

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Semarang ialah ibukota Provinsi Jawa Tengah dan menempati urutan kelima sebagai kota metropolitan terbesar yang menjadi tempat tujuan penduduk luar kota untuk menempuh pendidikan ataupun bekerja. Hal ini dibuktikan, dengan banyak penduduk yang berasal dari Area Metropolitan Kedungsapur (Kendal, Demak, Ungaran, Kabupaten Semarang, Kota Salatiga dan Purwodadi Kabupaten Grobogan) yang datang ke Semarang dengan tujuan untuk memperbaiki ekonomi dengan bekerja dan menempuh pendidikan. Jumlah penduduk di Kota Semarang semakin meningkat tiap tahunnya. Terutama yang berasal dari luar kota dengan berbagai tujuan.

Pada tahun 2016 data penduduk Kota Semarang berjumlah 1.648.796 jiwa dengan jumlah penduduk di Kelurahan Tembalang sejumlah 5.585 jiwa dan pada tahun 2017 berjumlah 1.658.552 jiwa dengan jumlah penduduk di Kelurahan Tembalang sejumlah 5.585 jiwa pada tahun 2017. Sedangkan tahun 2018 penduduk Kota Semarang berjumlah 1.668.578 jiwa dengan jumlah penduduk di Kelurahan Tembalang sejumlah 7.235 jiwa. Penduduk di Kelurahan Tembalang tidak hanya terdiri dari penduduk permanen melainkan juga terdapat nonpermanen, salah satunya disebabkan karena keberadaan Universitas

Diponegoro dan Politeknik Negeri Semarang di Kelurahan Tembalang yang memiliki ribuan mahasiswa untuk menempuh pendidikan. Para mahasiswa ini juga tidak hanya datang dari Kota Semarang tetapi terdapat banyak mahasiswa yang merantau dari luar kota Semarang untuk menempuh pendidikan.

Penduduk yang berasal dari luar kota yang tinggal selama beberapa waktu tertentu di tempat yang berbeda dengan KTP dan tidak berniat menetap dapat disebut penduduk nonpermanen. Pemerintah telah mengatur penduduk nonpermanen melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan pada pasal 3 menyatakan bahwa:

“Setiap penduduk wajib melaporkan peristiwa kependudukan yang dilakukan kepada instansi pelaksana.”

Peristiwa kependudukan yang diartikan dalam Pasal 3 UU Nomor 23 Tahun 2006 ialah pergantian alamat, pindah datang antar negara atau penduduk antar daerah di Indonesia dan yang lainnya. Seluruh peristiwa kependudukan wajib dilaporkan supaya pemerintah bisa melakukan pengawasan lebih mudah. Peristiwa kependudukan ini juga berkaitan dengan aktivitas yang penduduk nonpermanen lakukan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan tidak mendefinisikan secara rinci mengenai penduduk nonpermanen, namun Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pedoman Pendataan Penduduk Nonpermanen. Pada peraturan yang barusan disebutkan pada Bab 1 Pasal 1 Ayat 3 menjelaskan bahwa

“Penduduk nonpermanen adalah penduduk yang bertempat tinggal diluar wilayah kabupaten/kota tempat tinggal tetapnya yang berbeda dengan alamat pada KTP-el yang dimilikinya, dan tidak berniat untuk pindah.”

Penduduk nonpermanen di Kota Semarang sendiri sudah diatur oleh Pemerintah Daerah Kota Semarang dengan membuat peraturan. Peraturan yang dibuat yaitu Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. Pendaftaran penduduk diatur pada Bab IV Perda Kota Semarang No. 4 Tahun 2016, pada Paragraf 3 Pasal 18 Ayat 1 menjelaskan tentang Penduduk Nonpermanen. Pasal tersebut menjelaskan bahwa

“Setiap kedatangan penduduk nonpermanen dengan tujuan menempuh pendidikan, mencari pekerjaan, bekerja, berdagang atau menjalankan usaha, wajib dilaporkan oleh penduduk nonpermanen kepada Instansi Pelaksana paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterbitkan Surat Keterangan dari daerah asal.”

Jika penduduk nonpermanen sudah melakukan pelaporan ke Instansi Pelaksana, maka pihak yang pelaksana yang dilaporkan dapat menerbitkan Surat Keterangan Penduduk Nonpermanen. Disimpulkan dari Permendagri No. 14 Tahun 2015 dan Perda Kota Semarang No. 4 Tahun 2016, penduduk yang bertujuan menempuh pendidikan dan tinggal diluar wilayah daerah yang sesuai dengan kota yang terdaftar pada KTP elektronik dan tidak memiliki niat untuk pindah disebut sebagai penduduk nonpermanen. Mahasiswa sendiri dapat tergolong sebagai penduduk nonpermanen yang bertujuan menempuh pendidikan. Golongan ini diambil dari mahasiswa yang merantau dari daerah asal untuk menempuh pendidikan di kota lain.

**Tabel 1.1**  
**Banyaknya Perguruan Tinggi, Dosen & Mahasiswa Di Kelurahan**  
**Tembalang Tahun 2016 - 2018**

Data Banyaknya Mahasiswa di Kelurahan Tembalang			
	2016	2017	2018
Jumlah Perguruan Tinggi	1	1	1
Jumlah Mahasiswa	44.558	44.558	44.558
Jumlah Dosen	1.691	1.691	1.691

*Sumber: bps.go.id*

Merujuk pada tabel 1.1 pada tahun 2016 - 2018 terdapat 1 perguruan tinggi di Kelurahan Tembalang dengan jumlah dosen 1.691 jiwa dan jumlah mahasiswa sebanyak 44.558 jiwa. Terungkap dari data ini bahwa tidak terdapat perubahan jumlah mahasiswa di Kelurahan Tembalang dalam kurun waktu 3 tahun. Jumlah mahasiswa di perguruan tinggi Kelurahan Tembalang tetap diangka 44.558 mahasiswa dan dosen tetap diangka 1.691 dosen. Jumlah mahasiswa yang tetap menunjukkan bahwa Pemerintah Kelurahan Tembalang dan Perguruan Tinggi tidak berkoordinasi untuk melakukan pembaharuan data.

**Tabel 1.2**  
**Gambaran Umum Perguruan Tinggi Negeri**

Gambaran Umum Perguruan Tinggi (PT) Negeri Tahun 2017					
Perguruan Tinggi	Program Studi	Mahasiswa Baru	Mahasiswa Terdaftar	Lulusan	Dosen
Universitas Diponegoro	145	10.019	51.851	7.201	1.717

*Sumber: ristekdikti.go.id*

Permasalahan data penduduk nonpermanen juga dipengaruhi oleh ketiadaan informasi mahasiswa baru yang seharusnya disediakan oleh Universitas Diponegoro. Berdasarkan tabel 1.2 yang bersumber dari data Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi, pada tahun 2017 Universitas Diponegoro memiliki 145 program studi dengan mahasiswa baru sebanyak 10.019 dimana terdiri dari 1.362 mahasiswa D3, 6.666 mahasiswa S1, 1.144 mahasiswa S2, 175 mahasiswa S3, 514 mahasiswa Profesi dan dan mahasiswa terdaftar sebanyak 51.851 mahasiswa. Data ini hanya bisa ditemukan pada tahun 2017, selama 3 tahun terakhir hanya dapat ditemukan data mahasiswa per universitas seperti ini yaitu tahun 2014/2015 dan 2017. Penulis tidak dapat menemukan tahun 2016 dimana seharusnya pihak kemenristekdikti memberikan data terbuka bagi publik. Data ini menyimpulkan bahwa kemenristekdikti tidak memberikan data terbuka bagi publik.

Merujuk kepada tabel 1.1 yang menampilkan data jumlah mahasiswa, jumlah dosen dan jumlah perguruan tinggi di Kelurahan Tembalang dengan tabel 1.2 yang menampilkan data gambaran umum perguruan tinggi terdapat

ketidaksesuaian jumlah dalam data tersebut. Tahun 2017 pada data Kelurahan Tembalang terdapat 44.558 mahasiswa dan pada data Kemenristekdikti terdapat 51.851 mahasiswa. Kedua data ini dapat membantu menyimpulkan bahwa *stakeholder* Kelurahan Tembalang tidak memiliki koordinasi yang baik dengan pihak perguruan tinggi karena data yang dimiliki tidak terbaharui selama 3 tahun.

Dari 51.851 mahasiswa Universitas Diponegoro semua mahasiswa tidak berasal dari Kota Semarang saja melainkan berasal dari seluruh Indonesia. Keberadaan mahasiswa yang berasal dari luar Kota Semarang berimplikasi pada permasalahan kependudukan. Mahasiswa dari luar Kota Semarang harus tinggal di rumah kost, rumah saudara atau rumah susun yang disediakan pihak perguruan tinggi. Sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan mahasiswa rantau merupakan salah satu penduduk nonpermanen, sudah sewajibnya mencatatkan diri mereka kepada instansi pelaksana dengan dibantu arahan dari perguruan tinggi masing-masing atau mitra. Terdaftarinya para mahasiswa sebagai penduduk nonpermanen juga memudahkan instansi pelaksana dalam melakukan pendataan dan pengawasan. Permendagri No. 14 Tahun 2015 Bab 1 Pasal 2 menjelaskan

- (1) Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota bertanggung jawab dalam pendataan penduduk nonpermanen
- (2) Pelaksanaan pendataan penduduk nonpermanen sebagaimana dimaksud di ayat (1) dilaksanakan di Kabupaten/Kota

Pendataan ialah pencatatan dan pengelolaan data penduduk nonpermanen. Pendataan dijelaskan kembali pada pasal 3 Permendagri No. 14 Tahun 2015 yakni pendataan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (2) dilakukan Dinas

Kependudukan dan Pencatatan Sipil masing-masing kabupaten/kota dibantu oleh pihak lainnya.

