

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik adalah implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan. Tanpa diimplementasikan, maka kebijakan tersebut hanya akan menjadi catatan-catatan elit sebagaimana dipertegas oleh Udoji (dalam Agustino, 2006:42) yang mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Dalam hal kebijakan, pemerintah daerah memiliki wewenang untuk melaksanakan urusannya sendiri seperti yang telah diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004. Dalam pelaksanaan otonomi daerah tersebut maka diperlukan adanya suatu kebijakan dalam bentuk peraturan daerah yang sesuai dengan undang-undang.

Dalam rangka mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional, Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada hakikatnya berkewajiban memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk dan/atau Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah dalam

rangka meningkatkan pelayanan Administrasi Kependudukan yang sejalan dengan tuntutan pelayanan Administrasi Kependudukan yang profesional, memenuhi standar teknologi informasi, dinamis, tertib, dan tidak diskriminatif dalam pencapaian standar pelayanan minimal menuju pelayanan prima yang menyeluruh untuk mengatasi permasalahan kependudukan, perlu dilakukan penyesuaian terhadap beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka pada tanggal 24 Desember 2013 telah ditetapkan Undang Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang administrasi kependudukan. Dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 Pasal 27 tentang akta kelahiran disebutkan bahwa:

- 1) Setiap kelahiran wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksana di tempat terjadinya peristiwa kelahiran paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak kelahiran.
- 2) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pejabat Pencatatan Sipil mencatat pada Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Akta Kelahiran.

Dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 tentang administrasi kependudukan juga disebutkan bahwa kegunaan akta kelahiran antara lain:

- a. Merupakan alat bukti yang paling kuat dalam menentukan kedudukan hukum seseorang.
- b. Merupakan akta otentik yang mempunyai alat pembuktian sempurna di depan hakim atau pengadilan.
- c. Memberikan kepastian hukum yang sebenar-benarnya tentang kejadian-kejadian mengenai kelahiran, kematian, perkawinan dan pengakuan anak serta perceraian.
- d. Dari segi praktisnya akta kelahiran pada khususnya di Catatan Sipil dapat digunakan untuk tanda bukti yang otentik dalam hal pengurusan paspor kewarganegaraan, keperluan sekolah, bekerja, masuk TNI, menentukan status waris dan sebagainya.

Menindaklanjuti hal tersebut, Pemerintah Kabupaten Kubu Raya membuat suatu kebijakan tentang kependudukan dan pencatatan sipil. Kebijakan tersebut dituangkan ke dalam Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. Peraturan Daerah tersebut menjelaskan tentang kewajiban setiap penduduk untuk memiliki akta kelahiran. Berikut isi Peraturan Daerah Kabupaten Kubu Raya No. 3 Tahun 2011 pasal 41 menjelaskan hal tersebut:

- (1) Setiap kelahiran wajib dilaporkan oleh penduduk kepada Instansi Pelaksana di tempat terjadinya peristiwa kelahiran paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak kelahiran.
- (2) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pejabat pencatatan sipil mencatat pada register akta kelahiran dan menerbitkan kutipan akta kelahiran.
- (3) Penerbitan Kutipan akta kelahiran yang pelaporannya dilakukan tepat waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dikenakan biaya.

Namun di dalam pelaksanaan implementasi kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kubu Raya melalui Peraturan Daerah Kabupaten Kubu Raya No. 3 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan tersebut belum berjalan efektif seperti yang diharapkan. Berdasarkan Laporan Tim Penerbitan Dokumen Kependudukan Program Penataan Administrasi Kependudukan Kegiatan Pengembangan Sistem Administrasi Kependudukan Terpadu Tahun 2014 melalui Surat Keputusan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kubu Raya Nomor 227b Tahun 2014 tanggal 5 November 2014 tercatat sebanyak 319.011 jiwa atau 59% dari total keseluruhan 596.430 jiwa penduduk di Kabupaten Kubu Raya yang belum

memiliki Akta Kelahiran. Berikut tabel jumlah penduduk yang belum memiliki akta kelahiran di Desa Bintang Mas :

**Tabel 1.1**  
**Daftar Kepemilikan Akta Kelahiran**  
**Desa Bintang Mas Tahun 2014**

No	Dusun	Jumlah Penduduk	Jumlah yang Memiliki Akta Kelahiran	Jumlah yang Belum Memiliki Akta Kelahiran
1	Dusun Sidomulyo	498	197 (13,36 %)	301 (20,42 %)
2	Dusun Mulyorejo	503	209 (14,18 %)	294 (19,95 %)
3	Dusun Mekar Jaya	473	192 (13,03 %)	281 (19,06 %)
	<b>Jumlah</b>	<b>1.474</b>	<b>598 (40,57 %)</b>	<b>876 (59,43 %)</b>

*Sumber : Kantor Desa Bintang Mas*

Berdasarkan data tersebut jelas bahwa masih banyak bahkan lebih dari setengah penduduk di Desa Bintang Mas yang belum memiliki Akta Kelahiran. Dari 1474 jiwa penduduk Desa Bintang Mas, hanya 598 jiwa atau sekitar 40,57% yang memiliki akta kelahiran sedangkan sisanya 876 jiwa atau sekitar 59,43% masih belum memiliki akta kelahiran (kantor Desa Bintang Mas).

