

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA NOMOR 5 TAHUN 2011
TENTANG PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN
(Studi Pada Pelaksanaan Pelayanan Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) di Kelurahan Kali
Rungkut Kecamatan Rungkut Kota Surabaya)**

ARDIANSYAH FITRA RAHMADANI

S1 Ilmu Administrasi Negara , FIS, UNESA (ardifitra@yahoo.com)

Abstrak

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2011 Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan di Surabaya. Melihat cakupan administrasi kependudukan yang sangat luas yang terdiri dari pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, maka dalam laporan ini mengarah ke implementasi Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) di wilayah Kelurahan Kali Rungkut. Subjek dalam penelitian ini adalah Kasi bidang Tata Pemerintahan Kecamatan Rungkut, Kasi bidang Tata Pemerintahan Kelurahan Kali Rungkut, Ketua RW dan penduduk musiman. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara, dokumentasi, dan observasi. Teknik analisis data kualitatif dengan melalui reduksi data, penyajian data, dan menarik kesimpulan atau verifikasi. Hasil penelitian menunjukkan, variabel ukuran dan tujuan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 tahun 2011 terkait kipem masih kurang maksimal dan masih sedikit yang memiliki kipem. Variabel sumberdaya manusia masih terdapat kekurangan pegawai, sumberdaya finansial terdapat pungutan keuangan, sedangkan sumberdaya waktu memberikan pelayanan hingga malam hari. Variabel karakteristik agen pelaksana yaitu sosialisasi yang dilakukan tidak tersampaikan ke penduduk musiman. Variabel sikap kecenderungan para pelaksana dalam pembuatan kipem sudah hampir satu tahun belum jadi. Variabel Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana yaitu kurangnya komunikasi terkait penyampaian informasi Kipem. Variabel lingkungan ekonomi yaitu adanya biaya pembuatan kipem yang memberatkan pemohon Kipem, dari lingkungan sosial tidak mempengaruhi dan lingkungan politik, kipem dapat digunakan untuk pengganti kartu pemilihan umum. Saran yang diberikan yaitu kebijakan harus dilakukan sesuai dengan peraturan yang sudah ditentukan, diperlukan sanksi yang lebih rinci dan jelas bagi implementor agar tidak lepas dari tanggung jawabnya serta sanksi bagi pendatang berupa pengambilan KTP asli pendatang oleh pihak pemerintah dan pengambilan dilakukan di kantor Dispendukcapil serta dengan mendaftar Kipem.

Kata Kunci : Implementasi, Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2011

Abstract

Regional Regulation Surabaya No. 5 of 2011 Implementation of the Population Administration in Surabaya. See coverage is very broad population administration consisting of population registration and civil registration, so in this report leads to the implementation of Seasonal Resident Identity Card (KIPEM) in the Village Rungkut time. Subjects in this study is the Head of District Rungkut field of Governance, Head of Governance Sub Kali field Rungkut, Chairman of RW and seasonal residents. Data collection techniques used were interviews, documentation, and observation. Qualitative data analysis techniques through data reduction, data presentation, and drawing conclusions or verification. The results showed, the variable size and destination Surabaya City Regional Regulation No. 5 of 2011 related kipem still less than the maximum and still a few who have kipem. Variable human resources is still a shortage of employees, financial resources are finance charges, while managing time providing service until night. The variable characteristics of the implementing agency that socialization is not conveyed to seasonal residents. Variable attitude of the tendency of the executive in making kipem been almost a year has not been so. Variables Communication between the organization and implementing activities related to the lack of communication Kipem information delivery. Economic environment variable that is the cost of making incriminating kipem Kipem applicant, from the social environment does not affect and political environment, kipem a replacement card can be used for the general election. Advice given that the policy should be conducted in accordance with the rules that have been determined, the necessary sanctions are more detailed and clear to the implementor in order not to be separated from the responsibilities and sanctions for newcomers in the form of the original identity card making immigrants by the government and retrieval is done in the office and by registering Dispendukcapil Kipem.

Keywords: Implementation, Surabaya City Regional Regulation No. 5 of 2011

PENDAHULUAN

Negara Indonesia merupakan Negara yang memiliki wilayah sangat luas dan memiliki jumlah penduduk yang sangat banyak. Wilayah yang sangat luas tersebut membuat Pemerintah Indonesia membagi urusan pemerintahan diantaranya pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota agar dengan mudah menjalankan pemerintahannya. Dilihat dari isi Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang terdapat pada pasal 7 ayat 2 menyebutkan urusan wajib meliputi beberapa bagian yang salah satunya adalah kependudukan dan catatan sipil dan mengingat jumlah penduduk yang banyak maka diperlukan tertib administratif kependudukan agar pemerintah daerah mudah untuk mengatur segala urusan yang berkaitan dengan penduduknya. Diperlukannya pendataan penduduk Pemerintah Daerah Kota Surabaya menerbitkan Perda Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. Dengan mempertimbangkan luasnya cakupan isi perda tersebut maka skripsi ini membatasi kajiannya dalam pelayanan Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM).

Pemilihan program Kipem dikarenakan merupakan program yang muncul pada tahun 2011 yang diperlukan penjelasan secara jelas dan terinci agar dipahami oleh penduduk yang bertempat tinggal di Kota Surabaya. Program ini dijalankan agar Pemerintah Kota Surabaya tetap bisa melakukan pendataan warga Surabaya dengan mudah. Selain itu juga bisa mengontrol jumlah penduduk yang masuk, untuk menekan jumlah penduduk Surabaya dari peledakan jumlah penduduk. Tidak kalah pentingnya adalah agar pemkot tetap bisa memberikan pelayanan kepada masyarakat secara maksimal. Alasan-alasan tersebut didasari pertimbangan Surabaya mengingat jumlah penduduk setiap tahunnya selalu meningkat, hal ini disebabkan oleh banyaknya jumlah kelahiran yang sangat tinggi dibanding tingkat kematian. Disisi lain sebagai kota besar, Surabaya menjadi kota pilihan bagi masyarakat dari daerah untuk mencari nafkah. Penduduk yang datang dari luar kota Surabaya biasanya selain bertujuan untuk mencari pekerjaan juga untuk pendidikan yang lebih berkualitas dibandingkan daerah asalnya. Jumlah ini menjadi lebih banyak lagi ketika setelah hari raya Idul Fitri.

Jumlah penduduk Surabaya menunjukkan bahwa penduduk yang berasal dari luar kota Surabaya sangat besar dari tahun ke tahun, terhitung mulai tahun 2011 jumlah penduduk mencapai 3.024 juta jiwa, kemudian bertambah di tahun 2012 mencapai 3.125 juta jiwa, dan pada bulan Juni 2013 mencapai 3.166 juta jiwa. Dari data tersebut terlihat terjadi penambahan bahkan diprediksikan jumlah pendatang tersebut dapat mencapai 100 ribu jiwa lebih orang untuk akhir tahun 2013. Kota Surabaya pada tahun 2011 menunjukkan penduduk musiman yang memiliki kipem berjumlah 5.927 jiwa, pada tahun 2012 meningkat menjadi 8.500 jiwa. Tahun

2013 mengalami penurunan menjadi 6.033 jiwa dan pada tahun 2014 hingga bulan april berjumlah 2.038 jiwa. (sumber: UPTSA Kota Surabaya). Jika di jumlah maka penduduk musiman yang memiliki kipem dari tahun 2011 hingga 2014 terdapat 22.498 jiwa. Jumlah penambahan penduduk di kota Surabaya memberikan masalah tersendiri terkait dengan pelayanan yang diberikan pemerintah daerah untuk warganya, diantaranya adalah persoalan Kipem. Observasi awal peneliti menemukan beberapa masalah dalam pelaksanaan Pelayanan Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) yang terdapat dalam Perda No 5 Tahun 2011. salah satu contoh nyata yaitu pendatang yang menjadi target Perda ini belum semuanya memiliki kipem seperti kepemilikan Kipem wajib dimiliki bagi pendatang yang tinggal di Surabaya selama 3 bulan berturut-turut. Banyaknya pendatang yang belum memiliki kipem menjadi masalah bagi pemerintah.

