

# EVALUASI PELAKSANAAN PERDA PENDAFTARAN PENDUDUK PENDATANG

Ismul Denie Putra dan Zulkarnaini

FISIP Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293

**Abstract: Evaluation of Regional Regulation Population Registration Immigrants.** This study aimed to evaluate the implementation of the Regional Regulation Number 5 of 2008 concerning the registration of migrants in the city of Pekanbaru. This study focuses on the evaluation of the implementation of the registration of migrants in the city of Pekanbaru. This research is using descriptive research eksplansi that describe/explain/clarify related to the evaluation of the implementation of the Regional Regulation Pekanbaru Number 5 of 2008 regarding the Population Registration in Pekanbaru. The results of the evaluation showed the Regional Regulation Number 5 of 2008 regarding the registration in the city of Pekanbaru essentially is running as it should be because most migrants stated that the assessment of local regulation in this case relating to the registration of migrants was good.

**Abstrak: Evaluasi Pelaksanaan Perda Pendaftaran Penduduk Pendetang.** Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2008 mengenai pendaftaran penduduk pendatang di Kota Pekanbaru. Penelitian ini memfokuskan pada evaluasi terhadap pelaksanaan pendaftaran penduduk pendatang di Kota Pekanbaru. Penelitian ini adalah menggunakan jenis penelitian deskriptif eksplansi yaitu menggambarkan/menerangkan/menjelaskan yang berhubungan dengan evaluasi pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 5 Tahun 2008 mengenai Pendaftaran Penduduk Di Kota Pekanbaru. Hasil dari penelitian menunjukkan evaluasi pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2008 mengenai pendaftaran penduduk di Kota Pekanbaru pada dasarnya sudah berjalan sebagaimana mestinya karena sebagian penduduk pendatang menyatakan bahwa penilaian terhadap Peraturan Daerah dalam hal ini yang berkaitan dengan pendaftaran penduduk pendatang sudah baik.

**Kata Kunci:** Evaluasi kebijakan, Perda, dan penduduk pendatang

## PENDAHULUAN

Berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Kota Pekanbaru Nomor 5 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dijelaskan bahwa penduduk adalah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Warga negara Indonesia adalah orang-orang Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan Undang-Undang sebagai warga negara Indonesia. Pada pasal 2 dijelaskan bahwa setiap penduduk mempunyai hak untuk memperoleh dokumen kependudukan, juga pelayanan yang sama dalam pendaftaran penduduk dan catatan sipil, selain itu juga perlindungan atas data pribadi dan juga kepastian hukum atas kepemilikan dokumen.

Pemerintah Kota Pekanbaru berupaya dalam rangka menekan laju pertumbuhan penduduk sebagaimana dikeluarkannya Perda No 5 Tahun 2008 dimana dijelaskan khususnya

penduduk pendatang wajib dilaporkan dan wajib didaftarkan. Persoalan lainnya masalah kependudukan ini adalah berkaitan dengan pesatnya pendatang ke kota Pekanbaru. Sebagai suatu sistem kenegaraan dengan konstitusi yang pekat dengan norma keadilan, ekonomi Indonesia dicirikan oleh ruang lingkup pelayanan publik yang sangat luas. Pelayanan publik yang menyentuh hampir setiap sudut kehidupan masyarakat haruslah ditopang oleh mekanisme pengambilan keputusan yang terbuka serta proses politik yang demokratis.

Masalah dalam pelaksanaan Perda No. 5 Tahun 2008 dapat terlihat dari keadaan di lingkungan masyarakat Kota Pekanbaru dimana sebagian dari pendatang tidak memiliki surat keterangan pindah dari daerah asal dan bahkan mereka sudah lama menetap di Kota Pekanbaru namun masih belum melaporkan kepindahannya dari daerah asal. Selain itu juga sebagian besar

dari pendatang belum melaksanakan kewajibannya dalam mendapatkan pelayanan kepengurusan KTP dan KK dan mereka lebih cenderung mengulur-ngulur waktu sampai keluar kebijakan pemutihan KTP dan KK dari pemerintah kota Pekanbaru. Pendatang enggan untuk mengurus melalui prosedur yang panjang tersebut dan kebanyakan dari mereka ingin mengurus dengan jalan pintas (cepat jadi).

