BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Implementasi Kebijakan

2.1.1 Pengertian Implementasi

Implementasi menurut Lukman Ali adalah mempraktekkan, memasangkan (Ali, 1995:1044).Implementasi merupakan sebuah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta, baik secara individu maupun kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan.

Implementasi Riant Nugroho pada prinsipnya adalah cara yang dilakukan agar dapat mencapai tujuan yang dinginkan (Nugroho, 2003:158). Implementasi merupakan prinsip dalam sebuah tindakan atau cara yang dilakukan oleh individu atau kelompok orang untuk pencapaian tujuan yang telah dirumuskan.

Implementasi menurut Van Meter dan Vanhorn dalam buku *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework,* menjelaskan bahwa:

> "Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan" (Meter dan Vanhorn, 1975:447).

Pengertian implementasi selain menurut Webster di atas dijelaskan juga menurut Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi adalah :

> "Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabatataukelompok-kelompokpemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan". (Van Meter dan Van Horn dalam Wahab, 2008:65)

Pandangan Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warganegaranya. Namun dalam praktiknya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, maka dapat kita lihat bahwa tahapan implementasi merupakan kegiatan yang berhubungan dengan apa yang terjadi setelah suatu program ditetapkan dengan memberikan otoritas pada suatu kebijakan dengan membentuk *output* yang jelas dan dapat diukur. Subarsono dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi* mengatakan bahwa:

> ”Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut ”*street level bureaucrats*” untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target group*)” (Subarsono, 2005:88).

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa implementasi merupakan usaha-usaha yang dilakukan oleh para pembuat program atau kebijakan untuk mempengaruhi birokrasi atau badan-badanpemerintah agar memberikan pelayanan atau pengaturan terhadap kelompok yang menjadi sasaran dari suatu program atau kebijakan. Rippley dan Franklin seperti yang dikutip oleh Hessel Nogi S. Tangkilisan dalam bukunya yang berjudul *Kebijakan Publik yang Membumi* mengemukakan bahwa tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi keputusan adalah:

1. Penafsiran yaitu merupakan kegiatan yang menterjemahkan makna program kedalam pengaturan yang dapat diterima dan dapat dijalankan.
2. Organisasi yaitu merupakan unit atau wadah untuk menempatkan program ke dalam tujuan kebijakan.
3. Penerapan yang berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, upah, dan lain-lainnya.

(Tangkilisan, 2003:18).

Jadi, implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan.Pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat.Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

2.1.2 Pengertian Kebijakan

Kebijakan Secara etimologi, istilah kebijakan berasal dari Bahasa Inggris "*policy*".Pendapat Anderson yang dikutip oleh Wahab, merumuskan kebijaksanaan sebagai perilaku dari sejumlah actor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian actor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. (Anderson dalam Wahab, 2008:2). Oleh karena itu, kebijaksanaan menurut Anderson merupakan langkah tindakan yang sengaja dilakukan oleh aktor yang berkenaan dengan adanya masalah yang sedang di hadapi.

Kebijakan negara menurut pendapat Chief J.O Udoji yang dikutip oleh Wahab bahwa:

> "Kebijakan Negara adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang dirahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang memepengaruhi sebagaian besar warga masyarakat" (Udoji dalam Wahab, 2008:5).

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan danumumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang diinginkan.

Hal tersebut berarti kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Apabila kebijakan berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan tersebut akan mendapat kendala

ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Kebijakan menurut pendapat Carl Friedrich yang dikutip oleh Wahab bahwa:

> "Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan" (Friedrich dalam Wahab, 2004:3).

Berdasarkan definisi di atas, kebijakan mengandung suatu unsur tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan. Umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan pada pelaksanaannya tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan dan umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang diinginkan. Hal tersebut berarti kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Apabila kebijakan berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan tersebut akan mendapat kendala ketika di implementasikan. Sebaliknya, suatu

kebijakan harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarkat.