Disisi lain dilihat dari perspektif implementor, permasalahan tersebut muncul ditengarai justru karena kurangnya ketegasan yang diterapkan bagi pendatang yang belum memiliki kipem seperti Sosialisasi yang menjadi salah satu faktor penting dalam keberhasilan implementasi perda ternyata juga belum secara maksimal terlaksana. Belum dimilikinya Kipem bagi pendatang menjadi problem tersendiri bagi implementor terkait dengan kesulitan menghentikan peledakan jumlah penduduk. Maksud dari penekanan dari peledakan jumlah penduduk yaitu pendatang yang tinggal di Surabaya memiliki batas waktu tinggal sementara di Surabaya, dan harus kembali ke daerah asalnya setelah batas waktu yang ditentukan telah habis. Waktu yang diberikan oleh pemerintah untuk tinggal sementara yaitu 5 tahun. Disisi lain proses pembuatan kipem dapat dikatakan membutuhkan waktu yang cukup lama untuk proses pembuatannya. Sedangkan dari aspek komunikasi, persoalan muncul karena kurangnya keberlanjutan koordinasi dalam pelaksanaan program kipem tersebut.

Menurut peneliti mengenai masalah yang muncul dalam observasi awal yang dilakukan oleh peneliti di lapangan, terdapat beberapa masalah yang cocok jika dikaitkan dengan variabel-variabel dari teori implementasi menurut Van Metter dan Van Horn untuk diteliti lebih lanjut. Alasan peneliti menggunakan teori Van Metter dan Van Horn yaitu dari variabel ukuran dan tujuan kebijakan, dimana yang menjadi ukuran dari berlakunya perda Kota Surabaya No 5 Tahun 2011 dilihat dari peraturan-peraturan yang melandasi dibentuknya perda ini seperti :

1. peninjauan kembali perda kota Surabaya no 2 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil,
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan,
3. Peraturan Pemerintah No 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan,

4. dan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

Tujuan kebijakan yang dilaksanakan dengan melihat kebijakan dapat terealisasi atau tidak di masyarakat.

Variabel sumberdaya manusia, finansial, dan waktu dengan melihat implementor dari pemerintah daerah kota Surabaya beserta jajarannya yang membuat dan melaksanakan perda tersebut, dari segi finansial muncul anggaran yang disediakan untuk melaksanakan perda ini dan dari segi waktu dilihat dari terbetuknya perda ini sesuai dengan kebutuhan pemerintah kota Surabaya.

Variabel karakteristik agen pelaksana melihat instansi pelaksana yang melaksanakan perda ini adalah pemerintahan daerah kota Surabaya hingga lembaga pemerintahan yang berada di bawahnya seperti Dispendukcapil, Kecamatan, dan Kelurahan. Variabel sikap/Kecerendungan (*disposition*) para pelaksana melihat dari keseriusan dalam merancang perda ini dan keseriusan implementor dalam melaksanakan perda ini. Variabel komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana dilihat dari komunikasi yang dijalin oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan lembaga pemerintahan di bawahnya sehingga perda yang dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan dan terlaksana dengan maksimal. Variabel lingkungan sosial, politik, dan ekonomi dilihat dari pengaruh politik yaitu muncul pada pembuat kebijakan yaitu DPRD kota Surabaya dan Walikota Surabaya, pengaruh dari ekonomi yaitu mengetahui kondisi ekonomi masyarakat di wilayah yang melaksanakan perda tersebut, dan dari pengaruh sosial biasanya mengikuti kondisi ekonomi dan politik yang diterima. Maka skripsi ini mengkaji "Implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan (Studi Pada Pelaksanaan Pelayanan Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) di Kelurahan Kali Rungkut Kecamatan Rungkut Kota Surabaya)".

1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik didefinisikan oleh Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2012:6): "Hubungan antar unit pemerintah dengan lingkungannya". Namun masih banyak yang beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena kebijakan publik yang dimaksud masih mencakup banyak hal. W.I. Jenkins dalam Wahab (2002:4) menerjemahkan kebijakan publik sebagai:

"a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selections of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve" (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta

cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut).

Sementara Anderson yang dikutip oleh Wahab (2002:5) mendefinisikan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi. Melihat beberapa definisi diatas, kebijakan publik dapat disimpulkan bahwa kebijakan yang memang sengaja dibuat oleh pelaku-pelaku kebijakan yang memiliki wewenang atau kekuasaan untuk menyelesaikan masalah publik. Kebijakan publik yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah peraturan pemerintah daerah yang telah ditetapkan secara tertulis yaitu tentang Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. Peraturan tersebut merupakan suatu kebijakan publik yang menangani administrasi kependudukan seperti pembuatan KTP, KK, AKTA, dan sebagainya, namun dalam penelitian ini peneliti membahas salah satunya yaitu kipem.

2. Implementasi Kebijakan

a. Definisi Implementasi kebijakan

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu (Webster dalam Wahab, 2002:64)).

Selain Webster, menurut Van Meter dan Van Horn implementasi adalah

"tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang arahkan tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan" (Van Meter dan Van Horn dalam Wahab 2002:65).

Definisi lain juga diutarakan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier yang menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa: hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Fokus perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yaitu mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. (Mazmanian dan

Sabatier dalam Wahab (2002:65)). Hal ini menjelaskan bahwa implementasi tidak bisa dilaksanakan sebelum tujuan dan sasaran dari kebijaksanaan ditetapkan dalam proses formulasi kebijakan.

Implementasi kebijakan merupakan salah satu proses mencapai tujuan dan untuk mengukur berhasil atau tidak kebijakan tersebut. Namun implementasi kebijakan belum tentu berhasil karena implementasi kebijakan menyangkut banyak faktor. Implementasi yang dimaksud implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan khususnya pelayanan kipem adalah memberikan pelayanan administrasi kependudukan atau mewajibkan membuat kipem bagi warga dari luar daerah Kota Surabaya yang tinggal di Kota Surabaya dalam jangka waktu sementara. Kartu ini memberikan kenyamanan dalam bertempat tinggal karena tidak mendapatkan sanksi dari pemerintah berupa denda administratif.

b. Unsur-Unsur Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan tahap pelaksanaan kebijakan, maka perlu mengetahui juga unsur-unsur implementasi agar dapat mengetahui siapa dan apa yang ada pada implementasi kebijakan. Tachjan (2006:26) menjelaskan tentang unsur-unsur dari implementasi kebijakan yang mutlak harus ada yaitu:

- a. Unsur pelaksana
- b. Adanya program yang dilaksanakan serta
- c. *Target group* atau kelompok sasaran.

Unsur pelaksana adalah implementor kebijakan yang diterangkan Dimock & Dimock dalam Tachjan (2006:28) sebagai berikut:

”Pelaksana kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakkan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian”.

