

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang jumlah penduduknya sangat besar. Sebagai negara kepulauan, penduduk Indonesia memiliki persebaran yang tidak merata. Berbagai masalah yang merupakan akibat dari persebaran penduduk yang tidak merata kerap kali muncul dan mendesak pemerintah untuk dapat segera mungkin bertindak untuk mengambil sebuah kebijakan.

Faktor pertumbuhan penduduk yang besar dengan persebaran tidak merata serta rendahnya kualitas penduduk juga menjadi sumber permasalahan yang berkaitan dengan kependudukan di Indonesia. Pertumbuhan penduduk yang pesat dan tidak merata serta tanpa diimbangi dengan pencapaian kualitas SDM yang tinggi mengakibatkan munculnya berbagai permasalahan – permasalahan kependudukan yang antara lainnya yaitu kemiskinan, kesehatan, dan pengangguran.

Menyikapi berbagai permasalahan yang ada, pemerintah berusaha memperoleh data tentang kependudukan di Indonesia yang akurat untuk mampu membuat pemetaan yang tepat guna menanggulangi masalah kependudukan baik di tingkat lokal dan nasional. Data tersebut diperlukan untuk mampu membuat

sebuah program dalam rangka pengendalian jumlah dan pertumbuhan penduduk, serta pemerataan persebaran penduduk.

Saat ini perolehan data kependudukan di Indonesia masih sangat tergantung pada hasil sensus dan survei atau data administrasi yang diperoleh secara periodik dan masih bersifat agregat (makro). Kebutuhan data mikro penduduk untuk identifikasi calon pemilih, pemula, penyaluran dana jaringan pengamanan sosial, bantuan untuk miskin, beasiswa untuk wajib belajar dan kegiatan perencanaan pembangunan di rasakan masih belum akurat karena tidak diperoleh dengan cara registrasi.

Pemerintah sebagai pelayan publik yang bertanggungjawab memenuhi kepentingan masyarakat dituntut untuk selalu memberikan pelayanan terbaik. Perubahan – perubahan yang dilakukan oleh pemerintah guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, hampir semua negara maju di Amerika dan Eropa, pelayanan publiknya telah mengandalkan teknologi komunikasi dan informasi. Artinya, semua proses dapat diakses oleh seluruh warga negara secara terintergrasi dengan cepat. Sistem layanan tersebut dikenal dengan sebutan *Electronic Government* atau dapat disingkat menjadi *e-Government*.

E-Government pada hakikatnya merupakan proses pemanfaatan teknologi komunikasi dan informasi sebagai alat untuk membantu jalannya sistem pemerintahan dan pelayanan publik yang lebih efektif dan efisien. Dalam penyelenggaraannya, *e-Government* mengacu pada dua hal, yaitu penggunaan

teknologi informasi yang memanfaatkan jaringan internet dan terbangunnya sebuah sistem baru dalam tata kelola pemerintahan.

Istilah *e-Government* masuk dalam ranah pemerintahan di Indonesia seiring dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden No. 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *e-Government*. Tujuannya adalah mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis elektronik dalam upaya meningkatkan kualitas layanan publik secara efektif dan efisien.

Penerapan dan penggunaan dari *e-Government* di Indonesia itu sendiri salah satunya dengan membuat sistem informasi dalam pengelolaan data kependudukan oleh instansi pemerintahan di Indonesia. Perlu diketahui bahwa pengelolaan data kependudukan merupakan salah satu kegiatan dalam administrasi kependudukan. Penggunaan teknologi pada pengelolaan data kependudukan ditujukan untuk membantu kerja pegawai dan menghasilkan informasi yang berguna bagi keputusan perencanaan di bidang lain.

Pemerintah mulai membuat sebuah kebijakan sebagai langkah untuk membantu berbagai pekerjaan mengenai pendaftaran kependudukan yang sesuai dengan berbagai standar yang diperlukan, yaitu dengan mengadakan program yang dikenal dengan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan atau dapat disingkat menjadi SIAK. SIAK dibuat untuk membantu berbagai pekerjaan mengenai pendaftaran kependudukan yang sesuai dengan berbagai standar yang diperlukan.