Pemerintah Kota Semarang mencoba mempermudah masyarakat dalam memahami peraturan ini dengan cara, pada *website* Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang menjelaskan Surat Keterangan Penduduk Nonpermanen (SKPNP) Bekerja dan Pendidikan. SKTS atau Surat Keterangan Tinggal Sementara atau SKPNP ini wajib dimiliki oleh penduduk luar Kota Semarang yang memiliki tujuan bekerja ataupun menjalani pendidikan di Kota Semarang dan yang penduduk yang terkait menetap sementara di Kota Semarang namun tidak memiliki maksud untuk pindah jadi penduduk tetap Kota Semarang. Cukup mudah bagi masyarakat untuk memahami dan menerapkan informasi yang terdapat pada *website*. Dua tahun sudah diterapkan peraturan tersebut, maka penulis mencoba mencari berapa jumlah penduduk nonpermanen di Kota Semarang dalam *website* tersebut namun penulis tidak dapat menemukannya. Penulis mencoba untuk mencari lagi dalam *website* pemerintah Kota Semarang namun juga tidak dapat ditemukan jumlah penduduk nonpermanen.

Mengimplementasikan peraturan ini juga perlu untuk bekerjasama dengan berbagai pihak atau mitra. Mitra yang dimaksud di sini berdasarkan dengan Permendagri tentang penduduk nonpermanen adalah

“Mitra adalah pihak masyarakat dan institusi masyarakat yang mempunyai peran dan tanggung jawab untuk ikut serta dalam mendukung pendataan penduduk nonpermanen yang meliputi pemilik rumah kontrakan/sewa, pengelola asrama, perusahaan yang mempekerjakan pegawai kontrak, perusahaan pengerah pembantu

rumah tangga, yang memperkejakan pekerja domestik maupun bukan pekerja domestik, pengelola apartemen, dan pengelola rumah kost.”

Kelurahan Tembalang dalam hal ini memiliki mitra yaitu pemilik kontrakan, pengelola rusunawa, pengelola rumah kost dan perguruan tinggi.

Permohonan Surat Keterangan Penduduk Nonpermanen dalam *website* Dispendukcapil dan informasi dari Dispendukcapil Kota Semarang secara langsung menjelaskan bahwa pemohon yaitu penduduk nonpermanen dapat membuat SKPNP dengan mengisi formulir pendaftaran yang tersedia dan juga melampirkan persyaratan lainnya antara lain; Surat keterangan pindah sementara (boro) dari daerah asal atau jika tidak membawa dapat diganti dengan mengisi surat pernyataan khusus, fotocopy KTP dan KK daerah asal, Pas foto berukuran 3x4 cm sebanyak 2 lembar, Fotocopy kartu mahasiswa/surat keterangan dari tempat pendidikan, Surat pengantar RT/RW tempat tinggal di Kota Semarang, dan Surat pernyataan jaminan tempat tinggal yang dibuat oleh pemilik rumah diketahui RT/RW dan Kelurahan. Permohonan SKPNP yang diajukan oleh penduduk nonpermanen wajib diketahui oleh pihak RT/RW terkait. Berikut dibawah ini adalah contoh formulir pengajuan SKPNP.



**Gambar 1.1**  
**Formulir Pengajuan SKPNP**

**FORMULIR PENDAFTARAN SURAT KETERANGAN PENDUDUK NON PERMANEN (SKPNP)**

1. NIK  
 2. Nama Lengkap  
 3. Tanggal/Tanggal Lahir  
 4. Jenis Kelamin  
 5. Golongan Darah  
 6. Status Perkawinan  
 7. Agama  
 8. Pendidikan  
 9. Alamat Rumah Datarah Asal  
 10. Alasan Tinggal Sementara  
 11. Pekerjaan di Kota Semarang  
 12. Alamat tempat tinggal sementara di Kota Semarang  
 13. Jumlah Keluarga yang Asuh

**SURAT KETERANGAN JAMINAN TEMPAT TINGGAL WNI TINGGAL SEMENTARA**

Semarang, Tanggal ... Bulan ... Tahun ...  
 Yang bersedia tangan dibawah ini:  
 - Nama :  
 - Tempat dan Tgl lahir :  
 - Alamat Tinggal :  
 Bersama ini menyatakan dengan sebenarnya bahwa saya sebagai pemilik rumah / kontrakan Di jalan :  
 RT / RW : Kecamatan :  
 Menyatakan bahwa nama-nama tersebut dibawah ini benar-benar tinggal / kost / kontrak di rumah tersebut diatas.

NO	NAMA	ALAMAT ASAL	TEMPAT BEKERJA / PENDIDIKAN	KET

Demikian Surat Keterangan ini saya buat dengan sebenarnya, apabila dikemudian hari keterangan saya ini tidak benar saya bersedia bertanggung jawab.

Mengetahui  
Ketua RT....  
 Yang membuat keterangan  
Pemilik Rumah  
 Ketua RW....  
 Lurah ....

Catatan: Untuk satu tempat pemondokan/kost, Surat Keterangan ini bisa digunakan untuk beberapa nama.

Sumber: Dokumentasi Pribadi

Penduduk nonpermanen yang ingin mengajukan Surat Keterangan Penduduk Nonpermanen ini tidak memiliki kriteria khusus untuk membuatnya. Jika sudah memiliki surat keterangan yang dibutuhkan dan memang tidak memiliki keinginan untuk pindah menetap maka dapat langsung mengurus SKPNP. Alur pengurusannya pun tidak begitu rumit dengan mempersiapkan surat keterangan yang dibutuhkan lalu mengurus kepada pemilik rumah, RT/RW dan Kelurahan. Setelah semua tanda tangan didapatkan dapat mendaftarkan langsung ke Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang. Partisipasi melalui pemilik rumah/kos di sini dibutuhkan untuk memberikan jaminan tempat tinggal bagi penduduk nonpermanen selain itu juga pemilik rumah/kos juga wajib memberitahukan kepada penduduk nonpermanen berkaitan dengan pelaporan

kepada Instansi Pelaksana. Namun kendala yang terjadi tidak semua pemilik rumah/kos ini paham tentang pembuatan SKPNP yang harus dilakukan oleh penghuni kosnya. Hal ini yang menyebabkan banyak penghuni kos tidak paham tentang penduduk nonpermanen yang harus mengurus SKPNP.

Penduduk nonpermanen yang diwajibkan memiliki SKTS atau SPKNP tampaknya belum bisa terlaksana. Hal ini terlihat dari salah satu contoh yaitu Kelurahan Tembalang. Pihak instansi pelaksana yaitu Kelurahan Tembalang tidak memiliki catatan berapa jumlah penduduk nonpermanen yang tinggal di Kelurahan Tembalang. Penduduk nonpermanen yang berada di Kelurahan Tembalang berasal sebagian besar dari mahasiswa Universitas Diponegoro. Pegawai kelurahan juga tidak memiliki data jumlah mahasiswa di Universitas Diponegoro, jumlah mahasiswa yang tidak beralamat tinggal tetap di Kota Semarang, jumlah rumah kost di sekitar Kelurahan Tembalang dan jumlah mahasiswa/pegawai yang tinggal di rumah kost sekitar Kelurahan Tembalang.

Fenomena pencatatan penduduk nonpermanen yang belum berhasil menunjukkan bahwa pencatatan penduduk nonpermanen masih rendah. Perda Kota Semarang No. 4 Tahun 2016 sendiri mengatur sanksi administratif, pada Bab XI terdapat sanksi administratif bagi masyarakat yang melewati batas pelaporan peristiwa kependudukan. Pasal 93 Ayat 2 Poin A dijelaskan bahwa penduduk WNI paling banyak mendapat denda administratif sebanyak Rp 1.000.000,00. Namun demikian, perda ini tidak memiliki peraturan yang mengatur tentang pengawasan penduduk nonpermanen melainkan hanya sinkronisasi pengawasan atas penyelenggaraan Administrasi Kependudukan oleh

Pemerintah Daerah. Dibandingkan dengan Permendagri No. 14 Tahun 2015 Bab VIII Pasal 19 Poin B dijelaskan bahwa

“Gubernur melalui Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi atau Sekretariat Daerah Provinsi yang membidangi urusan kependudukan dan pencatatan sipil, bertanggung jawab: melaksanakan pembinaan, sosialisasi, pengawasan, monitoring, evaluasi dan pelaporan data penduduk nonpermanen.”