Pihak yang terlibat penuh dalam implementasi kebijakan publik adalah birokrasi seperti yang dijelaskan oleh Ripley dan Franklin dalam Tachjan (2006:27):

”Bureaucracies are dominant in the implementation of programs and policies and have varying degrees of importance in other stages of the policy process. In policy and program formulation and legitimization activities, bureaucratic

units play a large role, although they are not dominant.”

Dengan begitu, unit-unit birokrasi menempati posisi dominan dalam implementasi kebijakan yang berbeda dengan tahap formulasi dan penetapan kebijakan publik dimana birokrasi mempunyai peranan besar namun tidak dominan.

Suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek. Hal ini dikemukakan oleh Grindle dalam Tachjan (2006:31) bahwa:

”Implementation is that set of activities directed toward putting out a program into effect”.

Menurut Terry dalam Tachjan (2006:31) program merupakan

“A program can be defined as a comprehensive plan that includes future use of different resources in an integrated pattern and establish a sequence of required actions and time schedules for each in order to achieve stated objective. The make up of a program can include objectives, policies, procedures, methods, standards and budgets”.

Maksudnya, program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar dan budget. Pikiran yang serupa dikemukakan oleh Siagian dalam Tachjan (2006:32-33) bahwa program harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Sasaran yang dikehendaki,
- b. Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu,
- c. Besarnya biaya yang diperlukan beserta sumbernya,
- d. Jenis-jenis kegiatan yang dilaksanakan dan
- e. Tenaga kerja yang dibutuhkan baik ditinjau dari segi jumlahnya maupun dilihat dari sudut kualifikasi serta keahlian dan keterampilan yang diperlukan.

Selanjutnya, Grindle dalam Tachjan (2006:35) menjelaskan bahwa isi program harus menggambarkan: “kepentingan yang dipengaruhi (*interest affected*), jenis manfaat (*type of benefit*), derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*), status pembuat keputusan (*site of decision making*), pelaksana program (*program implementers*) serta sumber daya yang tersedia (*resources committed*)”. Program dalam konteks implementasi kebijakan publik terdiri dari beberapa tahap yaitu:

- a. Merancang bangun (*design*) program beserta perincian tugas dan perumusan

tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi yang jelas serta biaya dan waktu.

- b. Melaksanakan (*application*) program dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana serta sumber-sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat.
- c. Membangun sistem penjadwalan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijakan.

Unsur yang terakhir adalah *target group* atau kelompok sasaran, Tachjan (2006:35) mendefinisikan bahwa: "*target group* yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan". Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan berkaitan dengan kelompok sasaran dalam konteks implementasi kebijakan bahwa karakteristik yang dimiliki oleh kelompok sasaran seperti: besaran kelompok, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia serta kondisi sosial ekonomi mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi.

c. Model Implementasi Kebijakan

Model implementasi yang diungkapkan oleh para ahli mendeskripsikan implementasi kebijakan publik dengan melihat beberapa kriteria yang dianggap berpengaruh dalam suksesnya implementasi kebijakan. Kriteria tersebut mendeskripsikan suatu keadaan dari obyek yang kita teliti dengan lebih sederhana. Implementasi kebijakan dijelaskan satu persatu sesuai dengan kriteria yang dianggap berpengaruh dalam implementasi. Kriteria satu dengan kriteria yang lain dalam suatu model kebijakan publik pasti memiliki kaitan sehingga pada akhirnya dapat dideskripsikan secara komprehensif dengan mengambil kesimpulan dari penjelasan berbagai kriteria tersebut. Kriteria yang disorot dalam menjelaskan implementasi kebijakan publik berbeda-beda.

Model pendekatan *top down* yang dirumuskan oleh Donald Van Metter dan Carl Van Horn disebut dengan *a Model of The policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini menandakan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik. Terdapat enam variabel menurut Donald Van Metter dan Carl Van Horn yaitu:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-

hanya-jika ukuran dari tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

2. Sumberdaya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumberdaya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan. Selain sumberdaya manusia yang perlu diperhitungkan juga, ialah sumberdaya finansial dan sumberdaya waktu. Ketika sumberdaya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan dengan kurcua dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memang menjadi persoalan pelik untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik. Demikian pula sumberdaya waktu. Saat sumberdaya manusia giat bekerja dan kurcua dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka dapat menjadi bagian dari ketidakberhasilan implementasi kebijakan publik.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

4. Sikap/Kecenderungan (*disposition*) para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang sangat mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor pelaksanaan adalah kebijakan “dari atas” (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang ingin warga selesaikan.

5. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan sangat kecil untuk terjadi. Dan, begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah, sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi faktor dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Model implementasi yang cocok untuk implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2011 adalah menurut Donald Van Metter dan Carl Van Horn.

3. Tinjauan Umum Administrasi Kependudukan

Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain (UU No 23 Tahun

2006). Administrasi kependudukan ini terbagi menjadi dua bagian kegiatan dalam penataannya yaitu melalui pendaftaran penduduk dan catatan sipil. Pendaftaran penduduk terkait dengan pendataan diri penduduk. Berikut penjelasan Pendaftaran penduduk dan catatan sipil yang terdapat pada Undang-Undang No 23 Tahun 2006 :

Pendaftaran penduduk adalah pencatatan biodata penduduk, pencatatan atas pelaporan Peristiwa Kependudukan, dan pendataan Penduduk rentan Administrasi Kependudukan serta penerbitan Dokumen Kependudukan berupa kartu identitas atau surat keterangan kependudukan.

Pencatatan sipil adalah pelaporan Peristiwa Penting yang dialami oleh seseorang dalam register Pencatatan Sipil pada Instansi Pelaksana. Kipem merupakan salah satu kebijakan yang di terbitkan oleh Pemerintah Daerah terkait dengan pendaftaran penduduk bagi penduduk tinggal sementara yang menempati kota/kabupaten lain dengan tujuan tertentu.

METODE

Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu (Sugiyono, 2006:3). Metode yang digunakan dalam penelitian berdasarkan tujuan penelitian ini adalah penelitian terapan. Menurut Gay dalam Sugiyono (2006:4) penelitian terapan dilakukan dengan tujuan menerapkan, menguji dan mengevaluasi kemampuan suatu teori yang diterapkan dalam memecahkan masalah-masalah praktis dalam hal ini berkaitan dengan implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif (*descriptive research*). Penelitian deskriptif adalah penelitian yang diarahkan untuk memberikan gejala-gejala, fakta-fakta, atau kejadian-kejadian secara sistematis dan akurat, mengenai sifat-sifat populasi atau daerah tertentu. Dalam penelitian deskriptif cenderung tidak perlu mencari atau menerangkan saling hubungan dan menguji hipotesis (Zuriah, 2006:49). Penelitian ini digunakan jenis penelitian deskriptif karena dalam penelitian akan menjelaskan mengenai pengembangan dan memberikan gambaran pelaksanaan suatu aturan khususnya Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

Dalam penelitian ini, data yang ada akan diolah dan dihasilkan yang akan menjelaskan bagaimana pelaksanaan yang sebenarnya di lapangan. Hasil yang didapat akan memberikan gambaran keadaan yang sebenarnya tentang implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan (Studi Pada

Pelaksanaan Pelayanan Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) di Kelurahan Kali Rungkut Kecamatan Rungkut Kota Surabaya).

Penelitian ini adalah penelitian studi kasus. Penelitian studi kasus merupakan rancangan penelitian yang mencakup pengkajian satu unit penelitian secara intensif; Misalnya satu pasien, keluarga, kelompok, komunitas atau institusi. Meskipun jumlah subyek cenderung sedikit, jumlah variabel yang diteliti sangat luas. Oleh karena itu sangat penting untuk mengetahui semua variabel yang berhubungan dengan masalah penelitian.