SIAK merupakan sistem informasi yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memfasilitasi pengelolaan informasi administrasi kependudukan di tingkat penyelenggaraan dan instansi pelaksana sebagai satu kesatuan yang dimaksudkan untuk terselenggaranya administrasi kependudukan dalam skala nasional yang terpadu, tertib, terpenuhinya hak penduduk di bidang administrasi kependudukan dengan pelayanan yang profesional dan tersedianya data dan informasi mengenai pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir, dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya.

SIAK dibuat dan dikembangkan oleh Ditjen Administrasi Kependudukan Kementerian Dalam Negeri dengan maksud memfasilitasi pengelolaan informasi administrasi kependudukan. Melalui jaringan komunikasi dan informasi, aplikasi ini diharapkan mampu mengatasi segala permasalahan pengelolaan data kependudukan dalam melakukan pelayanan seperti pelayanan KTP, KK, Akta Kelahiran dan Kematian, dan Akta Perkawinan.

Program atau aplikasi SIAK ini diterapkan diseluruh Kabupaten dan Kota yang ada di seluruh Indonesia terutama dinas terkait dalam hal ini adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Dinas terkait mengintegrasikan SIAK dengan kecamatan dan kelurahan setempat. Memanfaatkan teknologi jaringan (*network*), perangkat komputer, serta perangkat lunak (*software*), pengelolaan administrasi kependudukan yang berada ditingkat kecamatan akan langsung terhubung dengan dinas.

Pihak yang berperan penting dalam penerapan program atau aplikasi SIAK tersebut di Kota Bandung adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung. Dinas terkait mengintegrasikan SIAK dengan kecamatan dan kelurahan setempat. Dengan diterapkannya SIAK dalam rangka mewujudkan tertib administrasi kependudukan di Kota Bandung, diharapkan mampu mendukung proses administrasi kependudukan yang meliputi pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Sistem ini haruslah efisien dan fleksibel ketika digunakan untuk merekam data kependudukan yang jumlahnya cukup banyak.

Penerapan SIAK itu sendiri di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung secara keseluruhan memang cukup efektif dalam membantu mempermudah pegawai dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat. SIAK dapat bekerja secara maksimal jika memenuhi beberapa unsur – unsur sebagai berikut:

- a. Database kependudukan
- b. Perangkat teknologi informasi dan komunikasi
- c. Sumber daya manusia
- d. Pemegang hak akses
- e. Lokasi database kependudukan
- f. Pengelolaan database kependudukan
- g. Pemeliharaan database kependudukan
- h. Pengamanan database kependudukan
- i. Pengawasan database kependudukan
- j. Data cadangan dan pusat data pengganti

Penerapan SIAK di klaim dapat mendukung proses administrasi kependudukan namun dalam kenyataannya di lapangan, dalam rangka penyelenggaraan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung tersebut masih terdapat kendala atau permasalahan yang mereka hadapi dalam penerapan SIAK, permasalahan tersebut dapat kita lihat pada data sebagai berikut:



