

IMPLEMENTASI KARTU TANDA PENDUDUK ELEKTROIK (KTP-el) DI KANTOR KECAMATAN SAWAHAN KOTA SURABAYA

Anis Dwi Wijayanti

S1 Ilmu Administrasi Negara, FIS, UNESA (Anisdwijay221@gmail.com)

Indah Prabawati, S.Sos., M.Si.

Abstrak

Penerbitan KTP Elektronik tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penerbitan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional. Tujuan pelaksanaan KTP Elektronik ialah meminimalisir anggaran yang dikeluarkan oleh negara untuk melakukan pencetakan KTP Non Elektronik setiap 5 tahun, dan mencegah munculnya KTP ganda atau palsu. Pelaksanaan KTP Elektronik di Kecamatan Sawahan masih terdapat ±30.200 jiwa warga yang belum melakukan perekaman KTP Elektronik. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan Implementasi Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) di Kantor Kecamatan Sawahan Kota Surabaya.

Jenis penelitian yang digunakan ialah deskriptif, dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Subjek penelitian terdiri dari Kepala Seksi Fasilitas Kependudukan, Kepala Administrasi Database, Kasie Tata Pemerintahan, Bagian Teknis dan perwakilan dari warga Kecamatan Sawahan. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan 3 macam, meliputi observasi, wawancara, dan dokumentasi. Analisis data dilakukan dengan cara pengumpulan data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan pelaksanaan KTP Elektronik di Kantor Kecamatan Sawahan, dapat dilihat dari 4 variabel model analisis George C. Edward III, meliputi 1) Komunikasi dalam penyampaian informasi kebijakan KTP Elektronik disampaikan melalui media cetak, media elektronik dan penyebaran undangan. Dimensi kejelasan kebijakan KTP Elektronik terkait dengan tujuan dan fungsi *chip* yang belum dirasakan manfaatnya oleh warga, selanjutnya konsistensi Kecamatan Sawahan dalam melaksanakan KTP Elektronik yang masih lemah. 2) Sumberdaya manusia dan anggaran sudah memadai, tetapi masih ada kekurangan untuk alat pencetakan KTP Elektronik, dengan catatan masih proses pelelangan barang. Berikutnya, sumberdaya informasi dan kewenangan pada Permendagri No. 9 Tahun 2011 pasal 7 belum terlaksana. 3) Disposisi mengenai sikap pegawai sudah mencukupi, tetapi masih terdapat kekurangan terhadap komitmen Kecamatan Sawahan dalam melaksanakan perekaman KTP Elektronik yang masih lemah. 4) Struktur birokrasi dalam pengiriman data sedikit rumit, kemudian mengenai pembagian wewenang sudah sesuai kemampuan pegawai.

Jadi dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan KTP Elektronik di Kantor Kecamatan Sawahan masih terdapat beberapa kendala, maka saran peneliti adalah 1) perlu adanya sosialisasi dari Kementerian Dalam Negeri kepada aktor pelaksana kebijakan terkait tujuan dan fungsi *chip* KTP Elektronik. 2) perlu segera penambahan alat pencetakan KTP Elektronik, dengan catatan masih proses pelelangan barang. 3) perlu adanya ketegasan dari pihak Kecamatan Sawahan untuk menolak warga yang melakukan perpanjangan KTP Non Elektronik sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan.

Kata Kunci : Implementasi, Kartu Tanda Penduduk Elektronik.

UNESA
Universitas Negeri Surabaya

IMPLEMENTASI KARTU TANDA PENDUDUK ELEKTROIK (KTP-el) DI KANTOR KECAMATAN SAWAHAN KOTA SURABAYA

Anis Dwi Wijayanti

S1 Public Administration, FIS, UNESA (Anisdwijay221@gmail.com)

Indah Prabawati, S.Sos., M.Si.

Abstrak

Electronic ID card is listed in the Regulation of the Minister of Home Affairs No. 9 of 2011 on Guidelines for Issuance of National Identity Card-Based Identity Number Nationwide. The objective is to minimize the implementation of Electronic Identity Card issued by the state budget for printing ID cards Non Electronic every 5 years, and prevent the emergence of multiple or false identity cards. Implementation of Electronic Identity Card in Sawahan there are ±30,200 soul residents who have not done recording Electronic Identity Card. This study aimed to describe the implementation of Electronic Identity Card (KTP-el) in the Office Sawahan Surabaya.

This type of research is descriptive, using a qualitative approach. Subjects consisted of Population Facilities Section Chief, Head of Database Administration, Section Head of Governance, Technical Section and representatives of citizens Sawahan. Data was collected using three kinds, including observation, interviews, and dokumentasi. Data was collected using three kinds, including collection, data presentation, and conclusion.

The results showed the implementation of Electronic Identity Card Office Sawahan, can be seen from the 4 variable analysis model George C. Edward III, include 1) Communication in the delivery of Electronic Identity Card policy information delivered through print, electronic media and sosialisasi. Dimension clarity related policies Electronic Identity Card with the purpose and function of chips that have not been felt by the citizens, Sawahan further consistency in implementing Electronic Identity Card is still weak. 2) Human resources and the budget is adequate, but there is still a shortage of Electronic ID card printing apparatus, the record is still the auctions. Next, information resources and authority to Regulation No. 9 In 2011, Article 7 has not been done. 3) Disposition of employee attitudes are sufficient, but there is still a shortage of the komitmen Sawahan in implementing the Electronic ID card recording is still weak. 4) The bureaucratic structure in the data transmission bit complicated, then on the division of authority is appropriate employee capabilities.

So it can be concluded that the implementation of the Electronic Identity Card Office Sawahan there are still some obstacles, then the advice of researchers are 1) the need for socialization of the Ministry of the Interior to the actor implementing policies related to the purpose and function of the Electronic ID card chip. 2) need immediate addition of Electronic ID card printing apparatus, the record is still the auctions. 3) the need for firmness of the Sawahan to reject people who do extension Non Electronic Identity Card in accordance with the requirements set.

Keywords: Implementation, Electronic Identity Card.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan sistem teknologi yang semakin meningkat memunculkan berbagai tuntutan dari masyarakat terhadap pemerintah agar selalu melakukan perbaikan dalam setiap pelayanan publik. Pelayanan publik dalam hal pemenuhan hak-hak administrasi yang disediakan oleh pemerintah dalam bentuk administrasi kependudukan, seperti pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan data dan informasi kependudukan. Selain itu, fungsi dari pengadministrasian penduduk dapat memberikan perlindungan terhadap dokumen penduduk tanpa adanya perlakuan diskriminatif.

Adapun KTP di Indonesia mengalami perubahan sebanyak dua kali sebelum terbentuknya Kartu Tanda Penduduk berbasis Elektronik (KTP-el). Pada awal

terbentuknya KTP, peraturan yang digunakan sebagai pedoman pengadministrasian penduduk menggunakan peraturan peninggalan Pemerintah kolonial Hindia Belanda (*Staatsblad*) dan setingkat Peraturan. Kondisi tersebut menjadi peluang bagi pihak lain untuk membuat dokumen kependudukan, termasuk KTP dengan identitas penduduk yang tidak benar yaitu KTP palsu atau ganda.

Menteri Dalam Negeri memutuskan untuk mengajukan tiga usulan program strategis nasional, meliputi Pemutakhiran Data Penduduk, Penerbitan Nomor Induk Kependudukan, dan Penerapan KTP Elektronik. Ketiga program strategis yang diusulkan tersebut didukung penuh oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Pada tahap akhir, pemilihan dari ketiga program strategis, yang dianggap dapat menyelesaikan permasalahan sebelumnya ialah penerapan program KTP Elektronik

(www.dukcapil.kemendagri.go.id, diakses 20 November 2014). Penerapan KTP Elektronik ditargetkan akan diselesaikan dalam kurun waktu 3 tahun yaitu mulai tahun 2011 hingga 2013, guna menghentikan berbagai kerugian negara yang timbul disebabkan munculnya KTP ganda.

Berbagai kerugian yang dialami oleh negara dengan munculnya kasus KTP ganda, maka Pemerintah mulai melakukan perbaikan dalam sistem database kependudukan. Keputusan yang diambil oleh pemerintah adalah merubah KTP Nasional menjadi KTP Elektronik (KTP-el). Berdasarkan paparan tersebut, bentuk kebijakan KTP-el tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penerbitan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional. Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2011 menyebutkan bahwa KTP-el merupakan Kartu Tanda Penduduk yang dilengkapi dengan sistem *chip* sebagai suatu identitas resmi penduduk guna bukti jati diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana. Berikut ini karakteristik KTP Elektronik (KTP-el) diantaranya:

1. Bahan yang terbuat dari PVC/PC.
2. Bentuk pengawasan dan verifikasi pengesahan dari tingkat terendah RT/RW serta otentifikasi dengan pemindai sidik jari.
3. Data yang tercantum pada KTP-el memuat seluruh data yang sebelumnya tercantum KTP Non Elektronik, namun terdapat data tambahan yaitu sidik jari, iris mata, tanda tangan, elemen data lainnya yang merupakan aib seseorang (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2011).
4. Menyimpan data biometrik sebagai pemberian *Single Identify Number* (SIN). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2011 menyebutkan NIK menjadi nomor identitas tunggal untuk semua urusan pelayanan publik, selanjutnya bagi penduduk yang agamanya belum diakui atau bagi penghayat kepercayaan maka tidak diisi namun tetap mendapatkan pelayanan yang sama dan dicatat dalam database. Setiap data yang tercantum dalam KTP-el tersimpan dalam *chip* yang memuat rekaman data perseorangan.
5. Penerbitan KTP Elektronik terdapat tiga macam yaitu penerbitan KTP Elektronik secara massal, penerbitan KTP Elektronik secara reguler, dan penerbitan KTP Elektronik bagi penduduk tidak mampu datang atau melapor ke tempat pelayanan KTP Elektronik (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 pasal 2 ayat (2) Tahun 2011).