Menurut Nugroho (2006), kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan seorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada didomain lembaga administratif publik. kebijakan publik mengatur masalah bersama atau masalah pribadi atau golongan, yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat di daerah itu. Menurut Lister dalam Ekawati (2005) sebagai hasil maka implementasi menyangkut tindakan seberapa jauh arah yang telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan. Akhirnya pada tingkatnya abstraksi tertinggi implementasi sebagai akibat ada beberapa perubahan yang dapat diukur dalam masalah-masalah besar yang menjadi sasaran program Implementasi dapat dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, hasil dan sebagai akibat.

Menurut Grindle dalam Wahab (1997) Implementasi tidak hanya sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penalaran keputusan politik kepada prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi berperan lebih dari itu menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Walaupun dalam kenyataan terjadi perbedaan apa yang diharapkan dari pembuat kebijakan dengan realita prestasi pelaksanaan kebijakan tersebut. Menurut Dunn (2003) bahwa kriteria-kriteria evaluasi kebijakan publik sebagai berikut: Efektifitas, apakah hasil yang diinginkan sudah tercapai? Efisiensi, seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan? Kecukupan, seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah? Perataan, apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok tertentu?

- a. Responsivitas, apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi dan nilai-nilai kelompok tertentu?
- b. Ketepatan, apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?

Adapun Grindle dalam Kertapraja (2010) berpendapat bahwa pelaksanaan kebijaksanaan dapat dipandang sebagai proses administrasi dan sekaligus sebagai proses politik, dimana keberhasilan dari implementasi tersebut akan ditentukan oleh berbagai faktor. Faktor-faktor yang dianggap berpengaruh terhadap proses implementasi dapat dikelompokkan dalam dua kategori, yaitu faktor *content of policy* dan faktor *context of implementation*. Dan secara lebih terperinci faktor-faktor yang dapat mempengaruhi proses implementasi tersebut adalah: 1) *content of policy* (Isi kebijakan) yang meliputi: *interest affected* (kepentingan yang dipengaruhi); *type of benefits* (Tipe keuntungan/manfaat); *site decision of making* (ruang lingkup perubahan) dan; diharapkan); *extent of change envisioned* (Luasnya perubahan yang diharapkan); program implementor (pelaksana-pelaksana program); *resources committed* (sumber-sumber terlibat); 2) *context of implementation* (konteks/lingkungan/suasana implementasi) yang meliputi: *power; interest and strategies of actors involved* kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor-aktor yang terlibat); *institution and regime characteristics* (karakteristik lembaga dan rejim); 3) *compliance and responsiveness* (pemenuhan dan daya tanggap).

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi pelaksanaan Perda No. 5 Tahun 2008. Penelitian ini memfokuskan pada evaluasi terhadap pelaksanaan pendaftaran penduduk pendatang di Kota Pekanbaru.

## METODE

Penelitian ini adalah menggunakan jenis penelitian deskriptif eksplorasi yaitu menggambarkan/menerangkan/menjelaskan yang berhubungan dengan evaluasi pelaksanaan Perda No. 5 Tahun 2008. Penelitian dilaksanakan di Kota Pekanbaru dengan memilih tiga lokasi penelitian, yaitu pada Kecamatan Sukajadi sebagai Kecamatan dekat dengan kota, Kecamatan Tampan

yang merupakan kecamatan sedang dan Kecamatan Tenayan Raya yang merupakan kecamatan jauh dari kota. Untuk mendapatkan data dan informasi serta bahan-bahan lainnya yang diperlukan dan berhubungan dengan penelitian ini, maka dilakukan Penelitian perpustakaan, yaitu teknik penelitian yang digunakan untuk memperoleh berbagai informasi dan bahan-bahan lainnya berkenaan dengan teori dari konsep-konsep serta peraturan perundang-undangan, melalui dokumen-dokumen, buku-buku teks dan bahan-bahan bacaan lainnya yang berhubungan dengan penelitian. Pengumpulan data menggunakan wawancara sebagai instrumen penelitian yang ditujukan kepada responden yang berisikan tentang masalah kebijakan pendaftaran kependudukan di Kota Pekanbaru dan melalui wawancara kepada *key informan* yang sudah ditetapkan. Serta melalui dokumentasi, yaitu pengumpulan data dari informasi dengan cara memanfaatkan sejumlah dokumen atau bahan-bahan tertulis (laporan, arsip) yang memuat data yang berkaitan dengan penelitian.