Minimnya SDM Pemerintah Kota Semarang yang diwakilkan oleh Kelurahan Tembalang menjadi salah satu penghambat untuk melakukan sosialisasi dan pencatatan. Keterbatasan SDM membuat mitra dan penduduk nonpermanen tidak mengetahui akan pentingnya SKPNP. Beberapa mitra dan penduduk nonpermanen mengaku bahwa mereka tidak mengetahui akan adanya peraturan ini. Ketidaktahuan penduduk nonpermanen dan minimnya sosialisasi dari pihak instansi pelaksana menyebabkan minimnya pencatatan penduduk nonpermanen.

Dibandingkan dengan kota yang berdekatan dengan Semarang yaitu Kota Surakarta, Pemerintah Kota Surakarta sudah menegaskan dan mensosialisasikan berkaitan dengan pencatatan penduduk nonpermanen. Penduduk nonpermanen dapat mendaftarkan diri secara mudah melalui program yaitu “SINTEN” atau Sistem Informasi Terpadu Penduduk Nonpermanen karena banyak penduduk nonpermanen mengaku bahwa tidak memiliki waktu untuk mengurus pencatatan ini. Selain “SINTEN” masyarakat juga dapat mendaftarkan dirinya lewat kelurahan atau langsung ke Dispendukcapil. Selain masyarakat yang melaporkan diperlukan juga kerjasama antar berbagai pihak dalam pencatatan ini. Menurut Ing Ramto yang menjabat sebagai Kabid Pendaftaran Penduduk Dispendukcapil Kota

Surakarta, aplikasi SINTEN ini memberikan kemudahan untuk memonitor penduduk nonpermanen.

“Bila posisi penduduk nonpermanen dapat diketahui, akan semakin lebih mudah untuk pemerintah mengontrol dan mengawasi kondisi mereka sehingga dapat mengetahui hal yang kegiatan dan keperluan yang dilakukan di Solo sehingga kenyamanan dan keamanan untuk penduduk tetap akan tercipta,” ucap Ramto.”

Pencatatan penduduk nonpermanen di beberapa kota besar saat ini juga menjadi sorotan. Surabaya, Bandung, dan Yogyakarta mulai menegakkan pengawasan dan sosialisasi akan penduduk nonpermanen ini. Berbagai bentuk dilakukan dari membuat peraturan yang mempertegas hingga melakukan razia untuk meminimalisir adanya perbuatan tidak menyenangkan yang dilakukan oleh penduduk nonpermanen. Beberapa perbandingan ini dapat menjadi evaluasi bagi pemerintah Kota Semarang sendiri mengapa banyak penduduk nonpermanen yang belum mendaftarkan diri kepada Dispendukcapil.

“99% gang semua kos-kosan, maka dari pak RT maka mempunyai tugas pas pertemuan RT seharusnya disampaikan penduduk yang asli atau penduduk yang punya aset lalu membahas masalah menyampaikan kepada mahasiswa tentang pencatatan penduduk nonpermanen. Namun sampai sekarang tidak pernah ada mahasiswa atau penduduk nonpermanen tidak melapor kepada pihak kelurahan.”

Kalimat ini diungkapkan oleh Plt. Kepala Lurah Tembalang saat penulis melakukan *preliminary research*. Plt Kepala Lurah Tembalang mengakui bahwa pihaknya sudah sering melakukan sosialisasi kepada pihak RT/RW di sekitar Kelurahan Tembalang untuk menyampaikan kepada mitra dan penduduk nonpermanen tentang pentingnya pencatatan penduduk nonpermanen. . Namun dari sosialisasi yang pernah dilakukan tidak pernah ada tindak lanjut oleh pihak

RT/RW, mitra atau penduduk nonpermanen. Sehingga Kelurahan Tembalang tidak memiliki data penduduk nonpermanen yang lengkap akibat mitra atau RT/RW yang tidak menyampaikan tentang peraturan ini kepada para penduduk yang datang dari luar kota.

“Entah ini kesalahan dari pihak RT/RW yang belum mensosialisasikan atau dari pihak pemilik kos atau penduduk asli tembalang yang tidak paham akan hal ini. Sehingga tidak pernah menyampaikan kepada penghuni kos-kosan.”

Plt Kepala Lurah Tembalang juga mengungkapkan bahwa belum mengetahui permasalahan ini akarnya dari mana apakah dari pihak RT/RW atau dari masyarakatnya. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis ingin melakukan penelitian dan kajian lebih lanjut tentang **“Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dalam Pencatatan Penduduk Nonpermanen di Kelurahan Tembalang”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dalam pencatatan penduduk nonpermanen di Kelurahan Tembalang?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi pencatatan penduduk nonpermanen di Kelurahan Tembalang?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dalam pencatatan penduduk nonpermanen di Kelurahan Tembalang.
2. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan faktor-faktor yang mempengaruhi kepatuhan para penduduk nonpermanen dalam implementasi pencatatan penduduk nonpermanen.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Selain mempunyai beberapa tujuan, penelitian tentang implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dalam pencatatan penduduk nonpermanen di Kelurahan Tembalang ini juga mempunyai kegunaan penelitian diantaranya adalah sebagai berikut:

#### **1.4.1 Bagi Peneliti**

Penelitian yang dilakukan dapat mengaplikasikan ilmu pengetahuan yang sudah didapatkan peneliti selama masa kuliah.

#### **1.4.2 Bagi Kalangan Akademisi**

1. Penelitian ini berguna bagi kalangan akademisi untuk menambah bukti empiris mengenai implementasi pencatatan penduduk nonpermanen di Kelurahan Tembalang.

2. Penelitian ini selanjutnya dapat dikembangkan oleh akademisi lain yang tertarik dengan topik yang sama sehingga ke depan penelitian dapat terus dikembangkan menjadi lebih baik.

### 1.4.3 Bagi Instansi

Penelitian tentang implementasi pencatatan penduduk nonpermanen di Kelurahan Tembalang ini dapat digunakan pihak Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang dan pegawai Kelurahan Tembalang agar dapat diketahui faktor-faktor yang dapat pengaruhi kepatuhan penduduk nonpermanen dalam impelementasi pencatatan penduduk nonpermanen sehingga dapat dijadikan bahan pertimbangan untuk perbaikan kinerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang dan Kelurahan Tembalang.

## 1.5 Kajian Teori

### 1.5.1 Penelitian Terdahulu

**Tabel 1.3**

**Penelitian Terdahulu**

No	Jurnal	Artikel dan Pengarang	Variabel dan Indikator	Tujuan	Temuan
1.	Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Penyelenggar	Nugraheny Wardana, I Ketut Suardita, Cokorda Dalem Dahana	Peraturan Daerah, Administrasi Kependudukan, Penduduk Non Permanen	Mengetahui pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 10 Tahun 2010 tentang	Pelaksanaan penertiban penduduk nonpermanen di Kabupaten Badung tidak begitu efektif

	aan Administrasi Kependuduka n Terkait Penertiban Penduduk Non Permanen Di Kabupaten Badung			Penyelenggar aan Administrasi Kependuduka n berkaitan penduduk nonpermanen di Kabupaten Badung yang ditertibkan.	dikarenakan total penduduk nonpermane n yang melnggar memiliki angka yang meningkat setiap tahunnya dan sanksi yang diterapkan belum menyesuaik an dengan peraturan yang sudah ada.
2.	Efektivitas Pengawasan Bagi Pendataan Penduduk Non Permanen Di Surabaya	Uli Ekayuni Simbolon, Hananto Widodo	Pengawasan , Pendataan, Penduduk Non Permanen	Mengetahui dan memahami bentuk pengawasan bagi pendataan penduduk non permanen berjalan secara efektif di masyarakat dan untuk mengetahui dan memahami faktor-faktor yang dapat menjadi permasalahan saat pendataan terhadap penduduk non	Pengawasan pendataan penduduk non permanen di Surabaya berjalan kurang efektif, karena pendataan dianggap kurang memiliki shock therapy dalam mengawasi penduduk non permanen yang ada di Surabaya. SKTS lebih efektif dalam



				permanen di Surabaya.	pengawasan penduduk non permanen karena ada alat pengawasan yang harus dipenuhi oleh penduduk non permanen.
3.	Impelementasi Kebijakan Pendataan Penduduk Non Permanen Di Kabupaten Bangka	Zakiyudin Fikri, M.I.P, Yusnita, S.IP	Implementasi Kebijakan, Pendataan, Penduduk-Non Permanen	Mengetahui implementasi kebijakan pendataan penduduk non permanen dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pendataan penduduk non permanen di Kabupaten Bangka.	Implementasi kebijakan di Kabupaten Bangka dalam pencatatan penduduk nonpermanen yang diteliti menggunakan aplikasi, dimensi, organisasi, dan interpretasi bisa dibilang telah terlaksana dengan lumayan baik. Sementara itu, faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pencatatan penduduk

					nonpermanen di Kabupaten Bangka yang diteliti dengan faktor disposisi, struktur birokrasi, komunikasi dan sumber daya belum mendapatkan hasil yang baik.
4.	Tantangan Pengelolaan Penduduk Di Kota Surabaya	Yulia Indahri	Migrasi, Sosial, Pendataan	Mengetahui mengenai perkembangan di Kota Surabaya mengenai migrasi penduduk dan permasalahan sosial apa saja yang muncul di Kota Surabaya karena migrasi penduduk.	Pada tahap implementasi, pengaturan dan pengendalian penduduk permanen masih jauh dari harapan. Sampai saat ini tidak semua penduduk nonpermanen mau mengurus Surat Keterangan Tinggal Sementara (STKS) sehingga jumlah penduduk nonpermanen belum diketahui berapa

					jumlah sesungguhnya (hidden counting). Oleh karena itu, regulasi pengendalian penduduk lebih difokuskan pada pengendalian penduduk musiman (penduduk nonpermanen). Kurangnya sosialisasi kepada penduduk nonpermanen berdampak pada ketidaktahuan bahwa harus memiliki SKTS ketika tinggal sementara selama 3 bulan berturut-turut.
5.	Analisis Kebijakan E-Punten Dalam Mendata Penduduk Non-Permanen	Ahmad Maula Hadi	Penduduk Nonpermanen, E-Punten, Pendataan	Mengetahui keberlangsungan E-Punten untuk pendataan penduduk nonpermanen, mengetahui	Pendatang dari luar Kota Bandung masih banyak yang belum mendaftarkan