Penelitian ini akan mengkaji implementasi pelayanan Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) di Kecamatan Rungkut, Kelurahan Kali Rungkut, RW, dan kos-kosan atau kontrakan di wilayah Kelurahan Kali Rungkut. Alasan pengambilan lokasi di Kecamatan Rungkut Karena Kecamatan merupakan instansi terkait yang menerbitkan Kipem, sedangkan Kelurahan Kali Rungkut ini karena merupakan kelurahan sebagai instansi pemerintah yang merupakan tempat awal mengurus kipem dimana form dan persyaratan diserahkan, RT/RW merupakan pemberi surat pengantar untuk diteruskan ke Kelurahan, dan kos-kosan atau kontrakan di wilayah kelurahan Kali Rungkut yang dapat diperkirakan jumlahnya yang cukup banyak karena sebagian besar wilayahnya adalah perindustrian, maka dimungkinkan banyak warga pendatang yang bekerja sebagai buruh dan karyawan di pabrik yang ada di sekitar Rungkut.

Dalam hal ini pembahasan menyangkut implementasi kebijakan publik. Implementasi merupakan proses penentu berhasil tidaknya suatu kebijakan. Implementasi yang akan dijelaskan yaitu implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan (Studi Pada Pelaksanaan Pelayanan Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) di Kelurahan Kali Rungkut Kecamatan Rungkut Kota Surabaya) yang dapat dilihat dari enam variabel yaitu:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan
Ukuran Dan Tujuan Kebijakan. Artinya sejauh mana tingkat keberhasilan implementasi kebijakan pelaksanaan pelayanan kipem dilihat dari ukuran dan tujuannya terhadap kelompok sasaran yaitu masyarakat pendatang di Kota Surabaya.
2. Sumberdaya
Terdapat 3 macam sumberdaya yaitu :
 - a. Sumberdaya manusia, artinya implementor kebijakan pelaksanaan pelayanan kipem apakah sudah memiliki kualitas yang baik atau belum dalam hal pelayanan dan apakah jumlah implementornya sudah dapat dikatakan cukup atau masih kurang.
 - b. Sumberdaya finansial, artinya apakah dana yang dikeluarkan untuk pelaksanaan pelayanan kipem sudah mencukupi atau

masih kurang untuk kelancaran pelaksanaan secara maksimal.

- c. Sumberdaya waktu, artinya apakah waktu yang digunakan untuk pelaksanaan sudah cukup atau kurang dan apakah waktu pelayanan sudah sesuai dengan waktu yang dimiliki oleh masyarakat untuk mengurus kipem sudah tepat atau tidak.
3. Karakteristik Agen Pelaksana
Karakteristik Agen Pelaksana, artinya sejauh mana implementasi kebijakan terlaksana secara maksimal karena dimana karakteristik kebijakan harus memiliki banyak kesamaan dengan karakteristik pihak implementornya yang saling berkaitan.
4. Sikap/Kecenderungan (disposition) para Pelaksana
Sikap/kecenderungan (disposition) para Pelaksana, artinya bagaimana sikap implementor dalam menanggapi implementasi kebijakan Pelaksanaan pelayanan kipem tersebut, karena hampir semua kebijakan yang ada dirumuskan dan diputuskan tanpa ada formulasi dari masyarakat yang ada sehingga tidak dapat menyelesaikan masalah yang terdapat pada masyarakat.
5. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana
Komunikasi Antarorganisasi dan aktivitas Pelaksana, artinya sejauh mana komunikasi yang dilakukan oleh pihak-pihak yang terkait dengan pelaksanaan pelayanan Kipem baik antar instansi pemerintahan yaitu dispendukcapil, kecamatan, kelurahan, RW dan RT dan dengan penduduk musiman.
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik
Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik, artinya sejauh mana implementasi Kebijakan Pelaksanaan pelayanan Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) terlaksana dan disposisi yang dilakukan oleh implementor terkait pengaruh dari luar yaitu Ekonomi, sosial, dan politik diluar standart dan tujuan kebijakan tersebut.

Fokus pada penelitian ini menuju ke implementasi kebijakan yang terdapat pada Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dengan mendapatkan penjelasan implementasi dari pihak kecamatan, kelurahan, RW selaku pelaksana kebijakan dan akan dibandingkan dengan kenyataannya di lapangan.

Subyek penelitian meliputi Kepala Seksi Tata Pemerintahan Kecamatan Rungkut untuk mendapatkan penjelasan proses pelayanan kipem yang dilakukan oleh Kecamatan Rungkut, Kepala Seksi Tata Pemerintahan Kelurahan Kali Rungkut untuk mendapatkan penjelasan proses pelayanan kipem yang dilakukan oleh kelurahan Kali Rungkut, dua (2) Ketua RW sebagai salah satu koordinator

pendaftaran kipem secara massal dan juga yang mengetahui kondisiarganya secara langsung, 3 Penduduk musiman baik yang sudah maupun yang belum mendaftar kipem di Kelurahan Kali Rungkut untuk mendapatkan informasi implementasi yang sebenarnya.

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder.

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh atau dikumpulkan peneliti secara langsung dari sumbernya (Sugiyono, 2013:62). Data primer diperoleh dari narasumber atau informan utama juga disebut sebagai data asli atau data baru yang memiliki sifat *up to date*. Untuk mendapatkan data primer, peneliti melakukan observasi dan wawancara dengan narasumber utama.

Penentuan narasumber dalam penelitian ini menggunakan *Purposive dan snowball sampling*, yaitu memilih narasumber sampai jenuh yang dipandang sebagai pihak yang mengetahui tentang implementasi pelayanan kipem di Kelurahan Kali Rungkut. Sebagaimana telah diatur Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, maka sampel *purposivenya* adalah Kepala Seksi Tata Pemerintahan Kecamatan Rungkut, Kepala Seksi Tata Pemerintahan Kelurahan Kali Rungkut, Ketua RW Kelurahan Kali Rungkut, dan *snowball sampling* diterapkan pada penduduk musiman yang bertempat tinggal di Kelurahan Kali Rungkut.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan peneliti secara tidak langsung (Sugiyono, 2013:62). Data sekunder berwujud data dokumentasi yang biasanya diperoleh dari studi kepustakaan yang berupa catatan, buku, dokumen yang berhubungan dengan penelitian tersebut. Dalam penelitian ini data sekunder berupa data dan dokumen yang didapat dari Kecamatan Rungkut, Kelurahan Kali Rungkut terkait implementasi pelayanan kipem yang telah diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

Teknik pengumpulan data merupakan salah satu tahap terpenting dalam penelitian. Untuk mendapatkan data yang valid dan relevan dalam penelitian, peneliti menggunakan penggalan data melalui wawancara, observasi maupun data dokumen. Keuntungan yang paling besar dari desain ini adalah pengkajian secara rinci meskipun jumlah dari responden sedikit, sehingga akan didapatkan gambaran satu unit subyek secara jelas. Unit yang dimaksud dalam penelitian ini adalah implementasi dari Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5

Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. teknik pengumpulan data akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Wawancara

Wawancara adalah teknik penungumpulan data dengan cara tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan subyek yang diteliti. Menurut Esterberg dalam Sugiyono (2013:72), wawancara adalah merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu. Di samping akan mendapatkan gambaran yang menyeluruh, juga akan mendapatkan informasi yang penting.