2.1.3 Pengertian Implementasi Kebijakan

Pengertian implementasi kebijakan menurut Edward III adalah sebagai berikut:

> *"Policy implementation as we have seen is the stage of policy making between the establishment of a policy such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judisial decision, or the promulgation of a regulatory rule and the consequences of the policy for the people whom it affects".* (Edward III, 1980:1)

Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart yang dikutip oleh Winarno, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah:

> "Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan". (Lester dan Stewart dalam Winarno, 2002:101-102)

Definisi di atas menekankan bahwa implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan bernegara.

Implementasi kebijakan menurut Nugroho terdapat dua pilihan untukmengimplementasikannya,yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut (Nugroho, 2003:158). Oleh karena itu, implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho merupakan dua pilihan, dimana yang pertama langsung mengimplementasi dalam bentuk program dan pilihan kedua melalui formulasi kebijakan.

Berdasarkan pengertian implementasi kebijakan di atas, maka Edward III mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

1. *Comunication*
2. *Resources*
3. *Disposition*
4. *Bureaucratic Structure*.

(Edward III 1980: 9-10)

1. Communication (Komunikasi)

Inadequate communications also provide implementors with dicretion as they attempt to turn general policies into specific actions. This discretion as they attemp to turn general policies into specific actions. This discretion will not necesarily be exercised to

further the aims of the original decision makers. Thus, implementation instruction that are not transmitted, that are too precise may hinder implementation. Conservely, directives that are too precise may hinder implementation. Conversely, directives taht are too precise may hinder implementation by stifling creativity and adaptability. (George III Edwards, 1980:10).

Jadi berdasarkan pengertian George C. Edwards III, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan. Pelaksanaan yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan dikerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan dan peraturan pelaksanaan harus ditransmisikan (dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat.

2. *Resource* (Sumber daya)

No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementation will not be effective. Important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of the others involved in implementation; the outhority to ensure that policies are carried out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment,

land and supplies) in which or with which to provide services. Insufficients resources will mean that laws will not be enforced, services will not provided, and reasonable regulation in policy implementation. (George III Edwards, 1980:10-11).

Menurut George C. Edwards III bahwa sumber-sumber yang dapat menentukan keberhasilan pelaksanaan adalah salah satunya sumber daya yang tersedia, karena menurut George C. Edwards III sumber daya merupakan sumber penggerak dan pelaksana. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses pelaksanaan, sedangkan sumber daya merupakan keberhasilan proses implementasi yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu. Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Jadi, berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa sumber daya merupakan salah satu faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi. Sumber daya terdiri dari fasilitas dan informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan guna tercapainya suatu implementasi.

3. Disposition (Disposisi).

This dispisition or attitudes of implementors is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementatition is to proceed effectively, not only must

> *implenentors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. Most implementors can exercise considerable discretion in the implementation of pilicies. One of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. Another reason is the complexity of the policies themselves. The way in which implementors exercise their discretion, however, depends in large part upon their disposition toward the policies. Their attitudes, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how they see the policies affecting their organizational and personal interests*. (George III Edwards, 1980:11).

Menurut George C. Edwards III, disposisi atau sikap para pelaksana adalah faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan. Jika pelaksanaan ingin efektif, maka para pelaksana tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, dimana kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor pelaksana. Keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari disposisi (karakteristik agen pelaksana).

Jadi, dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa disposisi atau sikap para pelaksana dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi sangat penting, karena kinerja pelaksanaan kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen

pelaksananya, dimana kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.

4. *Bureaucratic structure* (Struktur birokrasi)

Even if sufficient resources to implement a olicy exits and implementors know what to do and want to do it, implementation may still be thwarted because of deficiencies in bureaucratic stricture. Organizational fregmentatition may hinder the coordination necessary to implement succesfully a complex policy requaring the coopation of many people, and it may also waste scarce resources, inhibit change, create confusion, lead to policies working at cross-purposes, and result in important function being overloocked. (George III Edwards, 1980:11-12).