	<p>Dihubungkan Dengan Pasal 12A Ayat 1 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Administrasi Kependudukan.</p>			<p>bagaimana monitoring keberjalanan E-Punten di Kota Bandung dan mengetahui apakah aplikasi ini efisien untuk mendata penduduk nonpermanen yang disesuaikan dengan Perda Kota Bandung No. 4 Tahun 2015 pada Pasal 12A Ayat (1).</p>	<p>n diri di aplikasi <i>E-Punten</i>. Pada hal pengawasan masih cukup lemah, karena masih mengandalkan laporan dan operasi simpatik/sosialisasi. Pada hal kebijakan dapat dikategorikan lemah, dilihat dari persepektif hukum tidak taat administrasi selain itu dilihat dari perspektif pengawasan baru melalui bujukan saja. Sehingga bisa disimpulkan kebijakan E-Punten ini belum berjalan efektif.</p>
--	--	--	--	--	--

### 1.5.2 Administrasi Publik

Dimock, Dimock, & Fox dalam (Keban 2014: 5) mengartikan administrasi publik ialah jasa dan barang yang direncanakan agar dapat diproduksi menyediakan keperluan publik sebagai pelanggan. Dimock, Dimock, & Fox memandang bahwa

administrasi publik mengarah pada *New Public Management* yang merupakan suatu kegiatan yang menyerupai bisnis dalam menghasilkan pelayanan publik berupa barang dan jasa dan melihat masyarakat sebagai pelanggan, bukan warga negara.

Pfiffner dan Presthus (Inu Kencana, 2010 : 23-24) mengartikan administrasi publik yaitu:

- a. Meliputi lembaga perwakilan politik yang menetapkan kebijakan pemerintah untuk diimplementasikan;
- b. Komunitas dan perseorangan yang berkoordinasi dalam usaha-usaha agar dapat melakukan kebijaksanaan dari pemangku jabatan;
- c. Administrasi publik dilihat dengan luas ialah suatu hal yang memiliki keterkaitan antara pelaksanaan kebijakan penguasa, beragam teknik, pengarahan kecakapan, mengarahkan usaha sejumlah orang.

Administrasi publik melingkupi implementasi kebijakan, koordinasi untuk pelaksanaan dan proses yang saling berkaitan antar aspek.

Plano dan Chandle dalam (Yeremias T. Keban 2014: 5) mengartikan sebuah proses saat personel publik dan sumber daya diorganisir dan disinkronisasikan untuk membuat, menerapkan dan mengatur keputusan dalam kebijakan publik.

Berdasarkan pemaparan beberapa definisi diatas tentang administrasi publik maka dapat disimpulkan suatu produk yang ditetapkan oleh pemerintah untuk berkoordinasi untuk mencapai kepuasan pelanggan yaitu masyarakat.

### **1.5.3 Kebijakan Publik**

#### **1.5.3.1 Konsep Kebijakan Publik**

Thomas R Dye (dalam Hessel Tangkilisan 2003: 2) mengartikan kebijakan publik adalah hal yang dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh penguasa. Konsep Dye membicarakan hal-hal yang memang dilaksanakan atau tidak dilaksanakan pemerintah dengan kebijaksanaan publik.

James E Anderson (dalam Subarsono 2013: 2) mendefinisikan kebijakan publik adalah kebijakan yang diresmikan oleh lembaga dan instansi pemerintahan.

Menurut Irfan Islamy (dalam Irfan Islamy 2009: 34) kebijakan publik adalah susunan tindakan yang ditentukan lalu dijalankan atau tidak dijalankan oleh pemangku jabatan yang memiliki target atau berorientasi pada tujuan tertentu untuk kepentingan seluruh penduduk.

Dengan pendapat-pendapat yang disebutkan dari para ahli tidak semua lengkap melainkan saling melengkapi. Macam-macam pandangan dari para ahli mempunyai pandangan yang berbeda satu sama lain. Dari berbagai sudut pandang yang disebutkan, kebijakan publik dapat disimpulkan ialah kebijakan yang dibuat pemerintah dan dapat dilakukan atau tidak dilakukan melihat orientasi kepada kepentingan dan kebutuhan rakyat.

#### **1.5.3.2 Tahap-Tahap Kebijakan Publik**

William Dunn (dalam Uddin 2017: 35) mendefinisikan tahap-tahap kebijakan publik yaitu:

1. Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*)

Pada tahap ini memaknai hal yang dapat dikatakan masalah bagi seluruh masyarakat dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Memilih isu publik yang akan dibawa pada agenda pemerintah menjadi penting pada penyusunan agenda ini. Isu kebijakan ini dapat dikatakan sebagai masalah kebijakan. Isu kebijakan timbul karena sudah terdapat perbedaan pendapat diantara para *stakeholder* tentang arah sikap yang sudah ataupun akan dilaksanakan, atau ketidaksetujuan pemahaman tentang karakter permasalahan tersebut. Namun, tidak semua isu bisa masuk menjadi agenda kebijakan. Agenda kebijakan ini disusun dilaksanakan dengan melihat tingkat kepentingan dan makna kebijakan, selain itu keikutsertaan pemangku kepentingan.

## 2. Formulasi Kebijakan

Permasalahan yang sudah menjadi pembahasan di dalam agenda kebijakan selanjutnya dibicarakan dengan semua pembuat kebijakan. Permasalahan yang diartikan dicari penyelesaian masalah yang terbaik, baik menggunakan alternatif yang baru muncul hingga menggunakan kebijakan yang sudah diterbitkan.

## 3. Adopsi/Legitimasi Kebijakan

Tujuan adopsi kebijakan adalah untuk membagikan wewenang kepada proses dasar pemerintahan. Publik harus yakin jika hal yang dilakukan pemerintah adalah resmi. Legitimasi dapat dilakukan dengan manipulasi simbol-simbol tertentu. Dan juga dengan proses ini masyarakat mencoba untuk support pemerintah.

#### 4. Implementasi Kebijakan

Suatu tahap dimana kebijakan yang diadopsi dilakukan oleh bagian-bagian tertentu dengan mengelola keuangan dan sumber daya yang tersedia. Ditahapan ini, monitoring mulai dilaksanakan dan tahap paling akhir ialah tahap penilaian mengenai bagaimana keberjalanan proses implementasi sudah berjalan sesuai dengan yang disepakati atau tidak.

#### 5. Evaluasi/Penilaian Kebijakan

Mengevaluasi kebijakan dapat dilakukan pada seluruh proses kebijakan, tidak hanya dilaksanakan dalam tingkat akhir saja. Maka dari itu, evaluasi kebijakan dapat melingkupi dari perumusan masalah kebijakan, program yang diinisiatifkan untuk mengakhiri masalah kebijakan, implementasi ataupun bagian dari efek kebijaksanaan.

### **1.5.3.3 Implementasi Kebijakan**

Tahap setelah legitimasi kebijakan adalah implementasi kebijakan dan pada tahap ini dilakukan terhadap sasaran kebijakan. Implementasi kebijakan publik diartikan oleh Van Meter dan Van Horn (dalam Budi Winarno, 2005: 146-147) adalah langkah-langkah dari pertimbangan sebelumnya. Langkah yang berupa tindakan ini mencakup upaya untuk mengganti pertimbangan yang telah diputuskan menjadi tindakan operasional pada jangka waktu terbatas ataupun dalam upaya meneruskan usaha yang dilakukan demi tercapainya transisi besar atau kecil yang dirumuskan oleh keputusan kebijakan yang dilaksanakan oleh institusi publik yang ditujukan untuk mencapai target-target yang telah ditetapkan.



Paul Sabatier dan Daniel A. Mazmanian (1979) mendefinisikan implementasi kebijakan yang dikutip (dalam Wahab 2005: 65) adalah mengerti hal yang sebenarnya terlaksana setelah suatu program dinyatakan berjalan atau dibentuk dan juga menjadi titik utama implementasi kebijaksanaan yang diperhatikan yaitu kegiatan dan aktivitas yang muncul setelah diresmikannya dasar-dasar kebijakan negara yang melingkupi dari upaya untuk mengadministrasikannya ataupun agar terciptanya akibat pada publik.

