

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan disebutkan bahwa penduduk adalah Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Penduduk merupakan subjek sekaligus objek pembangunan, oleh sebab itu keberadaan penduduk perlu adanya pencatatan atau registrasi. Registrasi merupakan kegiatan awal dan kunci dalam mewujudkan tertib dokumen kependudukan.

Selama ini administrasi kependudukan Indonesia memprihatinkan dikarenakan kurangnya sarana dan prasarana yang mendukung, sehingga sulit untuk membangun sistem administrasi kependudukan dengan data *base* penduduk yang baik dan akurat. Oleh karena itu sering terjadinya pemalsuan atau penggandaan KTP, sehingga warga Indonesia dapat memiliki KTP lebih dari satu, bahkan warga negara asing yang tidak bertempat tinggal di Indonesia bisa memiliki KTP Indonesia.

Sejak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan diharapkan administrasi kependudukan ke depan tertata rapi dengan membangun data *base* kependudukan yang baik dan akurat, dan masyarakat hanya boleh memiliki satu KTP. Substansi utama undang-undang ini adalah pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Adapun salah satu usaha pemerintah dalam membangun data *base* kependudukan yang baik dan akurat adalah dengan menerapkan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK).

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Sistem Informasi Administrasi Kependudukan yang selanjutnya disingkat SIAK adalah sistem informasi yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memfasilitasi pengelolaan informasi administrasi kependudukan di tingkat Penyelenggara dan Instansi Pelaksana sebagai satu kesatuan. Melalui model KTP SIAK, data kependudukan daerah hingga nasional akan menjadi data *base* yang dapat menyajikan berbagai profil kependudukan untuk berbagai kepentingan. *Single identity number* (SIN) yang ada pada KTP SIAK juga bisa dimanfaatkan oleh kepolisian untuk melacak pelaku kejahatan, perguruan tinggi untuk berbagai penelitian, bahkan untuk kepentingan investor yang akan menanamkan investasinya di sebuah daerah.

Penerapan teknologi informasi, selain dimaksudkan untuk mengintegrasikan pencatatan sipil dengan pendaftaran penduduk, juga untuk meminimalisasi campur tangan manusia, sehingga nilai validitas dan kehandalan data informasi kependudukan yang disajikan tetap tinggi (terpercaya). Untuk mewujudkan

beroperasinya SIAK yang terpadu secara nasional, diperlukan dukungan komitmen serta kesamaan persepsi, visi, misi dari seluruh penyelenggaraan atau pelaksana administrasi kependudukan baik di tingkat pusat maupun daerah, mengingat SIAK yang terpadu dan handal mencirikan negara yang modern, karena dapat mendukung pelayanan publik dan perlindungan penduduk secara efisien dan efektif.

Di Provinsi Lampung, salah satu kota yang telah menerapkan KTP SIAK adalah Kota Metro, yang merupakan kota pertama di Lampung yang menerapkan SIAK. Landasan penerapan KTP SIAK berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Selanjutnya Walikota Metro menerbitkan Peraturan Walikota Metro Nomor 08 Tahun 2006 Tanggal 24 April 2006 Tentang Penerapan SAK (Sistem Administrasi Kependudukan).

Penerapan SIAK di Metro adalah demi peningkatan kualitas pelayanan publik. Namun, pelayanan publik di Indonesia yang cenderung dinilai buruk oleh masyarakat sudah menjadi cerita yang selalu dibicarakan, salah satunya pelayanan dalam pembuatan KTP. Seperti di Kota Metro, proses pembuatan KTP yang menghabiskan waktu hingga berminggu-minggu, dan biaya pembuatan yang mencapai Rp.20.000,00. Selain itu, prosedur yang masih dinilai rumit oleh masyarakat contohnya apabila warga akan membuat KTP harus membuat surat pengantar dari RT, setelah itu berkas diserahkan ke kantor kelurahan, selanjutnya oleh petugas kelurahan berkas persyaratan yang diajukan oleh warga diserahkan ke kantor kecamatan untuk diproses pembuatannya. (hasil wawancara dengan Pak

Somad salah satu staf kecamatan Metro Selatan dan Dedi salah satu warga Kota Metro, pada tanggal 20 Agustus 2009)

Kemudian ditemukannya KTP palsu yang dibuat tanpa prosedural, tanda tangan di KTP bukan tanda tangan sah spesimen, tapi hasil *scanner*, dan untuk biaya pembuatannya dikenakan Rp.50.000/orang. Pembuatan KTP dengan memanipulasi data ini digunakan untuk jemaah calon haji dari luar Kota Metro. Hasil temuan tim, 283 warga ber-KTP Metro Pusat, tetapi bukan warga Metro Pusat. Hal serupa juga terjadi di Metro Timur yang terdapat 134 warga, di Metro Barat terdapat 223 warga yang bukan orang Metro membuat KTP di sana, di Metro Utara jumlahnya 28 orang. ([www.lampungpost.com](http://www.lampungpost.com), 24 April 2007)