Dalam hal ini yang menjadi subjek wawancara adalah Camat Rungkut Seksi Tata Pemerintahan, Lurah Kali Rungkut Seksi Tata Pemerintahan, Ketua RW Kelurahan Kali Rungkut, penduduk musiman yang bertempat tinggal di Kelurahan Kali Rungkut, dan dengan melakukan wawancara kepada semua subyek maka akan didapatkan data yang sesuai dengan kenyataan yang ada di lapangan.

2. Dokumentasi

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar atau karya-karya monumental dari seseorang (Sugiyono, 2006:240). Dalam penelitian kualitatif teknik ini merupakan pengumpul data yang utama (Zuriah, 2006:191). Analisis dokumen dilakukan untuk mengumpulkan data yang bersumber dari arsip dan dokumen baik yang berada di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Kecamatan Rungkut, dan Kelurahan Kali Rungkut ataupun yang berada di luar, yang ada hubungannya dengan penelitian ini. Misalnya data jumlah penduduk musiman yang sudah mendaftar kipem, foto-foto kegiatan yang berkaitan dengan implementasi kipem.

3. Observasi

Observasi merupakan suatu proses yang kompleks, suatu proses yang tersusun dari berbagai proses biologis dan psikologis. Dua diantara yang terpenting adalah proses-proses pengamatan dan ingatan (Sutrisno Hadi dalam Sugiyono, 2006:196). Observasi dilakukan dengan tak berstruktur, dalam melaksanakan observasi ini pengobservasi tidak menyediakan daftar terlebih dahulu tentang aspek-aspek yang akan diobservasi. Dalam hal ini pengobservasi mencatat semua kegiatan pelayanan kipem yang dianggap penting dalam suatu periode observasi.

Observasi dalam penelitian ini akan melihat tentang kegiatan pelayanan kipem yang diberikan oleh pegawai kelurahan. Sehingga dapat menjelaskan mengenai pelaksanaan kewajiban pegawai kelurahan dalam memberikan pelayanan seperti memberikan

form pengisian data yang selanjutnya akan diserahkan ke kantor kecamatan selain itu keramahan dalam melayani.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Menurut Bogdan dan Tylor dalam Moleong (2011:4) penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Hal tersebut sesuai dengan tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini. Dalam penelitian kualitatif menggunakan analisis data dari wawancara yang dilakukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Kecamatan Rungkut, Kelurahan Kali Rungkut, penduduk musiman.

Analisis data dalam penelitian merupakan suatu kegiatan yang sangat penting dan memerlukan ketelitian serta kekritisian dari para peneliti. Analisis data dalam penelitian kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain. (Bogdan dan Biklen, 1982 dalam Moleong (2011:248).

Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2006:246), mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas sehingga datanya sudah jenuh.

Metode analisa yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui analisis kualitatif. Metode analisis kualitatif yang digunakan dalam suatu penelitian untuk memperoleh gambaran secara kualitatif dan akan menghasilkan data secara deskriptif melalui uraian. Adapun tahapan analisis data kualitatif dalam penelitian ini adalah:

1. Reduksi Data

Reduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal penting, dicari tema dan polanya (Sugiyono, 2006:247). Dalam penelitian akan didapatkan banyak data yang belum terpilah dengan tepat untuk menjawab rumusan masalah yang telah ditanyakan sejak awal. Data yang telah didapatkan harus digolongkan, dibuang yang tidak perlu dan diorganisasikan data dengan cara sedemikian rupa sehingga kesimpulan-kesimpulan1. akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi.

2. Penyajian Data

Berupa sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan1. tindakan. Dalam penelitian ini penyajian data2. dilakukan dalam bentuk teks yang bersifat naratif. Dengan menyajikan data, maka akan3. memudahkan untuk memahami apa yang5.

terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami tersebut.

3. Menarik Kesimpulan atau Verifikasi

Kesimpulan dalam penelitian ini berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih remang-remang menjadi jelas dilakukan dengan cara longgar, tetap terbuka, tetapi dirumuskan secara rinci dan mengakar dengan kokoh.

Instrumen penelitian adalah alat yang digunakan untuk mengumpulkan data dan informasi yang dibutuhkan dalam suatu penelitian ilmiah. Dalam penelitian Implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan (Studi Pada Pelaksanaan Pelayanan Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) di Kelurahan Kali Rungkut Kecamatan Rungkut Kota Surabaya) instrument penelitian yang digunakan adalah pedoman wawancara dan kamera untuk mendapatkan gambar sebagai bukti kejelasan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil Penelitian

Kipem merupakan salah satu langkah pemerintah kota Surabaya untuk mengatasi peningkatan jumlah penduduk yang bertempat tinggal di kota Surabaya. Kipem merupakan kartu identitas bagi penduduk luar Surabaya yang bertempat tinggal di Surabaya secara musiman. Hal ini ditegaskan dalam Penjelasan bagian II pasal 20 yang terdapat pada Perda Kota Surabaya No 5 Tahun 2011. Berikut bunyi penjelasannya :

II. PASAL DEMI PASAL

: Penduduk WNI yang tinggal sementara di daerah antara lain penduduk WNI bukan penduduk kota Surabaya yang sedang menempuh studi di kota Surabaya.

Berdasarkan sumber data Kelurahan Kali Rungkut pada tahun 2012, Kali Rungkut memiliki kawasan perindustrian seluas 15 Ha, untuk perkantoran dan pertokoan/bisnis masing-masing seluas 3 Ha.

Terkait jumlah penduduk, pada tahun 2014 wilayah Kelurahan Kali Rungkut menjadi wilayah yang padat penduduk dengan jumlah penduduk 27.000 jiwa dengan total 9.000 Kepala Keluarga (KK). Data pendidikan penduduk Kali Rungkut pada tahun 2012 menunjukkan tamatan pendidikan sebagai berikut :

Tamat SMA/ sederajat : 6.641 jiwa

Tamat S1/ sederajat : 4.606 jiwa

Tamat SD/ sederajat : 2.520 jiwa

Data mata pencaharian pokok penduduk Kali Rungkut pada Tahun 2012 sebagai berikut :

Karyawan perusahaan swasta : 6.956 jiwa

Buruh migrant perempuan : 3307 jiwa

Pegawai Negeri Sipil : 664 jiwa

Pedandang keliling : 645 jiwa

Pengusaha kecil dan menengah : 540 jiwa

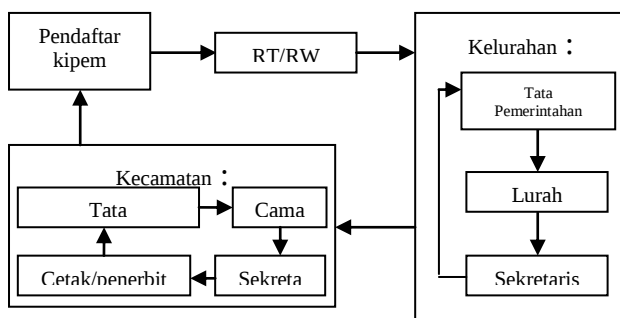
Jumlah pendapatan yang diperoleh tiap-tiap keluarga yaitu Rp 2.274.000,00 (dua juta dua ratus tujuh puluh empat ribu rupiah).

Mencakup wilayah Kecamatan Rungkut jumlah penduduk musiman yang memiliki Kipem dari tahun 2011 terdapat 49 jiwa, tahun 2012 terdapat 1.132 jiwa, pada tahun 2013 terdapat 120 jiwa, dan hingga pada bulan April tahun 2014 terdapat 16 jiwa. Untuk kepemilikan kipem di Kelurahan Kali Rungkut dari tahun 2013 berjumlah 625 jiwa dan untuk tahun 2014 mulai Januari hingga Juni mencapai 229 jiwa.