Keunggulan yang diharapkan oleh Kemendagri dalam penerapan KTP-el guna mencegah terjadinya kerugian anggaran negara serta KTP palsu. Keunggulan KTP Elektronik terdapat *chip* yang dapat menyimpan database penduduk sehingga bentuk pemalsuan database akan sulit

dilakukan. Pernyataan tersebut didukung dengan artikel dibawah ini:

“Pakar TI Universitas Indonesia Ruby Alamsyah menjelaskan ada pihak yang bisa memproduksi blangko dan teknologi KTP-el yang sama dengan digunakan oleh Kemendagri, sehingga bentuk pemalsuannya pada blangko dan teknologi namun, database tidak dapat dipalsukan (<http://dispendukcapil.surabaya.go.id/berita>, Sumber : Jawa Pos).”

Berdasarkan paparan yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya, maka Implementasi Kartu Tanda Penduduk Elektronik mengalami kendala pada server data yang belum terjaga kerahasiannya. Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penerbitan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional yang diturunkan dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2014 pasal 87 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa data pribadi penduduk harus dijaga kebenarannya dan dilindungi kerahasiannya oleh instansi pelaksana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan. Implementasi KTP Elektronik di Kota Surabaya telah berjalan semenjak tahun 2011 dengan keseluruhan hasil rekapitulasi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya mencatat jumlah penduduk di Kota Surabaya sebanyak 2.825.804 Jiwa.

Awal sebelum penerapan KTP Elektronik diimplementasikan oleh Pemerintah Indonesia, menurut pemaparan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya, Bapak Suharto Wardoyo mengatakan bahwa telah diketahui ada sekitar 400 ribu pemilik KTP ganda di Surabaya. Pihak-pihak yang membuat KTP ganda dengan tujuan untuk melakukan kecurangan, selain itu Kota Surabaya juga menjadi sasaran mobilitas penduduk. Daerah-daerah di Surabaya yang menjadi sasaran utama mobilitas penduduk ialah Kecamatan Sawahan, Krembangan, Rungkut dan Wonokromo. Pada Kecamatan Sawahan yang menjadi orientasinya adalah industri sedang (www.dispendukcapil.surabaya.go.id/media, diakses 20 November 2014). Adapun Kelurahan Putat Jaya merupakan salah satu kelurahan di Kecamatan Sawahan yang mayoritas banyak terdapat penduduk pendatang yang bekerja sebagai PSK, walaupun telah ditutup oleh Walikota Surabaya Tri Rismaharini dan Gubernur Jatim Soekarwo.

Jumlah warga di Kelurahan Putat Jaya terbanyak dibandingkan dengan jumlah warga di kelurahan lainnya yang termasuk wilayah Kecamatan Sawahan. Data kependudukan Kecamatan Sawahan yang diperoleh pada tanggal 3 November 2014, berdasarkan Jenis Kelamin per Tanggal 21 Mei 2014 yaitu:

Tabel 1.1 Jumlah Penduduk Kecamatan Sawahan Kota Surabaya Periode Bulan Mei Tahun 2014.

Kelurahan	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
Petemon	18.462	18.810	37.272
Sawahan	9.809	9.815	19.624
Banyu Urip	20.108	19.915	40.023
Putat Jaya	22.751	22.454	45.205
Kupang Krajan	12.340	12.648	24.988
Pakis	18.308	18.265	36.573
Jumlah	101.778	101.907	203.685

Sumber Data: Kecamatan Sawahan pada tanggal 3 November 2014.

Tabel 1.1 berisikan jumlah penduduk di Kecamatan Sawahan sebanyak 203.685 jiwa, sedangkan jumlah penduduk di Kecamatan Sawahan yang wajib melakukan perekaman data KTP-el sebanyak ± 150.439 jiwa. Hasil dokumentasi dari Kecamatan Sawahan, jumlah penduduk yang telah melakukan perekaman data KTP-el sebanyak 120.239 jiwa, sedangkan jumlah penduduk yang belum melakukan perekaman KTP-el sebanyak ± 30.200 jiwa atau sebesar 20% dari seluruh jumlah penduduk yang wajib memiliki KTP-el. Berdasarkan hasil rekapitulasi per 20 Mei 2013 yang dipublikasikan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya, jumlah penduduk di Kecamatan Sawahan yang mengalami kesalahan penginputan data sebanyak 253 KTP Elektronik (www.dispendukcapil.surabaya.go.id, diakses pada 5 Januari 2015).

Pada tahap pelaksanaannya setiap bulannya pihak kecamatan wajib memberikan laporan mengenai data penduduk yang telah melakukan perekaman dengan adanya bentuk pelaporan yang diterima, maka pihak kecamatan dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya dapat melakukan pengawasan tentang pelaksanaan keberhasilan yang telah dilakukan oleh seluruh kecamatan di Surabaya.

Hal senada dipaparkan oleh Bapak Muslich Hariadi selaku Camat Sawahan menyatakan bahwa:

“Bentuk pelaksanaan KTP Elektronik di Kecamatan Sawahan pada awalnya diterapkan di Kelurahan yang dibawah oleh Kecamatan Sawahan. Pelaksanaan KTP Elektronik di enam Kelurahan tersebut berjalan selama satu bulan, di setiap kelurahan terdapat tiga pegawai yang memberikan pelayanan bagi warga akan melakukan perekaman data KTP Elektronik” (Kutipan wawancara pada tanggal 30 Oktober 2014).

Berdasarkan kutipan wawancara diatas, maka dapat dideskripsikan bahwa pada tahap awal pelaksanaan KTP Elektronik dilakukan di kantor kelurahan. Bentuk pelaksanaan KTP Elektronik di kantor kelurahan berlangsung selama satu bulan kemudian dialihkan ke

Kantor Kecamatan Sawahan, sehingga bagi warga yang belum melakukan perekaman data KTP Elektronik diwajibkan untuk melakukan perekaman KTP-el di Kantor Kecamatan Sawahan.

Pada tahap pelaksanaan KTP Elektronik secara massal telah berakhir, dilanjutkan dengan penerbitan KTP Elektronik secara reguler yang dilaksanakan di Kantor Kecamatan Sawahan. Adapun hasil observasi menunjukkan adanya beberapa warga Kecamatan Sawahan yang masih melakukan KTP Non Elektronik, selain itu terlihat terdapat pegawai yang memberikan pelayanan terkait KTP Non Elektronik.

Dari uraian yang telah dipaparkan, peneliti ingin mengambil suatu dimensi yang spesifik mengenai Implementasi Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) di Kantor Kecamatan Sawahan Kota Surabaya. Penelitian ini dianalisis dengan menggunakan model implementasi kebijakan menurut George C. Edward III terdapat empat variabel implementasi kebijakan publik, meliputi komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi yang akan menjadi fokus dari penelitian ini. Sehubungan dengan pemaparan sebelumnya, maka penelitian ini berjudul **“IMPLEMENTASI KARTU TANDA PENDUDUK BERBASIS ELEKTRONIK (KTP-el) DI KANTOR KECAMATAN SAWAHAN KOTA SURABAYA”**.

B. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan pemaparan latar belakang diatas dan penentuan rumusan masalah dalam penelitian ini, maka tujuan penelitian ini untuk mendeskripsikan Implementasi Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) di Kantor Kecamatan Sawahan Kota Surabaya.

C. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil dari penelitian tentang Implementasi Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) di Kantor Kecamatan Sawahan Kota Surabaya berkontribusi dalam pengembangan Ilmu Administrasi Negara, khususnya tentang teori implementasi kebijakan publik.

2. Manfaat Praktis

a) Bagi Kecamatan Sawahan Kota Surabaya

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi penambahan ilmu tentang implementasi kebijakan publik, sehingga dapat melakukan perbaikan untuk pelaksanaan selanjutnya dan mempertahankan konsep kebijakan publik yang sudah baik.

b) Bagi Unesa.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan tambahan referensi dalam menambah kajian teori, khususnya dalam kajian Implementasi Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el).

c) Bagi Mahasiswa.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan mahasiswa, khususnya di bidang Ilmu Administrasi Negara tentang Implementasi Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el). Selanjutnya, bagi yang berminat untuk melakukan penelitian lanjutan, maka hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan perbandingan bagi peneliti lainnya.

II. KAJIAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Definisi Kebijakan Publik

Studi kepustakaan terdapat beberapa pakar yang memaparkan pendapatnya mengenai kebijakan publik. Menurut James E. Anderson (dalam Subarsono, 2008:2) Kebijakan publik merupakan suatu penetapan kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan atau aparat pemerintah, sedangkan Dunn (2000:132) mendefinisikan secara lebih detail mengenai kebijakan publik (*public policy*) ialah suatu pola ketergantungan secara kompleks dalam pilihan-pilihan kolektif, termasuk suatu keputusan untuk tidak bertindak yang ditentukan oleh Badan atau Kantor Pemerintah, namun terbentuk kebijakan publik juga dapat dilatarbelakangi oleh para aktor dan faktor diluar pemerintah.

Definisi lebih kompleks dinyatakan oleh Suaedi dan Wardiyanto (2010:138) menyatakan kebijakan publik ialah suatu rangkaian tindakan yang berupa pilihan antara melakukan dan tidak melakukan sesuatu guna mencapai tujuan negara, yang menjadi salah satu kepentingan publik dengan memperhatikan input yang tersedia, atas dasar usulan seseorang atau kelompok didalam pemerintah maupun luar pemerintah.

