

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KARTU IDENTITAS PENDUDUK MUSIMAN (KIPEM) PADA DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL KOTA PONTIANAK

Oleh  
**MONIKA S**  
NIM. E21112093

Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Tanjungpura Tahun 2016

*Email: monika\_s97@yahoo.com*

## Abstrak

Tujuan penelitian ini untuk menggambarkan, mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan implementasi KIPEM di Kota Pontianak tidak efektif. Indikasi permasalahan bahwa implementasi kebijakan KIPEM yang tertuang dalam peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 5 Tahun 2004 tentang Pemberian Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) sejauh ini belum terlaksana dengan efektif, karena apa yang di harapkan dari lahirnya kebijakan tersebut belum terwujud, yaitu kewajiban bagi semua penduduk pendatang/musiman tanpa terkecuali untuk mengantongi KIPEM. Didapati penduduk baik itu mahasiswa yang berasal dari luar daerah Kota Pontianak maupun penduduk non mahasiswa/pelajar tidak memiliki KIPEM. Teori yang digunakan mengacu pada implementasi kebijakan Edward III (dalam Subarsono, 2005:91) meliputi Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi dan Struktur Birokrasi. Hasil dalam penelitian menggambarkan bahwa implementasi kebijakan KIPEM di Kota Pontianak oleh Disdukcapil belum efektif disebabkan oleh : 1) factor komunikasi; di mana kebijakan KIPEM belum disosialisasikan dengan efektif kepada penduduk musiman, sehingga belum dapat meningkatkan pemahaman dan kesadaran penduduk musiman untuk membuat KIPEM. Sosialisasi yang tidak efektif disebabkan oleh, minimnya dukungan pendanaan kepada implementor, dan masih rendahnya motivasi; 2) factor sumberdaya; implementasi kebijakan KIPEM kurang didukung dengan sumberdaya yang memadai, terutama dalam hal sumberdaya pendanaan. Pendanaan yang minim menyebabkan sosialisasi KIPEM tidak berjalan efektif, akhirnya implementor hanya setengah hati dalam melakukan pendanaan dan sosialisasi kepada warga pendatang. 3) factor disposisi; implementor kebijakan KIPEM kurang menunjukkan motivasi dan komitmen mengimplementasikan kebijakan KIPEM. 4) factor struktur birokrasi; SOP yang dibuat sebagai isyarat untuk membuat KIPEM dinilai masih cukup rumit dan birokratis, karena harus mendapatkan surat keterangan KK penampung, selain itu prosedur untuk membuatnya cukup panjang dan memakan waktu yang lama. Rekomendasi dari penelitian ini perlu adanya sosialisasi intensif oleh Disdukcapil Kota Pontianak mengenai mekanisme pelayanan pembuatan KIPEM, dengan melibatkan *stakeholder* terkait seperti perguruan tinggi, lurah dan RT agar penduduk pendatang atau penduduk musiman dapat mengetahui penting kebijakan terkait KIPEM. Perlu adanya sumber daya seperti alokasi anggaran yang representatif agar dapat melaksanakan sosialisasi lebih intensif dan lebih memiliki komitmen melaksanakan apa yang menjadi tanggungjawabnya dalam implementasi kebijakan KIPEM. Perlu adanya kesadaran dan motivasi tersendiri untuk melaksanakan pengawasan intensif oleh Kepala Disdukcapil kepada Lurah dan Lurah kepada RT agar melaksanakan apa yang menjadi tugasnya dalam mengimplementasi kebijakan KIPEM dan memberikan sanksi bagi yang tidak melaksanakan. Perlu penyederhanaan persyaratan pembuatan KIPEM dan penataan kelembagaan guna meningkatkan kualitas pelayanan pembuatan KIPEM, dengan cara meningkatkan koordinasi antara lembaga/instansi terkait dalam pembuatan KIPEM. Disdukcapil perlu melakukan pembenahan sosialisasi KIPEM dengan pihak kelurahan dan RT yang dinilai masih belum terjalin dengan baik dalam rangka meningkatkan kesadaran mahasiswa pendatang untuk membuat KIPEM.

Kata-kata Kunci :Implementasi, Kebijakan, Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM)

## Abstract

The purpose of this research to describe, identify and analyze the factors that led to the implementation KIPEM in Pontianak ineffective. Indications of problems that policy implementation KIPEM contained in the regulations Urban Pontianak No. 5 of 2004 on the Granting of Resident Identity Card Seasonal (KIPEM) so far has not been applied effectively, because what is expected from the birth of the policy has not materialized, namely the obligation for all citizens newcomers/seasonal without exception for bagging KIPEM. They found that a good resident of students from outside the region as well as resident of the city of Pontianak non-students / learners do not have KIPEM. The theory used is based on the implementation of the policy of Edward III (in Subarsono, 2005: 91) include: Communication, Resources, disposition and bureaucratic structure. The results of the study illustrate that policy implementation KIPEM in Pontianak by Disdukcapil not been effective due to: 1) the communication factor; where policy has not been socialized KIPEM effectively to seasonal resident, so as not to increase understanding and awareness of seasonal resident to make KIPEM. Socialization is not vitiated by, the lack of funding support to the implementor and low motivation; 2) resource factor; policy implementation KIPEM poorly supported with adequate resources, especially in terms of funding sources. Funding minimal socialization KIPEM cause ineffective, eventually implementor halfhearted in doing data collection and dissemination to the immigrant resident. 3) factor disposition; KIPEM policy implementor showed less motivation and commitment to implement policies KIPEM. 4) the factor structure of the bureaucracy; SOP is made as a condition for making KIPEM still considered quite complicated and bureaucratic, because it must obtain a certificate of KK container, besides the procedure to make it quite long and takes a long time. Recommendations from this research need intensive socialization by Disdukcapil City of Pontianak on KIPEM manufacture service mechanism, with the involvement of relevant stakeholders such as universities, village and RT so that migrants or seasonal resident can find out important related policies KIPEM. The need for resources such as budget allocations representative in order to carry out more intensive socialization and more committed to do what its responsibility in the implementation of policies KIPEM. There needs to be awareness and motivation of its own to carry out intensive supervision by the Chief Disdukcapil to the village chief and headman told RT in order to implement what was his job to implement policies KIPEM and provides penalties for those who do not implement. Need simplification KIPEM manufacturing requirements and institutional arrangements to improve the quality of service KIPEM manufacture, by improving coordination between institution/agencies involved in the manufacture KIPEM. Disdukcapil need to reform KIPEM socialize with the village and RT which is still considered well established in order to increase awareness of immigrant students to make KIPEM.

*Keywords: Implementation, Policy, Seasonal Resident Identity Card (KIPEM)*

### A. PENDAHULUAN

Penduduk merupakan bagian yang sangat esensial dalam pembangunan bangsa maupun pembangunan suatu daerah, karena penduduk merupakan potensi pembangunan. Jika penduduk diberdayakan maka akan mampu dijadikan faktor pendorong bagi percepatan pembangunan dan membentuk penduduk sebagai model potensi pembangunan, sudah tentu harus diberikan ruang gerak pemberdayaan. Namun untuk memulainya

maka harus diawali dengan diketahuinya jumlah dan struktur penduduk itu sendiri.

Untuk mengetahui jumlah dan struktur penduduk diperlukan kegiatan memonitor pertumbuhan dan penyebaran penduduk melalui pendaftaran penduduk yang tertib dan teratur, sehingga dapat diperoleh data penduduk yang benar dan akurat, serta dapat di pertanggungjawabkan. Ketertiban dan keteraturan pendaftaran penduduk sesungguhnya mempunyai arti yang sangat penting bagi proses perencanaan dan

pelaksanaan pembangunan, di samping menghilangkan kerawanan-kerawanan yang terjadi.

Semakin pesatnya perkembangan Kota Pontianak sebagai ibu Kota Provinsi Kalimantan Barat, dapat dilihat dari semakin tingginya berbagai kegiatan dalam bidang perekonomian, pendidikan dan jasa yang menyebabkan mobilitas manusia, barang dan jasa semakin tinggi. Sebagai pusat pemerintahan Provinsi Kalimantan Barat, Kota Pontianak memainkan peran penting dalam penyelenggaraan berbagai bidang kehidupan, salah satunya adalah dalam bidang pendidikan, Kota Pontianak memiliki berbagai institusi pendidikan mulai dari pendidikan dasar hingga perguruan tinggi.