## HASIL

Penilaian terhadap pelaksanaan pendaftaran penduduk pendatang di Kota Pekanbaru, dimana pendatang merupakan setiap penduduk yang tinggal dalam jangka waktu tertentu di Kota Pekanbaru yang telah memenuhi persyaratan pendatang sebagaimana ditetapkan pemerintah Kota Pekanbaru: mendapatkan KKP (Kartu Keluarga Pendatang), KIP (Kartu Identitas Pendatang), melaporkan selambat-lambatnya 14 hari dari masa perpindahan dan berlaku selama 1 tahun. Melaporkan ke RT, RW selambat-lambatnya 1x24 jam dan Lurah serta selanjutnya diberikan surat keterangan pindah datang dari Lurah. Bila dilihat dari jawaban responden dalam penelitian ini yakni penduduk pendatang hasil survey yang dilakukan sebagai berikut:

a. Efektivitas dalam hal pendaftaran (tujuan tercapai)

Pendatang mendaftarkan dan mendapatkan kartu identitas pendatang, yaitu bagi pendatang yang kurang dari 1 tahun harus mengurus kartu keluarga pendatang dan Kartu Identitas Pendatang. Kartu Keluarga dan Kartu Keluarga

Pendatang yang selanjutnya disingkat KK dan KKP adalah kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga serta identitas anggotanya. Kartu identitas pendatang (KIP) yang selanjutnya disingkat KIP adalah tanda pengenal bagi pendatang yang telah diberi izin tinggal dalam jangka Waktu tertentu dari instansi pelaksana atas nama Walikota. Dari hasil survey diketahui bahwa 42,6 % dominan penduduk pendatang mendaftarkan dan mendapatkan KIP.

b. Efisiensi dalam hal pengenaan biaya pendaftaran.

Biaya yang dikenakan kepada pendatang, memang benar digunakan untuk kebutuhan pemulangan bagi pendatang yang jika memang ternyata selama 1 tahun belum mendapatkan pekerjaan di Kota Pekanbaru. Pendatang mengeluarkan biaya pelaporan kepada RT dan RW serta kelurahan. Pendatang membayar biaya jaminan ke pemerintah sebesar biaya transportasi dan Pemerintah memulangkan biaya jaminan kepada pendatang yang disetorkan. Dari hasil survey diketahui bahwa 74,5 % koresponden menyatakan bahwa biaya yang dikenakan kepada pendatang, memang benar digunakan untuk kebutuhan pemulangan bagi pendatang yang jika memang ternyata selama 1 tahun belum mendapatkan pekerjaan di Kota Pekanbaru.

c. Kecukupan dalam hal memecahkan masalah pendatang

Pelaksanaan kebijakan pendaftaran penduduk pendatang diharapkan dapat memberikan solusi mengatasi masalah perkembangan penduduk pendatang yang tinggi di daerah ini. Dari jawaban responden sebesar 39.9% dapat diketahui bahwa pelaksanaan kebijakan pendaftaran penduduk pendatang diharapkan dapat memberikan solusi mengatasi masalah perkembangan penduduk pendatang yang tinggi di daerah ini. Yakni dengan bentuk kebijakan pendaftaran pendatang menjawab persoalan penduduk pendatang yang pesat di Kota Pekanbaru dan pelaksanaan kebijakan pendaftaran merupakan solusi nyata dalam mengatasi masalah pendatang.

d. Perataan dalam hal biaya manfaat dalam pengelolaan pendaftaran pendatang dari aparat

Pengurusan pendaftaran penduduk pendatang seperti Ketua RT, RW mendapatkan honor dari pemerintah. Hal ini digunakan untuk memotivasi pihak yang berkepentingan dalam memberikan pelayanan. Dari hasil survey diketahui bahwa 42,6 % koresponden menyatakan bahwa pengurusan penduduk pendatang seperti Ketua RT, RW kurang mendapatkan honor dari Pemerintah sehingga kurang termotivasi pihak yang berkepentingan dalam memberikan pelayanan.

e. Responsivitas dalam hal pelayanan yang diberikan kepada pendatang.