Berdasarkan definisi-definisi diatas maka dapat disimpulkan beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik. Agustino (2012:8) mendefinisikan lima karakteristik utama dalam kebijakan publik terdiri atas:

- a) Kebijakan publik yang terfokuskan pada tindakan mempunyai maksud dan tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah.
- b) Pada dasarnya kebijakan publik mengandung pola kegiatan yang

dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah.

- c) Kebijakan publik merupakan sesuatu yang diatur oleh pemerintah dalam menanggulangi inflasi, menawarkan perumahan rakyat dan lain-lain.
- d) Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif.
- e) Kebijakan publik bersifat positif sebab berpedoman pada hukum dan sebagai salah satu tindakan yang bersifat memerintah.

Untuk memahami berbagai definisi kebijakan publik terdapat lima konsep utama yang dikemukakan oleh Suharto (2005:44) sebagai berikut:

- a) Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politisi dan finansial untuk melakukannya.
- b) Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya dalam merespon permasalahan atau kebutuhan kongrit yang berkembang di masyarakat.
- c) Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
- d) Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.
- e) Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-

langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau tujuan yang belum dirumuskan.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan kebijakan publik yakni suatu bentuk penetapan kebijakan yang dalam tahap perumusannya dilakukan oleh instansi pelaksana, namun perumusan kebijakan tersebut disesuaikan oleh kebutuhan masyarakat dan lingkungan sekitar sehingga akan dapat menghasilkan suatu dampak positif maupun negatif. Disisi lain, ketika bentuk kebijakan publik tersebut tidak sesuai dengan keinginan masyarakat, maka secara otomatis kebijakan publik tersebut mengatur paksa masyarakat untuk mengikutinya sesuai dengan pilihan tindakan pemerintah guna mencapai tujuan negara. Pada saat kebijakan tersebut diimplementasikan dengan hasil yang tidak sesuai dengan rencana, maka akan dapat memunculkan permasalahan sosial dari pihak masyarakat.

Penelitian ini mengambil salah satu kebijakan publik yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah yakni KTP-el atau Kartu Tanda Penduduk Elektronik. Pelaksanaan KTP Elektronik telah berjalan semenjak tahun 2011 dengan berpedoman Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penerbitan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan Implementasi Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) di Kantor Kecamatan Sawahan Kota Surabaya.

2. Bentuk Kebijakan Publik

Rentetan bentuk kebijakan publik dapat dikatakan sangat banyak yang berasal dari berbagai sumber, namun secara sederhana Nugroho (2011:104) mengelompokkan kebijakan publik menjadi tiga jenis menjadi:

- a) Kebijakan publik yang bersifat makro (umum) adalah kebijakan publik yang mendasar dari Peraturan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden Dan Peraturan Daerah.
- b) Kebijakan publik yang bersifat meso (menengah) adalah kebijakan publik yang mendasar dari Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota.
- c) Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah suatu kebijakan yang mengatur kebijakan diatasnya, sehingga bentuk kebijakannya berupa peraturan yang dikeluarkan oleh aparat pemerintah dibawah menteri, gubernur, bupati dan walikota.

Ketiga bentuk kebijakan yang telah dipaparkan diatas, maka penelitian tentang Implementasi Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) di Kantor Kecamatan Sawahan termasuk dalam kategori kebijakan publik yang bersifat meso (menengah). Penelitian ini berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penerbitan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional.

B. Implementasi Kebijakan Publik

1. Definisi Implementasi Kebijakan Publik

Definisi implementasi kebijakan berdasarkan Kamus Weber dalam (Wahab, 2004:45) ialah suatu implementasi dirumuskan secara pendek, sebagaimana *to implement* (mengimplementasikan), dapat pula diartikan menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu hal (*to provide means for carrying out*), menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu (*to give practical effect to*). Hal yang berbeda dipaparkan oleh Agustino (2012:138) menyatakan studi implementasi merupakan suatu kajian tentang kebijakan yang terfokuskan pada proses pelaksanaan dari kebijakan tersebut. Hal ini dilengkapi dengan pemaparan dari Van Metter dan Van Horn dalam (Agustino, 2012:139) mendefinisikan implementasi kebijakan ialah:

"Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada terciptanya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan".

Faktor penentu keberhasilan dalam implementasi kebijakan, akan dapat ditentukan melalui proses pelaksanaan kebijakan tersebut dan pencapaian tujuan akhir (output). Hal ini juga diungkapkan oleh Merrile Grindle dalam Agustino (2012:138) mendefinisikan sebagai berikut:

"Pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya dengan mempertanyakan bentuk pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada *action* program dari individual *projects* dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai".

Selanjutnya Parson (2005:463) mendefinisikan bahwa implementasi mengulas tentang pendekatan yang berbeda-beda dalam menganalisis suatu kebijakan yang telah

dilaksanakan atau dipraktekan. Wahab (2014:125) berpendapat berbeda dalam bukunya Analisis Kebijakan yang memaparkan implementasi kebijakan merupakan suatu hal yang paling terpenting, namun sebagian masyarakat masih beranggapan bahwa suatu implementasi kebijakan akan berjalan dengan sendirinya. Fakta yang terjadi menunjukkan pada tahap awal suatu implementasi kebijakan telah melibatkan proses rasional dan emosional yang teramat kompleks. Implementasi kebijakan bukan hanya melibatkan mekanisme penjabaran politik kedalam suatu prosedur kebijakan, namun dapat memasuki ranah permasalahan konflik. Pengambilan keputusan, aktor yang terlibat, serta hasil yang akan dicapai.

Berdasarkan definisi yang telah dipaparkan oleh para ahli, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu pendekatan yang dikendalikan oleh pelaksana kebijakan dalam menyelesaikan permasalahan sosial, sehingga dengan pendekatan tersebut dapat menciptakan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan tersebut. Penelitian ini mengambil fokus Implementasi Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) di Kantor Kecamatan Sawahan Kota Surabaya, sebagaimana telah tercantum pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penerbitan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional.

2. Model Implementasi George C. Edward III

Penelitian ini menggunakan model implementasi yang dipaparkan oleh George C. Edwards III terdapat variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu komunikasi (*communication*), sumberdaya (*resources*), kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku (*dispositions*), dan struktur birokrasi (*heuristic structure*).

1. Komunikasi (*communication*)

Komunikasi dapat diartikan sebagai suatu proses dalam penyampaian informasi atau data dari komunikator terhadap komunikan. Subarsono (2005:90) menyatakan keberhasilan implementasi kebijakan yang terfokus pada hal-hal yang diketahui oleh aktor pelaksana kebijakan. Hal-hal yang harus diketahui tersebut ialah tujuan dan sasaran kebijakan yang harus diimplementasikan terhadap *target group* (kelompok sasaran), sehingga dapat

meminimalisir kegagalan implementasi. Secara umum, Edward (dalam Winarno, 2014:175) membahas tiga dimensi yang dapat mempengaruhi komunikasi yaitu dimensi cara penyampaian (*transmission*), dimensi konsistensi (*consistency*), dan dimensi kejelasan (*clarity*). Menurut Edward dalam Winarno (2014:175) mensyaratkan dalam aktor pelaksana harus memahami petunjuk-petunjuk dalam implementasi kebijakan. Jika petunjuk-petunjuk dalam pelaksanaan kebijakan tidak jelas, maka aktor pelaksana akan mengalami kebingungan terhadap pelaksanaan kebijakan. Selain itu, saat munculnya ketidakjelasan dalam pelaksanaan kebijakan maka aktor pelaksana akan menggunakan keputusan berdasarkan keputusan pribadi yang tidak sesuai dengan acuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Berikut ini dimensi yang dapat mempengaruhi komunikasi meliputi:

a) Dimensi *Transmission* (cara penyampaian)

Pada dimensi *transmission* menghendaki dalam penyampaian informasi agar tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan, namun juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang bersifat pasif maupun aktif dalam kebijakan tersebut (Widodo, 2006:97). Menurut Winarno (2014:176) adapun hambatan-hambatan dalam menstramisikan perintah implementasi. Pertama, pertentangan pendapat antara pendapat aktor pelaksana dengan pedoman kebijakan yang dikeluarkan, sehingga dapat menimbulkan distorsi terhadap komunikasi dalam implementasi kebijakan. Hal tersebut disebabkan aktor pelaksana menggunakan kelulusaannya dalam melaksanakan keputusan dan perintah-perintah umum. Kedua, informasi yang terlalu berlapis-lapis disebabkan rantai birokrat terlalu panjang. Struktur birokrasi merupakan bentuk struktur yang ketat dan cenderung sangat hirarkis, sehingga kondisi tersebut dapat mempengaruhi tingkat efektifitas komunikasi kebijakan yang dijalankan. Ketiga, penangkapan dari penyampaian informasi yang terhambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan suatu kebijakan, sehingga akan berakhir dengan para pelaksana yang menduga-duga kebijakan tersebut.

b) Dimensi *Clarity* (kejelasan)

Indikator kedua yang dapat mempengaruhi komunikasi dalam implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edward

dalam Winarno (2014:177) ialah dimensi kejelasan. Pada dimensi ini mensyaratkan kebijakan yang diimplementasikan oleh para pelaksana bukan hanya diketahui secara detail tentang pedoman kebijakan, namun juga mengenai kejelasan dari petunjuk teknis dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Pada dasarnya, dimensi ini menghendaki agar kebijakan yang telah ditransmisikan kepada aktor implementor, *target grup* (kelompok sasaran), dan pihak lain yang berperan pasif maupun aktif dalam implementasi kebijakan telah mengetahui dengan jelas isi dari kebijakan tersebut, sehingga pihak-pihak yang terlibat dapat melaksanakan kebijakan sesuai dengan maksud dan tujuan yang telah ditentukan. Edward dalam Winarno (2014:177) mendeskripsikan terdapat enam faktor yang dapat mempengaruhi ketidakjelasan dalam komunikasi kebijakan yaitu kompleksitas kebijakan publik, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan dan sifat pembentuk kebijakan pengadilan.

c) Dimensi *Consistency* (konsistensi)

Indikator selanjutnya yang mempengaruhi komunikasi kebijakan ialah dimensi konsistensi. Winarno (2014:177) menegaskan jika para pelaksana menginginkan implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif, maka perlu adanya suatu konsistensi dan kejelasan dalam menyampaikan perintah-perintah. Perintah-perintah yang disampaikan terhadap pelaksana kebijakan harus mempunyai unsur kejelasan, apabila perintah tersebut bertentangan dengan yang seharusnya, maka perintah tersebut akan dapat mempersulit para pelaksana dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Sebaliknya, jika perintah implementasi kebijakan tidak konsisten, maka menyebabkan kebingungan bagi para pelaksana di lapangan sebab perintah yang diinformasikan berubah-ubah.