Mengingat hingga saat ini untuk jenjang pendidikan perguruan tinggi belum tersebar merata di seluruh daerah Kalimantan Barat, maka Kota Pontianak masih menjadi tempat favorit bagi para pelajar asal luar Kota Pontianak untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang perguruan tinggi yang ada di Kota Pontianak baik negeri maupun swasta dengan pertimbangan kualitas pendidikan yang di berikan. Konsekuensi dari keberadaan Kota Pontianak sebagai pusat pendidikan di Kalimantan Barat, setiap tahun ajaran banyak penduduk (pelajar) yang berasal dari luar Kota Pontianak datang sebagai penduduk musiman untuk melanjutkan pendidikan kejenjang yang lebih tinggi, hal ini menyebabkan terjadinya pertambahan penduduk di Kota Pontianak. Tidak saja dalam bidang pendidikan, daya tarik Kota Pontianak di sektor perekonomian turut menjadi penyebab tingginya angka urbanisasi

yaitu perpindahan penduduk dari Kabupaten lainnya di Kalimantan Barat untuk berusaha dan mengadu nasib di Kota Pontianak. Selain dari Kabupaten di lingkup Provinsi Kalimantan Barat, penduduk dari luar pulau khususnya pulau Jawa juga banyak datang ke Pontianak dengan alasan berusaha. Oleh karena itu, kedatangan penduduk musiman atau sementara di Kota Pontianak diperlukan kegiatan pendaftaran untuk mengetahui identitas sebagai tertib administrasi dan menjamin hak-hak mereka sebagai warga negara. Penduduk pendatang yang telah membuat KIPEM, dapat dikatakan bahwa masih banyak mahasiswa yang berasal dari luar daerah Kota Pontianak maupun penduduk non mahasiswa/pelajar tidak memiliki KIPEM.

Hal ini sejalan dengan keterangan yang di sampaikan oleh Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pontianak Pada Harian Tribun Pontianak bahwa:” saat ini yang banyak mengurus KIPEM justru mereka yang berdagang, buruh, dan pegawai kasar lain. Sementara mahasiswa atau pelajar dari Luar Kota Pontianak atau Luar Kalbar yang berstatus penduduk musiman jarang mengurus KIPEM di Disdukcapil. (dikutip dari MENARAnews.com, Edisi 08 Desember 2014).

Berbagai data di atas menjadi indikasi bahwa implementasi kebijakan KIPEM yang tertuang dalam peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 5 Tahun 2004 tentang Pemberian Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) belum terlaksana dengan efektif , karena apa yang di diharapkan dari lahirnya kebijakan tersebut belum terwujud, yaitu

kewajiban bagi semua penduduk pendatang/musiman tanpa terkecuali untuk mengantongi KIPEM. Selain untuk tertib administrasi kependudukan, kebijakan KIPEM juga bermanfaat bagi penduduk pendatang agar mendapatkan perlakuan berupa pelayanan yang sama dengan penduduk Kota Pontianak.

Berdasarkan latar belakang masalah yang terungkap mengenai kebijakan KIPEM, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. kebijakan tentang pemberian Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 5 Tahun 2004, kurang terlaksana dengan baik, meskipun kebijakan ini mempunyai urgensi dalam rangka mewujudkan tertib administrasi kependudukan di Kota Pontianak.
2. Diindikasikan belum terimplementasinya kebijakan KIPEM di kota Pontianak sesuai dengan tujuan yang diharapkan disebabkan oleh berbagai faktor.

Penelitian ini difokuskan pada efektivitas implementasi kebijakan KIPEM di Kota Pontianak dan dalam hal ini lebih difokuskan pada mahasiswa pendatang. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah mengapa implementasi kebijakan KIPEM belum terlaksana efektif ?

Tujuan penelitian untuk menggambarkan, mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan implementasi KIPEM di Kota Pontianak tidak efektif. Terdapat dua manfaat dalam penelitian ini yaitu manfaat teoritis, penelitian ini diharapkan

dapat memberi kontribusi bagi perkembangan ilmu pengetahuan untuk disiplin ilmu administrasi negara, terutama dalam kajian kebijakan publik. Selain itu, dapat di jadikan sebagai referensi bagi peneliti selanjutnya untuk meneliti lebih lanjut mengenai implementasi kebijakan kartu identitas penduduk musiman dan manfaat Praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dan perbaikan bagi instansi terkait yang terlibat dalam implementasi kebijakan KIPEM yaitu Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Pontianak, sehingga kebijakan tersebut dapat terimplementasi dengan baik. Bagi penduduk pendatang khususnya mahasiswa, penelitian ini dapat dijadikan bahan rujukan dan tambahan pengetahuan untuk mengajukan pembuatan KIPEM.

## B. TINJAUAN PUSTAKA

Dalam implementasi kebijakan publik, dikenal beberapa model implementasi. Menurut Edwards III (dalam Subarsono,2005:91) keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 4 faktor, yaitu (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, (4) struktur birokrasi. Faktor tersebut dijelaskan sebagai berikut :

1. Komunikasi, Proses komunikasi terjadi antara pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan sasaran kebijakan dimana dalam komunikasi tersebut terdapat penekanan pada dua aspek yaitu proses penyampaian dan kejelasan isi program.



kemampuan kerja pelaksana diturunkan dari faktor sumber daya. dengan adanya komunikasi, implementor dapat menterjemahkan kebijakan kebijakan yang ada dengan tepat, akurat, dan konsisten. jika pemberian informasi mengenai kebijakan kurang jelas, maka akan menimbulkan kesalahpahaman diantara pembuat kebijakan dan implementornya.

2. Sumber Daya Sumber daya meliputi : (1) staff ukuran yang tepat dengan keahlian yang diperlukan; (2) informasi yang relevan dan cukup tentang tata cara mengimplementasikan kebijakan dan penyesuaian lainnya yang terlibat dalam implementasi; (3) kewenangan untuk meyakinkan bahwa kebijakan kebijakan dilakukan dilakukan semuanya; (4) sumberdaya yang tidak cukup berarti bahwa undang-undang tidak akan diberlakukan, pelayanan tidak akan diberikan, dan peraturan peraturan yang layak tidak akan dikembangkan.
3. Disposisi atau Sikap, Sikap merupakan unsur penting dalam implementasi kebijakan. Jika pelaksanaan kebijakan didasari oleh sikap positif terhadap kebijakan, besar kemungkinan dapat melaksanakan apa yang dikehendaki pembuat kebijakan.
4. Struktur Birokrasi, Struktur birokrasi yang terlalu panjang cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan Red tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Maka diperlukan struktur birokrasi yang efektif dan efisien.

### C. KERANGKA PIKIR PENELITIAN

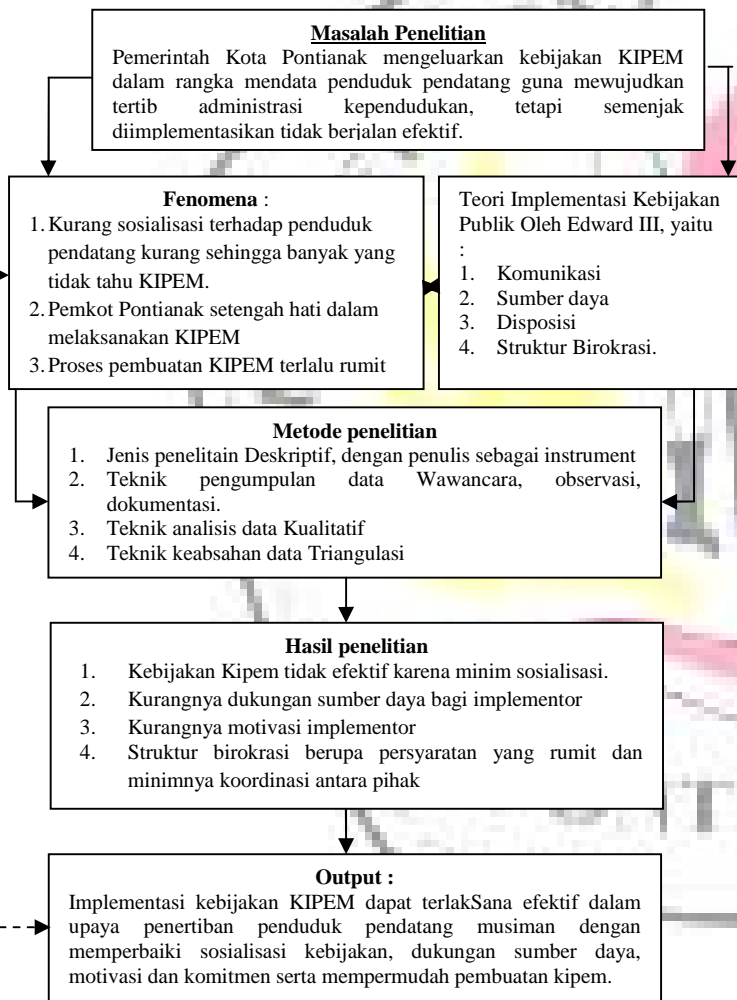
Berangkat dari teori implementasi kebijakan, maka dalam penelitian mengenai implementasi kebijakan kartu identitas penduduk musiman (KIPEM) di Kota Pontianak dapat digunakan beberapa teori yang berkenaan dengan faktor implementasi kebijakan teori yang dikemukakan Edward III (dalam Subarsono, 2005 :91) yaitu:

1. Faktor Komunikasi, belum maksimalnya implementasi kebijakan kartu identitas penduduk musiman (KIPEM) di Kota Pontianak, bisa dikarenakan kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah Kota Pontianak melalui Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil kepada penduduk pendatang secara berkelanjutan, sehingga belum diketahui oleh penduduk musiman.
2. Faktor Sumber Daya, belum maksimalnya implementasi kebijakan KIPEM di Kota Pontianak kemungkinan disebabkan oleh implementor kebijakan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil kurang didukung oleh sumber dana yang memadai dan personil yang cukup dalam melaksanakan kebijakan ini, seperti anggaran untuk melakukan sosialisasi.
3. Faktor Disposisi, aparat yang terlibat langsung dalam kebijakan KIPEM kurang memiliki motivasi yang baik untuk mendukung kebijakan ini, salah satu keseriusan tersebut adalah melakukan pendataan terhadap penduduk musiman .
4. Faktor struktur birokrasi, untuk mengurus KIPEM pemohon harus melewati beberapa

tahapan yaitu RT, Kelurahan, Kecamatan dan dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di tambah beberapa persyaratan yang harus dipenuhi, rumitnya struktur birokrasi ini mengakibatkan proses pembuatan kitem menjadi rumit sehingga mahasiswa enggan mengurus KIPEM.

Lebih lanjut mengenai kerangka pikir tersebut dapat penulis sampaikan dalam gambar berikut ini :

**Gambar Kerangka Pikir Penelitian**



**D. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini ingin menggambarkan atau mengungkapkan secara jelas keadaan di

lapangan mengenai implementasi kebijakan KIPEM di Kota Pontianak. Oleh karena itu jenis penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian deskriptif dan eksploratif. Menurut Nawawi (1998:64) Penelitian deskriptif merupakan prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subjek dan objek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang ada sebagaimana adanya. Dengan demikian metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan analisis kualitatif. Sementara penelitian eksploratif berupaya mengeksplor penyebab belum efektifnya kebijakan KIPEM di Kota Pontianak.

**E. HASIL PENELITIAN**

**1. Komunikasi**

Faktor komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka laksanakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka laksanakan dapat berjalan apabila ada komunikasi. Oleh karena, itu setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan kepada bagian personalia yang tepat. Selain perlu dikomunikasikan dengan para personalia, kebijakan juga perlu dikomunikasikan kepada pihak-pihak yang akan bersinggungan langsung atau bahkan akan menerima dampak sebagai akibat dari implementasi kebijakan tersebut (*target*

group). Pihak-pihak tersebut bisa saja masyarakat secara umum, kelompok masyarakat, swasta, organisasi dan lain sebagainya.

Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (mis komunikasi), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan. Dalam implementasi kebijakan KIPEM sosialisasi mengenai KIPEM perlu ditransmisikan tidak saja kepada implementor, yaitu Disdukcapil, Kelurahan dan RT, tetapi juga kepada penduduk musiman di Kota Pontianak.

Berdasarkan penjelasan tersebut, menunjukkan bahwa kebijakan sudah ditransmisikan dari atas ke bawah, mengikuti pola alur struktur birokrasi dalam pengurusan KIPEM. Apabila dianalisis lebih lanjut, terlihat jelas bahwa dalam komunikasi yang dilakukan bersifat komando dari atas, ke bawah. Dengan mekanisme ini, maka birokrasi di level bawah harus mengikuti perintah dari yang diatas.

Keberhasilan dalam mentransmisikan isi kebijakan tentu akan memberikan dampak positif terhadap penerimaan informasi yang baik oleh implementor di tingkat bawah. Sejalan dengan efektivitas dalam mentransmisikan isi kebijakan, kembali Kepala Bidang Pelayanan Kependudukan, Wagino, S.Sos, memberikan penjelasan bahwa : "sudah cukup efektif, karena aparat di Kelurahan dan juga RT menjalankan apa yang menjadi

ketentuan dalam pelaksanaan KIPEM sesuai dengan tupoksi masing-masing".

Berdasarkan penjelasan tersebut, menunjukkan bahwa dalam kaca mata Disdukcapil, informasi yang disampaikan sudah cukup efektif kepada pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan KIPEM. Kondisi ini menunjukkan bahwa pihak-pihak yang terlibat sudah menerima berbagai informasi dalam rangka pembuatan KIPEM. Secara garis besar menunjukkan bahwa struktur birokrasi yang pendek menjadi salah satu kelebihan atau kemudahan yang menjadikan para implementor dapat menerima dengan mudah informasi dalam pelaksanaan KIPEM.

Kendati demikian, dari hasil pengamatan penulis di lapangan menunjukkan bahwa masih terdapat informasi KIPEM yang tidak sampai di tingkat RT. Hal ini terlihat dari kurang aktifnya RT dalam melaksanakan apa yang menjadi kewajiban dan tanggungjawabnya mendata penduduk pendatang di lingkungannya. Banyak RT yang mendapatkan informasi yang kurang agar mereka mendata, selama ini yang terjadi penduduk pendatang/musiman yang mengajukan permohonan KIPEM melalui RT bukan karena adanya ajakan dan himbuan kepada penduduk pendatang oleh RT, tetapi karena penduduk pendatang tersebut memang membutuhkan KIPEM untuk urusan di Kota Pontianak.

Berangkat dari penjelasan di atas menunjukkan bahwa informasi yang disampaikan kurang direspon dengan positif, karena tidak ada kejelasan dan dukungan waktu dan tenaga serta biaya untuk melakukan pendataan. Sehingga, RT cenderung bersifat

pasif. Tidak hanya menyangkut hal tersebut, transmisi kebijakan KIPEM juga kurang diikuti dengan kesungguhan dan tanggungjawab untuk melaksanakan apa yang dicita-citakan atau diinginkan.

Penjelasan yang disampaikan oleh Ketua RT tersebut juga menunjukkan bahwa dalam melaksanakan sosialisasi mereka terlihat setengah hati melaksanakannya, hal ini dikarenakan pada saat yang bersamaan mereka harus melaksanakan kewajiban pokok yaitu bekerja guna memenuhi kebutuhan keluarga. Sosialisasi kebijakan yang setengah hati dilaksanakan oleh Ketua RT juga disebabkan oleh tidak adanya pendanaan atau insentif yang memadai kepada RT untuk melaksanakan sosialisasi dan pendataan kepada warganya.

Aspek penting lainnya menyangkut transmisi adalah bagaimana mentransmisikan kebijakan KIPEM kepada penduduk pendatang. Sejalan dengan hal tersebut, dari hasil wawancara penulis dengan Kepala Bidang Pelayanan Kependudukan, Wagino, S.Sos, memberikan penjelasan bahwa : "kebijakan KIPEM disosialisasikan terus oleh Disdukcapil melalui berbagai media baik koran, maupun secara langsung kepada penduduk pendatang".