Pendatang mendapatkan surat keterangan pindah dari daerah asal, yaitu penduduk yang pindah ke kota wajib melapor kepada instansi pelaksana di daerah asal untuk mendapatkan surat keterangan pindah. Surat keterangan pindah digunakan sebagai dasar untuk mengurus Kartu Identitas Pendatang seperti KKP (kartu keluar pendatang) dan KIP (kartu identitas pendatang). Kemudian melaporkan kedatangan ke ketua RT, RW dan Lurah yaitu bagi pendatang yang datang ke kota Wajib melaporkan 1 X 24 jam ke kota yaitu kepada Ketua RT dan RW. Terakhir mengurus surat keterangan kedatangan dari Lurah, yaitu pendatang mengurus surat keterangan datang dari lurah setempat sebagai dasar adalah surat keterangan pindah dari daerah asal. Dari hasil survey diketahui bahwa 34,8 % koresponden menyatakan bahwa sebagian pendatang mendapatkan surat keterangan pindah dari daerah asal, yaitu penduduk yang pindah ke kota wajib melaporkan kepada instansi pelaksana di daerah asal untuk mendapatkan surat keterangan pindah sebagai dasar untuk mengurus KIP dan KKP.

f. Ketepatan dalam hal manfaat kebijakan.

Kebijakan pendaftaran diharapkan dapat memberikan manfaat bagi terwujudnya kota Pekanbaru yang sejahtera. Pendatang memperoleh manfaat dari melaporkan kedatangan ke Pemerintah Kota Pekanbaru dan pelaksanaan pendaftaran yang dilakukan pemerintah sesuai

dengan ketentuan yang dibuat selama ini. Kecenderungan jawaban responden sebesar 40.4% yang menyatakan bahwa kebijakan pendaftaran dapat memberikan manfaat bagi terwujudnya kota Pekanbaru yang sejahtera berupa pendatang sebagian memperoleh manfaat dari melaporkan kedatangan ke Pemerintah Kota Pekanbaru.

Berdasarkan seluruh indikator evaluasi pelaksanaan Perda No. 5 Tahun 2008 dapat dilihat bahwa sebanyak 40,5 % koresponden menyatakan bahwa penilaian terhadap Perda dalam hal ini yang berkaitan dengan pendaftaran penduduk pendatang sudah baik walaupun masih terdapat pendatang yang belum menjalan kan nya.

## PEMBAHASAN

Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa masih terdapat penduduk pendatang yang belum melaksanakan Perda No. 5 Tahun 2008. Hal ini disebabkan karena suatu kebijakan terdapat beberapa faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaannya yaitu antara lain karena suatu kebijakan memiliki unsur-unsur:

Perlindungan terhadap kepentingan masyarakat, yaitu implementasi suatu kebijakan akan ditentukan oleh seberapa jauh perubahan-perubahan yang dituntut oleh kebijakan itu akan mengancam kepentingan - kepentingan tertentu dalam masyarakat. Kelompok-kelompok masyarakat yang merasa terancam oleh adanya kebijakan akan cenderung menampakkan sikap oposisinya baik secara terbuka maupun terselubung. Oleh karena itu, semakin besar adanya kelompok yang dirugikan akibat dari program, maka proses implementasi program itu akan semakin sulit. Sebaliknya semakin kecil kelompok masyarakat yang merasa dirugikan maka semakin mudah program tersebut diimplementasikan.

Kejelasan manfaat bagi pendatang, yaitu jika suatu kebijaksanaan atau program menjanjikan keuntungan/manfaat yang jelas bagi kelompok sasaran, maka dukungan terhadap implementasi program akan mudah diperoleh. Begitu pula sebaliknya, jika kelompok sasaran tidak dapat memahami keuntungan/manfaat yang bakal

diperoleh dari suatu program, maka akan sulit diperoleh dukungan bagi proses implementasi program. Oleh karena itu, para implementator harus mampu menciptakan opini bagi kelompok sasaran untuk meyakinkan mereka terhadap keuntungan/manfaat yang bakal diraihinya.

Perubahan yang diharapkan, yaitu semakin luas perubahan yang diharapkan dari implementasi suatu program terhadap kelompok sasaran akan semakin sulit implementasi program tersebut memperoleh dukungan dari kelompok sasaran tersebut. Jika ada dua pilihan dalam proses implementasi program dengan hasil yang kurang lebih sama, maka pilihan harus dijatuhkan pada alternatif yang menuntut perubahan terkecil dari kelompok sasaran. Oleh karena itu, setiap implementasi suatu program atau kebijakan harus diusahakan atau dipilih strategi yang dapat meminimalkan perubahan pada kelompok sasaran. Ruang lingkup pengambilan keputusan juga berpengaruh terhadap implementasi keputusan tersebut. Ada keputusan yang diambil oleh sekelompok kecil *policy maker* di instansi pusat, namun ada pula keputusan yang diambil dengan melibatkan banyak *policy maker* baik yang berada di pusat maupun di daerah. Keputusan jenis pertama akan lebih mudah diimplementasikan dibandingkan dengan jenis keputusan kedua. Namun bukan berarti bahwa sentralisasi lebih unggul dari desentralisasi. Tetapi yang jelas bahwa desentralisasi agar dapat berhasil membutuhkan tanggung jawab lebih besar dari para aktor baik yang berada di pusat maupun daerah.