2. Sumberdaya (*Resources*)

Pada variabel sumberdaya yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan perintah-perintah yang diinformasikan terhadap aktor pelaksana kebijakan, harus disampaikan secara cermat, konsistensi, dan kejelasan. Hal tersebut tidak

akan dapat berjalan dengan efektif apabila adanya kekurangan sumberdaya dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Variabel kedua yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan menurut George C. Edward III ialah sumberdaya. Indikator-indikator yang terdapat dalam sumberdaya terdiri dari:

a) Sumberdaya Manusia (*Staff*)

Agustino (2012:151) menyebutkan sumberdaya yang utama dalam implementasi kebijakan ialah sumberdaya manusia (*staff*). Pada implementasi kebijakan terjadinya suatu kegagalan sering disebabkan jumlah *staff* yang kurang memadai ataupun tidak berkompeten dalam bidang yang dikendalikannya. Bentuk penambahan *staff* yang dilakukan oleh suatu organisasi, harus diimbangi dengan kompetensi yang berkualitas sesuai dengan bidang yang dibutuhkan. Hal tersebut guna menunjang keberhasilan dalam implementasi kebijakan dalam mencapai tujuan. Pada hakekatnya, hal-hal yang harus dimiliki oleh sumberdaya manusia (*staff*) yakni:

- 1) Perlu adanya keterampilan yang berkompeten dalam menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi yang telah menjadi tanggungjawab *staff*.
- 2) *Staff* harus mengetahui hal-hal yang harus dilakukan dalam menyelesaikan permasalahan sosial, dan mengetahui aturan-aturan yang telah ditetapkan sehingga dapat menjaga kepatuhan selama bekerja.
- 3) Adanya wewenang yang kuat dalam melaksanakan kebijakan, agar masyarakat dapat menerima implementasi kebijakan yang dilakukan oleh *staff*.

b) Sumberdaya Informasi

Informasi juga menjadi salah satu faktor terpenting dalam sumberdaya, sebab dengan adanya informasi dapat menyadarkan pihak pelaksana kebijakan agar mau melaksanakan, mematuhi tugas dan kewajibannya sebagai aktor implementor. Informasi dalam implementasi kebijakan terdapat dua bentuk seperti yang dipaparkan oleh Agustino (2012:151) yakni Pertama, informasi yang berhubungan dengan suatu cara dalam melaksanakan kebijakan, dalam arti aktor pelaksana harus memahami aktivitas yang harus dilakukan saat mendapatkan perintah untuk

melaksanakan kebijakan tersebut. Kedua, informasi mengenai implementor yang harus mengetahui orang lain yang terlibat dalam implementasi kebijakan telah melaksanakan sesuai dengan aturan hukum atau tidak.

c) Sumberdaya Wewenang

Agustino (2012:152) memaparkan kewenangan merupakan suatu legitimasi bagi aktor pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika kewenangan yang dimiliki oleh aktor pelaksana kebijakan tersebut nihil, maka secara otomatis kekuatan aktor implementasi tidak terlegitimasi dimata publik dan dapat berdampak kegagalan dalam implementasi kebijakan. Wewenang dalam suatu organisasi berbeda-beda dari suatu program ke program lainnya, misalnya kewenangan dalam mengeluarkan surat panggilan untuk datang ke pengadilan, mengajukan masalah-masalah ke pengadilan, mengeluarkan perintah kepada para pejabat lain, menarik dana dari suatu program, menyediakan dana untuk suatu kegiatan, merekrutmen *staff* baru sesuai dengan kebutuhan dan keterampilan yang diperlukan, menyediakan fasilitas teknis, membeli barang-barang yang dibutuhkan.

d) Sumberdaya Fasilitas

Fasilitas juga sebagai salah satu faktor penting dalam pelaksanaan kebijakan. Ketika implementasi kebijakan telah dilakukan oleh *staff* yang berkompeten dan memadai dengan disertai dukungan wewenang yang telah sesuai dilakukan oleh *staff* sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya. Hal tersebut tidak dapat berjalan efektif, saat fasilitas fisik tidak mendukung berjalannya proses implementasi kebijakan. Fasilitas fisik tersebut dapat berupa, bangunan kantor yang tidak dilengkapi dengan perlengkapan alat-alat atau barang elektronik yang dibutuhkan.

Berdasarkan pemaparan mengenai sumberdaya diatas, maka dapat disimpulkan bahwa sumberdaya merupakan salah satu faktor penting dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Hal tersebut dapat dibuktikan ketika tanpa adanya sumberdaya yang memadai, maka kebijakan yang telah dirumuskan atau diputuskan diatas kertas tidak akan dapat berjalan sesuai dengan rencana, serta hanya akan menjadi suatu perencanaan saja tanpa terciptanya implementasi kebijakan secara efektif.

3. Disposisi (*Dispositions or attitude*)

Disposisi merupakan variabel ketiga yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Saat pelaksanaan kebijakan ingin menjadi efektif, maka para pelaksana harus mengetahui hal-hal yang dilakukan dan memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Disposisi dapat diartikan sebagai suatu karakteristik yang dimiliki oleh implementor meliputi komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Ketika aktor implementor mempunyai disposisi yang baik, maka dalam melaksanakan kebijakan akan berjalan dengan baik. Sebaliknya, ketika aktor implementor memiliki sikap yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka pelaksanaan kebijakan tidak akan dapat berjalan dengan efektif (Widyaningrum, 2012:21). Menurut pemaparan Edward III dalam Agustino (2012:152), variabel disposisi terdapat dua hal penting, meliputi:

a) Pengangkatan birokrat, dalam implementasi kebijakan sering munculnya hambatan-hambatan yang disebabkan oleh pegawai yang terlibat tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat tinggi. Hal tersebut dimungkinkan perlu adanya peraturan dalam seleksi ketat saat rekrutmen pegawai guna memperoleh pegawai yang berkompeten di bidang yang dibutuhkan.

b) Insentif, salah satu teknik yang perlu dilakukan dalam suatu organisasi untuk memotivasi pegawainya ialah memberikan insentif. Pada umumnya pegawai yang bertindak sendiri akan menjadi termotivasi dan mematuhi peraturan organisasi, ketika diberikan insentif dari hasil kerja yang dicapainya.

4. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic structure*)

Edward III dalam Indiahono (2009:32) mengkategorikan struktur birokrasi terdapat dua aspek yang penting ialah mekanisme dan struktur organisasi. Mekanisme implementasi program yang telah ditetapkan melalui SOP (*Standar Operating Procedure*) tercantum dalam *guideline* program atau kebijakan. Pada hakekatnya dengan adanya kerangka yang jelas dalam sistematika pekerjaan, maka akan dapat mempermudah pelaksana kebijakan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Selanjutnya, struktur organisasi yang berarti rantai birokrasi tidak terlalu panjang sehingga dapat menghindari terjadinya kerumitan bagi masyarakat dalam melakukan kepentingan di organisasi tersebut. Selain itu, organisasi pelaksana harus menjamin adanya pengambilan

keputusan secara tepat dalam menyelesaikan permasalahan sosial guna menciptakan struktur birokrasi yang fleksibel dan keluar dari predikat kaku atau terlalu hirarkhis dan birokratis.

III. METODE PENELITIAN

Pada Penelitian ini merupakan jenis penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Adapun fokus penelitian ini menggunakan model implementasi George C. Edward III dalam menganalisis hasil penelitian, yang terdapat empat variabel yaitu: Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi. Pada variabel Komunikasi terdapat tiga indikator diantaranya dimensi *transmission* atau bentuk penyampaian informasi terkait penyampaian informasi pelaksanaan KTP Elektronik, Dimensi *clarity* atau kejelasan informasi terkait dengan Kejelasan Kartu Tanda Penduduk Elektronik yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan, dan Dimensi *consistency* terkait dengan konsistensi informasi kebijakan pelaksanaan Kartu Tanda Penduduk Elektronik di Kantor Kecamatan Sawahan.