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa dalam mentransmisikan kebijakan KIPEM sudah melalui media masa dan secara langsung dengan turun ke lapangan. Dalam hal ini dapat dikritisi bahwa, kelemahan dalam mentransmisikan kebijakan karena tidak dapat menjangkau seluruh penduduk pendatang. Hanya orang-orang yang bermukim di wilayah-wilayah seperti rumah kost dekat kampus yang

menerima informasi mengenai KIPEM. Sementara untuk yang lainnya tentu tidak banyak menerima informasi mengenai KIPEM.

Dalam wawancara yang dilakukan dengan salah seorang asal Kabupaten Sambas bernama Abdur Rasyid yang tinggal di Jalan Parit Haji Husein 2 memberikan keterangan bahwa : "saya membuat KIPEM karena terbentur dengan persyaratan pembukaan rekening di bank, dan baru tahu tentang KIPEM pada saat diberitahu oleh pemilik kontrakan".

Sementara dari hasil wawancara dengan salah seorang Mahasiswa asal Kabupaten Sintang yang kuliah di IAIN Pontianak memberikan keterangan bahwa : "saya sama sekali belum pernah dengar KIPEM baru ketika kaka tanya KIPEM saya baru tahu kalau wajib membuat KIPEM".

Berdasarkan penjelasan tersebut, menunjukkan bahwa kebijakan KIPEM belum ditransmisikan dengan baik kepada penduduk pendatang di Kota Pontianak, bahkan banyak penduduk pendatang baik itu mahasiswa maupun pekerja yang bertahun-tahun tinggal di Kota Pontianak namun belum tahu apalagi memiliki KIPEM. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan ini belum ditransmisikan dengan baik kepada kelompok sasaran atau *target group* kebijakan.

Berdasarkan penjelasan di atas, menunjukkan bahwa permasalahan KIPEM tidak berjalan efektif, karena dalam mensosialisasikan KIPEM implementor terkendala dengan cara melaksanakan sosialisasi, selain itu intensitas sosialisasi juga tidak kontinyu, yang menyebabkan hanya sebagian sasaran saja yang mendapatkan



sosialisasi tentang KIPEM. Di samping itu, dalam proses sosialisasi juga tidak berjalan maksimal, karena alokasi dana untuk pelaksanaan sosialisasi KIPEM sangat minim, yang pada akhirnya berdampak terhadap keinginan/motivasi implementor untuk mensosialisasikan KIPEM.

Selanjutnya, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidakjelasan pesan kebijakan selalu menghalangi implementasi pada tataran tertentu, untuk itu para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

Komunikasi yang jelas merupakan komunikasi yang tidak membingungkan ketika pesan diterima. Pesan harus jelas sehingga tidak menimbulkan multitafsir oleh penerima pesan. Kejelasan informasi berperan penting dalam menunjang kelancaran komunikasi antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan. Apabila informasi yang disampaikan tidak jelas, akan mengganggu proses implementasi kebijakan karena informasi akan menjadi disalah artikan oleh penerima pesan.

Dalam implementasi KIPEM, kejelasan informasi kebijakan perlu disampaikan kepada implementor dan juga kepada *target group* kebijakan. Kejelasan ini sangat penting agar tidak terjadi salah tafsir terhadap kebijakan KIPEM, kejelasan juga untuk memberikan kepastian bahwa tidak ada diskriminatif bagi

penduduk pendatang yang diwajibkan untuk membuat KIPEM. Mengenai kejelasan KIPEM, dari hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pelayanan Kependudukan, Wagino, S.Sos, memberikan penjelasan bahwa : "tentu saja KIPEM mempunyai tujuan yang jelas dan aparaturnya kelurahan, RT/RW sudah memiliki kewajiban dalam rangka pelaksanaan KIPEM dan tujuan serta prosedur pembuatan KIPEM".

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa kebijakan KIPEM sudah jelas di komunikasikan kepada implementor kebijakan di tingkat bawah. Kejelasan ini diharapkan dalam pelaksanaannya tidak menimbulkan multi tafsir. Dalam wawancara dengan salah seorang petugas kelurahan Bansir Darat menjelaskan bahwa : "kebijakan KIPEM sudah sangat jelas maksud dan tujuannya, dalam rangka melakukan tertib administrasi kependudukan".

Penjelasan di atas, menegaskan bahwa di kalangan implementor kebijakan informasi mengenai KIPEM sudah sangat jelas, dan mereka siap melaksanakan apa yang menjadi tanggungjawabnya. Namun yang menjadi persolan menyangkut efektivitas kebijakan KIPEM, adalah informasi KIPEM bagi penduduk pendatang terutama mahasiswa asal luar Kota Pontianak, informasi yang disampaikan masih membingungkan atau tidak jelas.

Dalam wawancara dengan salah seorang mahasiswa Fisipol Untan asal Desa Anik Kecamatan Menyuke Kabupaten Landak bernama Cindy Claudia yang tinggal di Jalan Paris 2, memberikan penjelasan penting mengenai kejelasan KIPEM sebagai berikut : "menurut saya KIPEM tidak terlalu penting,

karena sudah ada KTP dan sudah ada ATM, jadi tidak perlu lagi buat KIPEM, apalagi tidak ada sanksi jika tidak memiliki KIPEM”.

Lain halnya dengan Rima Noudimaulyawati mahasiswa IAIN Pontianak, menuturkan pendapatnya mengenai KIPEM : ”saya pernah dengar KIPEM dari kawan di kampus, tetapi kata dia kalau tidak punya KIPEM juga tidak apa-apa”.

Berdasarkan penjelasan di atas, menunjukkan bahwa terdapat informasi yang tidak jelas di kalangan penduduk pendatang. Umumnya mereka tidak terlalu memandang penting kepemilikan KIPEM, karena selama ini teman-teman yang sudah lama tinggal di Kota Pontianak dan memiliki KTP luar Pontianak juga tidak memiliki KIPEM dan tidak ada sanksi oleh pemerintah. Hal ini yang menyebabkan mereka enggan membuat KIPEM, dengan pertimbangan aspek kemanfaatan dan cukup ribet dalam mengurus KIPEM.

Informasi yang tidak jelas di kalangan penduduk pendatang terhadap KIPEM menyebabkan mereka tidak memiliki kesadaran untuk membuat KIPEM yang sesuai Perda Kota Pontianak hal tersebut merupakan suatu kewajiban. Kejelasan informasi ini juga menunjukkan bahwa penduduk pendatang yang membuat KIPEM lebih disebabkan karena aspek kemanfaatan KIPEM itu bagi mereka. Selama mereka berpandangan tidak memiliki arti, maka mereka tidak akan membuat KIPEM, terkecuali ada sanksi yang tegas dari pemerintah.

Berdasarkan temuan hasil wawancara di atas, menunjukkan bahwa implementor dalam

melaksanakan sosialisasi terlihat masih setengah hati, karena mereka tidak memberikan penjelasan dengan jelas perihal pelaksanaan KIPEM secara maksimal kepada mahasiswa, sehingga penilaian mahasiswa terhadap KIPEM terkesan tidak terlalu penting. Rumitnya proses pembuatan KIPEM yang dinilai dirasakan oleh mahasiswa juga tidak dijelaskan secara rinci oleh implementor kebijakan baik dari Disdukcapil, Kelurahan maupun RT. Ketidakmampuan petugas dalam meyakinkan mahasiswa pendatang untuk membuat KIPEM juga berdampak terhadap pemahaman dan penilaian mahasiswa akan pentingnya kepemilikan KIPEM di Kota Pontianak.

Salah satu aspek dari komunikasi yang menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksana adalah persoalan konsistensi. Adanya keputusan-keputusan yang bertentangan akan membingungkan dan menghalangi staf administrasi dan menghambat staf administrasi serta menghambat kemampuan mereka untuk melaksanakan tugas secara efektif. Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan), karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Konsistensi dari akan membantu komunikasi yang disampaikan sehingga dapat mudah dimengerti oleh penerima komunikasi. Penerima komunikasi juga dapat memahami maksud dan tujuan yang sedang dibicarakan. Konsistensi komunikasi dapat mencegah

timbulnya kebingungan dari pihak pelaksana kebijakan di lapangan.