Bagi pendatang yang telah tinggal di kota Surabaya melebihi tiga (3) bulan secara berturut-turut, maka pendatang diwajibkan mengurus kipem. Dalam pelaksanaan pendaftaran kipem, penduduk musiman harus mendaftar sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan. Berikut alur runtutan pendaftaran kipem :

Bagan 4.3

Alur runtutan pemohonan kipem



PEMBAHASAN

Melihat hasil penelitian yang telah di dapat, maka dapat dilakukan analisis implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya No 5 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dengan menggunakan teori Van Metter dan Van Horn untuk mengetahui impelementasi keijakan yang ada. Teori implemntasi milik Van Metter dan Van Horn ini mencakup enam variabel, diantaranya ukuran dan tujuan kebijakan, sumberdaya, karakteristik agen pelaksana, sikap/kecerendungan para pelaksana, komunikasi antarorganiasi dan aktivitas pelaksana, dan lingkungan ekonomi, sosial, dan politik. Hal ini sangat sesuai untuk menganalisis data yang sudah didapat dalam penelitian ini.sehubungan dengan hal ini, maka peneliti berusaha menganalisis berdasarkan variabel yang diungkapkan oleh Van Metter dan Van Horn sebagai berikut:

a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Implementasi kebijakan perda kota Surabaya No 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan agar seluruh masyarakat wajib tertib administrasi. Dalam hal ini yang diteliti adalah implementasi kebijakan Kipem yang terdapat pada Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. Perda ini diterbitkan didasari atas beberapa kebijakan-kebijakan yang ada sehingga perda ini dibuat. Kebijakan-kebijakan yang mendasari adalah peninjauan kembali perda kota Surabaya No 2 Tahun 2007 tentang

Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil, Undang-Undang No 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Peraturan Pemerintah No 37 Tahun 2007 tentang pelaksanaan Undang-Undang No 23 Tahun 2006 tentang Adminstrasi Kependudukan, Peraturan Presiden No 25 Tahun 2008.

Pokok pembahasan adalah implementasi program kipem dimana program kipem adalah program yang diperuntukkan bagi penduduk musiman yang tinggal di kota Surabaya. Berdasarkan hasil penelitian, program ini memang sudah terlaksana akan tetapi jika melihat dari jumlah penduduk yang asli Surabaya dan penduduk musiman yang tinggal di wilayah Kelurahan Kali Rungkut yang jumlah penduduknya mencapai 29.000 jiwa dengan Perincian 9.000 Kepala Keluarga dibandingkan dengan data yang sudah mendaftar kipem dari tahun 2014 dan tahun 2014 hanya mencapai ratusan otang. Dengan begitu dapat dikatakan masih sangat kecil respon dari penduduk musiman terkait program kipem.

Dilihat dari tujuan penyelenggaraan Administrasi Kependudukan ini memang pemerintah ingin memberikan yang terbaik buat Kota Surabaya terkait pendataan penduduk. Dalam administrasi kependudukan terdapat program kipem yang bertujuan untuk mengantisipasi meledaknya jumlah penduduk di Surabaya. Memilikinya kipem bagi pendatang yang tinggal di Surabaya, memberikan pemerintah untuk mengetahui waktu tinggal pendatang di Surabaya, karena kepemilikan Kipem memiliki batas waktu. Bagi pendatang yang telah menempati kota Surabaya selama 5 tahun wajib meninggalkan kota Surabaya, dan jika ingin menetap di Kota Surabaya perlu kembali mengurus Surat Keterangan Pindah Tetap bagi pendatang. Masalah saat ini, masih banyak pendatang yang belum memiliki kipem, dan dapat dipastikan akan menempati Kota Surabaya hingga lebih dari 5 Tahun. Kipem juga untuk mencegah semakin maraknya tindak kriminalitas dan terorisme yang berada di Surabaya. Pencegahan ini dengan memudahkan mengetahui data dari pendatang ketika muncul tindak kriminalitas dan terorisme yang beredar di kota Surabaya yang disebabkan oleh pendatang. Sejauh ini program kipem yang berjalan selama tiga (3) tahun lebih di kelurahan Kali Rungkut dapat dikatakan sudah terlaksana meskipun kurang maksimal karena melihat jumlah pemilik kipem sudah mencapai ratusan orang tiap tahunnya. Program kipem juga memberikan manfaat bagi pendaftar kipem karena dengan memiliki kipem penduduk musiman dapat bertempat tinggal dengan aman dan nyaman selain itu untuk mengurus keperluan-keperluan di kota Surabaya tidak perlu mengurus surat dari daerah asal, contohnya membuat tabungan di bank. Dengan begitu secara keseluruhan ukuran dan tujuan program kipem sudah tercapai dan terlaksana dengan lancar.

b. Sumberdaya

Sumberdaya yang tersedia untuk melaksanakan program kipem antara lain adalah sumberdaya manusia, sumberdaya finansial, dan sumberdaya waktu

1. Sumberdaya Manusia

Sumberdaya dari pelaksana di tingkat kecamatan Rungkut dapat dikatakan sudah mencukupi, dari

sumberdaya manusia pegawai kecamatan dibantu oleh empat (4) tenaga honorer dalam melayani masyarakat yang membuat kipem, namun berbeda dengan kelurahan Kali Rungkut, kelurahan Kali Rungkut mengalami kekosongan posisi, dimana terdapat satu kursi kosong Kasi Ketertiban yang dari beberapa tahun yang lalu. Menurut peneliti kekosongan pada Kasi Ketertiban ini secara tidak langsung mempengaruhi pada pelaksanaan program kipem dikarenakan jika ada penduduk yang masih belum memiliki kipem tidak ada yang menertibkan dari pihak Kelurahan dan selain itu jika ada masalah yang muncul yang disebabkan oleh penduduk musiman yang belum memiliki kipem akan menjadi suatu kewajiban bagi Kasi Ketertiban Kelurahan untuk menyelesaikannya. Pihak RW tidak mengalami kekurangan karena jika ada pekerjaan yang banyak ketua RW dan stafnya bisa dibantu oleh warga sekitar yang ikhlas membantu menyelesaikan tugasnya.

2. Sumberdaya Finansial

Sumberdaya finansial untuk program kipem dari pemerintah Kota Surabaya digratiskan tanpa ada biaya administrasi dari pendaftar kipem. Pihak kecamatan dan kelurahan tidak menarik biaya apapun dari pendaftar kipem, namun pada pihak RW pendaftar kipem dikenakan biaya administrasi akan tetapi dari kedua RW yang dijadikan sampel yaitu RW 6 dan 15 biaya yang dikenakan berbeda. Pada RW 6 bagi yang mendaftara baik secara individu ataupun secara massal biaya yang dikenakan tiap orang Rp. 30.000,- (tiga puluh ribu rupiah) dan untuk RW 15 bagi yang mendaftara secara massal biaya yang dikeluarkan tidak di batasi atau dapat dikatakan seikhlasnya, biasanya pendaftar kipem secara massal memberikan sumbangan sebesar Rp 5.000,- (lima ribu rupiah) sampai Rp 10.000,- (sepuluh ribu rupiah). dan untuk yang mendaftara sendiri tidak dikenakan biaya. Sedangkan pendapat yang berbeda diutarakan oleh pendaftar kipem yang mengaku di RW 15 pendaftaran kipem secara massal dibatasi tarif sebesar Rp 30.000,- (tiga puluh ribu rupiah).