REKAPITULASI KEGIATAN PELAYANAN
ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL KOTA BANDUNG

Bulan Juli s/d Desember 2015

| No | JENIS VOLUME PEKERJAAN | BULAN | | | | | | | | | | | | Keterangan | | | | |
|----|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|--|--|--|--|--|------------|---------|--|-----------|--|
| | | Jul | Ags | Sep | Okt | Nov | Des | JUMLA | | | | | | | | | | |
| | PELAYANAN | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. | Kartu Keluarga (KK) WNI | 17.000 | 13.500 | 12.154 | 12.279 | - | - | | | | | | | | 54.933 | | Perbitan | |
| 2. | Kartu Keluarga (KK) WNA | 1 | 7 | 3 | 0 | 4 | 1 | | | | | | | | 16 | | Pelayanan | |
| 3. | Kartu Tanda Penduduk (KTP) WNI | 7.328 | 2.248 | 8.204 | 10.039 | 6.388 | 0 | | | | | | | | 34.207 | | s/d | |
| 4. | Kartu Tanda Penduduk (KTP) WNA | 1 | 14 | 3 | 0 | 2 | 1 | | | | | | | | 21 | | | |
| 5. | Surat Keterangan Pindah Datang | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | a.Penduduk Pindah Datang | 1.278 | 1.744 | 1.751 | 1.649 | 1.757 | 1.595 | | | | | | | | 9.774 | | 31 | |
| | b.Penduduk Pengikut Pindah Datang | 1.016 | 1.023 | 846 | 851 | 883 | 926 | | | | | | | | 5.545 | | | |
| 6. | Surat Keterangan Pindah Keluar | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | a.Penduduk Pindah Keluar | 1.115 | 1.673 | 1.405 | 1.379 | 1.373 | 1.532 | | | | | | | | 8.477 | | | |
| | b.Penduduk Pengikut Pindah Keluar | 952 | 1.375 | 1.098 | 1.032 | 1.082 | 1.254 | | | | | | | | 6.793 | | | |
| 7. | Surat Keterangan Tempat Tinggal | 26 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | | 26 | | | |
| | JUMLA | 28.717 | 21.584 | 25.464 | 27.229 | 11.489 | 5.309 | | | | | | | | 119.792 | | | |

Keterangan:

- : hasil pelayanan yang tidak muncul

Sumber: Seksi Evaluasi, Pelaporan, dan Penyimpanan Data Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung, 2015.

Dilihat dari data tersebut, dapat kita ketahui bahwa pelayanan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil Kota Bandung pada bulan november dan desember mengalami kendala pada hasil pelayanan yang diberikan oleh instansi terkait, yaitu pada jenis pelayanan kartu keluarga (KK) yang dilatarbelakangi oleh *error* nya Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK), dan mengakibatkan ketidak munculannya data pada bulan - bulan tersebut serta mengharuskan input data tersebut secara manual yang cukup memakan waktu yang lama.

Permasalahan tersebut juga tidak hanya terjadi pada bulan – bulan tersebut saja, yaitu dapat kita lihat juga data berikut:



REKAPITULASI KEGIATAN PELAYANAN
ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL KOTA BANDUNG

Bulan Januari s/d Juni 2016

| No | JENIS VOLUME PEKERJAAN | BULAN | | | | | | JUMLAH | Keterangan |
|----|---------------------------------------|--------|--------|--------|-------|-------|--------|---------|------------|
| | | Jan | Feb | Mar | Apr | Mei | Jun | | |
| | PELAYANAN | | | | | | | | Jumlah |
| 1. | Kartu Keluarga (KK) WNI | 14.559 | 13.452 | 12.458 | - | - | 19.228 | 59.697 | Perbitan |
| 2. | Kartu Keluarga (KK) WNA | 10 | 4 | 2 | 6 | 8 | 6 | 36 | Pelayanan |
| 3. | Kartu Tanda Penduduk (KTP) WNI | 23.958 | 20.071 | 42.092 | - | - | 4.480 | 90.601 | s/d |
| 4. | Kartu Tanda Penduduk (KTP) WNA | 10 | 8 | 2 | 6 | 9 | 7 | 42 | |
| 5. | Surat Keterangan Pindah Datang | | | | | | | | |
| | a.Penduduk Pindah Datang | 1.717 | 3.328 | 3.299 | 3.150 | 2.980 | 2.858 | 17.332 | 31 |
| | b.Penduduk Pengikut Pindah Datang | 1.545 | 1.369 | 1.264 | 1.285 | 1.271 | 1.245 | 7.979 | |
| 6. | Surat Keterangan Pindah Keluar | | | | | | | | Desembe |
| | a.Penduduk Pindah Keluar | 2.803 | 2.724 | 3.222 | 2.809 | 2.723 | 2.307 | 16.558 | |
| | b.Penduduk Pengikut Pindah Keluar | 1.310 | 1.226 | 1.529 | 1.284 | 1.286 | 1.086 | 7.721 | r |
| 7. | Surat Keterangan Tempat Tinggal | 59 | 3 | 43 | 59 | 54 | 59 | 277 | |
| | JUMLAH | 45.971 | 42.185 | 69.911 | 7.879 | 8.331 | 31.270 | 200.243 | |

Keterangan:

- : hasil pelayanan yang tidak muncul

Sumber: Seksi Evaluasi, Pelaporan, dan Penyimpanan Data Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung, 2016.