Dalam implementasi kebijakan KIPEM, informasi mengenai prosedur dan persyaratan kebijakan harus disampaikan dengan konsisten. Terkait dengan konsistensi mengenai mekanisme dan prosedur KIPEM, dari hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pelayanan Kependudukan, Wagino, S.Sos, memberikan penjelasan bahwa : ”mengenai persyaratan dan prosedur kebijakan KIPEM sudah dikomunikasikan konsisten kepada kelurahan dan RT sesuai dengan tugas mereka dalam pembuatan KIPEM”.

Hasil wawancara tersebut, menunjukkan bahwa implementasi KIPEM terutama mengenai prosedur dan persyaratan sudah disampaikan dan dijalankan dengan konsisten. Namun demikian, kenyataan di lapangan tidaklah seperti yang dibayangkan. Ada beberapa hal yang tidak konsisten dari awal kebijakan itu diimplementasikan sampai saat ini. Hal ini terungkap pada saat penulis melakukan wawancara dengan Rikalia yang merupakan penduduk pendatang adalah Desa Anik Kabupaten Landak, yang mengatakan bahwa : ”dalam membuat KIPEM ada beberapa syarat yang tidak konsisten, yaitu petugas tidak kompak pada saat menyerahkan berkas ke kelurahan pegawai yang satunya mengatakan tidak perlu materai, sedangkan yang satunya lagi mengatakan wajib menggunakan materai di blanko penampungan atau pemilik kost atau kontrakan”.

Adanya ketidakjelasan ini menyebabkan proses pembuatan KIPEM untuk pemenuhan persyaratan tidak begitu jelas. Kejelasan

dalam pelayanan sangat penting untuk menjamin kepastian waktu pelayanan, akan menjadi kontradiktif apabila disatu sisi penduduk pendatang dipaksa membuat KIPEM, tetapi disisi lain mereka harus dipersulit.

Berdasarkan ketentuan dalam pembuatan KIPEM dari waktu ke waktu sampai saat ini, dari informasi yang penulis peroleh tidak ada kewajiban untuk mencantumkan materai dalam blanko surat keterangan penampungan yang diketahui oleh RT. Namun demikian, harus diakui bahwa dinamika dan ketidaktahuan personil di lapangan dalam pengurusan KIPEM menyebabkan terjadinya multi tafsir yang berdampak pada kualitas pelayanan kepada penduduk musiman. Berangkat dari penjelasan tersebut, menunjukkan bahwa ketidakjelasan informasi menyangkut persyaratan dalam pembuatan KIPEM menyebabkan proses pembuatan KIPEM cukup rumit dan hal ini dapat mengurangi minat masyarakat untuk membuat KIPEM.

Hasil penelitian di atas, menunjukkan bahwa komunikasi terhadap KIPEM tidak berjalan efektif dan menyebabkan ketidakjelasan dalam pembuatan KIPEM. Komunikasi yang tidak jelas ini terlihat dari konsistensi persyaratan dalam pembuatan KIPEM yang dalam penilaian mahasiswa terlalu rumit, seperti kewajiban untuk membubuhkan materai dan juga menyampaikan bukti pembayaran PBB dari KK Penampung. Adanya ketidaksesuaian ini menyebabkan mahasiswa menilai bahwa pembuatan KIPEM itu rumit, baik dari persyaratan dan juga prosedur. Dan pada saat

yang bersamaan tidak ada konsistensi perihal persyaratan yang harus dipenuhi oleh mahasiswa yang akan membuat KIPEM.

Berangkat dari seluruh penjelasan mengenai faktor komunikasi di atas, menunjukkan bahwa kebijakan KIPEM tidak terimplementasi dengan baik dikarenakan sosialisasi terhadap kebijakan ini tidak berjalan maksimal kepada penduduk pendatang, sehingga banyak yang tidak mengetahui isi dan tujuan kebijakan, sementara yang mengetahui kebijakan tetapi enggan membuat KIPEM karena kebijakan tidak disosialisasikan dengan jelas. Sosialisasi kebijakan KIPEM yang tidak optimal disebabkan oleh kurangnya kesungguhan atau komitmen dari implementor dalam melaksanakan sosialisasi, yang juga disebabkan tidak adanya dukungan sumber pendanaan dalam melaksanakan kegiatan sosialisasi.

## **2. Sumber Daya**

Sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif. Dalam kaitannya dengan sumber daya, ada beberapa sumber penting yang menentukan keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan, yaitu sumber daya manusia, sumber daya keuangan, sumber daya sarana dan prasarana dan informasi.

Aspek pertama sumber daya dalam implementasi kebijakan adalah sumber daya manusia (SDM). SDM merupakan unsur yang penting dalam pelaksanaan sebuah kegiatan. Selain itu, SDM juga turut menentukan berhasil atau tidaknya sebuah tujuan organisasi, terutama organisasi yang melayani kepentingan publik. SDM selain manusia yang bekerja, juga merupakan potensi sebagai penggerak. Oleh karenanya manusia memegang peranan yang vital dalam setiap kegiatan. Vitalnya peranan tersebut menuntut para pekerja/aparat untuk mempunyai kualitas dan profesionalitas dalam melaksanakan tugasnya.

SDM dalam pelaksanaan pelayanan publik juga mempunyai pengaruh yang besar agar kebijakan tersebut dapat berjalan baik. Jika dalam pelayanan publik terdapat SDM yang mempunyai kemampuan, kecakapan, keahlian dan pendidikan yang baik maka besar kemungkinan sebuah kebijakan tersebut dapat terlaksana dengan baik dan sebaliknya apabila dalam pelayanan publik SDMnya tidak memiliki keterampilan dan keahlian, maka akibatnya adalah jalannya proses pelayanan tidak akan berjalan baik.

Implementasi kebijakan KIPEM membutuhkan SDM dalam hal ini berkaitan dengan RT, petugas Kantor Kelurahan maupun petugas di Disdukcapil. Sebagai implementor kebijakan, sangat diharapkan petugas dalam memberikan pelayanan pembuatan KIPEM dapat menunjukkan sikap yang baik dan memahami etika pelayanan dengan menghargai masyarakat/mahasiswa yang mengajukan permohonan pembuatan KIPEM.



RT merupakan ujung tombak dalam implementasi KIPEM, sejalan dengan itu dari hasil wawancara dengan Wagino, S.Sos selaku Kabid Pelayanan Kependudukan Disdukcapil Kota Pontianak memberikan penjelasan bahwa : "harus diakui bahwa keberhasilan kebijakan ini tergantung dari dukungan RT yang ada di Kota Pontianak. Selama ini peran RT dirasakan masih kurang optimal, karena mereka kurang mau melakukan pendataan setiap warganya yang merupakan penduduk musiman. Banyak yang ngurus KIPEM karena memerlukan KIPEM, sementara KIPEM itu sifatnya wajib".

Berdasarkan penjelasan tersebut menunjukkan dengan jelas bahwa keberadaan RT sangat vital dalam implementasi kebijakan KIPEM di Kota Pontianak. Akan tetapi keberadaan RT tersebut belum optimal untuk melakukan pendataan dan sekaligus mewajibkan warganya yang pendatang untuk membuat KIPEM.

Untuk mengkonfirmasi hal tersebut, penulis melakukan wawancara dengan salah seorang Ketua RT di Kelurahan Bansir Darat. Dalam wawancara diperoleh keterangan bahwa : "sebenarnya dari dulu kami sudah diarahkan untuk mewajibkan setiap pendatang yang mau tinggal di Pontianak membuat KIPEM sesuai arahan lurah. Dulu kami memang selalu melakukan pendataan jumlah penduduk musiman terutama mahasiswa yang setiap tahunnya mengekost. Hanya saja kami akui sulit untuk melakukan kontrol terhadap mahasiswa yang datang dan keluar.

Lebih jauh hasil wawancara penulis dengan Ketua RT tersebut, memberikan

keterangan sebagai berikut : "Kalau menurut saya pendataan penduduk musiman terutama mahasiswa itu, lebih efektif apabila ada koordinasi dan niat baik dari para pemilik kost, karena rata-rata mereka ini tinggal di kost. Tapi yang terjadi selama ini pemilik kost kurang mau bekerjasama dengan pihak RT. Kami sebagai RT juga memiliki kesibukan sehari-hari. Jadi kalau masalah pendataan ini memang sebaiknya ada kesadaran dari mahasiswa pendatang untuk melaporkan kepada pihak RT".