Variabel kedua pada Sumberdaya, terdapat empat indikator meliputi sumberdaya manusia, sumberdaya anggaran, sumberdaya fasilitas, dan sumberdaya kewenangan dan informasi. Variabel ketiga yaitu Disposisi yang terdapat tiga indikator yaitu pemberian insentif, komitmen dan kemampuan aktor pelaksana KTP Elektronik. Variabel yang terakhir yaitu Struktur Birokrasi yang terdapat dua indikator yaitu SOP (*Standart Operasional Procedure*) dan Fragmentasi (pembagian tugas).

Lokasi penelitian yang diambil oleh peneliti ialah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya dan Kantor Kecamatan Sawahan Kota Surabaya. Bentuk penelitian ini menggunakan teknik sampling *snowball sampling*, yang berarti peneliti akan mengambil data dilapangan kembali apabila data penelitian masih mengalami kekurangan data. Sumber data yang terdapat dalam penelitian ini terdapat dua sumber diantaranya sumber data primer yang diperoleh dari hasil observasi dan wawancara, dan sumber data sekunder yang berasal dari studi pustaka, jurnal-jurnal online, skripsi, dan *website* resmi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya.

Teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti ialah menggunakan tiga teknik yaitu observasi, wawancara, dan sokumentasi. Hasil analisis data pada penelitian ini menggunakan bentuk analisis data yang dipaparkan oleh Miles dan Huberman (dalam Sugiyono, 2011:247) meliputi tahap pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. HASIL PENELITIAN

1. Gambaran Umum Kecamatan Sawahan

Kecamatan Sawahan Kota Surabaya merupakan salah satu wilayah geografis di Kota Surabaya bagian selatan dengan ketinggian

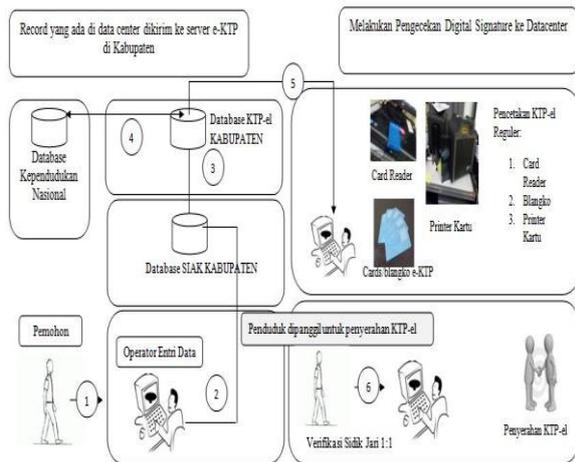
mencapai ± 4 meter dari permukaan laut. Kantor Kecamatan Sawahan terletak di Jalan Raya Dukuh Kupang No. 2 Surabaya, dengan luas seluruh wilayah Kecamatan Sawahan sebesar $\pm 7,63$ km² yang terbagi menjadi 6 Kelurahan, meliputi Kelurahan Sawahan, Kelurahan Petemon, Kelurahan Kupang Krajan, Kelurahan Banyu Urip, Kelurahan Putat Jaya, dan Kelurahan Pakis. Tugas dan fungsi Kecamatan Sawahan ialah mengkoordinasikan pemberdayaan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum, penegakan peraturan perundangan, pemeliharaan prasarana dan fasilitas umum, kegiatan pemerintah, membina pemerintah Desa/Kelurahan, dan Pelayanan masyarakat yang belum dilaksanakan Desa/Kelurahan.

Kantor Kecamatan Sawahan Kota Surabaya merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang mempunyai wewenang dan tanggung jawab di bidang Administrasi Kependudukan di wilayah Kecamatan Sawahan Kota Surabaya. Tugas dan fungsi pokok Kantor Kecamatan Sawahan sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 94 Tahun 2008 Tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Kantor Kecamatan Sawahan Kota Surabaya. Pada Kantor Kecamatan Sawahan Kota Surabaya terdiri dari 1 sekretariat, 2 Kasubag Umum dan 4 Kasie, meliputi Kasubag Umum dan Kepegawaian, Kasubag Keuangan, Kasie Tata Pemerintahan, Kasie Tantrib Umum, Kasie Perekonomian, dan Kasie Fisik dan Prasarana.

2. Proses Pencetakan KTP Elektronik

Data KTP Elektronik yang telah melalui proses verifikasi dan disimpan dalam server Database SIAK (Sistem Informasi Administrasi Kependudukan), selanjutnya oleh pihak Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya dilakukan pencetakan fisik KTP Elektronik. Berikut ini merupakan proses prosedur pencetakan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) meliputi:

Bagan 4.1
Proses Pencetakan KTP Elektronik (KTP-el)



Sumber : Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya

Pada bagan 4.1 merupakan proses pencetakan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) telah menjadi wewenang Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya. **Pertama**, pemohon melakukan perekaman sehingga operator dapat mengentri data. **Kedua**, operator melakukan entri data pemohon kedalam Database SIAK (Sistem Informasi Akademik Kependudukan) Kabupaten. Database SIAK didalamnya terdapat data secara fisik pemohon, meliputi KK, NIK, nama lengkap, jenis kelamin, tempat dan tanggal/bulan/tahun lahir, golongan darah, agama/kepercayaan, status perkawinan, status hubungan dalam keluarga, cacat mental/fisik, pendidikan terakhir, jenis pekerjaan, NIK Ibu kandung, nama Ibu kandung, NIK Ayah, alamat sebelumnya, alamat sekarang, kepemilikan akta kelahiran/surat kenal lahir, nomor akta perkawinan/buku nikah, tanggal perkawinan, kepemilikan akta perceraian, nomor akta perceraian/surat cerai, tanggal perceraian.

Ketiga, setelah melakukan entri data yang tercantum dalam database SIAK, maka dilanjutkan pemasukan data kedalam database KTP Elektronik Kabupaten. Pada database KTP Elektronik Kabupaten, meliputi sidik jari, iris mata, tanda tangan, dan foto pemohon yang latar belakang foto sesuai dengan tahun lahir pemohon (penduduk yang lahir pada tahun ganjil, latar belakang foto berwarna merah dan penduduk yang lahir pada tahun genap, latar belakang foto berwarna biru).

Keempat, data yang tercantum dalam database SIAK dan database KTP-el dikirim melalui jaringan komunikasi data ke server Database Kependudukan Nasional atau *Automated Fingerprint Identification System*. **Kelima**, pada data penduduk yang telah mengalami proses entri data tersebut, kemudian dilakukannya pencetakan

KTP-el secara reguler dengan menggunakan blangko yang dimasukkan kedalam printer kartu.

Keenam, tahap akhir setelah KTP-el dicetak dilakukannya tahap verifikasi sidik jari dengan perbandingan 1:1, melalui cara meletakkan KTP-el diatas *Card reader*, maka secara otomatis *card reader* akan terhubung dengan database SIAK untuk dilakukannya penyamaan data. Verifikasi tersebut dimaksudkan database penduduk yang telah terdaftar dalam Database Kependudukan Nasional dilakukannya perbandingan dengan seluruh database seluruh penduduk di Indonesia. Setelah, data dinyatakan unik atau tunggal, maka penduduk akan dipanggil untuk melakukan penyerahan KTP-el. Sebaliknya, jika penduduk yang mengalami penyamaan database, maka data penduduk tersebut akan dikembalikan ke Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya untuk dilakukannya pengecekan ulang atau dimusnahkan.

B. PEMBAHASAN

Kebijakan publik merupakan suatu penetapan kebijakan dalam tahap perumusannya dilakukan oleh instansi pelaksana, namun bentuk perumusan kebijakan tersebut disesuaikan oleh kebutuhan lingkungan sekitar sehingga akan menghasilkan dampak positif atau negatif. Disisi lain, ketika bentuk kebijakan publik tidak sesuai dengan keinginan masyarakat, maka secara otomatis kebijakan tersebut dapat mengatur paksa masyarakat untuk mengikutinya sesuai dengan pilihan tindakan pemerintah guna mencapai tujuan negara. Pada saat kebijakan diimplementasikan dengan hasil yang muncul tidak sesuai dengan yang direncanakan, akan dapat memunculkan permasalahan sosial dari pihak masyarakat.

Penelitian ini mengambil salah satu kebijakan publik yang telah diimplementasikan oleh Pemerintah yakni peralihan KTP Non Elektronik menjadi KTP Elektronik (KTP-el). Implementasi KTP-el telah berjalan pada tahun 2011 yang dilaksanakan secara tiga jenis penerbitan, meliputi penerbitan KTP-el secara massal, penerbitan KTP-el secara reguler dan penerbitan KTP-el bagi warga yang tidak mampu datang ke tempat pelayanan.

Nugroho (2011:104) mengelompokkan kebijakan publik menjadi tiga jenis, meliputi Kebijakan publik bersifat makro (umum), kebijakan publik bersifat *meso* (menengah), dan kebijakan publik bersifat mikro. Berdasarkan ketiga jenis kebijakan publik tersebut, penelitian tentang Implementasi Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) di Kantor Kecamatan Sawahan termasuk dalam kebijakan publik yang bersifat *meso*

(menengah), sebab berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2011 tentang Pedoman Penerbitan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional.

Implementasi kebijakan merupakan suatu pendekatan yang dikendalikan oleh pelaksana kebijakan guna menyelesaikan permasalahan sosial, sehingga dengan implementasi kebijakan dapat menciptakan suatu hasil sesuai dengan tujuan ditetapkan. Penelitian mengenai Implementasi Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) di Kecamatan Sawahan Kota Surabaya, akan dianalisis menggunakan model implementasi menurut George C. Edward III, yakni Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi. Tujuan dari penelitian ini ialah mendeskripsikan Implementasi Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el), sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2011 tentang Pedoman Penerbitan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional.

