

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBENTUKAN DAERAH OTONOMI BARU DAN DAMPAKNYA BAGI KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

Daud M Liando¹

(Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Sam Ratulangi)

ABSTRACT

The purpose of the policy is the establishment of new autonomous regions to facilitate the implementation of quality public services. The emergence of a new autonomous region is expected to improve the way local government more effective. This study reveals the impact of the establishment of new autonomous regions, South Minahasa regency on the quality of public services, particularly the population of administrative services. Implementation of the policy formation of autonomous regions have an impact on the quality of administrative services population. Some of the factors that lead to less than optimal public service facilities and infrastructure are less adequate human resources that have not worked in a professional, institutional aspects are still too weak aspects of the limited budget. On the community side, the lack of awareness of the importance of ID cards and the lack of public knowledge makes people participate less in performance improvement of administrative services population.

Keywords: otonom, kualitas, pelayanan.

PENDAHULUAN

Salah satu masalah krusial yang masih dihadapi bangsa Indonesia termasuk di daerah Sulawesi Utara adalah masih buruknya kinerja pelayanan publik, salah satunya pelayanan administrasi kependudukan. Pekerjaan sering dilakukan lambat, dan prosedur berbelit-belit. Kerap juga waktu penyelesaian lebih cepat dari ketentuan, tapi setelah ditelusuri ternyata tidak sesuai dengan prosedur baku yang ditetapkan, sebab ada dugaan tindakan suap yang dilakukan antara provider dan konsumen.

Pemerintah telah mengeluarkan sejumlah kebijakan mengenai bagaimana cara meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, diantaranya adalah UU No. 37/2008 tentang Ombudsman RI, UU No. 25/2009 Tentang Pelayanan Publik serta UU No. 10/2003 tentang pembentukan daerah otonomi baru Kabupaten Minahasa Selatan. Dengan UU No. 10/2003, wilayah Kabupaten Minahasa Selatan ditetapkan sebagai Daerah Otonom. Kebijakan tersebut menegaskan bahwa salah satu cara untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat adalah perlunya membentuk daerah otonom baru dengan tujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Sembilan tahun UU tersebut telah diundangkan, namun permasalahan pelayanan administrasi kependudukan belum juga menunjukkan hasil yang optimal. Artikel ini berusaha untuk mengungkap mengapa setelah 9 tahun pelaksanaan Otonomi Daerah, Kabupaten Minahasa Selatan belum juga dapat meningkatkan pelayanan administrasi kependudukannya.

1. Penulis adalah Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sam Ratulangi. Penulis bisa dibubungi di alamat email Fdl_unpad@yahoo.com.

Untuk menjawab pertanyaan itu, metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah dengan pendekatan kualitatif. Melalui metode ini dieksplorasi implementasi kebijakan daerah otonom dan dampaknya pada pelayanan publik, khususnya pelayanan administrasi kependudukan, dan berbagai faktor yang terkait dengan kualitas pelayanan administrasi kependudukan. Pilihan terhadap jenis pelayanan administrasi kependudukan diperoleh berdasarkan hasil temuan penelitian awal bahwa pelayanan yang paling sering dilakukan di Kabupaten Minahasa Selatan adalah pelayanan administrasi kependudukan.

FAKTOR YANG MEMPENGARUHI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Van Meter dan Van Horn (1975) mengungkapkan bahwa terdapat enam komponen yang mempengaruhi implementasi kebijakan. *Pertama*, ukuran dasar dan tujuan kebijakan. Indikator kinerja ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Apakah kebijakan dapat diukur dengan mudah, kesulitan-kesulitan yang ditemui dalam mengukur kinerja. Widodo (2011) mengatakan bahwa informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target group*) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri. Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) bahwa optimalnya implementasi kebijakan sangatlah ditentukan oleh kejelasan isi kebijakan artinya sebuah kebijakan akan mudah diimplementasikan karena pelaksana kebijakan mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata.

Kedua, sumber-sumber kebijakan. Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan. Ketersediaan dana dimaksudkan untuk memperlancar operasionalisasi implementasi kebijakan tersebut. Kewenangan untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang diimplementasikan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki, dan fasilitas/sarana yang digunakan untuk mengoperasionalkan implementasi suatu kebijakan meliputi gedung, tanah, sarana dan prasarana yang kesemuanya akan memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Kurang cukupnya sumber-sumber ini berarti ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tidak akan menjadi kuat, pelayanan tidak akan diberikan dan pengaturan yang rasional tidak dapat dikembangkan. Edward III mengemukakan

bahwa bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif (dalam Widodo, 2011).