Berdasarkan hasil wawancara di atas, menunjukkan bahwa peran RT sebagai ujung tombak dalam proses pendataan penduduk musiman masih belum berfungsi dengan baik, hal ini dikarenakan kurangnya niat dan kemauan untuk melaksanakan apa yang menjadi perannya. Namun demikian, keterbatasan yang dimiliki oleh RT melaksanakan perannya untuk mendata penduduk pendatang juga turut mempengaruhi pelaksanaan pendataan penduduk musiman. Selain itu minimnya sosialisasi yang dilakukan oleh Disdukcapil Kota Pontianak terhadap KIPEM kepada penduduk musiman terutama mahasiswa menyebabkan masih banyak mahasiswa pendatang yang tidak mengetahui tentang KIPEM.

Selain RT, implementor kebijakan KIPEM juga adalah pegawai kelurahan. Untuk mengetahui sejauhmana petugas memberikan pelayanan kepada para pemohon pembuatan KIPEM, penulis melakukan wawancara dengan beberapa orang mahasiswa yang sudah memiliki KIPEM. Dalam wawancara yang dilakukan dengan Rikalia

yang merupakan penduduk pendatang adalah Desa Anik Kabupaten Landak memberikan keterangan bahwa : "Pada saat pembuatan KIPEM petugas di Kantor Kelurahan Bansir Darat sudah memberikan pelayanan yang baik, tetapi memang tidak dapat memberikan kejelasan tentang persyaratan mengenai syarat materi di blanko keterangan RT".

Kondisi ini menunjukkan bahwa belum adanya sikap dari para pegawai untuk menyadari akan peranannya untuk mendukung proses pembuatan KIPEM agar lebih mudah, sehingga penduduk pendatang akan lebih bersedia untuk membuat KIPEM. Sebagai abdi masyarakat yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Para petugas belum menunjukkan sikap untuk mendukung penuh pelayanan dan ada kesan bahwa selaku pemberi layanan belum sepenuhnya menyadari keberadaan mereka sebagai pelayan masyarakat.

Sementara mengenai pelayanan di Kantor Disdukcapil setelah dipenuhinya persyaratan, dari pengamatan penulis pada saat mengajukan KIPEM menunjukkan bahwa masih terdapat kelemahan dalam proses pelayanan KIPEM, karena tidak sesuai dengan standar waktu yang ditetapkan. Sikap dan perlakuan pegawai yang kurang memberikan dukungan dalam implementasi kebijakan KIPEM ini dapat berpengaruh pada efektivitas implementasi KIPEM yaitu meningkatnya minat masyarakat pendatang untuk membuat KIPEM.

Berbicara mengenai aspek sumber daya, selain SDM, yang vital dalam implementasi kebijakan KIPEM adalah sumber pendanaan. Pendanaan dapat menentukan sejauhman

Disdukcapil dapat melaksanakan sosialisasi KIPEM dengan efektif. Menyangkut hal tersebut, dari hasil wawancara penulis dengan Wagino, S.Sos selaku Kabid Pelayanan Kependudukan Disdukcapil Kota Pontianak memberikan penjelasan bahwa : "dana yang dianggarkan untuk sosialisasi KIPEM memang sangat terbatas, sehingga tidak mungkin hal ini kita sosialisasikan kepada penduduk pendatang setiap tahun".

Berdasarkan penjelasan tersebut, menunjukkan bahwa minimnya dukungan pendanaan menyebabkan jangkauan sosialisasi dan intensitas sosialisasi kepada penduduk musiman tidak berjalan efektif. Tidak hanya menyangkut pendanaan dalam implementasi KIPEM, dari hasil penelitian penulis juga menunjukkan bahwa salah satu aspek penting pendanaan dalam implementasi KIPEM adalah tersedianya dana kepada RT yang memiliki peran vital agar dapat mendata penduduk musiman di lingkungannya. Kendati demikian, faktanya menunjukkan bahwa tidak terdapat dana atau gaji yang seimbang kepada RT untuk melaksanakan tugasnya.

Selain permasalahan pendanaan, sumber daya juga berhubungan dengan informasi. Dalam wawancara dengan Wagino, S.Sos selaku Kabid Pelayanan Kependudukan Disdukcapil Kota Pontianak memberikan penjelasan bahwa : "kesulitan yang kita hadapi dalam melaksanakan KIPEM adalah tidak terdapatnya informasi yang valid dan memang sulit mencari informasi yang akurat tentang kedatangan dan keberadaan penduduk musiman".

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa dalam implementasi KIPEM, terdapat kendala yaitu minimnya dukungan informasi yang dapat digunakan dalam mendata jumlah penduduk. Hal ini sejalan dengan hasil pengamatan penulis bahwa keberadaan penduduk musiman terutama mahasiswa memang tidak bisa diprediksi, mereka sering berpindah-pindah tempat tinggal disatu tempat ke tempat lain. Selain itu pihak perguruan tinggi juga tidak memiliki data yang valid mengenai jumlah mahasiswa mereka yang datang dan keluar dari Kota Pontianak setiap tahun akademik.

Penjelasan hasil penelitian mengenai sumber daya menunjukkan bahwa minimnya dukungan sumber daya menyebabkan implementasi kebijakan KIPEM tidak berjalan efektif. SDM yang kurang memadai, serta dana yang terbatas serta tidak adanya informasi akurat dan valid mengenai keberadaan penduduk musiman menyebabkan sulit melakukan sosialisasi dan pemantauan agar mereka memahami KIPEM dan memiliki kesadaran untuk membuat KIPEM.

Berdasarkan analisis terhadap faktor sumber daya menunjukkan bahwa minimnya dukungan sumber daya berdampak terhadap efektivitas kebijakan KIPEM. Sumber daya ini memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap keberhasilan kebijakan, karena minimnya SDM yang memiliki komitmen dan pemahaman terhadap tugas yang harus dilaksanakan dalam kebijakan KIPEM menyebabkan mereka enggan berkontribusi dan bekerja maksimal untuk mensukseskan kebijakan KIPEM, secara khusus RT sebagai

ujung tombak dalam implementasi kebijakan KIPEM. Minimnya SDM berdampak terhadap efektivitas sosialisasi kebijakan KIPEM.

### 3. Disposisi

Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Sebaliknya, bila tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit. Dengan demikian, pelaksana kebijakan harus mempunyai kapabilitas, kompetensi, komitmen dan konsistensi untuk melaksanakan sebuah kebijakan sesuai dengan arahan dari penentu kebijakan (*policy makers*).

Berkenaan dengan disposisi implementor dalam kebijakan KIPEM, dari hasil wawancara dengan Wagino, S.Sos selaku Kabid Pelayanan Kependudukan Disdukcapil Kota Pontianak memberikan penjelasan bahwa : "sesuai dengan tugas dan fungsi, kami akan terus mendukung pemerintah dalam melaksanakan kebijakan KIPEM, tetapi memang diperlukan evaluasi terhadap KIPEM, karena kalau dipaksakan dengan kondisi sumber daya terbatas dan kurang koordinasi tentu hasilnya tidak akan optimal".

Hal yang sama juga dikemukakan oleh salah satu pegawai Lurah Bansir Darat, yang

menyatakan bahwa : "karena itu adalah Perda dan kelurahan diminta untuk melaksanakan kewenangannya, maka KIPEM tatap akan kita layani apabila ada warga pendatang yang mengajukannya".

Pernyataan di atas, menunjukkan bahwa aparat pemerintah di tingkat Disdukcapil dan Lurah sangat mendukung kebijakan ini, namun dengan persyaratan bahwa mereka juga didukung dengan sumber pendanaan yang memadai. Jika tidak, mustahil hal ini akan terwujud, sejak tahun 2014 dapat dikatakan bahwa implementasi KIPEM masih jauh dari yang diharapkan apabila dilakukan perbandingan antara jumlah penduduk musiman yang bermukim di Kota Pontianak, dengan penduduk musiman yang membuat KIPEM.