Keempat variabel tersebut akan dijabarkan secara berurutan dan lebih mendalam, sebagaimana dianalisis berasal dari data dan informasi yang diperoleh dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya dan Kecamatan Sawahan Kota Surabaya guna menjawab fokus penelitian ini. Berikut ini merupakan pemaparan dari analisis Implementasi Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) di Kantor Kecamatan Sawahan Kota Surabaya, menggunakan empat variabel menurut George C. Edward III yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan.

1. Komunikasi (*communication*)

Komunikasi merupakan salah satu faktor terpenting yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Hal ini dimaksudkan kejelasan dalam penyampaian informasi program atau kebijakan, harus disampaikan secara mendalam kepada pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran agar kebijakan dapat berjalan sesuai dengan tujuan. Terkait dengan hasil penelitian yang telah disampaikan sebelumnya, penyampaian informasi sebagaimana mestinya telah disampaikan oleh Badan Hukum Pemerintahan Pusat kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya dan Kecamatan Sawahan. Badan hukum ini berkewajiban dalam mengedarkan, mengumumkan, dan melakukan sosialisasi mengenai peraturan-peraturan kepada SKPD.

Pada dasarnya, selain disampaikan kepada implementor kebijakan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penerbitan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional juga disampaikan ke kelompok sasaran, dalam fokus penelitian ini ialah warga Kecamatan Sawahan Kota Surabaya. Jika Badan hukum menyampaikan informasi mengenai penerbitan KTP Elektronik kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya, berikutnya pihak Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya membentuk koordinasi kepada kecamatan berdomisili di wilayah Kota Surabaya, salah satunya Kecamatan Sawahan. Bentuk penyampaian informasi tersebut dilanjutkan kembali oleh Kecamatan Sawahan dalam memberikan sosialisasi kepada kelurahan setempat. Dilanjutkan kembali oleh Kelurahan melalui penyebaran undangan perekaman KTP Elektronik yang diberikan kepada warga Kecamatan Sawahan. Pada variabel komunikasi terdapat tiga indikator dapat mempengaruhi implementasi kebijakan, meliputi:

Pertama, dimensi *transmission* mengenai sosialisasi yang dilakukan oleh Kecamatan Sawahan kepada Lurah dengan harapan pihak kelurahan memahami kebijakan KTP Elektronik. Hal ini dikarenakan awal penerbitan KTP Elektronik dilakukan secara massal, sehingga warga yang bersangkutan melaksanakan perekaman KTP-el secara serentak di kantor kelurahan dan Kantor Kecamatan Sawahan. Bentuk sosialisasi melalui penyebaran undangan perekaman KTP-el yang dilakukan oleh pihak kelurahan saat penerbitan KTP-el secara massal berlangsung dengan lancar, banyak warga yang datang untuk melakukan perekaman KTP-el.

Saat ini Perekaman KTP-el secara massal telah berakhir, dilanjutkan ke tahap perekaman KTP-el secara reguler. Bentuk sosialisasi tidak dilanjutkan lagi, sebab dalam hal ini pihak Kecamatan Sawahan merasa hanya bertugas sebagai operator saja. Bentuk sosialisasi dilakukan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya melalui media elektronik dimaksudkan terdapat informasi diupload dalam situs website resmi. Pada website tersebut, terdapat informasi bagi warga Surabaya yang telah melakukan perekaman KTP Elektronik, namun belum mendapatkan fisik KTP Elektronik

hingga berbulan-bulan maka pihak bersangkutan dapat mendatangi loket 9 di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya dengan membawa surat pengantar dari Kecamatan.

Hasil penelitian yang telah dipaparkan sebelumnya, pihak Kecamatan Sawahan menyediakan formulir surat pengantar yang dapat diisi oleh warga Kecamatan Sawahan telah melakukan perekaman, namun belum mendapatkan KTP Elektronik hingga berbulan-bulan. Isi dari surat pengantar menyatakan bahwa warga bersangkutan telah melakukan perekaman KTP Elektronik, sehingga memohon kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya agar segera mencetak KTP Elektronik. Adapun pada website Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya juga menyediakan file surat permohonan mencetak KTP Elektronik, yang dapat di *download* oleh warga Surabaya secara gratis.

Dimensi *clarity*, dimaksudkan adanya kejelasan dalam penerimaan pesan informasi kebijakan sehingga mereka mengetahui hal-hal yang dimaksudkan, tujuan, dan sasaran dari pelaksanaan kebijakan guna mencapai tujuan telah ditargetkan. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2011 menyebutkan bahwa warga yang berumur diatas 17 tahun diwajibkan melakukan perekaman KTP Elektronik. Seiring dengan berjalannya waktu, warga yang bersangkutan mulai enggan untuk melakukan perekaman KTP-el, dengan alasan pencetakan KTP-el dirasakan lebih lama dibandingkan KTP Non Elektronik. Selain itu, masyarakat belum merasakan perubahan yang signifikan terkait fungsi dari *chip* Kartu Tanda Penduduk Elektronik. Hal ini diperkuat dengan masyarakat masih melakukan *fotocopy* KTP Elektronik sebagai salah satu persyaratan administrasi, ketika melakukan pelayanan publik.

Dimensi *konsistensi* kebijakan tentang Implementasi Kartu tanda Penduduk (KTP-el) di Kantor Kecamatan Sawahan belum mencapai target yang ditetapkan. Hal ini dibuktikan masih terdapat beberapa warga Kecamatan Sawahan yang berasumsi bahwa KTP Non Elektronik masih berlaku, sehingga warga memilih melakukan perpanjangan KTP Non Elektronik. Seharusnya, KTP Non Elektronik sudah tidak

berlaku lagi, sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2013 pasal 10.

Adapun, mengenai perekaman KTP Non Elektronik yang masih dilakukan oleh Kecamatan Sawahan kepada warga setempat merupakan bagian dari diskresi yang diberikan kepada Kecamatan Sawahan untuk dapat memberikan pelayanan perekaman KTP Non Elektronik, dengan ketentuan warga yang bersangkutan dalam keadaan yang mendesak. Sebaliknya pegawai Kecamatan Sawahan tidak memberikan kriteria khusus warga dapat melakukan perpanjangan KTP Non Elektronik, namun memberikan pilihan terhadap warga untuk melakukan perpanjangan KTP Non Elektronik atau melakukan perekaman KTP Elektronik. Data warga yang melakukan perpanjangan KTP Non Elektronik tetap dikirim kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya untuk direkapulasi.

Beberapa permasalahan yang terjadi dalam komunikasi tersebut, sebenarnya bukan disebabkan oleh semata-mata proses sosialisasi yang kurang jelas terhadap warga setempat. Seiring berjalannya waktu, hal terkait dengan bentuk kontrol yang lemah dari pusat mengenai pelaksanaan KTP Elektronik. Hal ini ditambah dengan masih terdapat kesenjangan antara Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya dengan Kecamatan Sawahan, sebab kedua belah pihak hanya terfokus pada tugas dan wewenang masing-masing, yakni perekaman dan pencetakan KTP Elektronik. Bentuk sosialisasi yang berjalan lancar diawal pelaksanaan KTP Elektronik, namun tanpa adanya kontrol yang kuat untuk memastikan pelaksanaan KTP Elektronik berjalan dengan benar, maka proses implementasi akan mengalami kegagalan.

2. Sumberdaya (*resources*)

Faktor kedua yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan ialah sumberdaya, saat penyampaian informasi kebijakan telah berjalan namun kemampuan pegawai belum memadai maka kebijakan tidak dapat berjalan dengan efektif. Adapun beberapa aspek yang terdapat dalam sumberdaya meliputi sumberdaya manusia, sumberdaya fasilitas, sumberdaya anggaran, serta sumberdaya informasi dan kewenangan.

a) Sumber daya manusia (*staff*)

Pemaparan hasil penelitian dilihat dari segi kuantitas, terdapat dua pegawai Kecamatan Sawahan yang bertugas,

meliputi pegawai pertama bertugas dalam melaksanakan perekaman KTP Elektronik dan pegawai kedua bertugas dalam memberikan pelayanan terkait KTP Non Elektronik. Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya terdapat 3 (tiga) pegawai yang bertugas, yakni dua pegawai bertugas mencetak KTP Elektronik di ruangan komputer, berikutnya petugas ketiga mempunyai tugas dalam memberikan pelayanan bagi warga yang membawa surat permohonan (pengantar) dari kecamatan terkait dengan permohonan pencetakan KTP Elektronik.

Sumberdaya manusia dilihat dari segi kualitas, kemampuan pegawai Kecamatan Sawahan dalam melaksanakan perekaman KTP Elektronik, sebelumnya telah mendapatkan pelatihan operasional dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya. Pelatihan operasional berlangsung selama satu hari dengan tentor yang disediakan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya, adapun pelatihan operasional tersebut memberikan dampak positif. Hal ini dibuktikan dari pernyataan warga yang merasa bahwa pegawai Kecamatan Sawahan telah memberitahukan mengenai alur perekaman KTP Elektronik dengan baik, serta pegawai Kecamatan Sawahan telah memahami prosedur yang harus dilakukan oleh warga saat melakukan perekaman KTP Elektronik.

b) Sumberdaya fasilitas

Fasilitas peralatan yang tersedia di Kantor Kecamatan Sawahan, terdapat perbedaan fungsi dimaksudkan terdapat peralatan perekaman KTP Non Elektronik, meliputi dua unit komputer, satu unit kamera, satu unit printer, satu unit alat laminating, dan satu unit alat pendeteksi tanda tangan. Adapun peralatan dipergunakan untuk perekaman KTP Elektronik, meliputi satu unit komputer, satu unit alat rekam sidik jari, satu unit alat rekam tanda tangan, dan satu unit alat rekam iris mata. Fasilitas yang tersedia di Kantor Kecamatan Sawahan telah memadai dalam melaksanakan perekaman KTP Elektronik maupun KTP Non Elektronik. Bentuk perawatan peralatan terkait dengan perekaman KTP Elektronik, tidak terdapat

perawatan khusus yang dilakukan oleh pegawai Kecamatan Sawahan.