Budi Winarno (dalam Budi Winarno, 2005:101) mendefinisikan implementasi kebijakan adalah alat administrasi hukum yang terdiri dari bermacam-macam organisasi, teknik, aktor dan prosedur yang berproses berkerja bareng agar dapat melaksanakan kebijakan untuk mendapatkan efek atau target yang diharapkan. Pengertian ini memberi penjelasan jika kebijakan adalah pelaksanaan aktivitas administratif yang memiliki legitimasi hukum dan melibatkan berbagai unsur untuk mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan.

Bersumber pada pendapat para ahli mengenai implementasi kebijakan sehingga penulis menyimpulkan implementasi kebijakan ialah tahapan saat kebijakan yang sudah dirumuskan, dilakukan para aktor yang juga melibatkan banyak unsur untuk menyelesaikan permasalahan publik dan mencapai tujuan yang diinginkan.

#### **1.5.3.4 Model Implementasi Kebijakan Publik**

Model implementasi kebijakan publik berfungsi untuk mendeskripsikan korelasi antar variabel yang merupakan sebuah masalah. Salah satunya, Gunn dan Hogwood yaitu penulis asal Inggris yang mempertahankan pendapatnya dengan

sangat kuat mengenai betapa pentingnya pendekatan *top-down* pada proses implementasi. Bagi Hogwood dan Gunn pendekatan *bottom-up* lebih mengarah kepada persoalan implementasi masalah yang dirasa tidak menarik. Melihat semua pembuat kebijakan merupakan individu yang terpilih secara demokratis, dan hal ini yang menyebabkan pandangan mereka mengenai implementasi bukanlah suatu hal yang mencelakai demokrasi. Definisi yang mereka berikan berasal dari sebuah tulisan Gunn yang meneliti mengenai pemicu kegagalan implementasi pada tahun 1978 lalu dikembangkan menjadi tulisan yang berjudul *Policy Analysis for The Real World* (1984).

Pada buku yang dikembangkan, Hogwood dan Gunn memberikan usulan agar kebijakan dapat terimplementasi dengan baik, yaitu:

1. Kondisi di luar institusi pelaksana tidak memunculkan banyak permasalahan untuk proses implementasi.
2. Memiliki sumber daya dan waktu yang cukup agar dapat melakukan program.
3. Tidak timbulnya permasalahan saat penyediaan semua sumber daya yang diinginkan, salah satunya sumberdaya yang dibutuhkan bagi seluruh tahapan implementasi.
4. Teori kausal yang sah menjadi dasar untuk kebijaksanaan yang akan diimplementasikan.
5. Hubungan kausal ini diharapkan bersifat langsung dan menghindarkan kemungkinan adanya pengantara dalam hubungan.

6. Diimplementasikan oleh lembaga yang tidak memiliki ketergantungan kepada lembaga lainnya dan jikapun melibatkan lembaga lain, diharapkan hanya sedikit adanya hubungan kebergantungan antar lembaga.
7. Terdapat pemahaman atas semuanya dan keputusan bersama dengan target yang ingin diraih dan pada posisi ini harus dihadirkan dalam semua proses implementasi
8. Mendetailkan tugas yang harus dikerjakan berbagai pihak yang ikut serta, mulai dari urutan proses pelaksanaan yang sempurna, lengkap dan detail untuk mencapai target yang sudah diputuskan.
9. Seluruh pihak yang turut ambil bagian dalam program memiliki sinkronisasi dan hubungan yang sangat baik.
10. Pihak yang memiliki wewenang bisa menginginkan dan mendapatkan kepatuhan yang baik.

Bagi Gunn dan Hogwood agar dapat meraih implementasi yang sempurna ialah dimana dapat mengendalikan semua sistem administrasi sehingga keinginan yang disebutkan dapat tercapai, walau juga tersadar jika kondisi ini tidak mungkin terjadi. Tetapi Hogwood dan Gunn melihat bahwa hipotesis tersebut merupakan syarat normatif yang dapat diusahakan supaya implementasi berjalan dengan baik.

Model kedua menurut George C. Edward III (dalam Agustino, 2017: 1360). Pendapat ini memiliki perspektif yaitu *top-down*, dan menamakan model implementasinya dengan istilah *direct and indirect impact on implementation*.

Model ini memiliki empat variabel untuk menentukan suatu kebijakan berhasil di implementasi atau tidak, yaitu:

a. Komunikasi

Komunikasi mengambil bagian dalam keberhasilan teraihnya tujuan dari implementasi kebijakan publik. Jika seluruh pembuat keputusan sudah tahu hal yang harus dikerjakan maka implementasi akan berjalan dengan efisien. Implementor dan pembuat keputusan akan konsisten untuk menjalankan suatu kebijakan jika komunikasi berjalan dengan baik.

b. Sumber Daya

Sumber daya sendiri mempunyai beberapa elemen yaitu informasi, fasilitas, staf dan wewenang. Informasi sendiri terdiri dari beberapa beberapa bentuk dan implementor wajib tahu bahwa individu yang terlibat pada keberjalanan kebijakan apakah patuh kepada hukum atau tidak. Fasilitas fisik menjadi salah satu yang penting juga karena fasilitas pendukung ini mendukung kebijakan untuk berhasil. Sementara sumber daya manusia yang merupakan sumber daya terpenting seringkali menjadi kegagalan dalam implementasi kebijakan akibat jumlah yang tidak mencukupi atau tidak berkompeten dibidangnya. Selain itu, wewenang juga bagian pengaruh atau pembenaran untuk pelaksana saat menjalankan kebijakan yang sudah diputuskan secara politik.

c. Disposisi

Para pelaksana kebijakan publik jika ingin efisien, harus paham dan mempunyai kapasitas untuk melaksanakannya, supaya saat praktik terjadi bias.

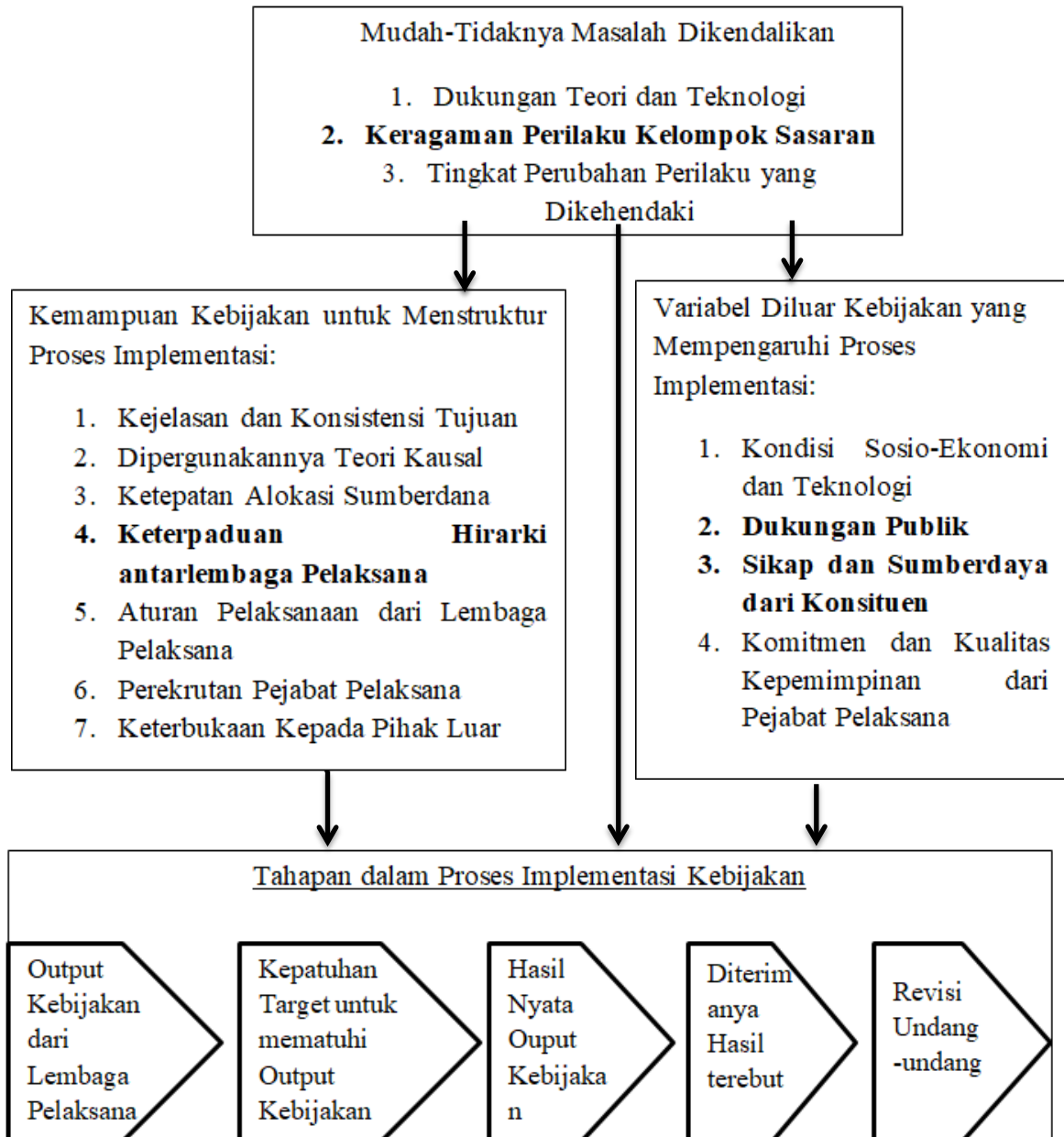
d. Struktur Birokrasi

Saat terdapat sumber daya atau implementor mengetahui hal yang harus dilakukan dan memiliki harapan untuk melakukan suatu kebijakan. Hal yang dapat membuat kebijakan tidak bisa terlaksana karena terdapat kelemahan pada struktur birokrasi. Terdapat dua karakteristik yang bisa mendorong performa struktur birokrasi yaitu merumuskan *Standar Operating Procedures (SOPs)* yang lebih dapat dipertanggungjawabkan dan mengimplementasikannya, dengan tujuan membagi tugas dan kegiatan yang disesuaikan dengan masing-masing bidang.