Dari hasil pengamatan penulis terkait dengan komitmen dan motivasi pemerintah dalam implementasi KIPEM menunjukkan bahwa kesadaran untuk mendukung KIPEM dapat dikatakan masih rendah. Terutama kepada RT yang terdapat di Kota Pontianak, posisi mereka sebagai ujung tombak kebijakan KIPEM ternyata belum disadari dengan betul. Banyak RT yang terkesan cuek atau masa bodoh dengan penduduk musiman yang bermukim di lingkungannya tanpa mau melakukan pendanaan. Sementara kebijakan KIPEM ini jelas mewajibkan bahwa seluruh RT melakukan pendataan kepada warganya yang bukan penduduk asli Kota Pontianak.

Lebih lanjut pengamatan penulis juga menunjukkan bahwa selama ini RT kurang menunjukkan komitmen dalam melakukan pendataan, karena lebih banyak penduduk

musiman yang mengajukan pembuatan KIPEM, bukan RT yang melakukan jemput bola. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Rikalia yang merupakan penduduk pendatang adalah Desa Anik Kabupaten Landak memberikan keterangan bahwa : "pada saat mengajukan KIPEM dengan memintan surat keterangan dari RT, RT setempat sulit ditemui karena mereka berada di tempat kerja, sehingga baru bisa ketemu sore atau malam".

Penjelasan di atas, jelas menunjukkan bahwa komitmen RT untuk melaksanakan pendataan warga untuk membuat KIPEM masih rendah. Kecenderungan bahwa KIPEM hanya dibuat oleh mereka yang memerlukan, dan apabila penduduk pendatang tidak memerlukan maka RT cenderung pasif.

Untuk mengkonfirmasi hal tersebut, dari hasil wawancara penulis dengan salah seorang Ketua RT di Kelurahan Bansir Darat, memberikan keterangan bahwa : "memang selama ini karena keterbatasan waktu dan juga dana, kami tidak sempat melakukan pendataan dan kalau ada yang mau buat KIPEM mereka yang datang".

Penjelasan di atas jelas menunjukkan bahwa sangat wajar apabila RT kurang menunjukkan komitmen dalam melaksanakan pendataan warganya, karena disatu sisi mereka harus melaksanakan kewajiban utama mencari nafkah keluarga, sementara peran sebagai RT hanya sambilan. Harus diakui juga bahwa minimnya insentif yang diberikan kepada RT menyebabkan mereka kurang bersemangat dalam melaksanakan pendataan penduduk musiman agar membuat KIPEM. Kedudukan RT berbeda dengan lurah yang secara hirarkis



dibawah Disdukcapil, sementara RT meskipun berada dibawah Disdukcapil tetapi mereka tidak ada ketentuan tentang tugas yang harus dilaksanakan dan konsekuensi apabila tidak melaksanak kewajiban tersebut. RT harus tanggap agar kebijakan ini dapat berhasil, karena jika tidak sulit mengharapakan kesedaran sendiri dari penduduk pendatang untuk membuat KIPEM, terkecuali mereka memerlukan KIPEM.

Berangkat dari keterangan di atas menunjukkan bahwa proses implementasi dalam hal pelayanan pembuatan KIPEM belum sepenuhnya didukung penuh oleh implementor, hal ini terlihat dari adanya kesenjangan antara apa yang diharapkan dengan kenyataan yang terjadi dalam pengurusan pembuatan KIPEM. Kondisi ini dapat dijadikan sebagai salah satu indikator bahwa sistem pelayanan yang diterapkan belum mampu membangun sebuah pelayanan yang efektif dan efisien, serta belum terciptanya responsivitas (*Responsiveness*) yaitu berkaitan dengan kecepatan tanggapan yang dilakukan oleh aparatur atau petugas terhadap kebutuhan pengguna jasa, yang dalam hal ini adalah masyarakat yang membutuhkan pelayanan sebagaimana diatur dalam perundangan yang berlaku.

Berdasarkan penjelasan di atas menunjukkan bahwa disposisi (sikap pelaksana) masih rendah dan berdampak terhadap implementasi KIPEM. Hal ini terlihat pada pada seberapa jauh para pelaksana menerima, memahami dan dengan sepenuh hati dalam mengimplementasikannya, sehingga implementasi kebijakan publik tersebut dapat

memberikan hasil yang diharapkan dan dapat dipertanggungjawabkan. Demikian juga sebaliknya sikap pelaksana program akan menolak untuk melaksanakannya secara bertanggung jawab, tampak pada tingkah laku dan pernyataannya, pelaksana mempunyai pilihan-pilihan atau kepentingan yang bertentangan dengan tujuan suatu program atau pelaksana tersebut tidak memperoleh tambahan pendapatan seperti yang diharapkan dari pelaksanaan suatu kebijakan.

Berangkat dari penjelasan di atas, menunjukkan bahwa permasalahan penting yang menyebabkan rendahnya komitmen implementor dalam melaksanakan kebijakan KIPEM dipengaruhi oleh minimnya dukungan sumber daya kepada implementor dalam melaksanakan kebijakan ini. Dalam hal ini, terlihat jelas bahwa minimnya dukungan sumber daya terutama pendanaan untuk menggaji atau upah pelaksana kebijakan menyebabkan mereka kurang termotivasi dalam melaksanakan kewajiban dalam kebijakan KIPEM, seperti misalnya kesungguhan dalam melaksanakan sosialisasi dan pendanaan bagi penduduk pendatang.

Minimnya dukungan pendanaan kepada implementor kebijakan yang berdampak terhadap komitmen mereka dalam melaksanakan tugas, tidak terlepas dari komitmen Pemerintah Kota Pontianak yang terlihat setengah hati dalam melaksanakan kebijakan ini. Artinya jika mereka ingin kebijakan ini efektif, maka implementor perlu ditunjang dengan sumber daya yang memadai agar mereka memiliki komitmen dan motivasi

yang tinggi dalam melaksanakan kebijakan KIPEM.

#### 4. Struktur Birokrasi

Keberadaan struktur birokrasi sangat diperlukan untuk mendukung kinerja sumber daya maupun *stakeholders* yang terkait dengan proses implementasi kebijakan dengan cara adanya pembagian tugas maupun tanggungjawab jelas sehingga tidak terjadi ketimpangan tugas dalam proses penerapan suatu kebijakan. Adanya pembagian tugas maupun struktur birokrasi yang jelas akan mencegah untuk tidak terjadinya ketimpangan tugas dalam proses penerapan suatu kebijakan. Aspek-aspek yang terkait dengan struktur birokrasi antara lain adanya standar operasional prosedur (SOP). Dan selanjutnya adalah fragmentasi yaitu peyebaran pola hubungan kerja antar bagian dalam organisasi dan ketersediaan aturan yang jelas mengenai wewenang dan tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas petugas diantara beberapa unit kerja.

Faktor struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan KIPEM juga dipengaruhi oleh standar operasional prosedur pelaksana. Adanya SOP yang jelas akan memudahkan implementor dalam melaksanakan seluruh tahapan sertifikasi sesuai dengan ketentuan. Mekanisme dalam proses pelayanan pembuatan KIPEM adalah berkenaan dengan alur pelayanan yang meliputi prosedur pelayanan dan persyaratan pelayanan serta kecepatan waktu dalam memberikan pelayanan. Mekanisme pelayanan yang baik akan memudahkan

masyarakat/publik yang akan berurusan tidak mengalami kesulitan dan mudah mengerti dengan alur pelayanan serta persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi.

Untuk mengetahui SOP dalam pembuatan KIPEM, penulis melakukan wawancara dengan Pak Wagino Kepala Bidang Pelayanan Kependudukan Disdukcapil Kota Pontianak. Dalam wawancara dikatakan bahwa : “SOP pembuatan KIPEM itu pertama-tama pemohon meminta surat keterangan RT, selanjutnya RT akan mengeluarkan surat keterangan. Setelah mendapatkan surat keterangan RT pemohon selanjutnya mengisi formulir pelapor pendatang penduduk musiman di Kantor Kelurahan, setelah persyaratan tersebut pemohon selanjutnya mengajukan permohonan pembuatan KIPEM di Disdukcapil dan mengisi formulir permohonan KIPEM”.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pelayanan Kependudukan Disdukcapil Kota Pontianak di atas, menunjukkan bahwa prosedur pelayanan pembuatan KIPEM tersebut tidak terlalu sulit karena relative tidak banyak melalui unit-unit kerja atau sering disebut terlalu birokratis. Secara prosedur bisa saja dikatakan proses pembuatan KIPEM tidak terlalu sulit, namun untuk mengetahui kondisi riil di lapangan mengenai prosedur pembuatan KIPEM tersebut diperlukan keterangan langsung dari pihak-pihak yang merasakan prosedur pelayanan yang harus dilalui untuk mendapatkan KIPEM.