3. Sumberdaya Waktu

Sumberdaya waktu yang disediakan dari pihak Kecamatan Rungkut dan Kelurahan Kali Rungkut dapat dikatakan sudah sesuai dengan kebutuhan pendaftar kipem, Kecamatan Rungkut dan Kelurahan Kali Rungkut memberikan waktu pelayanan hingga malam hari yaitu mulai pukul 8 (delapan) pagid. hingga pukul 8 (delapan) malam, dimana pelayanan malam ini diberikan agar penduduk dapat mengurus segala urusan terkait pendaftaran kependudukan dan catatan sipil, dan khususnya bagi penduduk musiman agar dapat mengurus kipem tanpa menghalangi jam kerja penduduk musiman yang sebagian besar adalah buruh pabrik yang bekerja pada pagi hari hingga sore hari. Pihak RW waktu pelayanannya pada malam hari, dimana sudah diluar jam kerja normal. Dari ketiga sumberdaya yang terdapat dalam variabel ini, yang masih bermasalah adalah sumberdaya manusia dan finansial yaitu kekurangan pegawai yang

berpengaruh pada pelaksanaan kipem dan masih ada penarikan biaya yang seharusnya gratis oleh pihak RW terhadap pendaftar kipem.

c. Karakteristik Agen Pelaksana

Agen pelaksana dari perda kota Surabaya no 5 Tahun 2011 adalah pemerintah kota Surabaya dan DPRD kota Surabaya sebagai pembuat kebijakan, perda ini termasuk dalam naungan dinas Kependudukan dan Catatan Sipil kota Surabaya terkait dengan perda ini tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan. Untuk pelaksanaannya lebih banyak dilaksanakan oleh kecamatan dan kelurahan. Seperti program kipem yang dilaksanakan mulai dari RT/RW berlanjut di kelurahan hingga kecamatan sebagai penerbit kipem. Berdasarkan hasil penelitian, pihak pelaksana yaitu Kecamatan Rungkut telah memberikan langkah-langkah untuk melancarkan proses pendaftaran kipem diantaranya melakukan sosialisasi yang dilaksanakan di kecamatan dengan menghadirkan Lurah-Lurah yang wilayah Kelurahanannya masuk di wilayah Kecamatan Rungkut, melakukan operasi yustisi, dan memberikan pelayanan hingga malam hari. Kelurahan Kali Rungkut juga memiliki cara yang sama dengan Kecamatan yaitu dengan memberikan sosialisasi dengan menghadirkan Ketua RW se-Kelurahan Kali Rungkut dan memberikan pelayanan hingga malam Hari. Begitu juga dengan RW yaitu dengan memberikan sosialisasi ke RT dan RT pun mensosialisasikan ke Penduduk musiman.

Pendapat yang berbeda diutarakan oleh penduduk musiman yang tinggal di Kelurahan Kali Rungkut yang mengatakan bahwa mereka tidak pernah mendapatkan sosialisasi dari RT maupun RW. Sosialisasi yang diterima hanya ketika diadakannya operasi yustisi dan setelah itu tidak ada sosialisasi lagi.

Berdasarkan penelitian, langkah-langkah yang dilakukan instansi pelaksana terkait sosialisasi yang diberikan masih kurang efektif dikarenakan sosialisasi yang dilaksanakan yaitu secara turun-menurun namun tanpa ada pengawasan atau pendampingan langsung dari pihak yang diatasnya seperti Kecamatan, Kelurahan, dan RW. Dengan tidak adanya pengawasan maka tidak akan diketahui apakah sudah terealisasi atau belum ke penduduk musiman. Seangkan untuk operasi yustisi yang dilakukan kecamatan untuk wilayah RW 6, operasi yustisi dilakukan hanya 2 (dua) kali selama program kipem ini dilaksanakan dan untuk RW 15, operasi yustisi dilakukan hanya sekali.

d. Sikap/kecerendungan (disposition) Para Pelaksana

Para pelaksana program kipem ini meliputi pegawai kecamatan dan pegawai kelurahan, dan RT/RW. Sikap dari pelaksana maksudnya adalah bagaimana sikap seorang implementor menanggapi adanya perda kota Surabaya no 5 tahun 2011 apakah merespon dengan baik dengan cara melaksanakan perda tersebut sesuai dengan isinya ataupun sebaliknya. Berdasarkan hasil penjelasan dari implementornya, sikap yang diberikan oleh implementor sangat mendukung adanya program kipem ini alasannya karena untuk kebaikan kota Surabaya, selain itu juga memberikan kenyamanan dalam bertempat tinggal bagi penduduk musiman.

Penjelasan dari implementor sangat berbeda dengan pengakuan dari pendaftar kipem yang terdapat di Kali Rungkut. Pendaftar kipem secara massal tersebut mengaku sudah hampir setahun sudah mengurus kipem tetapi sampai saat ini belum jadi, padahal dalam perda sudah dijelaskan bahwa penerbitan kipem paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah pendaftaran. Dan jika diketahui implementor yang sengaja memperlambat proses penerbitan akan dikenai sanksi berupa denda sebesar Rp 1.000.000,- (satu juta rupiah). Menurut pengamatan peneliti masa kerja dan sanksi yang diberlakukan untuk implementor untuk saat ini tidak berlaku. Sikap implementor ini menunjukkan bahwa kurang meresponnya implementor terhadap program kipem di Kelurahan Kali Rungkut ini, dan dengan sikap seperti ini akan berpengaruh juga ke instansi pelaksana seperti Kecamatan, Kelurahan, dan RT/RW.

e. Komunikasi Antarorganisasi dan aktivitas pelaksana

Komunikasi antarorganisasi dimulai dari pihak terbawah yaitu RT/RW hingga Pemerintah Daerah Kota Surabaya, hal ini ditujukan agar dalam perumusan awal perda dapat sesuai dengan kondisi di lapangan sehingga perda yang telah dibentuk dapat berjalan dan tepat sasaran.

Jika komunikasi yang dilakukan kurang oleh pihak-pihak terkait maka dimungkinkan koordinasi yang dilakukan tidak berjalan dengan baik, karena banyak muncul miskomunikasi antar instansi pelaksana tersebut. Dalam program kipem ini pihak yang terkait pelaksanaan adalah Kecamatan Rungkut, Kelurahan Kali Rungkut, RT/RW di wilayah Kelurahan Kali Rungkut.

Berdasarkan hasil pemaparan dari implementor melalui wawancara oleh peneliti menunjukkan komunikasi yang dilakukan oleh tiap-tiap instansi berjalan dengan baik, jadi jika ada pengumuman dari Pemerintah Daerah pihak Kecamatan langsung menginformasikan ke Kelurahan dan diteruskan oleh Kelurahan ke RW dan selanjutnya hingga warga mengetahui informasi yang di himbau oleh Pemerintah Daerah Kota Surabaya. Akan tetapi peneliti beranggapan bahwa komunikasi yang dijalin masih kurang maksimal terbukti ketika sosialisasi terkait kipem yang disampaikan oleh Kecamatan ke instansi di bawahnya dan dibawahnya lagi tidak tersampaikan dan pihak kecamatan tidak memperhatikan apakah informasi yang disampaikan benar-benar tersampaikan atau tidak di penduduk musiman.

f. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Dengan adanya perda no 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dapat mempengaruhi lingkungan sosial, ekonomi, dan politik.