Dengan variabel yang dikemukakan oleh Edward dimana untuk mencapai implementasi kebijakan yang berhasil maka dibutuhkan porsi yang tepat dari setiap variabel yang ada karena dari masing-masing variabel memiliki posisi saling melengkapi. Dan akan sulit untuk berhasil jika salah satu variabel itu tidak ada.

Gambar 1.2

## Model Implementasi Mazmanian dan Sabatier



Sumber: Mazmanian dan Sabatier (dalam Leo Agustino 2017:152)

Paul A. Sabatier dan Daniel Mazmanian mengeluarkan model implementasi kebijakan publik. Model ini dikatakan *A Framework for Policy Implementation Analysis*. Sabatier dan Mazmanian mengidentifikasi beberapa variabel yang dikelompokkan hingga tiga kelompok ialah:

1. Mudah atau Tidaknya Masalah yang Dikelola

- a. Dukungan Teori dan Teknologi

Suatu kebijakan bergantung kepada beberapa persyaratan teknis untuk mencapai tujuan, kapasitas agar indikator penilaian prestasi kerja dapat dikembangkan serta pengetahuan tentang dasar hubungan sebab akibat yang mempengaruhi persoalan termasuk didalamnya. Tingkat keberhasilan juga mendapat pengaruh dari teknik-teknik tertentu yang telah dikembangkan dan disediakan.

- b. Keragaman Perilaku Kelompok Sasaran

Bertambah banyak perilaku yang akan ditertibkan, maka akan bertambah jenis pelayanan yang disediakan sehingga peraturan yang tegas dan mudah untuk dimengerti semakin sulit dibuat. Maka dengan meningkatnya kebebasan berperilaku yang wajib ditinjau oleh seluruh petugas pelaksana di lapangan. Jika jumlah sikap yang tidak terlalu besar dan kelompok target yang spesifik untuk diubah kebiasannya, maka akan bertambah besar kemungkinan untuk mengkoordinasikan dukungan kepada sebuah kebijakan dan kemungkinan untuk mencapai tujuan dari kebijakan akan semakin lebih mudah.

c. Tingkat Perubahan Perilaku yang di Kehendaki

Apabila tingkat dan area perubahan yang diinginkan tidak terlalu besar maka total masalah yang dapat kita kendalikan bertambah banyak.

2. Kemampuan Kebijakan untuk Menstruktur Proses Implementasi

a. Kejelasan dan Konsistensi Tujuan

Saat peraturan dapat memberikan kepada para petugas atau aktor di lapangan petunjuk dan skala prioritas secara jelas, akan memunculkan kemungkinan yang besar untuk *output* kebijakan dapat seirama dengan pedoman yang ada.

b. Dipergunakannya Teori Kausal

Teori sebab akibat akan menunjukkan proses target upaya penyempurnaan yang berusaha diperoleh dengan implementasi kebijakan.

c. Ketetapan Alokasi Sumber Dana

Dana yang harus dimiliki dengan spesifik sungguh dibutuhkan supaya kemungkinan mencapai tujuan-tujuan formal dapat semakin lebih besar.

d. Keterpaduan Hirarki antarlembaga Pelaksana

Stigma substansial yang wajib dipunya bagi setiap kebijakan yakni kemampuan untuk menyinkronkan setiap lapisan lembaga pelaksana. Dengan sinkronisasi antarlembaga yang efektif akan



semakin mempermudah usaha untuk mencapai implementasi kebijakan.

e. Aturan Pelaksanaan dari Lembaga Pelaksana

Dengan memberikan kejelasan dan konsistensi tujuan yang sesuai untuk ketaatan target sasaran. Kebijakan juga harus bisa memiliki pengaruh lebih jauh terhadap proses implementasi kebijakan melalui para lembaga pelaksana yang menetapkan dengan cara formal ketentuan pembuat kebijakan.

f. Perekrutan Pejabat Pelaksana

Para pemangku jabatan mempunyai perjanjian yang diisyaratkan untuk terlaksananya tujuan. Maka dari itu *top-down policy* akan menjadi sulit untuk diimplementasikan di pejabat pelaksana tingkat daerah.

g. Keterbukaan Kepada Pihak Luar

Aspek lain yang bisa memberikan pengaruh yaitu sejauh mana kesempatan yang dapat diakses untuk aktor-aktor di luar badan pelaksana agar bisa mendukung target dari undang-undang. Kondisi ini memiliki tujuan untuk mengontrol seluruh pejabat pelaksana agar berjalan dengan seharusnya.

3. Variabel di Luar Undang-undang yang Mempengaruhi Implementasi

a. Kondisi Sosio-Ekonomi dan Teknologi

Setiap daerah atau wilayah memiliki perbedaan waktu dan perbedaan kebijakan dan keadaan sosial, ekonomi, dan teknologi.

Hal-hal ini memiliki pengaruh akan usaha untuk tercapainya tujuan dari kebijakan sehingga perlu untuk diperhatikan.

b. Dukungan Publik

Keterlibatan masyarakat menjadi berpengaruh saat proses implementasi mengalami kesulitan, dukungan dalam bentuk partisipasi dari warga bisa sedikit membantu untuk pengimplementasian.

c. Sikap dan Sumber Daya dari Konstituen

Sikap kondusif yang dimiliki oleh warga dapat berpengaruh terhadap kebijakan yang ditawarkan. Dengan kearifan lokal yang dipegang penduduk bisa memiliki pengaruh dalam keberhasilan atau kegagalan dari implementasi kebijakan. Keadaan ini juga dampak dari sifat dan kemampuan yang dipunya para penduduk.

d. Komitmen dan Kualitas Kepemimpinan dari Pejabat Pelaksana

Konsesus dari antara pemangku jabatan adalah manfaat dari kapasitas kebijakan dalam memberikan dampaknya untuk lembaga pelaksana dengan pemilihan lembaga dan pejabat yang penting. Dan kemahiran individu atau lembaga menjalin korelasi juga menjadi salah satu hal penting untuk menyelesaikan implementasi.

Berdasarkan deskripsi model implementasi kebijakan, penulis menggunakan model menurut Mazmanian dan Sabatier untuk menganalisa bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dalam pencatatan

penduduk nonpermanen di Kelurahan Tembalang. Variabel yang akan digunakan ada 4 yaitu keragaman perilaku kelompok sasaran, keterpaduan hirarki antarlembaga pelaksana, dukungan publik dan sikap dan sumberdaya dari konstituen.

#### **1.5.4 Kepatuhan**

##### **1.5.4.1 Pengertian Kepatuhan**

Kepatuhan menurut Neufeldt (dalam Soekanto 1992: 32) mengartikan kepatuhan merupakan kemauan untuk taat dalam mematuhi sesuatu. Soekanto mendeskripsikan kepatuhan setiap individu pada dasarnya adalah akibat dari reaksi pencarian yang didapatkan dari pengaruh-pengaruh sosial yang meninggalkan akhir pada pemahaman seseorang, baik sifat atau ragam tindakannya dan kondisi ini malah didapatkan dari individu lain yang berada dalam kelompok.

Kepatuhan menurut Feldman (dalam Papalia dan Feldman 2003: 24) ialah dimana seseorang melakukan perubahan tingkah laku dan sifat agar dapat mengikuti perintah atau permintaan orang lain. Dimana Feldman menganalisis jika *reward* dan *punishment* adalah pengaruh yang efisien demi meningkatkan kepatuhan seseorang dengan individu lain. Penerapan *reward* dan *punishment* berkaitan atas terdapat upaya peneguhan sikap, yakni perilaku patuh. Doorm dan Lammers (dalam Soekanto 1992: 44) mendefinisikan penguatan perilaku patuh ialah termuat dua bentuk reaksi tentang kepatuhan individu, yakni sanksi negatif dan sanksi positif. Perilaku ataupun kepatuhan yang sesuai dengan pedoman yang

ada dapat didorong dengan adanya sanksi positif. Sedangkan sanksi negatif dimana memberikan hukuman kepada para pelanggar pedoman kelompok. Maka dari itu reaksi diberikannya sanksi dapat memunculkan dorongan yang efisien agar taat kepada pedoman dengan imbalan dan hukuman.