Ketiga, komunikasi antar organisasi. Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga pelaksana kebijakan mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Sumber informasi yang berbeda akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan. Para implemetor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan. Menurut Hogwood dan Gunn (dalam Nugroho, 2003) bahwa salah satu syarat terpenting dalam implementasi kebijakan adalah komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Komunikasi adalah perekat organisasi, dan koordinasi adalah asal muasal dari kerja sama tim serta terbentuknya sinergi.

Keempat, karakteristik badan-badan pelaksana. Badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Bagi Edward (1980) struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek penting dari setiap organisasi adalah adanya *standard operating procedures* (SOP). SOP akan menjadi pedoman bagi setiap pelaksana kebijakan dalam bertindak. Tidak jelasnya SOP diantara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya akan berdampak pada gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan.

Kelima, kondisi lingkungan ekonomi, sosial, dan politik. Implementasi kebijakan tidak hanya terkait dengan persoalan administratif, melainkan juga mengkaji

faktor-faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan. Proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran (*target group*), melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended effects*). Menurut Weimer dan Vining (1999:396) bahwa lingkungan sosial, politik, ekonomi, hankam, dan fisik atau geografis tempat kebijakan tersebut dioperasikan akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

Keenam, kecenderungan pelaksana. Implementasi kebijakan akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis). Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap pelaksana kebijakan. Jika implemetor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah. Edward (1980) menyatakan bahwa disposisi adalah watak dan karakteristik pelaksana kebijakan seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila pelaksana kebijakan memiliki sikap dan persepsi yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan menjadi tidak efektif.

KTP SEBAGAI DOKUMEN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN

Kartu Tanda Penduduk (KTP) adalah identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana yang berlaku diseluruh wilayah Negara Republik Indonesia. KTP adalah nama resmi kartu identitas seseorang di Indonesia yang diperoleh setelah seseorang berusia di atas 17 tahun. KTP berlaku selama lima tahun dan tanggal berakhirnya disesuaikan dengan tanggal dan bulan kelahiran yang bersangkutan. Khusus warga yang telah berusia 60 tahun dan ke atas, mendapat KTP seumur hidup yang tidak perlu diperpanjang setiap lima tahun sekali. KTP berisi informasi mengenai sang pemilik kartu, meliputi nama lengkap, Nomor Induk Kependudukan (NIK.), alamat, tempat dan tanggal lahir, agama, golongan darah, kewarganegaraan, foto, tanda tangan atau cap jempol. Setiap Penduduk, yaitu Warga Negara Indonesia (WNI) dan asing yang memiliki Izin Tinggal Tetap yang telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah kawin atau pernah kawin wajib memiliki KTP. Penerbitan KTP bagi WNI dilaksanakan di desa/kelurahan, kecamatan atau unit kerja yang mengelola pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil di kabupaten/kota sesuai dengan kewenangan yang didelegasikan kepada pejabat yang bersangkutan.

Saat ini KTP menjadi sesuatu yang sangat penting, karena fungsi KTP telah berkembang, bukan hanya sekedar tanda pengenal bagi seseorang sebagai warga negara tetapi memiliki fungsi yang beragam. KTP digunakan pada berbagai sektor baik di sektor ketertiban dan keamanan nasional, pemilihan umum, ekonomi dan bisnis maupun sarana untuk pelayanan pemerintahan kepada masyarakat. Di sektor kemanan nasional, peran KTP sangatlah penting. Banyak peristiwa kriminal terjadi seperti terorisme disebabkan antara lain karena banyak warga asing atau pendatang ternyata memiliki KTP dengan status WNI yang ketika dilakukan penelusuran ternyata identitas tersebut palsu. Dengan adanya identitas palsu ini mereka begitu leluasa melakukan operasi. Di berbagai daerah termasuk di Sulawesi Utara merebaknya angka kasus *woman trafficking* disebabkan antara lain karena mudahnya penyelewengan terhadap administrasi kependudukan, adanya tindakan pemalsuan identitas baik yang dilakukan oleh pelaku sendiri ataupun melibatkan orang lain. Banyak gadis-gadis dibawah umur yang secara hukum belum memenuhi syarat mendapatkan KTP telah mendapatkannya.

Fungsi KTP semakin menjadi penting ketika turut berperan dalam pelaksanaan Pemilu maupun Pemilukada. Pada 6 Juli 2009 (dua hari menjelang Pemilihan presiden dan wakil presiden pada tanggal 8 Juli 2009), Mahkamah Konstitusi memutuskan persyaratan pemilihan umum presiden seperti tercantum dalam UU No. 42/2008 dengan memperbolehkan warga negara yang berhak memilih hanya dengan menunjukkan KTP. Keputusan ini berkembang dan mulai diwacanakan berbagai kalangan termasuk DPRRI bahwa dalam revisi UU Pemilu agar dalam pemilu dan pemilukada ke depan hanya akan menggunakan KTP pada saat pemungutan suara sebagai syarat bagi pemilih. Hal ini dimaksudkan untuk mengantisipasi salah satu kelemahan carut-marutnya pemilu dan pemilukada

Di daerah salah satu syarat bagi calon kepala daerah melalui jalur independen (non partai) dan pencalonan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah dibutuhkan adanya dukungan awal dari masyarakat sebagai persyaratan yang diharuskan oleh Komisi Pemilihan Umum. Sebagai bukti dukungan adalah dengan menyertakan KTP untuk diserahkan ke KPUD. Dengan ketentuan inilah yang menentukan persyaratan boleh atau tidaknya seorang calon bisa mengajukan diri sebagai calon Kepala Daerah atau anggota DPD.

