib jelek (*bad luck*).

Dalam penelitian ini juga di-sebutkan faktor penghambat dari implementasi kebijakan ini yakni faktor yang bisa dari

dalam atau luar, sekalipun faktor penghambat ini tidak sampai pada tahap *unsuccesful implementation* atau bahkan *Non-implementation* tapi tetap saja pembenahan perlu dilakukan supaya kebijakan yang dihasilkan jadi maksimal, berikut faktor penghambat yaitu:

#### *a. Lokasi tidak Terpusat dari Kota*

Jauhnya lokasi kantor dispendukcapil kota Malang dirasa sedikit mengganggu kenyamanan masyarakat yang ingin mengurus administrasi kependudukannya. Hal ini terjadi dikarenakan kantor tidak terletak di tengah kota, melainkan di pinggiran kota sehingga hanya menguntungkan masyarakat di bagian daerah tertentu saja terutama masyarakat di kecamatan Sukun. Lokasi kantor yang sangat jauh dari pusat Kota bahkan hanya beberapa ratus meter dari perbatasan dengan Kabupaten Malang dan jalan untuk menuju kantor Dispendukcapil juga sangat ramai karena harus melewati pasar terbesar di Kota Malang yang meluber hingga jalan raya, yakni Pasar Induk Gadang yang selalu macet jalannya.

#### *b. Terbatasnya Jumlah loket Pelayanan*

Kota Malang terdiri dari 5 kecamatan sehingga ada lima loket untuk melayani lima kecamatan, sedangkan penyebaran penduduk banyak terpusat di Kecamatan Klojen dan Kecamatan Lowokwaru sehingga apabila jumlah loket disamaratakan sesuai jumlah kecamatan maka di dua loket kecamatan tersebut akan terjadi penumpukan antrian terutama di Kecamatan Lowokwaru.

#### *c. Kurangnya Sosialisasi pada Masyarakat*

Alur pengurusan surat kependudukan dari kelurahan yang tersentral menjadi satu di kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Malang membuat masyarakat menjadi bingung karena kebanyakan belum terbiasa dengan sistem yang baru, hal ini juga dikarenakan minimnya sosialisasi bagi masyarakat. Salah satu faktor keberhasilan dari sektor swasta dalam menjual produknya adalah karena mereka menggelontorkan dana dalam jumlah besar untuk mengenalkan produknya karena promosi

merupakan elemen paling penting dalam pengenalan, begitu juga dengan sebuah kebijakan publik akan maksimal hasilnya apabila semua pihak paham akan kebijakan itu baik dari segi pemerintah sebagai *provider* atau dari segi masyarakat sebagai *consumer*.

### **Kesimpulan**

Kebijakan sentralisasi pengurusan kartu tanda penduduk merupakan langkah maju Pemerintah Kota Malang terutama dalam bidang pelayanan publiknya untuk merapikan sistem administrasi kependudukannya ke dalam satu tempat terpadu untuk memudahkan Pemerintah kota Malang dalam memetakan masyarakatnya sehingga dalam membuat kebijakan yang lain memiliki data yang kongkret dan valid serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor

lain. Masih banyaknya kekurangan seperti jumlah loket yang disamaratakan padahal jumlah penduduk di setiap kecamatan tidak sama sehingga apabila sistem yang lama dibuat sama dengan yang sekarang maka daerah dengan penduduk banyak seperti Kecamatan Lowokwaru dan Klojen akan lebih lama waktu pelayanannya. Administrasi Publik merupakan sistem kerjasama antar individu yang berada dalam organisasi publik sehingga hubungan antara Administrasi Publik dan Kebijakan Publik sangat erat karena Kebijakan Publik merupakan landasan bagi individu yang ada dalam organisasi publik untuk mencapai tujuan Negara, dan dalam perspektif seperti ini kepuasan masyarakat merupakan sesuatu yang bersifat sangat mutlak sehingga diharapkan ke depannya hal-hal yang bersifat menghambat sebuah kebijakan bisa diminimalisir.

---

### **Daftar Pustaka**

- Agustino, Leo. (2008) **Dasar-Dasar Kebijakan Publik**. Bandung, CV Alfabeta.
- Dwiyanto, Agus. (2010) **Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif**. Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Peraturan Daerah Kota Malang No. 2 tahun 2008 tentang Retribusi Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Akta Catatan Sipil.
- Peraturan Daerah Kota Malang No.15 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil.
- Peraturan Pemerintah No. 37 tahun 2007 tentang Pelaksanaan UU No. 23 tahun 2006.
- Peraturan Walikota Malang No. 11 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Administasi Kependudukan Lingkungan Pemerintah Kota Malang.
- Sinambela, dkk. (2006) **Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi**. Jakarta, PT. Bumi Aksara.
- Syafi'ie, Inu Kencana dkk. (2006) **Ilmu Administrasi Publik**. edisi kedua, Jakarta, PT Rineka Cipta.
- Undang-Undang No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
- Wahab, Solichin Abdul. (2008) **Pengantar Analisis Kebijakan Publik**. Malang, UMM Press.
- Winarno, Budi. (2007) **Kebijakan Publik: Teori dan Proses**. Yogyakarta, Med Press.
- Zauhar, Susila. (2001) **Administrasi Publik**. Malang, Universitas Negeri Malang Press.