Menurut Baron (dalam Baron dan Byrne 2004: 51) kepatuhan adalah bagian dari pengaruh sosial, yakni saat seseorang mematuhi permohonan orang lain untuk melaksanakan sikap tertentu karena terdapat bagian kekuatan. Kekuatan yang dituju adalah kekuatan yang mempunyai pengaruh akan lingkungan tertentu atau seseorang dan bisa menurunkan untuk perilaku individu dampak negatif atau positif. Sarwono menjelaskan (dalam Sarwono & Meinarno 2009: 18) jika masyarakat bisa terbentuk mengikuti aturan yang sudah ada di lingkungan sosial karena kecenderungan sikap manusia untuk menirukan dengan aturan sosial yang terstruktur.

Bersumber pada definisi beberapa ahli, bisa disimpulkan kepatuhan merupakan sikap atau tingkah laku yang dilakukan untuk mengikuti permintaan orang lain dan harus tunduk dalam melakukan itu.

#### **1.5.4.2 Dimensi Kepatuhan terhadap Peraturan**

Kepatuhan terhadap peraturan mempunyai sudut pandang yang mengarah kepada dimensi kepatuhan. Menurut Blass (dalam Hartono 2006: 34) individu bisa dibidang patuh dengan individu lain jika dia sudah memiliki tiga dimensi kepatuhan saling berkaitan antara tingkah laku dan sikap patuh. Tiga dimensi kepatuhan yaitu:

a. Mempercayai (*belief*)

Keyakinan dengan target dari norma-norma yang ada terkecualikan keyakinan pribadi atau nilai-nilainya kepada golongan atau penguasa dan pengawasannya.

b. Menerima (*accept*)

Saat orang lain mengajukan permohonan atau arahan, individu dapat menerima dengan sungguh-sungguh.

c. Melakukan (*act*)

Secara paham menjalankan amanat atau keinginan dari individu lain.

Blass dan Darley mengelompokkan dimensi ini kedalam dua kelompok yakni *belief* dan *accept* dimana dimensi ini memiliki kaitan dengan perilaku. Dan yang *act* adalah dimensi yang tergantung dengan sikap patuh individu. Berdasarkan penjelasan sebelumnya, dapat dikatakan bahwa dimensi kepatuhan juga penting karena kepatuhan individu memiliki sikap dan perilaku untuk patuh yang berbeda.

#### **1.5.4.3 Tipe Kepatuhan terhadap Peraturan**

Kepatuhan terhadap peraturan adalah saat individu patuh terhadap peraturan yang berlangsung disuatu tempat. Menurut Graham (dalam Rifa'i 2011: 65) kepatuhan memiliki beberapa tipe kepatuhan yakni:

1) *Otoritarian*

Sikap kepatuhan tanpa ada yang mendorong maupun kepatuhan yang mengikuti orang lain.

## 2) *Conformist*

Tipe konformis memiliki tiga motif ialah:

- a. *Conformist directed* yaitu individu yang menyesuaikan diri dengan masyarakat maupun kaidah yang ada;
- b. *Conformist hedonist* yaitu kepatuhan yang mengarah kepada kesenangan pribadi;
- c. *Conformist integral* yaitu kepatuhan yang mengadaptasikan keinginan pribadi dengan kepentingan khalayak umum.

## 3) *Compulsive Deviant*

Tidak konstan menjadi ciri kepatuhan ini.

## 4) *Hedonik Psikopatik*

Kepatuhan yang melihat pada hasil tetapi tidak melihat kebutuhan individu lain.

## 5) *Supramoralist*

Kepatuhan sebab percaya kepada nilai etik.

Bersumber pada penjelasan di atas, bisa disimpulkan jika tipe kepatuhan ini penting karena kepatuhan setiap pelaksana kebijakan berbeda-beda.

### **1.5.4.4 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kepatuhan terhadap Peraturan**

Kepatuhan terhadap peraturan mungkin tumbuh karena faktor-faktor yang memberi pengaruh terhadap tumbuhnya sikap kepatuhan. Berbagai faktor yang mempengaruhi kepatuhan menurut Bierstedt (dalam Soekanto 1992: 40) adalah:

1. *Indoctrination* (Indoktrinasi)

Individu sudah di didik oleh keluarga dari kecil untuk menaati ajaran yang berlangsung di publik. Dengan sistem sosialisasi manusia diberikan paham agar menekuni, memahami serta mengikuti pedoman yang sudah ada.

2. *Habituation* (Kebiasaan)

Proses sosialisasi yang terjadi semenjak awal dan sudah memiliki rentang waktu yang panjang dapat membentuk suatu kelaziman agar mematuhi hukum yang berjalan.

3. *Utility* (Kegunaan)

Manusia umumnya memiliki hidup yang teratur, namun patokan seseorang berbeda-beda. Sebab itu, dibutuhkan satu kriteria mengenai kelayakan dan kesesuaian atau dinamakan hukum. Jika ingin orang untuk taat terhadap hukum salah satu faktor yang berpengaruh adalah fungsi dari hukum tersebut.

4. *Group Identification* (Identifikasi Kelompok)

Kepatuhan juga dapat menjadi alat untuk melaksanakan pemahaman bersama kelompok karena menaati hukum tersebut bersama-sama.

Milgram (dalam Milgram 1974: 35) juga mengungkapkan ada empat faktor yang dapat menjadi pengaruh kepatuhan atas individu yakni:

1. *Family*

Sejak kecil sekitar keluarga sudah membangun sikap seseorang.

## *2. Institutional Setting*

Semakin besarnya individu akan ada peraturan yang berlaku di lingkungan individu.

## *3. Rewards*

Perilaku individu yang positif akan diberikan sebuah penghargaan

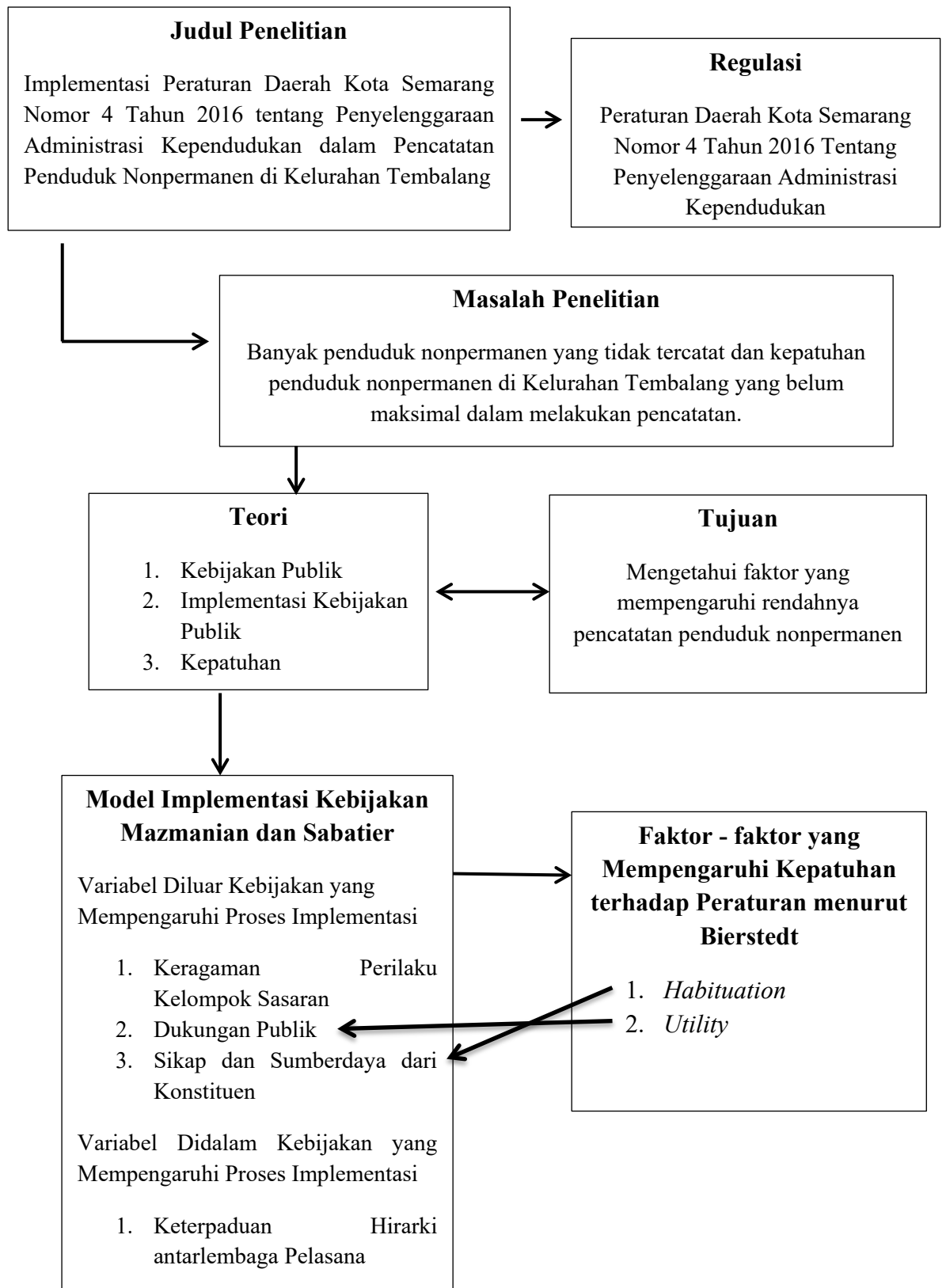
## *4. Immediate Antecedent Condition*

Kesan yang terbangun oleh individu yang berasal dari peristiwa yang pernah terjadi berkaitan dengan sikap patuh.