Dalam hal pelayanan pemerintah, KTP juga berfungsi untuk sarana pelayanan publik diberbagai bidang. Salah satu cara yang dilakukan pemerintah daerah dalam pengurangan angka kemiskinan adalah melalui program-program daerah seperti Bantuan Langsung Tunai (BLT), Asuransi Kesehatan Warga Miskin (Askeskin), penyaluran beras untuk masyarakat miskin (Raskin). Di sektor pendidikan, beberapa daerah membuat program bantuan studi lanjut bagi warga setempat. Sebagai syarat

untuk mendapatkan fasilitas pemerintah tersebut, warga yang membutuhkan harus mencantumkan KTP dalam setiap permohonannya.

Fungsi KTP semakin penting penggunaannya oleh masyarakat. Selain yang disebutkan diatas, KTP juga bermanfaat disektor bisnis dan usaha. Masyarakat yang berurusan dengan dunia perbankan maupun di kantor pengadaian harus mengikutsertakan KTP dalam setiap formulir isian yang diwajibkan perusahaan. Di sejumlah daerah telah mewacanakan untuk meningkatkan status KTP selain tanda pengenalan juga berfungsi sebagai Kartu Jaminan Sosial, Jamsostek, Askes, ATM, NPWP, atau SIM.

Meskipun peran KTP sedemikian penting, namun masih banyak anggota masyarakat yang sesungguhnya telah memenuhi syarat tetapi belum memiliki KTP. Menurut data sensus penduduk yang dilakukan Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) pada tahun 2005 (SUPAS, 2005) menyebutkan hanya 81,7 persen penduduk Indonesia yang berusia 17 tahun ke atas yang memiliki KTP. Proporsi masyarakat perkotaan yang memiliki KTP lebih besar dibandingkan perdesaan, yaitu 88,5 persen berbanding 76,4 persen. Data di tingkat daerah menunjukkan provinsi yang proporsi kepemilikan KTP-nya paling tinggi yaitu di atas 90 persen dari penduduk berusia 17 tahun adalah DI Yogyakarta, DKI Jakarta, Jawa Timur, Kalimantan Timur dan Kepulauan Bangka Belitung. Sementara, provinsi dengan proporsi terendah atau di bawah 80 persen adalah Maluku, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Utara, Gorontalo, dan paling sedikit di Maluku Utara. Fakta ini mengindikasikan bahwa keharusan bagi masyarakat yang telah memenuhi syarat untuk memiliki KTP masih belum sepenuhnya dapat diwujudkan. Disisi lain, banyak pula ditemui kasus adanya penduduk yang memiliki KTP ganda. Hal ini tentunya dapat mengacaukan data kependudukan dan menimbulkan potensi penyalahgunaan KTP untuk kegiatan yang melanggar hukum.

Sesuai amanat konstitusi bahwa negara berkewajiban memberikan pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum kepada penduduknya. Untuk itu pemerintah harus membuka akses seluas-luasnya kepada masyarakat terutama dalam meningkatkan peran pemerintah dalam meningkatkan kualitas pelayanan. Pemerintah Daerah Kabupaten Minahasa Selatan telah mengeluarkan kebijakan Peraturan Daerah No. 27/2006 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil. Perda ini dimaksudkan membuka akses masyarakat secara terbuka dan mudah terutama dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil di Kabupaten Minahasa Selatan. Perda ini diarahkan agar terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, penyediaan data untuk perencanaan pembangunan dan pemerintahan, dan penyelenggaraan

pertukaran data secara tersistem dalam rangka verifikasi data individu dalam pelayanan publik. Perda ini menegaskan peran pemerintah daerah sebagai upaya dalam memberikan perlindungan penduduk terhadap pengakuan status pribadi dan hukum bagi penduduk Kabupaten Minahasa Selatan dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan dari mulai pendaftaran, catatan sipil, sampai pada pelayanan publik.

Pelayanan publik itu sendiri pada hakekatnya adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Namun kondisi yang terjadi di masyarakat menunjukkan bahwa pelayanan publik dalam bentuk pelayanan administrasi kependudukan khususnya dalam hal pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) belum sepenuhnya berjalan dengan baik dan masih ditemuinya hambatan.