Berdasarkan data tambahan tersebut, dapat kita ketahui bahwa hasil jenis pelayanan Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) pada bulan April sampai dengan Mei 2016 tidak muncul, sehingga menyebabkan pegawai harus menginput data secara manual yang cukup memakan waktu yang lama dan tidak efektifnya dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan. Hal ini dilatarbelakangi oleh *error* nya sistem informasi administrasi kependudukan (SIAK).

Berdasarkan penelitian pendahuluan yang penulis lakukan, penulis menemukan permasalahan mengenai efektivitas penyelenggaraan administrasi kependudukan yang dipengaruhi oleh implementasi kebijakan sistem informasi administrasi kependudukan (SIAK). Maka dari itu, penulis merumuskan penelitian ini dengan judul “ **PENGARUH IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SISTEM INFORMASI ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN TERHADAP EFEKTIVITAS PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DI DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL KOTA BANDUNG** ”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan pada latar belakang masalah sebelumnya, maka peneliti mengidentifikasi masalah penelitian yang terjadi pada lokus penelitian adalah Jaringan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) yang menjadi modal utama dalam perekaman data penduduk tidak bekerja secara maksimal, sehingga hal tersebut menyebabkan

terhambatnya pekerjaan pegawai untuk menampilkan data kependudukan yang telah diinput.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah Seberapa besar pengaruh implementasi kebijakan sistem informasi administrasi kependudukan terhadap efektivitas penyelenggaraan administrasi kependudukan di dinas kependudukan dan pencatatan sipil kota bandung?

D. Tujuan Penulisan

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka dapat disusun suatu tujuan yang ingin di capai dari penelitian ini, yaitu Untuk mengetahui pengaruh implementasi kebijakan sistem informasi administrasi kependudukan terhadap efektivitas penyelenggaraan administrasi kependudukan di dinas kependudukan dan pencatatan sipil kota bandung.

E. Kegunaan Hasil Penelitian

Kegunaan hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang dapat dipercaya dan memberikan manfaat yang berguna bagi semua pihak yang berkepentingan. Semua informasi yang akan diperoleh dari hasil penelitian diharapkan akan memberikan kegunaan berupa:

1. Kegunaan Teoritis

Adapun kegunaan teoritis dari penelitian ini adalah:

1) Bagi Peneliti

Sebagai pengembangan ilmu pengetahuan agar terdapat kesesuaian antara teori dan praktek.

2) Bagi Instansi

Diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran guna mendukung pengembangan teori yang sudah ada dan dapat memperluas khasanah ilmu pengetahuan khususnya di bidang pemerintahan mengenai pengaruh Implementasi Kebijakan SIAK terhadap efektivitas penyelenggaraan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung.

3) Bagi pihak lainnya

Diharapkan dengan adanya penelitian ini berguna untuk referensi atau pedoman dalam ranah penelitian selanjutnya dibidang sosial. Selain itu menambah wawasan keilmuan Administrasi Publik khususnya yang berkaitan dengan implementasi kebijakan SIAK dan efektivitas penyelenggaraan administrasi kependudukan.

2. Kegunaan Praktis

Adapun kegunaan praktis dari penelitian ini adalah:

1) Bagi Peneliti

Untuk meningkatkan kemampuan berfikir, dan menambah wawasan khususnya yang berkaitan dengan peningkatan disiplin kerja dan efektivitas kerja pegawai.

2) Bagi Instansi

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan dan evaluasi kerja terhadap Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung yang berkaitan implementasi kebijakan dan efektivitas.