Hasil pengamatan menunjukkan bahwa prosedur pembuatan KIPEM dinilai masih memberatkan mahasiswa atau penduduk

pendatang, hal ini tidak terlepas dari tidak adanya konsistensi dalam melaksanakan sosialisasi terhadap kebijakan KIPEM. Dalam pengertian bahwa persyaratan dan prosedur yang ditetapkan sering mengalami perubahan, sebagai contoh perlunya persyaratan untuk membuat KIPEM berupa materai dan bukti pelunasan PBB, yang dahulu tidaklah digunakan sebagai syarat untuk membuat KIPEM.

## E. KESIMPULAN

Dari hasil penelitian, dapat disampaikan kesimpulan bahwa implementasi kebijakan Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) di Kota Pontianak oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) belum efektif. Hal ini terlihat dari masih minimnya jumlah penduduk pendatang di Kota Pontianak yang membuat KIPEM. Implementasi KIPEM belum berjalan efektif disebabkan oleh faktor, yaitu :

1. Komunikasi; kebijakan KIPEM belum disosialisasikan dengan efektif kepada penduduk musiman, sehingga belum dapat meningkatkan pemahaman dan kesadaran penduduk musiman untuk membuat KIPEM. Sosialisasi yang tidak efektif disebabkan oleh, minimnya dukungan pendanaan kepada implementor, yang mengakibatkan motivasi implementor kurang untuk melaksanakan sosialisasi kebijakan ini.
2. Sumberdaya; implementasi kebijakan KIPEM kurang didukung dengan

sumberdaya yang memadai, terutama dalam hal sumberdaya pendanaan. Pendanaan yang minim menyebabkan sosialisasi KIPEM tidak berjalan efektif, akhirnya implementor setengah hati dalam melakukan pendataan dan sosialisasi kepada warga pendatang.

3. Disposisi; implementor kebijakan KIPEM kurang menunjukkan motivasi dan komitmen mengimplementasikan kebijakan KIPEM, hal ini dapat dilihat dari tindakan yang dilakukan dalam mensosialisasikan KIPEM dan membuat trobosan agar KIPEM itu dapat diketahui oleh penduduk pendatang, dan dengan kesadaran mereka akan membuat KIPEM. Rendahnya disposisi terhadap kebijakan KIPEM dikarenakan dalam melaksanakan sosialisasi tidak didukung dengan pendanaan yang memadai, dan juga struktur birokrasi kebijakan ini terlalu rumit.
4. Struktur Birokrasi; SOP yang dibuat sebagai syarat untuk membuat KIPEM dinilai masih cukup rumit dan birokratis, karena harus mendapatkan surat keterangan KK penampung, sementara tidak semua tempat tinggal penduduk musiman terdapat KK penampung, selain itu prosedur untuk membuatnya cukup panjang dan memakan waktu yang lama. Dari aspek koordinasi, belum terdapat mekanisme koordinasi yang baik antara Disdukcapil, Kelurahan dan RT untuk bersinergi agar pembuatan KIPEM dapat dipercepat dan dipermudah. Struktur birokrasi yang rumit ini menyebabkan sosialisasi menjadi tidak jelas dan

berdampak terhadap komitmen dalam melaksanakan kebijakan KIPEM serta mempersulit penduduk pendatang untuk membuat KIPEM.

## F. SARAN

Berdasarkan kesimpulan hasil penelitian, penulis memberikan beberapa saran untuk mengefektifkan implementasi kebijakan KIPEM sebagai berikut :

1. Perlu adanya sosialisasi intensif oleh Disdukcapil Kota Pontianak mengenai mekanisme pelayanan pembuatan KIPEM, dengan melibatkan *stakeholder* terkait seperti perguruan tinggi, lurah dan RT. Sosialisasi dimaksud tidak hanya melalui media massa tetapi langsung ke tempat-tempat yang banyak bermukim penduduk musiman. Sosialisasi tersebut dilakukan tidak hanya kepada para penduduk pendatang tetapi juga para pemilik kost atau warga yang memberikan tumpangan kepada penduduk musiman.
2. Untuk mengatasi masalah sumber daya, diperlukan adanya alokasi anggaran yang representative kepada Disdukcapil dan juga RT agar mereka dapat melaksanakan sosialisasi lebih intensif dan lebih memiliki komitmen melaksanakan apa yang menjadi tanggungjawabnya dalam implementasi kebijakan KIPEM.
3. Untuk meningkatkan komitmen dan motivasi implementor dalam implementasi kebijakan KIPEM, maka diperlukan adanya pengawasan intensif oleh Kepala

Disdukcapil kepada Lurah dan Lurah kepada RT agar melaksanakan apa yang menjadi tugasnya dalam kebijakan KIPEM dan memberikan sanksi bagi yang tidak melaksanakan. Selain itu, untuk meningkatkan motivasi diperlukan insentif tambahan kepada masing-masing RT yang wilayahnya banyak terdapat penduduk musiman.

4. Perlu dilakukan penyederhanaan persyaratan pembuatan KIPEM dan penataan kelembagaan guna meningkatkan kualitas pelayanan pembuatan KIPEM, dengan cara meningkatkan koordinasi antara lembaga/instansi terkait dalam pembuatan KIPEM. Disdukcapil perlu melakukan pembenahan sosialisasi KIPEM dengan pihak kelurahan dan RT yang dinilai masih belum terjalin dengan baik dalam rangka meningkatkan kesadaran mahasiswa pendatang untuk membuat KIPEM.

## G. H. REFERENSI

- Nawawi. 1998. *Metode penelitian bidang sosial*. Jakarta: Bumi Aksara
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.





KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
 UNIVERSITAS TANJUNGPURA  
 FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
 PENGELOLA JURNAL MAHASISWA  
 Jalan Prof. Dr. H. Hadari Nawawi, Pontianak Kotak Pos 78124  
 Homepage: <http://jurmafis.untan.ac.id>

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH / PUBLIKASI  
 KARYA ILMIAH UNTUK JURNAL ELEKTRONIK MAHASISWA

Sebagai sivitas akademika Universitas Tanjungpura, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama Lengkap : MONIKA S  
 NIM / Periode lulus : E21112093 / I (SATU) TAHUN 2016 / 2017  
 Tanggal Lulus : 11 AGUSTUS 2016  
 Fakultas/ Jurusan : FISIPOL / ILMU ADMINISTRASI  
 Program Studi : ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
 E-mail address/ HP : monika.s.g.f.@yahoo.com / 0812 58 58 9596

demi pengembangan ilmu pengetahuan dan pemenuhan syarat administratif kelulusan mahasiswa (S1), menyetujui untuk memberikan kepada Pengelola Jurnal Mahasiswa PUBLIKA (\*) pada Program Studi ILMU ADMINISTRASI NEGARA Fakultas Ilmu sosial dan Ilmu Politik Universitas Tanjungpura, Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul (\*\*):

IMPLEMENTASI KEBUJARAN KARTU IDENTITAS PENDUDUK MUSIMAN  
 (KIPEM) PADA DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENDAFTARAN SIPIL  
 KOTA PONTIANAK

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini, Pengelola Jurnal berhak menyimpan, mengalih-media/ format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/ mempublikasikannya di Internet atau media lain):

- Secara *fulltext*
- content* artikel sesuai dengan standar penulis jurnal yang berlaku.

untuk kepentingan akademis tanpa tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/ pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Pengelola Jurnal, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Mengetahui/ disetujui  
 Pengelola Jurnal PUBLIKA.....  
  
 NIP. 19790901052002121003

Dibuat di : PONTIANAK  
 Pada tanggal : 06 DESEMBER 2016  
  
 MONIKA S  
 NIM. E21112093

Catatan :  
 \*tulis nama jurnal sesuai prodi masing-masing  
 (*Publika/Governance/Aspirasi/Sociodev/Sosiologique*)

Setelah mendapat persetujuan dari pengelola Jurnal, berkas ini harus di scan dalam format PDF dan dilampirkan pada step4 upload supplementary sesuai proses unggah penyerahan berkas (submission author)