1. Lingkungan Ekonomi

Program kipem yang merupakan program gratis dari Pemerintah Kota Surabaya, ternyata pada proses pelaksanaannya berbeda. Pendaftar kipem dikenakan biaya administrasi yang telah ditentukan oleh pihak RW. Hal ini membuat penduduk musiman sedikit mengeluh. Adanya biaya administrasi dapat mempengaruhi keberhasilan program kipem di Kelurahan Kali Rungkut.

2. Lingkungan Sosial

Pengaruh lingkungan sosial terhadap proses berjalannya program kipem dapat dikatakan tidak ada masalah yang muncul. Penduduk asli Surabaya dengan penduduk musiman saling berbaur. Pengamatan yang dilakukan peneliti menunjukkan mereka dapat berbaur karena faktor lokasi tempat tinggal yang padat dan tingkat kesejahteraan kehidupan yang tidak jauh berbeda.

3. Lingkungan Politik

Faktor politik yang mempengaruhi berjalannya Kebijakan Kipem yaitu Kipem dapat menggantikan kartu pemilihan umum untuk pendatang menggunakan hak suara di tempat yang ditinggali sekarang, tanpa harus kembali ke daerah asal, akan tetapi hingga saat ini Kipem belum juga sampai ke pemohon/pengurus Kipem. Tidak jadinya kipem hingga saat ini membuat penduduk musiman tidak dapat menggunakan hak suaranya dalam pemilihan umum. Faktor di wilayah pelaksana yaitu Kelurahan Kali Rungkut tidak menunjukkan pengaruh dari faktor politik, mungkin hanya sekedar percakapan politik yang menunjuk ke pemerintah pusat.

PENUTUP

Simpulan

Ukuran dalam penelitian ini adalah sebuah perda yaitu perda kota Surabaya No 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan yang didasari oleh kebijakan-kebijakan lain sehingga diterbitkannya perda tersebut dan untuk tujuannya dari perda ini adalah untuk melakukan tertib administrasi kependudukan yang dilakukan oleh warga asli Surabaya yaitu dengan memiliki KTP dan Pendatang di Kota Surabaya seperti Kipem bagi penduduk sementara di kota Surabaya.

Sumberdaya manusia dalam pelaksanaan program kipem ini diantaranya adalah implementor yang terdapat pada instansi Kecamatan, Instansi Kelurahan, RT/RW, namun dalam pelaksanaannya masih terdapat sumberdaya manusia yang masih kurang karena kekosongan jabatan yang terdapat pada Kelurahan Kali Rungkut yaitu pada posisi Kasi Ketertiban dimana secara tidak langsung mempengaruhi pelaksanaan kipem.

Tidak terdapat anggaran-anggaran tertentu yang terdapat pada program kipem, dan kebijakan ini gratis bagi penduduk musiman yang mendaftar, namun dalam pelaksanaannya masih ada tarif pengurusan yang dilakukan oleh pihak RW.

Sumberdaya waktu yang disediakan oleh instansi pemerintah dalam pengurusan kependudukan dan catatan sipil ini hingga pukul 8 (delapan) malam yang bertujuan untuk mempermudah penduduk Kali Rungkut untuk mengurusnya.

Karakteristik agen pelaksana yaitu lembaga pemerintahan yang menjalankan program kipem diantaranya adalah Kecamatan Rungkut, Kelurahan Kali Rungkut, RW dan RT yang terdapat di Kelurahan Kali Rungkut dapat dikatakan karakteristiknya kurang tegas karena selama yang dilakukan oleh instansi pemerintahan

ini hanya melalui sosialisasi yang berlanjut tapi tanpa pengawasan dari pihak Kecamatan sehingga sosialisasi banyak yang tidak tersampaikan di masyarakat, begitu juga operasi yustisi yang masih sedikit dilakukan. Upaya yang instansi pelaksana dapat dikatakan masih kurang maksimal.

Pelaksana disini yang dimaksud adalah implementor yang memberikan pelayanan program kipem di kelurahan kali rungkut. Sikap dari implementor pelaksana program kipem di kelurahan Kali Rungkut kurang merespon dengan baik karena pendaftaran kipem yang diperkirakan hamper satu tahun tetapi sampai saat ini belum jadi. begitu juga adanya pungutan yang terjadi di lingkungan RW.

Komunikasi yang dijalin oleh antaranisasi yang melayani program kipem masih kurang sehingga masih terjadi kesalahan komunikasi yang diantisipasi. Sebagai contoh yaitu sosialisasi yang tidak sampai ke penduduk musiman. tetapi aktivitas tiap pelaksana juga terjalin dengan baik. Adanya pungutan yang terdapat di RW dalam pengurusan kipem, hal ini dapat mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan program kipem. Lingkungan sosial ini tidak memiliki pengaruh terhadap pelaksanaan program kipem karena kehidupan sosial masyarakat antara warga asli Surabaya dengan pendatang hampir sama. Lingkungan politik, Kipem memberikan pengaruh yang baik bagi politik, yaitu sebagai pengganti Kartu pemilu, namun hingga saat ini Kipem belum juga didapatkan penduduk musiman.

Saran

Perda kota Surabaya No 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dapat dikatakan sudah berjalan. Terkait dengan program kipem, dalam pelaksanaan pelayanannya di kelurahan Kali Rungkut ini masih tidak sesuai dengan Perda yang ada. Adanya ketidaksesuaian pelaksanaan dengan Perda yang ada maka perlu perbaikan dalam pelaksanaannya. Pelaksanaan yang perlu diperbaiki sebagai berikut:

1. Sosialisasi dan operasi yustisi lebih diperbanyak dan perlu adanya pendampingan dan pengawasan dari pihak-pihak pemerintah yang terkait dengan pelaksanaan Kipem agar benar-benar tersampaikan ke penduduk musiman.
2. Tidak ada lagi pungutan dalam bentuk apapun sebagaimana ketentuan dalam Perda.
3. Proses pembuatan Kipem supaya tidak di perlambat, dan seharusnya ada pihak dari pemerintah Kota Surabaya yang langsung mengawasi kinerja para pelaksana di tingkat Kelurahan, Kecamatan, dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.
4. Memberikan sanksi tegas bagi pendatang yang tidak mengurus kipem.

DAFTAR PUSTAKA

Agustino, Leo. 2012. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV Alfabeta.
 Hakim, A. 25 Agustus 2013. *Mencari "Gula" di Surabaya*. www.antarajatim.com.

Hakim, A. 12 Agustus 2013. *Jumlah Pendatang Baru Surabaya Capai 100 Ribu*. www.antarajatim.com.
 Moleong, Lexy J. 2011. *Metode Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
 Samsul Huda, Mohamad. 2013. *Buku Profil Kelurahan Kali Rungkut Kecamatan Rungkut Kota Surabaya Tahun 2012*. Surabaya: Kelurahan Kali Rungkut.
 Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2007. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota*.
 Sekretariat Negara Republik Indonesia. 2008. *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2008 tentang Administrasi Kependudukan*.
 Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2011. *Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan*.
 Sugiyono. 2006. *Metode Penelitian Kuantitatif kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
 Sugiyono, 2013. *Memahami Penelitian Kulitatif*. Bandung: Alfabeta.
 Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung : Penerbit AIPI Bandung – Puslit KP2W Lemlit Unpad.
 Wahab, S. 2002. *Analisis Kebijaksanaan: Dari formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi aksara
 Zuriah, N. 2006. *Metodologi Penelitian Sosial dan Pendidikan : Teori-Aplikasi*. Jakarta: Bumi Akasara