Hal ini tentu menjadi masalah bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Kubu Raya. Kebijakan akta kelahiran yang seharusnya dapat berjalan efektif masih belum dapat terlaksana sesuai harapan tercermin dari masih banyak penduduk yang belum memiliki akta kelahiran. Keberhasilan implementasi kebijakan akta kelahiran tersebut tentu dipengaruhi oleh berbagai faktor. Edward III (dalam Agustino, 2008:149) mengungkapkan bahwa terdapat beberapa faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

Faktor-faktor tersebut sangat mempengaruhi berhasil atau tidaknya sebuah implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Kubu Raya No. 3 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. Namun peneliti menduga bahwa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan akta kelahiran di Desa Bintang Mas adalah komunikasi. Komunikasi dalam hal ini adalah penyampaian kebijakan dari pihak yang berwenang kepada petugas di desa. Informasi tentang kebijakan publik perlu disampaikan kepada petugas di desa yang kemudian disampaikan kepada masyarakat sebagai pelaku kebijakan, agar masyarakat dapat mengetahui, memahami dan melaksanakan kebijakan yang telah dibuat tersebut. Untuk memberikan informasi kepada petugas di desa tentang kebijakan yang telah dibuat, pemerintah harus melakukan sosialisasi ke daerah atau Desa maupun Kecamatan yang di dalamnya terdapat desa-desa yang masyarakatnya masih minim memiliki akta kelahiran.

Berdasarkan hasil observasi yang dilakukan peneliti, banyak faktor yang diduga mempengaruhi minimnya masyarakat dalam pembuatan akta kelahiran antara lain sebagai berikut :

1. Komunikasi yang terjalin antara petugas - petugas yang terkait dalam pembuatan akta kelahiran di Desa Bintang Mas yang minim;

Komunikasi sangat diperlukan antara petugas Dinas Dukcapil, petugas Kecamatan, petugas desa dan ketua RT yang ada di Desa Bintang Mas agar implementasi kebijakan akta kelahiran dapat berhasil, salah satunya dengan sosialisasi yang diberikan oleh aparat pemerintah yang dalam hal ini adalah aparatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kubu Raya kepada petugas Kecamatan, Desa maupun ketua RT di Desa Bintang Mas tentang akta kelahiran;

2. Akses jalan yang kurang memadai;

Letak geografis Kabupaten Kubu Raya dengan akses jalan yang ditempuh antara Desa yang satu ke Desa yang lain dan jarak dari Desa ke Kecamatan terlalu jauh dan mayoritas menggunakan transportasi air. Sebagian besar jalan yang dilalui untuk menuju Desa Bintang Mas masih berupa tanah merah dan aspal yang rusak akibat dilewati truk – truk sawit, jalan tersebut juga akan tergenang air dan sulit untuk dilalui apabila musim hujan tiba.

3. Belum adanya kesadaran dari masyarakat tentang pentingnya Akta Kelahiran;  
Masih banyaknya masyarakat yang belum sadar akan pentingnya akta kelahiran juga menjadi salah satu kendala dalam implementasi kebijakan akta

kelahiran di Desa Bintang Mas. Sebagian besar masyarakat baru akan mengurus akta kelahiran ketika mereka memerlukannya saja.

4. Belum adanya petugas registrasi di Desa untuk pelayanan Administrasi Kependudukan;

Hal ini disebabkan oleh belum siapnya Kecamatan Rasau Jaya khususnya Desa Bintang Mas dalam menerima bimtek yang akan diberikan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kubu Raya sehingga sampai saat ini petugas registrasi di Desa belum tersedia.

Dari keempat faktor tersebut diduga yang sering terjadi yaitu minimnya komunikasi yang terjalin antara petugas – petugas yang terkait dalam pembuatan akta kelahiran di Desa Bintang Mas seperti kurangnya sosialisasi aparatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kubu Raya kepada petugas terkait. Akses jalan yang ditempuh dan jarak antara Desa yang satu ke Desa yang lain dan jarak dari Desa ke Kecamatan yang jauh diduga menjadi salah satu kendala aparatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kubu Raya untuk melakukan sosialisasi sehingga sosialisasi yang diberikan kepada petugas di desa menjadi sangat minim. Hal tersebut merupakan masalah serius bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Kubu Raya.