Fasilitas peralatan yang tersedia di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya, meliputi dua unit printer kartu, dua unit komputer, dua unit *card reader*, sisa blangko sebanyak ± 50.000 keping, ribbon dan film printer. Segi perawatan peralatan perekaman maupun pencetakan hanya dilakukan sebatas perawatan biasa tanpa adanya perawatan secara khusus. Adapun jumlah peralatan yang dipergunakan untuk mencetak KTP Elektronik mengalami kekurangan, oleh karena itu Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya telah mendapatkan persetujuan dari Walikota Surabaya mengenai pengadaan alat pencetakan KTP-el, saat ini masih dalam tahap pelelangan.

Adanya penambahan alat pencetakan KTP-el diharapkan dapat mempercepat waktu pencetakan KTP Elektronik yang belum diselesaikan oleh Kementerian Dalam Negeri pada saat penerbitan KTP Elektronik secara massal. Selain itu dampak positif lainnya yang diharapkan dari penambahan alat pencetakan dapat menghilangkan persepsi warga mengenai pencetakan KTP-el jangka waktu berbulan-bulan, sehingga tidak adanya alasan lagi bagi warga yang enggan melakukan perekaman KTP-el.

Penambahan alat pencetakan KTP-el secara otomatis akan memberikan dampak terhadap penambahan pegawai yang bertugas dalam pencetakan KTP-el, sesuai dengan pernyataan Bapak Gandhi mengenai penambahan pegawai belum diketahui menggunakan sistem *outsourcing* atau pilihan lainnya tergantung keputusan pihak pusat.

c) Sumberdaya anggaran

Sumberdaya anggaran yang diturunkan dari APBD, dipergunakan oleh Kecamatan Sawahan, dipergunakan untuk pelaksanaan KTP Elektronik dan KTP Non Elektronik. Sumberdaya anggaran yang turun dari APBD, selain dipergunakan untuk penggantian pegawai, namun salah satunya juga dipergunakan untuk membeli perlengkapan kebutuhan pencetakan KTP-el. Kebutuhan pencetakan KTP-el tersebut, berupa membeli ribbon dengan harga Rp

2.800.000,-/satuan dapat digunakan untuk 500 keping KTP-el, serta membeli film printer dengan harga Rp1.400.000,-/satuan yang dapat dipergunakan untuk 1.500 keping KTP-el. Berdasarkan jumlah anggaran kedua bahan tersebut dapat disimpulkan bahwa biaya yang harus dikeluarkan untuk mencetak 1.500 keping KTP-el senilai Rp 9.800.000,-. Berikutnya, anggaran untuk blangko KTP-el bukan menjadi wewenang pihak Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya, dikarenakan blangko langsung dikirim oleh pusat.

d) Sumberdaya Informasi dan Kewenangan

Indikator yang terakhir dalam variabel sumberdaya merupakan sumber daya informasi dan kewenangan. Berdasarkan hasil penelitian, terdapat informasi mengenai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2011, dimana pada pasal 7 terdapat pelayanan khusus yang harus diberikan bagi warga yang tidak mampu datang ke tempat pelayanan untuk melakukan perekaman KTP-el. Bentuk pelayanan tersebut hanya sebatas rencana sehingga belum adanya *action* secara nyata dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya. Bentuk pelayanan khusus bagi warga Kecamatan Sawahan terkait pasal (7) belum terlaksana, disebabkan pegawai Kecamatan Sawahan belum pernah mendapatkan laporan terkait warga yang mengalami dipenjara, sakit jiwa, atau sakit keras.

Wewenang yang terbagi dalam perekaman dan pencetakan KTP-el telah dipahami oleh Kecamatan Sawahan dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya. Hal ini telah dibuktikan hasil penelitian menunjukkan pegawai Kecamatan Sawahan telah memahami prosedur-prosedur yang harus dilakukan saat meng-*entry* data warga kedalam aplikasi database SIAK dan database KTP-el. Hal yang sama dengan pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya telah memahami prosedur pencetakan KTP-el, mulai dari pencetakan KTP-el kemudian memasukkan database KTP-el kedalam *chip* melalui alat *card reader*.

Berdasarkan keseluruhan paparan mengenai sumberdaya dalam Implementasi Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) di Kantor Kecamatan Sawahan, terkait sumberdaya peralatan pencetakan yang memerlukan penambahan jumlah peralatan dalam menunjang pencetakan KTP-el. Berikutnya, bentuk pelayanan khusus bagi warga tidak mampu datang ke tempat pelayanan sebagaimana tercantum dalam pasal (7), masih belum dapat dilaksanakan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya khususnya bagi warga Kecamatan Sawahan disebabkan pegawai Kecamatan Sawahan belum pernah mendapatkan laporan terkait dengan jumlah data penduduk yang mengalami sakit jiwa, sakit keras dan dipenjara.

3. Disposisi (*Dispositions or attitude*)

Keberhasilan dari suatu implementasi kebijakan ditentukan oleh kemauan, keinginan dan kecenderungan perilaku implementor kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh, guna mencapai tujuan yang ditentukan. Berdasarkan hasil penelitian, yang menjadi fokus penelitian dalam variabel ini ialah kemampuan dan komitmen pegawai Kecamatan Sawahan dalam melaksanakan perekaman data KTP Elektronik.

Kemampuan yang dimiliki oleh pegawai Kecamatan Sawahan dalam hal memberikan pelayanan perekaman KTP-el, ditunjang dengan adanya bentuk pelatihan operasional berlangsung selama satu hari. Bentuk pelatihan tersebut membawa dampak positif dalam memberikan penambahan prosedur-prosedur yang harus dilakukan saat perekaman data KTP-el.

Pemberian insentif yang diberikan kepada pegawai Kecamatan Sawahan saat penerbitan KTP Elektronik secara massal merupakan bentuk pemberian insentif lembur pegawai. Bentuk pemberian insentif lembur pegawai Kecamatan Sawahan, sebab saat pelaksanaan perekaman KTP Elektronik secara massal dilaksanakan hingga jam dua pagi.

Adapun mengenai komitmen Kecamatan Sawahan yang bertanggung jawab dalam perekaman KTP-el, terdapat diskresi bagi Kecamatan untuk mengizinkan warga setempat memiliki KTP Non Elektronik dengan ketentuan warga yang bersangkutan dalam keadaan mendesak. Kriteria mendesak bagi warga yang melakukan KTP Non Elektronik merupakan suatu kriteria yang bersifat subjektif ditentukan oleh pegawai Kecamatan Sawahan. Pegawai Kecamatan Sawahan

memberikan pelayanan kepada warga untuk melakukan perekaman KTP Non Elektronik, tanpa adanya batasan tertentu sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan. Dimaksudkan, pegawai Kecamatan Sawahan memberikan pertanyaan kepada warga, seperti “Ingin melakukan perpanjangan atau lainnya?”.

4. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic structure*)

Implementasi kebijakan dapat dikatakan masih belum efektif, meskipun ketiga faktor sebelumnya telah dipenuhi jika ada ketidakefisienan struktur birokrasi dalam organisasi pelaksana kebijakan. Hasil penelitian yang telah dipaparkan sebelumnya, dapat diketahui bahwa struktur birokrasi dalam Implementasi Kartu Tanda Penduduk (KTP-el) terpecah-pecah. Hal tersebut dibuktikan melalui adanya pembagian wewenang, mulai dari perekaman KTP-el yang dilakukan oleh Kecamatan Sawahan, selanjutnya pencetakan menjadi wewenang Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya. Adapun pencetakan blangko KTP-el yang masih menjadi wewenang dari Menteri Dalam Negeri, sehingga Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya tidak diperbolehkan melakukan pencetakan blangko sendiri.

Panjangnya jalur koordinasi yang ditunjukkan, dirasakan sedikit rumit sebagaimana sesuai dengan pemaparan Bapak Wibowo selaku Bagian Teknis di Kecamatan Sawahan. Terkait dengan server menjadi tanggung jawab Kementerian Dalam Negeri, dengan tujuan agar dapat melakukan verifikasi antara data warga yang bersangkutan dengan seluruh warga di Indonesia.

Pelaksanaan suatu implemementasi kebijakan, berdasarkan atas *Standard Operating Procedure* (SOP) guna meminimalisir kesalahan yang terjadi saat pelaksanaan berlangsung serta mendapatkan hasil implementasi kebijakan yang sesuai dengan standart ditentukan. Ketidakjelasan mengenai keberadaan SOP tentang prosedur perekaman Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) yang menjadi tanggung jawab Kantor Kecamatan Sawahan, disebabkan pelaksana kebijakan yang berpendapat bahwa perekaman KTP Elektronik sama halnya pelaksanaan KTP Non Elektronik, hanya beralih ke sistem elektronik. Adapun bentuk SOP yang dipergunakan oleh Kecamatan Sawahan dalam melaksanakan KTP Elektronik ialah SOP terkait dengan KTP Non Elektronik.