Perilaku petugas lapangan, yaitu dalam proses implementasi program, pelaksana program mempunyai peranan yang cukup penting atas keberhasilan maupun kegagalan. Untuk itu setiap implementasi program diperlukan pelaksana yang tepat baik ditinjau dari segi kualitas maupun kuantitas. Di samping itu, yang tak boleh dilupakan bahwa pelaksana tersebut harus mempunyai komitmen yang tinggi terhadap keberhasilan implementasi program. Karena dengan komitmen yang tinggi itu akan dapat mendorong mereka untuk mengembangkan berbagai upaya untuk mencapai hasil yang maksimal. Termasuk diantaranya adalah mengembangkan koordinasi

yang solid karena tanpa koordinasi yang solid diantar pelaksana program, maka mereka akan melakukan kegiatan sesuai dengan persepsi dan kepentingan masing-masing sehingga pada gilirannya keberhasilan implementasi sulit tercapai.

Kesiapan pemerintah dalam hal anggaran yaitu dalam proses perumusan kebijakan sebagian dari keputusan yang diambil adalah menetapkan siapa atau lembaga mana yang akan dibebani sebagai implementor dari kebijakan tersebut. Oleh karena itu, agar implementasi dapat berjalan secara efektif, maka implementor itu harus mempunyai kemampuan yang cukup dan didukung oleh sumber daya yang memadai.

## SIMPULAN

Hasil evaluasi pelaksanaan Perda No. 5 Tahun 2008 pada dasarnya sudah berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini dari kecenderungan jawaban positif dari responden terhadap pertanyaan yang diajukan. Diketahui juga bahwa pemerataan dalam pelaksanaan kebijakan masih mengandung jawaban negatif yang artinya sumberdaya belum merata didistribusikan seperti masalah honor dari pada petugas pelaksana lapangan (RT/RW). Sulitnya persyaratan untuk dipenuhi dan prosedur yang dilalui menjadi alasan pendatang mengambil jalan pintas dan hal ini juga ditambah dengan adanya kepentingan Pemerintah Kota Pekanbaru yang memilah-milah pendatang yang bekerja dan berkontribusi saja yang diterima sedangkan yang menganggur mereka diantar pulang. Kemudian walaupun manfaat dirasakan banyak oleh pendatang, namun dengan system pengurusan yang panjang menyebabkan mereka mencari alternatif. Hal ini juga didukung oleh oknum aparat yang memberikan ruang bagi kepengurusan jalan pintas oleh karena kurangnya anggaran yang disediakan.

## DAFTAR RUJUKAN

- Abdul Hakim, 2001, "Konflik dalam Organisasi dan Kaitannya dengan Kualitas Pelayanan Publik", *Jurnal Administrasi Negara* Vol. 1 No. 2 Maret 2001).
- Abdul Wahab, 1990, Solichin, *Analisis Kebijakan Negara*, Jakarta: Rineka Cipta.

- Abidin, 2002, *Kebijakan Publik*, Jakarta: Yayasan Pancur Curah.
- Dunn, William, 1994, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada Universitas Press.
- Gibson, James, L, 1986, *Organizations Behavior Structure and Process*, Richard D. Irwin Inc., Homewood, Illinois.
- Grindle, 1998, *Policy Content and Context in Implementation Princeton*, University Press New Jersey.
- Kertapraja, Korwara E, 2010, *Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Inner.
- Osborne, 1992, *Banishing Bureaucrasy: The Five Strategies For Reinventing Government*, New York: Addison-Wesley.
- Perda Nomor 5 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan
- Rian, Nugroho, 2006, *Kebijakan Publik untuk Negara-negara Berkembang*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Soewarso, 2002, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Tangkilisan, 2003, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Balairung & Co.
- Thoha, Miftah, 1987, *Administrasi Kepegawaian Daerah*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Thomas Dye, 1981, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs Prentice Hall Inc.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Winardi, 1992, *Teori Organisasi dan Pengorganisasian*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.