3) Bagi pihak lainnya

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan untuk studi-studi lanjutan dalam melakukan penelitian pada bidang yang sama secara lebih mendalam.

F. Kerangka Pemikiran

Dasar pemikiran yang penulis lakukan dalam penelitian ini mengenai implementasi kebijakan sistem informasi administrasi kependudukan yang berhubungan dengan efektivitas penyelenggaraan administrasi kependudukan. Penelitian diawali dengan mendeteksi berbagai kendala dan hambatan yang dihadapi oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung yang diduga berpengaruh terhadap efektivitas penyelenggaraan administrasi kependudukan.

Wayne Parsons (2011:15) berpendapat kebijakan adalah usaha untuk mendefinisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Sejalan dengan pemikiran Wayne, Thomas R. Dye dalam Winarno (2012:20) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan.

Berkaitan dengan implementasi, peneliti akan mengemukakan pengertian implementasi kebijakan sebagai berikut, Lester and Stewart dalam Agustino (2012:139) mengatakan implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (output). Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (output), yaitu: tercapai atau tidaknya tujuan – tujuan yang ingin diraih.

Pendapat lain disampaikan oleh Van Meter dan Van Horn dalam Indiahono (2009:38) yaitu model implementasi kebijakan publik menunjuk enam variabel yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi:

1. Standar dan sasaran kebijakan
2. Kinerja Kebijakan
3. Sumber daya
4. Komunikasi antar badan pelaksana
5. Karakteristik badan pelaksana
6. Lingkungan sosial
7. Sikap pelaksana.

Implementasi kebijakan yang dilakukan diarahkan pada efektivitas penyelenggaraan administrasi kependudukan. Untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, transparansi dan akuntabilitas layanan pemerintahan diperlukannya pengembangan aplikasi sistem informasi dan telekomunikasi di lingkungan pemerintah.

Menjalankan aktivitas pemanfaatan teknologi informasi tersebut, Kementrian Dalam Negeri membuat suatu aplikasi kependudukan yang disebut dengan Sistem Informasi dan Administrasi Kependudukan (SIAK), SIAK didistribusikan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di daerah – daerah agar dapat dimanfaatkan secara optimal terutama dalam pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), dan Akte Kelahiran. Kunci item dari SIAK adalah Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang dimiliki oleh masing – masing penduduk yang telah melakukan pencatatan biodata di instansi terkait.

Pengertian Efektif dalam kamus besar bahasa Indonesia, efektif berasal dari kata efektif yang berarti ada pengaruhnya, ada akibatnya, ada efeknya, bisa diartikan sebagai kegiatan yang bisa membuahkan hasil yang memuaskan. Jika dilihat dari asal katanya, efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil, atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik.

Parsolong (2007:4) juga mengemukakan pengertian efektivitas sebagai berikut, “efektivitas pada dasarnya berasal dari kata “efek” dan digunakan istilah ini sebagai hubungan sebab akibat. Efektivitas berarti bahwa tujuan yang telah

direncanakan sebelumnya dapat tercapai atau dengan kata sasaran tercapai karena adanya proses kegiatan”