Data yang diperoleh dikantor Dinas Catatan Sipil dan Kependudukan Kabupaten Minahasa Selatan menunjukkan tercatat masih sekitar 22.800 warga di Kabupaten Minahasa Selatan yang belum mengantongi KTP. Jumlah penduduk yang berhak mengantongi KTP, sebanyak 152.000 jiwa, yang sudah mengantongi KTP baru 85 persen atau sebanyak 129.200 jiwa. Berbagai penyebab ditemukan di lapangan mengenai kesulitan memperoleh KTP. Dari masyarakat miskin, pencari kerja, pindah alamat, memperpanjang masa berlaku KTP ataupun para pelamar CPNS mengeluhkan mekanisme pelayanannya.

PELAYANAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DI KABUPATEN MINAHASA SELATAN

Buruknya birokrasi menjadi salah satu problem terbesar yang dihadapi Asia (PERC, 2000). Birokrasi Indonesia dinilai termasuk terburuk dan belum mengalami perbaikan berarti dibandingkan keadaan di tahun 1999, meskipun lebih baik dibanding keadaan Cina, Vietnam dan India. Di tahun 2000, Indonesia memperoleh skor 8,0 atau tak bergerak dari skor 1999, dari kisaran skor yang dimungkinkan, yakni nol untuk terbaik dan 10 untuk terburuk. Skor 8,0 atau jauh di bawah rata-rata ini diperoleh berdasarkan pengalaman dan persepsi yang menjadi responden bahwa antara lain menurut mereka masih banyak pejabat tinggi pemerintah Indonesia yang memanfaatkan posisi mereka untuk memperkaya diri sendiri dan orang terdekat. Para eksekutif bisnis yang disurvei *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) juga berpendapat, sebagian besar negara di kawasan Asia masih perlu menekan hambatan birokrasi (*red tape barriers*). Mereka juga mencatat beberapa kemajuan, terutama dengan tekanan terhadap birokrasi untuk melakukan reformasi. Reformasi menurut temuan PERC terjadi di beberapa negara Asia seperti Thailand dan Korea Selatan. Peringkat Thailand dan Korea Selatan tahun 2000 membaik, meskipun di bawah rata-rata, yakni

masing-masing 6,5 dan 7,5 dari tahun lalu yang 8,14 dan 8,7. Di tahun 1999, hasil penelitian PERC menempatkan Indonesia sebagai negara dengan tingkat korupsi tertinggi dan sarat kronisme dengan skor 9,91 untuk korupsi dan 9,09 untuk kronisme dengan skala penilaian yang sama antara nol yang terbaik hingga sepuluh yang terburuk (Rozi, 2000:1). Kemudian tahun 2010, lembaga ini juga mengumumkan Indonesia berada pada nomor urut kedua setelah India sebagai negara dengan birokrasi paling tidak efisien di Asia. Penilaian ini didasari oleh prosedur untuk perizinan dan persetujuan pemerintah begitu bertele-tele dan rumit hingga menyusahkan warga negara dan menghambat investasi asing.

Pemerintah telah mengeluarkan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diantaranya menegaskan pemberian perluasan kewenangan pada tingkat pemerintah daerah. Perluasan kewenangan dimaksudkan sebagai salah satu upaya untuk memotong hambatan birokrasi yang seringkali mengakibatkan pemberian pelayanan yang tidak maksimal. Dengan adanya desentralisasi, pemerintah daerah mau tidak mau harus mampu melaksanakan berbagai kewenangan yang sebelumnya dilaksanakan oleh pemerintah pusat, seiring dengan pelayanan yang harus disediakan.

Survei yang pernah dilakukan Universitas Gadjah Mada pada tahun 2002, diketahui bahwa dilihat dari sisi efisiensi dan efektivitas, responsivitas, kesamaan perlakuan dan besar kecilnya rente birokrasi masih jauh dari yang diharapkan. Pemerintah masih belum banyak memberikan kontribusi bagi perbaikan kualitas pelayanan publik itu sendiri, bahkan birokrasi pelayanan publik masih belum mampu menyelenggarakan pelayanan yang adil dan non-partisan.