Desa Bintang Mas merupakan salah satu dari 6 desa yang berada di Kecamatan Rasau Jaya yang jarang mendapatkan sosialisasi dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kubu Raya. Belum adanya petugas registrasi di Desa untuk pelayanan Administrasi Kependudukan juga menjadi kendala dalam implementasi kebijakan akta kelahiran. Kegiatan bimtek

(bimbingan teknologi) petugas registrasi kependudukan di tingkat Desa yang seharusnya dilaksanakan ke tiap-tiap desa di Kabupaten Kubu Raya juga belum dilaksanakan di Kecamatan Rasau Jaya dikarenakan Kecamatan Rasau Jaya merasa belum siap menerima bimtek dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kubu Raya karena masih kurangnya peserta bimtek dari Kecamatan Rasau Jaya.

Kegiatan bimtek ini merupakan kegiatan dengan sistem ceramah dan bimbingan teknis serta diskusi interaktif kepada seluruh petugas registrasi kependudukan di Tingkat Desa se-Kabupaten Kubu Raya dengan nara sumber dari Biro Kependudukan dan Pencatatan Sipil Setda Provinsi Kalimantan Barat dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kubu Raya. Untuk membantu tugas pencatatan kependudukan di setiap desa maka diangkat petugas registrasi kependudukan yang memiliki pengetahuan dan kemampuan serta kecakapan di bidang tugas kependudukan dan pencatatan sipil.

Kegiatan bimtek bagi petugas registrasi tingkat desa ini merupakan salah satu upaya Pemerintah Kabupaten Kubu Raya dalam menata administrasi kependudukan yang tepat, cepat dan akurat demi mewujudkan masyarakat mandiri dan sejahtera melalui tertib administrasi kependudukan. Sebenarnya target pelaksanaan kegiatan ini yaitu pada Juni 2014 tetapi hingga saat ini bimtek tersebut belum terlaksana di Kecamatan Rasau Jaya. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kubu Raya telah berupaya mendesak seluruh Kecamatan termasuk Kecamatan Rasau Jaya agar bimtek ini dapat telaksana sesuai dengan rencana. Hal ini juga menjadi salah satu penyebab minimnya



sosialisasi yang dilakukan oleh aparaturnya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kubu Raya kepada petugas di Desa sehingga berdampak kepada implementasi akta kelahiran di Desa Bintang Mas.

Diduga komunikasi yang buruk tersebut membuat banyaknya masyarakat Desa Bintang Mas yang belum memiliki akta kelahiran. Banyak masyarakat yang belum menyadari dan tidak tahu tentang keuntungan dan fungsi akta kelahiran serta berpikir bahwa akta kelahiran hanyalah sekedar simbol identitas diri semata dan beranggapan bahwa akta kelahiran tidak begitu penting. Hal tersebut yang diduga menyebabkan rendahnya masyarakat yang membuat akta kelahiran di Desa Bintang Mas Kecamatan Rasau Jaya.

### **1.2 Pembatasan Permasalahan**

Kebijakan akta kelahiran memerlukan komunikasi yang baik untuk mendukung pelaksanaan implementasi kebijakan akta kelahiran di Kabupaten Kubu Raya oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kubu Raya. Banyak faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu faktor *communication* (komunikasi), *resources* (sumber daya), *disposition* (sikap pelaksana), dan *bureaucratic structure* (struktur birokrasi). Dari faktor-faktor tersebut penulis membatasi pada pengaruh komunikasi terhadap implementasi kebijakan akta kelahiran di Desa Bintang Mas Kecamatan Rasau Jaya Kabupaten Kubu Raya.

### **1.3 Rumusan Permasalahan**

Berdasarkan uraian yang dikemukakan di atas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut: Adakah Pengaruh Komunikasi terhadap Implementasi

Kebijakan Akta Kelahiran di Desa Bintang Mas Kecamatan Rasau Jaya Kabupaten Kubu Raya?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

- a) Untuk mendiskripsikan variabel komunikasi;
- b) Untuk mendiskripsikan variabel implementasi kebijakan akta kelahiran;
- c) Untuk menjelaskan pengaruh komunikasi terhadap implementasi kebijakan akta kelahiran di Desa Bintang Mas.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

##### **1.5.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan berguna untuk pengembangan teori dan menambah pengetahuan di bidang kebijakan publik terutama yang berkaitan dengan implementasi kebijakan publik.

##### **1.5.2 Manfaat Praktis**

Adapun manfaat praktis dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kubu Raya, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi peningkatan kinerja instansi dan penilaian proses sosialisasi yang berhubungan dengan pembuatan akta kelahiran di Desa Bintang Mas Kecamatan Rasau Jaya Kabupaten Kubu Raya.
2. Bagi pihak masyarakat, hasil dari penelitian ini bisa memberikan pengetahuan tentang pentingnya komunikasi yang harus diberikan oleh

pihak-pihak terkait. Sehingga dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam membuat akta kelahiran di Desa Bintang Mas Kecamatan Rasau Jaya Kabupaten Kubu Raya.

3. Bagi Program Studi Ilmu Pemerintahan Kerjasama Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dan Universitas Tanjungpura, penelitian ini sebagai salah satu sumbangan pemikiran mahasiswa bagi peningkatan taraf pendidikan di Kalimantan Barat.

UNIVERSITAS TANJUNGPURA