Untuk mengatasi masalah buruknya pelayanan pembuatan KTP, pada awal tahun 2008 Pemerintah Kota Metro mengadakan program pembuatan KTP bersubsidi. Peneliti tertarik untuk meneliti tentang program pembuatan KTP bersubsidi ini karena Kota Metro merupakan pelaksana program ini untuk pertama kalinya di Provinsi Lampung. Program pembuatan KTP bersubsidi ini dilaksanakan berdasarkan Surat Keputusan Walikota Metro Nomor: 26/KPTS/B-5/2008 Tentang Pembuatan Kartu Tanda Penduduk Bersubsidi dengan Sistem Informasi dan Administrasi Kependudukan (SIAK) Kota Metro Tahun 2008. Dengan dilaksanakannya program pembuatan KTP bersubsidi ini diharapkan:

1. tidak ada lagi warga Kota Metro yang tidak memiliki KTP,
2. tidak ada lagi warga Kota Metro yang memiliki KTP tanpa Nomor Induk Keluarga (NIK). KTP NIK juga bermanfaat untuk mendukung kesehatan masyarakat, karena jika warga ingin mendapatkan

pembebasan biaya berobat di puskesmas, maka warga harus memiliki KTP.

3. memudahkan pendataan penduduk untuk pilkada dan pemilu. Jika sudah memiliki KTP NIK, pemilih cukup menunjukkan KTP NIK untuk memilih karena mereka sudah terdaftar sebagai pemilih.

([www.lampungpost.com](http://www.lampungpost.com), 30 Januari 2008)

Program KTP bersubsidi ini untuk menjangkau 106 ribu wajib KTP di Kota Metro. Saat ini sebanyak 71.571 warga Kota Metro telah memiliki KTP yang berbasis SIAK. Berdasarkan data Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro, per 31 Oktober 2008, 30.970 warga diantaranya mendapatkan KTP SIAK secara gratis. Data tersebut ditunjukkan dengan Tabel 1.

Tabel 1. Data Wajib KTP dan Pemilik KTP SIAK Kota Metro

No	Kecamatan	KK	Wajib KTP	KTP SIAK	KTP SIAK Gratis
1	Metro Pusat	12.256	36.050	23.323	8.993
2	Metro Utara	6.548	17.263	11.963	6.420
3	Metro Barat	6.057	16.843	11.468	5.071
4	Metro Timur	8.834	26.298	17.970	7.057
5	Metro Selatan	3.770	10.167	6.847	3.429
TOTAL		37.468	106.621	71.571	30.970

*Sumber: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro,*

*31 Oktober 2008*

Program pembuatan KTP bersubsidi ini ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik yang ada di Kota Metro, khususnya pelayanan dalam pembuatan KTP. Sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi dasar hukum; persyaratan; sistem, mekanisme, dan prosedur; jangka waktu penyelesaian; biaya/tarif; produk pelayanan; sarana, prasarana, dan/atau fasilitas; kompetensi pelaksana; pengawasan internal; penanganan pengaduan, saran, dan masukan; jumlah pelaksana; jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan; jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan; dan evaluasi kinerja pelaksana.

Berkaitan dengan peningkatan kualitas pelayanan, tentunya disertai dengan peningkatan kualitas organisasi yang bersentuhan langsung dengan pelaksanaan program ini, terutama aparat yang menjadi teknis pelaksana pembuatan KTP. Sebelum diadakan program KTP bersubsidi pada tahun 2008 ini, sistem administrasi kependudukan di Kota Metro memang sudah menggunakan SIAK sejak tahun 2006. Aparat yang bekerja di kantor kecamatan dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil telah mengikuti beberapa diklat yang diadakan oleh Departemen Dalam Negeri. Diklat tersebut antara lain Diklat TOT Capil, Diklat Sistem Administrasi Kependudukan (SAK), Diklat Catatan Sipil, Diklat TOT Pendaftaran Penduduk, dan Diklat Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK). (<http://badandiklat.depdagri.go.id/?cat=226>, diakses pada 4 Agustus 2009) Selain mengikuti diklat, dalam pelaksanaan program KTP bersubsidi, Pemerintah Kota Metro telah menyiapkan aparat yang siap bekerja

lembur karena dipastikan permintaan pembuatan KTP akan melonjak. Untuk memberikan balas jasa terhadap aparat yang bekerja lembur, mereka diberikan insentif.