Penyelenggaraan pelayanan KTP di Dinas Catatan Sipil dan Kependudukan Kabupaten Minahasa Selatan masih memiliki berbagai kelemahan antara lain belum sinkronnya antara sasaran dan tujuan kebijakan yang hendak dicapai dengan kondisi daerah. Adanya kebijakan yang mengharuskan pengurusan KTP mulai dari kantor desa/kelurahan, kantor kecamatan kemudian ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Minahasa Selatan yang terletak di ibukota kabupaten mengganggu kualitas pelayanan karena kebijakan tersebut menyebabkan penambahan biaya transportasi karena masih harus ke kantor dinas. Penerapan sistem kerja *online* sangat tergantung pada sarana dan prasarana kantor. Terbatasnya komputer dan operator serta faktor teknis lain seperti jadwal pemadaman listrik di Kabupaten Minahasa Selatan terutama pada siang hari menyebabkan lamanya waktu pengurusan. Kendala ini menyebabkan tindakan suap sering terjadi. Masyarakat yang membutuhkan KTP secepatnya, terutama bagi mereka yang terdesak oleh terbatasnya waktu seperti pendaftaran CPNS, Askeskin, dan Raskin terpaksa harus mengeluarkan biaya

tambahan, agar KTP-nya bisa diurus secepatnya. Terdapat kurangnya kesadaran masyarakat untuk berinisiatif memiliki KTP, sebagian diantaranya merasa tidak terlalu membutuhkan KTP. Penyebab lain adalah tidak diketahuinya bagaimana prosedur pengurusan dari tahap awal hingga KTP selesai, hal ini karena kurangnya sosialisasi dari pejabat yang bersangkutan hingga minimnya ketersediaan informasi terutama bagi warga pedesaan. Selain itu tidak ada kepastian biaya dan kepastian waktu pengurusan menyebabkan sebagian masyarakat enggan melakukan pengurusan KTP. Kemudian lemahnya penataan pelayanan KTP baik dari aspek regulasi, infrastruktur, maupun kelembagaan.

Aspek Fasilitas Pelayanan

Pemerintah daerah telah mengupayakan pelayanan KTP yang lebih baik seperti regulasi tetapi tindakan itu tidak ditunjang oleh ketersediaan fasilitas fisik seperti gedung dan sarana-sarana penunjang lainnya. Dengan kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Selatan No. 27/2006 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta Retribusi Atasnya di Kabupaten Minahasa Selatan, diaturlah pengurusan KTP dimulai dari tingkat RT hingga tingkat Kabupaten. Pengurusan KTP dengan sistem *online* belum mampu dijalankan mengingat masih terkendala oleh peralatan komputer yang belum memadai, sumber daya manusia yang belum dapat menggunakan fasilitas komputer sampai jadwal pemadaman listrik yang sering terjadi di siang hari. Sementara itu ketika masyarakat harus mengurus KTP sampai tingkat kabupaten, terkendala dengan jarak yang jauh. Di samping itu pemerintah daerah juga tidak konsisten mengenai tempat pengurusan. Kenyataan selama ini masyarakat dibingungkan apakah pengurusannya di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Minahasa Selatan, kantor kecamatan, atau di kelurahan/desa. Hal ini disebabkan pemerintah daerah sering mengubah-ubah lokasi pelayanan, kadang di kantor Dinas kependudukan dan Catatan Sipil, kadang di Kelurahan/Desa. Ketika pelayanan hanya dilakukan di kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil sangat menyulitkan masyarakat di pedesaan karena mereka harus menempuh jarak yang jauh, bahkan harus mengeluarkan biaya yang mahal untuk mendapatkan layanan seperti biaya transportasi, konsumsi, waktu dan tenaga menjadi lebih besar. Kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Selatan No. 27/2006 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta Retribusi Atasnya di Kabupaten Minahasa Selatan ini selain telah menjauhkan layanan masyarakat, terjadi keterlambatan karena semua urusan dilakukan oleh kantor Kependudukan dan Catatan Sipil sehingga terjadi penumpukan berkas, sementara jumlah pegawai terbatas.

Sumber Daya Manusia

Dilihat dari sisi sumber daya manusianya, kelemahan utamanya adalah berkaitan dengan profesionalisme, kompetensi, empati dan etika. Kelemahan sumber daya manusia itu mencakup kurang profesional, kurang menghargai etos kerja dan tidak ada itikad baik (*good will*) dari penyelenggaranya. Kekuatan pengetahuan, pengalaman, serta sikap adalah suatu kekuatan dasar yang penting untuk dapat bekerja secara profesional. Oleh karena itu, dengan semakin meningkatnya pengetahuan pegawai maka diharapkan semakin meningkat pula profesionalisme yang dapat diperlihatkan. Tindakan pengembangan profesionalisme dalam pelayanan administrasi kependudukan dapat juga melalui analisis diri dan pengembangan sikap kerja positif. Selanjutnya dibutuhkan pula sistem kerja yang lebih terpolo, sesuai dengan etika yang berlaku dan memberikan hasil nyata. Pengembangan profesionalisme kerja selanjutnya dapat ditempuh melalui pembentukan jalinan kordinasi dan komunikasi vertikal dan horisontal secara bijaksana.