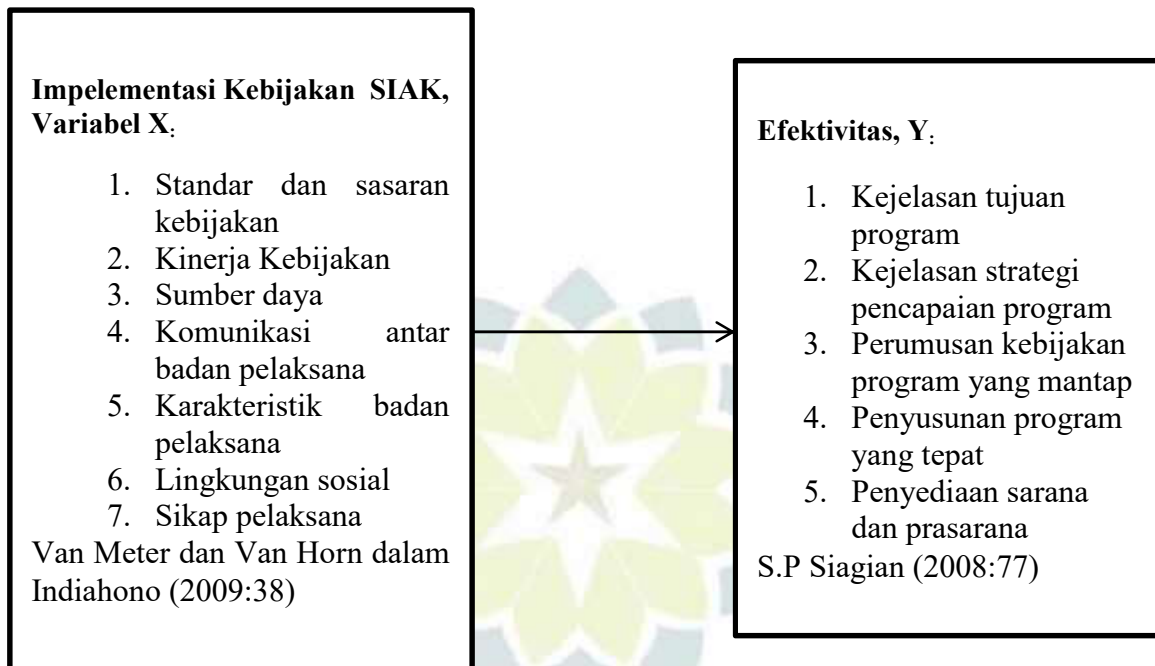
Pendapat lain mengenai pengertian efektivitas sebagaimana yang telah dikemukakan juga oleh Drucker dalam H.A.S. Moenir (2006:166) mengenai efektivitas adalah, “Efektivitas adalah melakukan atau mengerjakan tepat pada sasaran (*doing the right thing*)” Tingkat efektivitas juga dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Adapun kriteria atau ukuran mengenai pencapaian tujuan efektif atau tidak sebagaimana dikemukakan oleh S.P Siagian (2008:77) yaitu:

1. Kejelasan tujuan program
2. Kejelasan strategi pencapaian program
3. Perumusan kebijakan program yang mantap
4. Penyusunan program yang tepat
5. Penyediaan sarana dan prasarana

Terdapat 6 point lagi diantaranya, efektivitas operasional program, efektivitas fungsional program, efektivitas tujuan program, efektivitas sasaran program, efektivitas individu dalam pelaksanaan kebijakan program, dan efektivitas unit kerja dalam pelaksanaan kebijakan. Namun peneliti hanya membatasi menjadi 5 point saja yang relevan dengan permasalahan yang ada.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disederhanakan dalam bentuk bagan kerangka pemikiran dibawah ini:

Gambar 1.1
Kerangka Pemikiran



H. Hipotesis Penelitian

Sugiyono (2012:64) menyebutkan “Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian.” Dikatakan sementara karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada teori yang relevan, belum didasarkan pada fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data dan harus diuji kebenarannya melalui pengujian hipotesis.

Adapun hipotesis statistiknya sebagai berikut:

Ho: $\rho = 0$, 0 berarti tidak ada hubungan.

Ha: $\rho \neq 0$, “tidak sama dengan nol” berarti lebih besar atau kurang (-) dari nol berarti ada hubungan,

ρ = nilai korelasi dalam formulasi yang dihipotesiskan.

Adapun hipotesis dalam penelitian ini adalah :

1. Ho = tidak ada pengaruh antara implementasi kebijakan sistem informasi administrasi kependudukan terhadap efektivitas penyelenggaraan administrasi kependudukan di dinas kependudukan dan pencatatan sipil kota bandung
2. Ha = ada pengaruh antara implementasi kebijakan sistem informasi administrasi kependudukan terhadap efektivitas penyelenggaraan administrasi kependudukan di dinas kependudukan dan pencatatan sipil kota bandung