Walaupun telah diupayakan untuk melakukan peningkatan kualitas pelayanan, namun program ini tidak berjalan semulus yang dibayangkan, masih terjadi masalah-masalah, salah satunya masalah teknis. Program pembuatan KTP bersubsidi ini belum didukung peralatan yang memadai. Hal ini justru menghambat pelayanan pembuatan KTP, contohnya Kecamatan Metro Pusat yang mengalami hambatan teknis ini. Perangkat komputer yang digunakan untuk meng-*entry* data hanya dua unit dengan dua operator. Itu pun satu unit berada di kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro. Jadi yang beroperasi di kecamatan hanya satu unit. ([www.lampungpost.com](http://www.lampungpost.com), 27 Februari 2008)

Selain masalah teknis tersebut, ada alasan yang membuat masyarakat enggan membuat KTP sekalipun gratis, yaitu lunas PBB masih menjadi persyaratan mutlak untuk membuat KTP. Dari hasil laporan masyarakat ke KOMISI B DPRD Kota Metro, diantaranya yang mencuat adalah masih kurangnya sosialisasi pada tingkat bawah, sehingga masih banyak yang belum mengerti pentingnya memiliki KTP dengan sistem SIAK, dan paling dominan dikaitkannya pembuatan KTP dengan pelunasan KTP sebagai persyaratan mutlak. ([www.lampungpost.com](http://www.lampungpost.com), 24 Desember 2008). Menurut Dra. Farida, kepala bidang pendaftaran penduduk Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro, sebenarnya tanda lunas PBB tidak menjadi syarat mutlak dalam mekanisme pembuatan KTP. Hal ini digunakan pihak kecamatan untuk memancing warga agar melunasi PBB-nya.

(hasil wawancara dengan Dra. Farida, kepala bidang pendaftaran penduduk Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro, 14 Agustus 2009)

Berkaitan dengan prosedural, waktu pembuatan KTP yang menghabiskan waktu lama hingga berminggu-minggu, juga menjadi masalah yang timbul sejak berjalannya program ini. Masalah ini terjadi disebabkan oleh peralatan yang kurang memadai dan aparatur yang tidak bekerja sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan. Dalam prosedur yang telah ditetapkan proses pembuatan KTP seharusnya paling lambat selesai dalam waktu dua minggu sejak berkas dimasukkan ke kantor kecamatan. Namun, yang terjadi di lapangan waktu pembuatannya dapat melebihi batas waktu yang ditetapkan. Hal ini juga menimbulkan tanggapan negatif dari masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan dalam program pembuatan KTP gratis ini. ([www.lampungpost.com](http://www.lampungpost.com), 24 Desember 2008)

Masalah-masalah yang terjadi dalam pelaksanaan program pembuatan KTP gratis menghambat peningkatan pelayanan pembuatan KTP di Kota Metro yang seharusnya dapat memuaskan masyarakat, karena pembuatan KTP merupakan kegiatan administrasi kependudukan yang sangat penting. Masalah-masalah tersebut sebaiknya segera diperbaiki untuk meningkatkan pelayanan, salah satunya dengan melakukan pengembangan organisasi.

Dalam penelitian ini akan digunakan teori pengembangan organisasi. Pengembangan organisasi digunakan dalam penelitian ini untuk mengetahui bagaimana pengembangan organisasi yang telah dilakukan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro selama program KTP bersubsidi ini berlangsung.



Program KTP bersubsidi ini seharusnya berjalan dengan efektif disertai dengan kinerja yang baik dalam organisasi yang terkait. Namun, pada kenyataannya setelah dilakukan upaya-upaya peningkatan kualitas pelayanan masih saja terjadi masalah-masalah. Oleh karena itu, untuk mencapai keefektifan program ini organisasi perlu dikembangkan. Pengembangan organisasi (*organizational development-OD*) bukanlah sebuah konsep tunggal yang mudah didefinisikan, melainkan sebuah istilah yang digunakan untuk mencakup sekumpulan intervensi perubahan terencana yang dikembangkan berdasarkan berbagai nilai humanistik-demokratis, yang berupaya meningkatkan keefektifan organisasi dan kesejahteraan karyawan. (Stephen P. Robbins, 2008: 353)

## **B. Rumusan Masalah**

Perumusan masalahnya adalah:

1. Mengapa upaya peningkatan pelayanan publik pada program pembuatan KTP bersubsidi dengan SIAK di Kota Metro Tahun 2008 masih dinilai kurang optimal oleh masyarakat?
2. Apa saja kendala yang dihadapi selama pelaksanaan program KTP bersubsidi dengan SIAK di Kota Metro Tahun 2008?
3. Bagaimana pengembangan organisasi pada program pembuatan KTP bersubsidi dengan SIAK di Kota Metro tahun 2008?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian dilakukan penelitian ini, yakni:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis penyebab upaya peningkatan pelayanan publik pada program pembuatan KTP bersubsidi dengan SIAK di Kota Metro Tahun 2008 masih dinilai kurang optimal oleh masyarakat.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis kendala-kendala yang dihadapi selama pelaksanaan program KTP bersubsidi dengan SIAK di Kota Metro Tahun 2008.
3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis pengembangan organisasi pada program pembuatan KTP bersubsidi dengan SIAK di Kota Metro tahun 2008.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian, maka kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis, diharapkan dapat menambah wawasan dan memperkaya pengetahuan mengenai Ilmu Administrasi Negara terutama berkaitan dengan konsep-konsep atau teori-teori dan praktiknya tentang pengembangan organisasi.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan sebagai bahan masukan atau saran kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro dalam peningkatan kualitas pelayanan dan pengembangan organisasi.