Saefullah (2008:12) mengatakan dalam pengertian umum profesionalisme berisi pemahaman bahwa setiap jabatan dalam lembaga birokrasi harus diisi oleh orang-orang yang mempunyai pendidikan dan kemampuan sesuai dengan jabatan yang bersangkutan. Selanjutnya, menurut Saefullah, dilihat dari teori manajemen kepegawaian atau sekarang lebih populer dengan teori manajemen sumber daya manusia, untuk memperoleh tenaga-tenaga profesional harus dimulai dari sistem pemilihan dan penempatan yang tepat. Ketepatan ini tidak hanya bergantung pada *job spesification* yang melekat pada orang yang akan dipilih tetapi lebih dahulu pada *job description* yang sudah ditentukan lebih dahulu. Dengan kata lain, bukan mencari tempat yang sesuai dengan orang yang sudah tersedia, tetapi sebaliknya, mencari orang yang sesuai dengan pekerjaan yang sudah ditentukan. Lembaga birokrasi bisa diisi dengan tenaga-tenaga dari mana saja asal sesuai dengan tugas-tugas yang ada dalam lembaga yang bersangkutan. Oleh karena itu, diperlukan langkah-langkah antisipatif dalam rangka profesionalisme penataan administrasi seperti peningkatan profesionalisme aparatur.

Rendahnya profesionalisme aparatur pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Minahasa Selatan sudah dimulai sejak dari RT, Kelurahan, Kecamatan dan Dinas kabupaten atau kota. Akibatnya, masih banyaknya keluhan dari masyarakat dalam proses penyelesaian dokumen administrasi kependudukan yang tidak tepat waktu (melampaui waktu yang telah ditetapkan) bahkan terkesan dipersulit, tidak sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan dalam berbagai peraturan di daerah sehingga kurang dapat memberikan kepuasan terhadap masyarakat. Keterbatasan sumber daya manusia yang profesional seperti terbatasnya personel pengelola tenaga operator yang

bertugas mencatat, menghimpun, dan meneruskan berkas. Banyak KTP yang memiliki kekeliruan data identitas seperti pengetikan nama, pekerjaan dan tempat tanggal lahir. Kasus lain adalah banyak berkas milik warga hilang.

Kebijakan otonomi daerah, tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang diberikan dirasakan sangat penting. Tatkala sorotan masyarakat terhadap tugas-tugas pelayanan yang diberikan mulai dari RT, Kelurahan, Kecamatan, serta Kantor Dinas daerah yang menagani kependudukan dalam kerangka tertib pelayanan administrasi kependudukan seperti pembuatan Kartu Keluarga (KK), KTP, serta Catatan Sipil kepada masyarakat semakin meningkat, aparaturnya diminta harus siap memberi pelayanan yang lebih baik, dalam hal ini tidak mempersulit atau memperlambat pelayanan. Jika hal-hal tersebut ditingkatkan, maka dapat diantisipasi permasalahan yang sering dihadapi.

Lemahnya pengawasan yang dilakukan pejabat atasan terhadap kinerja pegawai sering dijumpai, sehingga kepedulian untuk bekerja maksimal tidak terpenuhi. Kurangnya penjenjangan karier secara sistematis seperti promosi pegawai berdasarkan prestasi dan DUK (Daftar Urut Kepangkatan) tidak dipenuhi, yang terjadi adalah soal kedekatan dan nepotisme. Hal itu menyebabkan pegawai tidak terpacu meningkatkan kinerjanya. Kondisi ekonomi, sosial dan politik di Kabupaten Minahasa Selatan cenderung statis.

Sikap Masyarakat

Kenyataan yang diperoleh penulis di lapangan bahwa permasalahan penataan administrasi kependudukan, selain karena bersangkut-paut dengan kinerja dan perilaku pegawai dan keterbatasan sarana dan prasarana, masalah juga bersumber dari masyarakat sendiri. Seperti keengganan atau kurang kesadaran masyarakat untuk mengurus hal-hal yang menyangkut kependudukan. Selain enggan sebagian masyarakat juga tidak tau bagaimana caranya mengurus. Masalah yang dihadapi sebagian masyarakat ini tentunya berhubungan langsung dengan kinerja pemerintah. Keengganan atau kurang kesadaran masyarakat dalam hal administrasi kependudukan disebabkan oleh faktor seperti biaya terlalu mahal, tak ada jaminan soal waktu pengurusan, banyaknya pungutan, ketidaknyamanan berurusan dengan pegawai, rumitnya pengurusan dan terkadang lokasi pengurusannya terlalu jauh dari tempat tinggal, pengurusan yang begitu lama, pelayanan administrasi yang berbelit-belit di instansi-instansi pemerintah serta sikap acuh tak acuh dalam hal pelayanan kepada masyarakat.

Pemerintah dalam tugas utama melindungi dan mensejahterakan rakyatnya wajib menata pelayanannya kepada masyarakat. Penyediaan pelayanan publik yang bermutu merupakan salah satu alat untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat

kepada pemerintah yang semakin berkurang, akibat multikrisis yang terus menerus berkelanjutan pada saat ini. Pemerintah memiliki fungsi memberikan pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai bidang seperti pelayanan administrasi kependudukan, pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan, infrastruktur dan lainnya.