Menurut George C. Edwards III,walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Birokrasi sebagai pelaksana harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.Jadi, dapat disimpulkan bahwa struktur organisasi dalam suatu badan sangat berperan penting dimana untuk menentukan

keberhasilan dari suatu implementasi kebijakan dibutuhkan suatu struktur organisasi yang tertata rapih guna tercapainya suatu tujuan yang telah disepakati bersama.Struktur birokrasi merupakan suatu badan yang paling sering terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur Organisasi merupakan yang bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar terhadap pelaksanaan kebijakan. Didalam struktur birokrasi terdapat dua hal penting yang mempengaruhinya salah satunya yaitu aspek struktur birokrasi yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP ini merupakan pedoman bagi pelaksana kebijakan dalam bertindak atau menjalankan tugasnya. Selain SOP yang mempengaruhi struktur birokrasi adalah fragmentasi yang berasal dari luar organisasi.

Menurut Van Meter dan Van Horn terdapat tiga macam elemen yang dapat mempengaruhi disposisi, antara lain:

> "Tiga elemen yang dapat mempengaruhi disposisi, yaitu: pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), intensitas terhadap kebijakan".(Van Meter dan Van Horn dalam Widodo,2007: 105)

Elemen yang dapat mempengaruhi disposisi adalah pengetahuan, dimana pengetahuan merupakan elemen yang cukup penting karena dengan pengetahuan tinggi yang dimiliki oleh aparatur dapat memabantu pelaksanaan implementasi tersebut. Pemahaman dan pendalaman juga dapat membantu terciptanya dan terlaksananya implementasi sesuai dengan tujuan yang akan di capai. Respon masyarakat juga dapat

menentukan keberhasilan suatu implementasi, karena dapat menentukan sikap apakah masyarakat menerima, netral atau menolak.

Pengertian implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implmentasi menurut Edward III di atas, maka Van Meter dan Van Horn juga mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber-sumber kebijakan
3. Ciri-ciri atau sifat Badan/Instansi pelaksana
4. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
5. Sikap para pelaksana, dan
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

(Meter dan Horn dalam Wahab, 2004:79).

Keberhasilan suatu implementasi menurut kutipan Wahab dapat dipengaruhi berdasarkan faktor-faktor di atas, yaitu : *Kesatu* yaitu ukuran dan tujuan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan.

Kedua, sumber daya kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino, sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu (Meter dan Horn dalam Agustino, 2006:142). Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Sedangkan waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan.

Ketiga, keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya. Menurut Subarsono kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya (Subarsono, 2006:7).

Keempat, komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Menurut Hogwood dan Gunn yang dikutip oleh Wahab bahwa:

> "Koordinasibukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yaitu praktik pelaksanaan kebijakan". (Hogwood dan Gunn dalam Wahab, 2004:77)

Menurut Edward III, komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian

informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Kelima, menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Widodo, bahwa karakteristik para pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi (Meter dan Horn dalam Subarsono, 2006:101). Sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan sikap disiplin. Hal tersebut dilakukan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, setiap badan/instansi pelaksana kebijakan harus merasa memiliki terhadap tugasnya masing-masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Keenam, dalam menilai kinerja keberhasilan implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino adalah sejauh mana lingkungan eksternal ikut mendukung keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan, lingkungan eksternal tersebut adalah ekonomi, sosial, dan politik (Meter dan Horn dalam Agustino, 2006:144). Lingkungan ekonomi, sosial dan politik juga merupakan faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi.

2.1.4 Pengertian Kartu Keluarga (KK)

Kartu Keluarga adalah Kartu Identitas Keluarga yang memuat data tentang susunan, hubungan dan jumlah anggota keluarga. Kartu Keluarga wajib dimiliki oleh setiap keluarga. Kartu ini berisi data lengkap tentang identitas Kepala Keluarga dan anggota keluarganya. Kartu keluarga dicetak rangkap 3 yang masing-masing dipegang oleh Kepala Keluarga, Ketua RT dan Kantor Kelurahan. Kartu Keluarga (KK) adalah Dokumen milik Pemda Propinsi setempat dan karena itu tidak boleh mencoret, mengubah, mengganti, menambah isi data yang tercantum dalam Kartu Keluarga.