Pada dimensi fragmentasi, pembagian tugas dalam perekaman KTP Elektronik di Kecamatan Sawahan berdasarkan atas pelatihan yang diberikan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Kota Surabaya. Pembagian tugas pegawai terkait dengan pelaksanaan perekaman KTP Elektronik terdapat 2 (dua) pegawai, meliputi pegawai pertama bertugas dalam memberikan pelayanan perekaman KTP Elektronik, sedangkan petugas kedua bertugas dalam memberikan pelayanan KTP Non Elektronik. Pada saat penelitian juga terdapat anak magang yang mengoperasikan aplikasi database KTP Non Elektronik, dengan mendapatkan panduan dari pegawai bersangkutan.

IV. PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan pembahasan empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan atau program menurut George C. Edward III, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa Implementasi Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) di Kantor Kecamatan Sawahan Kota Surabaya, berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penerbitan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional, yakni:

Implementasi dapat dipengaruhi oleh komunikasi, meliputi dimensi *transmission*, *clarity* dan *consistency*. Pada dimensi *transmission* kebijakan KTP Elektronik menggunakan media cetak, media elektronik dan sosialisasi kepada kelompok sasaran. Kendala terkait variabel komunikasi terdapat pada dimensi kejelasan informasi tujuan dan fungsi dari tujuan KTP Elektronik, yang sepenuhnya belum dirasakan oleh warga Kecamatan Sawahan. Kedua, pada dimensi konsistensi kebijakan terkait KTP Non Elektronik yang masih dilaksanakan oleh Kecamatan Sawahan merupakan diskresi yang diberikan oleh Kementerian Dalam Negeri, dengan ketentuan warga yang bersangkutan dalam keadaan mendesak. Sebaliknya pegawai Kecamatan Sawahan tidak memberikan kriteria khusus kepada warga yang melakukan perpanjangan KTP Non Elektronik.

Implementasi juga dipengaruhi oleh variabel sumberdaya didalamnya terdapat indikator, meliputi sumber daya manusia (*staff*), anggaran, fasilitas, serta sumberdaya informasi dan kewenangan. Indikator sumberdaya manusia dapat disimpulkan sudah memadai, namun mengenai pengadaan penambahan jumlah alat pencetakan KTP Elektronik yang digunakan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya, maka akan berdampak dalam penambahan jumlah pegawai di masa yang akan datang. Sumberdaya anggaran, pada pelaksanaan KTP Elektronik di Kecamatan Sawahan mengenai anggaran yang diberikan oleh pemkot sudah memadai.

Hal yang sama terkait sumberdaya anggaran untuk pencetakan KTP Elektronik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya

yang turun dari APBD, selain dipergunakan untuk penggajian pegawai juga dipergunakan untuk membeli bahan pencetakan KTP Elektronik, meliputi Ribbon sebesar Rp 2.800.000,-/satuan dapat dipergunakan untuk mencetak 500 keping KTP Elektronik, serta film printer sebesar Rp 1.400.000,-/satuan dapat dipergunakan untuk mencetak 1.500 keping KTP Elektronik. Sumberdaya fasilitas terkait peralatan perekaman terdapat di Kecamatan Sawahan sudah memadai, tetapi masih terdapat kekurangan untuk alat pencetakan KTP Elektronik yang tersedia di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya, dengan catatan saat ini masih dalam proses pelelangan barang. Indikator yang terakhir, sumberdaya informasi dan kewenangan terkait pembagian wewenang berdasarkan kemampuan masing-masing pegawai sudah cukup memadai, selain itu pegawai telah diberikan pelatihan operasional. Namun terdapat informasi dalam pelaksanaan penerbitan KTP-el pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2011 pasal 7, masih belum dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya dalam memberikan pelayanan kepada warga Kecamatan Sawahan. Hal ini disebabkan pegawai Kecamatan Sawahan belum pernah mendapatkan laporan terkait warga yang mengalami sakit keras, sakit jiwa, dan dipenjara, sehingga pegawai Kecamatan Sawahan tidak memberikan laporan jumlah yang membutuhkan pelayanan khusus tersebut.

Variabel yang ketiga terkait Disposisi, meliputi komitmen dan kemampuan pegawai. Pada indikator kemampuan pegawai yang bertugas sebagai perekam dan mencetak KTP Elektronik, telah sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh masing-masing pegawai. Hal ini didukung dengan adanya pelatihan yang diberikan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya, guna menunjang kemampuan pegawai melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya. Pada indikator komitmen Kecamatan Sawahan dalam melaksanakan KTP Elektronik, dapat disimpulkan masih lemah. Hal ini dibuktikan adanya bentuk diskresi KTP Non Elektronik, namun pegawai Kecamatan Sawahan belum melakukan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.

Pada variabel yang terakhir yakni struktur birokrasi, dalam hal ini terkait SOP dan dimensi fragmentasi. Indikator SOP terkait dengan keberadaan SOP perekaman KTP Elektronik yang tidak diketahui, disebabkan bentuk pengelolaan arsip di Kantor Kecamatan Sawahan masih belum rapi. Pada dimensi fragmentasi terkait pembagian tugas dan wewenang perekam dan mencetak KTP Elektronik yang diberikan kepada pegawai di Kecamatan Sawahan dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya, dapat disimpulkan sesuai dengan kemampuan masing-masing pegawai.

B. Saran

Melihat dari pembahasan diatas, dapat ditentukan faktor yang menjadi kelemahan dari Implementasi Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) di Kantor Kecamatan Sawahan Kota Surabaya sehingga untuk perbaikan pelaksanaan KTP-el, berikut beberapa hal yang perlu diperhatikan sebagai masukan:

1. Perlu adanya sosialisasi dari Kementrian Dalam Negeri kepada aktor pelaksana kebijakan terkait tujuan dan fungsi *chip* KTP Elektronik.
2. Perlu segera penambahan alat pencetakan KTP Elektronik, dengan catatan saat ini masih proses pelelangan barang.
3. Perlunya pengawasan baik dari pusat maupun Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya, sehingga pelaksanaan KTP Elektronik dapat berjalan sesuai dengan Permendagri No 9 Tahun 2011
4. Perlu adanya ketegasan dari pihak Kecamatan Sawahan untuk menolak warga yang melakukan perpanjangan KTP Non Elektronik, dengan alasan yang tidak seberapa mendesak.
5. Bentuk pengelolaan arsip dokumentasi di Kantor Kecamatan Sawahan, diperlukan adanya perbaikan guna meminimalisir hilangnya arsip-arsip penting lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2012. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung: Alfabeta.
- Arikunto, Suharsimi. 2010. Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Dunn, N William. 1999. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Edisi Kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Giyantana, Barada. 2012. Implementasi Kebijakan Restrukturisasi Pengelolaan Pelabuhan Indonesia (Studi Kasus di PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia III Cabang Tanjung Perak Surabaya). Skripsi. Surabaya: Universitas Airlangga.
- <http://dispendukcapil.surabaya.go.id/berita/489-e-ktp-palsu-marak-dibikin-di-luar-negeri-pembuatan-dihentikan-hingga-desember>, Sumber: Jawa Pos (Diakses tanggal 20 November 2014).
- <http://dispendukcapil.surabaya.go.id/media-a-publik/berita?start=35> (Diakses tanggal 20 November 2014).

- <http://dukcapil.kemendagri.go.id/detail/tertib-administrasi-kependudukan>, Sumber: Kaledoskop e-KTP 2011-2013 (Diakses tanggal 19 November 2014).
- <http://dispendukcapil.surabaya.go.id/index.php?start=11> (Diakses pada tanggal 5 Januari 2015).
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. Kebijakan Publik Berbasis *Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta: Gava Media.
- Nugroho, Riant. 2012. *Public Policy*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Parson, Wayne. 2005. *Public Policy* Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan. Jakarta: Kencana.
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan (Online). 2014. Surabaya: Sekretaris Daerah Kota Surabaya. http://iklan.beritajatim.com/perda_no_14_thn2014.pdf, diakses pada tanggal 23 November 2014).
- Purwanto, Erwan Agus dan Dyah Ratih Sulistyastuti. 2012. Implementasi Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasinya di Indonesia. Yogyakarta: Gava Media.
- Riduwan. 2007. Skala Pengukuran Variabel-Variabel Penelitian. Bandung: Alfabeta.
- Sari, Iin Indah. 2012. Impelementasi Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Pengelolaan Persampahan/Kebersihan di TPA Jatiwaringin oleh Dinas Kebersihan, Pertamanan dan Pemakaman (DKPP) Kabupaten Tangerang. Skripsi diterbitkan. Serang: Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Serang.
- Soewadji, Jusuf. 2012. Pengantar Metodologi Penelitian. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Suaedi, Falih Dan Wardiyanto, Bintoro. 2010. Revitalisasi Administrasi Negara Reformasi Birokrasi dan e-Governance. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Subarsono, Agus. 2005. Analisis Kebijakan Publik Konsep Dan Teori Aplikasi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2011. Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D. Bandung: Alfabeta.
- Suharto, Edi. 2010. Analisis Kebijakan Publik Paduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial. Bandung: Alfabeta.
- Wahab, Solichin Abdul. 2012. Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Penyesunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik. Jakarta: Bumi Aksara.
- Widi, Restu Kartiko. 2010. Asas Metodologi Penelitian. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Widyaningrum, Arinurma. 2012. *Implementasi Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) atas Subsidi quefied Petroleum Gas (LPG) Tabung 3 Kilogram*. Skripsi tidak Diterbitkan. (www.lib.ui.ac.id/file?file=digital/20281069Nurma%20Ari%20Widyaningrum, diunduh tanggal 4 Desember 2014).
- Winarno, Budi. 2014. Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus). Edisi Revisi Kedua. Yogyakarta: CAPS (*Center of Academic Publishing Service*).