Faktor sosialisasi dan informasi juga masih menunjukkan kelemahan, baik antara pejabat atasan dengan pegawai maupun antara pegawai dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Seperti berbagai informasi tentang prosedur, pembiayaan dan waktu pengurusan KTP yang seharusnya disampaikan kepada masyarakat, lambat atau bahkan tidak sampai kepada masyarakat. Ketentuan tentang prosedur pengurusan KTP oleh Pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan adalah diawali dengan Surat Pengantar yang dikeluarkan oleh kepala RT/RW yang menyatakan bahwa warga tersebut adalah anggota masyarakatnya. Kemudian dalam permohonan harus mencantumkan fotokopi KK, foto terbaru berukuran 2x3 cm sebanyak 3 lembar, SKPPB bagi pendatang baru dari luar kabupaten, Akta Kelahiran, SKPPT bagi WNA, serta Bukti Pembayaran Keterlambatan Pembuatan KTP Persyaratan Perpanjangan KTP. Untuk memperpanjang KTP yang sudah habis masa berlakunya harus melengkapi dengan KTP lama yang sudah habis masa berlakunya, fotokopi KK, foto 2x3 cm sebanyak 3 lembar, Surat Keterangan Laporan kehilangan KTP dari Kepolisian bagi yang kehilangan KTP, serta Bukti Pembayaran Keterlambatan Perpanjangan KTP. Prosedur ini tak banyak diketahui oleh masyarakat terutama masyarakat yang tinggal di pedesaan.

Informasi yang perlu disampaikan kepada masyarakat selain mengenai ketentuan prosedural, ketentuan seperti berapa biaya pengurusan dan berapa lama juga layak diketahui masyarakat. Peraturan Daerah No. 27/2006 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta Retribusi Atasnya di Kabupaten Minahasa Selatan menyebutkan bahwa biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat dalam membuat KTP di Kabupaten Minahasa Selatan adalah Rp 5.000 untuk biaya retribusi, Rp 3.000 untuk biaya administrasi di desa/kelurahan, Rp 2.000 untuk biaya administrasi di kecamatan serta Rp 20.000 untuk biaya operasional dan jasa pembuatan KTP. Waktu pengurusan adalah selama 3 (tiga) hari.

Aspek Kelembagaan

Dilihat dari sisi kelembagaan, kelemahan utama terletak pada disain organisasi yang tidak dirancang khusus dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat, penuh dengan hirarki yang membuat pelayanan menjadi berbelit-belit (birokratis), dan tidak terkoordinasi. Lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang seharusnya

mengontrol kinerja pemerintah malah ikut menganani proyek-proyek fisik yang ditawarkan pemerintah, sehingga daya kritis terhadap pemerintah sangatlah lemah. Sistem pemilihan langsung bupati dan DPRD menyebabkan keduanya memiliki kekuatan yang sama, kontrol dan pengawasan DPRD terhadap bupati tidak optimal. Jarang terjadi sebuah perdebatan dan kritik, yang terjadi hanyalah kompromi politik. Masalah publik yang seharusnya diperjuangkan oleh DPRD kerap diabaikan begitu saja.

Kecenderungan untuk melaksanakan dua fungsi sekaligus, fungsi pengaturan dan fungsi penyelenggaraan, masih sangat kental dilakukan oleh pemerintah, yang juga menyebabkan pelayanan publik menjadi tidak efisien. Kondisi ini menyebabkan pelayanan administrasi kependudukan belum terlaksana secara optimal termasuk di dalamnya adalah belum berkualitasnya pelayanan pembuatan KTP.

Aspek Sumber Daya Keuangan

Faktor sumber daya keuangan sangat berpengaruh secara *signifikan* terhadap kualitas pelayanan. Keterbatasan keuangan berpengaruh pada penyediaan sarana dan parasarana untuk menunjang pelayanan. Keterbatasan gedung dan alat-alat penunjang di Kabupaten Minahasa Selatan masih sangat terbatas, hal itu diakibatkan karena anggaran yang disediakan untuk itu sangat minim.

Kenyataan yang terjadi tidak seperti ketentuan prosedur yang dicantumkan di atas. Masyarakat masih sering mengeluhkan biaya pengurusan yang melebihi ketentuan, disisi lain waktu yang ditentukan tidak sesuai ketentuan, kecuali ada biaya tambahan. Disatu sisi juga masyarakat sulit memperoleh akses informasi mengenai prosedur-prosedur tersebut. Salah satu penyebab adalah lemahnya akses masyarakat terutama masyarakat di pedesaan mendapatkan informasi baik di media cetak maupun informasi-informasi lainnya. Pada sisi lainnya, keterbatasan pegawai dinas dalam melakukan sosialisasi dan informasi kepada masyarakat. Kemudian pembiayaan dan waktu pengurusan, kerap tidak sesuai ketentuan. Masyarakat yang tidak mau dipusingkan dengan kerumitan pengurusan, biasanya mengeluarkan uang lebih dari yang ditentukan.