Setiap terjadi perubahan karena Mutasi Data dan Mutasi Biodata, wajib dilaporkan kepada Lurah dan akan diterbitkan Kartu Keluarga (KK) yang baru. Pendatang baru yang belum mendaftarkan diri atau belum berstatus penduduk setempat, nama dan identitasnya tidak boleh dicantumkan dalan Kartu Keluarga. Setiap terjadi perubahan data dalam Kartu Keluarga seperti karena terjadi peristiwa Kelahiran, Kematian, Kepindahan, dll, Kepala Keluarga wajib melaporkan ke kelurahan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari kerja. Setiap melaporkan perubahan ke Kantor Kelurahan, harus membawa 2 (dua) lembar Kartu Keluarga yaitu yang disimpan oleh Kepala Keluarga dan oleh Ketua RT dan dari hasil perlaporan tersebut akan diterbitkan Kartu Keluarga baru.

Apabila suatu keluarga pindah seluruhnya ke tempat lain, maka Kartu Keluarga yang disimpan di Kepala Keluarga dan di Ketua RT harus diserahkan kepada Lurah (dicabut). Di tempat tinggal yang baru, berdasarkan Surat Keterangan Pindah, Lurah akan memberi Kartu Keluarga yang baru.

Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di bidang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Kepala Daerah dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 150 Tahun 1998 tentang Penduduk, dijelaskan mengenai pengertian Kartu Keluarga yaitu sebagai berikut:

> "Kartu Keluarga biasa disingkat dengan (KK) atau Kartu C1 merupakan selembar kertas yang berisi identitas singkat dari Kepala Keluarga, anak-anaknya dan orang yang tinggal dirumah tersebut. Kartu ini wajib dimiliki oleh Seorang yang sudah menikah dan memproklamirkan diri sebagai kepala keluarga.
> Menurut Undang-Undang No.23 Tahun 2006 tentang administrasi

Kependudukan dijelaskan bahwa: "*Kartu Keluarga adalah Kartu Identitas Keluarga yang memuat data tentang susunan, hubungan dan jumlah anggotakeluarga".*

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa Kartu Keluarga wajib dimiliki oleh setiap keluarga.Kartu ini berisi data lengkap tentang identitas Kepala Keluarga dan anggota keluarganya mulai dari data kedua orang tua, jumlah anak yang berada dalam satu kepala keluarga.Kartu keluarga dicetak rangkap tiga yang masing-masing dipegang oleh Kepala Keluarga, Ketua Rukun Tetangga (RT) dan Kantor Kelurahan.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Kartu Keluarga (KK) adalah Dokumen milik pemerintah daerah Propinsi oleh karena itu tidak boleh mencoret, mengubah, mengganti, menambah isi data yang tercantum dalam Kartu Keluarga. Setiap terjadi perubahan karena Mutasi Data dan Mutasi Biodata, wajib dilaporkan kepada Lurah dan akan diterbitkan Kartu Keluarga (KK) yang baru. Pendatang baru yang belum mendaftarkan diri atau belum berstatus penduduk setempat, nama dan identitasnya tidak boleh dicantumkan dalan Kartu Keluarga.

Untuk membuat Kartu Keluarga harus melengkapi syarat-syarat berikut:

1. Surat Pengantar dari Pengurus Rukun Tetangga (RT) dan/atau Rukun Warga (RW)
2. Kartu Keluarga Lama
3. Surat Nikah atau Akta Cerai bagi yang membuat KK karena perkawinan / perceraian
4. Surat Keterangan Lahir / Akta Kelahiran
5. Surat Pengangkatan Anak
6. Surat Keterangan Pendaftaran Penduduk Tetap bagi WNA
7. Surat Keterangan Pelaporan Pendatang Baru (SKPPB) bagi pendatang dari luar wilayahnya.
8. Surat Keterangan Pindah bagi penduduk yang pindah antar kelurahan dalam wilayahnya.
9. SKBRI Saat ini karena masalah Birokrasi di Kelurahan masih diminta, walau undang-undang sudah dihapus.