PENUTUP

Kualitas pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Minahasa Selatan, dengan adanya regulasi yang mengatur, bahkan untuk pelayanan administrasi yang merupakan hal mendasar dalam kependudukan, pada kenyataannya belum berjalan optimal. Pada dasarnya, persoalan ini disebabkan karena profesionalisme pegawai yang masih sangat terbatas berdampak pada belum optimalnya penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas. Keterbatasan ini menyebabkan pelayanan mejadi sulit, berbiaya mahal, serta prosedurya yang berbelit-belit. Terbatasnya sosialisasi kebijakan

juga menyebabkan kurangnya pemahaman dan dukungan masyarakat terhadap kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Selatan No. 27/2006 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta Retribusi Atasnya di Kabupaten Minahasa Selatan.

Perlu komitmen pemerintah daerah dalam kebijakan anggaran untuk penataan administrasi kependudukan. Anggaran tersebut untuk memperbaiki fasilitas, sarana dan prasarana seperti ruangan yang memadai, logistik yang cukup serta kegiatan-kegiatan non-fisik dalam menunjang implementasi kebijakan seperti, dana tambahan tunjangan, pendidikan dan latihan serta sosialisasi kebijakan. Di samping itu, perlu pula penataan organisasi secara maksimal terutama adanya dukungan pegawai yang profesional. Profesionalisme pegawai sangat ditentukan oleh rekrutmen yang baik serta penempatan yang tepat sesuai dengan kapasitas pegawai. Pemerintah Daerah perlu membuat Tim Kompetensi Pegawai Daerah dibawah koordinasi Sekretaris Daerah Kabupaten Minahasa Selatan. Tim ini bertugas menilai dan menguji kompetensi pegawai agar cocok dengan jabatannya dan tepat dalam penempatannya. Salah satu faktor ketidakpuasan pegawai adalah ketidakcocokan antara kompetensi yang dimiliki dengan tempat atau bidang pekerjaan. Salah satu faktor yang menyebabkan belum optimalnya kualitas pelayanan adalah lemahnya peran masyarakat dalam implementasi kebijakan administrasi kependudukan. Diperlukan pedoman dan tatacara mengenai prosedur keikutsertaan masyarakat dalam setiap tahapan kebijakan. Ketentuan keterlibatan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah yang diatur dalam UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah perlu tuangkan dalam tata-tertib DPRD Kabupaten Minahasa Selatan dan ditindaklanjuti dalam pembentukan peraturan daerah mengenai prosedur dan mekanisme keikutsertaan masyarakat dalam setiap tahapan kebijakan.

Ukuran keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima pelayanan. Kepuasan penerima pelayanan dicapai apabila penerima pelayanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan. Oleh karena itu, Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Minahasa Selatan perlu mengadakan survei indeks kepuasan masyarakat secara reguler. Untuk mendukung itu perlu pembuatan Peraturan Daerah yang mengatur secara teknis Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Serta menindaklanjuti UU No. 25/2010 tentang Pelayanan Publik.

REFERENSI

- Badan Pusat Statistik Kabupaten Minahasa Selatan. 2008. *Minahasa Selatan Dalam Angka*.
- Edward, G.C. 1980. *Implementating Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- Mazmanian, D., & Sabatier, P.A. 1981. *Effective Policy Implementation*. Toronto: Lexington Mass DC, Heath.
- Nugroho, Riant D. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT Gramedia.
- Sabatier, Paul A., & Mazmanian, Daniel A. 1987. *Implementation and Public Policy*. California: Scott Foresman and Company, University of California, Al Davis.
- Saefullah, A. Djadja. 1999. "Konsep dan Metode Pelayanan Umum yang Baik", dalam *Jurnal Publik Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 1, No. 1 (1999).
- _____. 2008. *Peran Aktivis Dalam Birokrasi yang Akan Datang*. Bandung: Unpad
- Van Meter, D.S., & Van Horn C.E. 1975. "The Policy Implementation Process a Conceptual Frame Work", dalam *Administration and Society*, Vol. 6, No. 4 (1975).
- Vining, A.R., & Weimer, D.L. 1999. "Inefficiency in Public Organizations", dalam *International Public Management Journal*, 2(1).
- Widodo, Joko. 2011. *Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing.

Dokumen/Peraturan

- Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Selatan Nomor 27 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta Retribusi Atasnya di Kabupaten Minahasa Selatan.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang Nomor. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.