Faktor-faktor diatas merupakan penjelasan mengidentifikasi beberapa faktor yang menjadi bisa patuh atau tidak patuhnya seseorang terhadap sebuah kebijakan. Penulis dalam penelitian ini akan menggunakan teori dari Bierstedt dengan beberapa faktor yang akan digunakan oleh penulis.



## 1.6 Kerangka Pikir



## 1.7 Operasionalisasi Konsep

Penelitian ini mencoba untuk mendeskripsikan implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dalam pencatatan penduduk nonpermanen di Kelurahan Tembalang. Peneliti mencoba mengkaji bagaimana keberjalanan pencatatan penduduk nonpermanen yang sudah seharusnya dilakukan oleh birokrasi dan komunikasi dengan para mitra sehingga mempengaruhi faktor kepatuhan. Birokrasi yang dimaksud peneliti di sini adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang dan Kelurahan Tembalang. Peneliti juga mengkaji berdasarkan hasil *preliminary research* bahwa masih minimnya penduduk nonpermanen yang tercatat di Kelurahan Tembalang.

Keberhasilan atau ketidakberhasilan implementasi kebijakan pencatatan penduduk nonpermanen ini juga terpengaruh dari faktor-faktor. Peneliti akan menggunakan model implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier dan faktor-faktor yang mempengaruhi kepatuhan terhadap peraturan menurut Bierstedt, penjelasannya yaitu:

### 1. Keragaman Perilaku Kelompok Sasaran

Keragaman perilaku kelompok sasaran memiliki peran penting karena dengan semakin banyak sikap yang harus ditata, maka akan makin sukar umenjalankan peraturan dengan jelas dan tegas. Beragamnya perilaku ini berujung pada semakin banyak tindakan yang harus dikontrol oleh para implementor sehingga akan semakin sulit untuk mencapai tujuan.

Terutama penduduk nonpermanen ini datang dari berbagai daerah dimana akan menyebabkan keragaman perilaku kelompok sasaran. Hal ini yang menyebabkan sulitnya peraturan terimplementasi dengan baik.

## 2. Dukungan Publik

Peran publik atau masyarakat memegang peran penting dalam hal ini. Karena posisi objek kebijakan adalah penduduk non permanen dimana mereka merupakan masyarakat dan masyarakatlah yang wajib mendukung kebijakan ini dengan membantu mencatatkan dirinya kepada pihak birokrasi. Dukungan masyarakat ini memiliki kaitan dengan faktor kepatuhan terhadap peraturan yaitu *utility* dimana pada dasarnya manusia memiliki hidup yang teratur dan masyarakat akan mematuhi peraturan tersebut jika terdapat alasan yang jelas mengenai dampak yang akan didapatkan jika mereka mengimplementasikan dan menjalankan kebijakan tersebut. Jika alasan mengapa kebijakan itu penting dan jelas maka akan mendapat dukungan dari masyarakat.

## 3. Sikap dan Sumberdaya dari Konstituen

Sikap kondusif dari warga dapat berpengaruh dengan kearifan lokal yang dipunyai masyarakat bisa menentukan ketidakberhasilan atau keberhasilan suatu kebijakan. Sikap dan sumberdaya dari masyarakat ini berkaitan dengan faktor kepatuhan terhadap peraturan yaitu *habituation* dimana proses ini akan berpengaruh terutama jika ditanamkan sejak kecil atau sudah disosialisasikan sejak lama. Jika masyarakat dari awal sudah

paham akan pentingnya kebijakan ini maka sikap dan sumber akan lebih mendukung untuk pengimplementasian kebijakan tersebut.

#### 4. Keterpaduan Hirarki antarlembaga Pelaksana

Koordinasi yang baik antarlembaga pelaksana akan mempermudah untuk mensosialisasikan dan mengimplementasikan peraturan tersebut dilapangan. Terutama jika koordinasi tersebut dilakukan dari lembaga yang tinggi hingga kebawahnya walaupun tidak secara struktural tetapi memiliki koordinasi yang baik maka pencatatan penduduk nonpermanen akan semakin mudah dilakukan dan penduduk nonpermanen akan banyak yang mencatatkan diri.

## **1.8 Metode Penelitian**

Memperoleh data untuk suatu alasan dan manfaat tertentu dengan cara yang rasional adalah sebuah metode penelitian (Sugiyono, 2015).

### **1.8.1 Desain Penelitian**

David Williams (dalam Moleong, 2007:5) mendefinisikan penelitian kualitatif yaitu penghimpunan informasi pada hal yang wajar, memanfaatkan metode yang dipilih, dan dikerjakan peneliti yang memiliki ketertarikan.

Penulis dalam penelitian ini menggunakan desain penelitian berupa metode penelitian kualitatif menggunakan jenis deskriptif dimana penulis mengamati lalu melakukan wawancara secara langsung dengan informan terpilih

yang berkaitan dengan permasalahan pencatatan penduduk nonpermanen di Kelurahan Tembalang.

### **1.8.2 Situs Penelitian**

Penetapan wilayah maupun tempat untuk penelitian dilaksanakan adalah definisi dari situs penelitian. Penelitian kali ini akan mengambil tempat di Kelurahan Tembalang.

### **1.8.3 Subjek Penelitian**

Moleong (2007) menjelaskan informan sebagai subjek penelitian, yang memiliki arti individu di lapangan yang dipilih diminta untuk dapat membagikan informasi mengenai kondisi maupun situasi di lapangan. Subjek penelitian ialah individu atau kelompok yang diharapkan dapat memberitahu mengenai persoalan yang diteliti. Pada penelitian ini, informan yang dibutuhkan adalah para aktor dan stakeholders dari kebijakan antara lain:

- a. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang
- b. Pihak Kelurahan Tembalang
- c. Pihak RT/RW Kelurahan Tembalang
- d. Pemilik Kos di Kelurahan Tembalang
- e. Penduduk Non Permanen di Kelurahan Tembalang

### **1.8.4 Jenis Data**

Jenis data yang dipakai untuk penelitian ini merupakan data yang berbentuk uraian kata atau kalimat, foto bukan bersifat numerik atau bukan angka-angka.

### 1.8.5 Sumber Data

Sumber data utama pada penelitian kualitatif didefinisikan Lofland (dalam Moleong, 2007:157) yaitu aktivitas dan kata-kata, selain itu berupa informasi tambahan semacam dokumentasi, sumber data tertulis, dokumen rekaman suara, data statistic dan foto. Penulis akan menggunakan sumber data untuk membantu penelitian ini antara lain:

- i. Data Primer ialah informasi didapatkan langsung dari obyek penelitian atau sumber terkait. Sumber data primer dalam penelitian ini adalah hasil wawancara secara mendalam kepada informan dan observasi ke objek penelitian secara langsung. Data tersebut berupa pertanyaan-pertanyaan yang ditanyakan langsung ke informan. Informan penting dalam penelitian ini adalah:
  - a. Penduduk Nonpermanen di Kelurahan Tembalang;
  - b. Kasie Pemerintahan dan Pembangunan Kelurahan Tembalang;
  - c. Kepala Bidang Pelayanan Pendaftaran Penduduk Dispendukcapil Kota Semarang;
- ii. Data Sekunder ialah data yang sudah ada dan disajikan untuk mendukung pembahasan. Data ini didapatkan dari pihak lain bukan langsung dari objek penelitian. Data sekunder berbentuk peraturan administrasi kependudukan yang berkaitan dengan penduduk nonpermanen, laporan yang memiliki data penduduk nonpermanen, studi kepustakaan tentang penduduk nonpermanen, dokumentasi, buku, jurnal tentang kebijakan penduduk nonpermanen dan sumber lain yang relevan.

### **1.8.6 Teknik Pengumpulan Data**

Hal yang paling membantu pada penelitian adalah teknik pengumpulan data (dalam Sugiyono, 2014: 224). Mendapatkan data menjadi tujuan utama dari penelitian. Berbagai cara, sumber dan teknik dapat membantu pengumpulan data. Penulis dalam penelitian ini melaksanakan pengumpulan data menggunakan dua teknik, antara lain :

#### **1. Wawancara**

Esterberg (2002 dalam Sugiyono 2014: 230) mengartikan wawancara ialah tanya jawab yang dilaksanakan oleh dua orang yang bertujuan bertukar informasi dan ide, untuk menemukan makna dalam topik tertentu. Wawancara digunakan untuk menghindari kejadian kurangnya informasi.

Wawancara yang penulis pilih adalah wawancara semi-struktur. Wawancara ini dipilih supaya menemukan permasalahan secara lebih terbuka dan lebih mendalam. Sebelum wawancara, penulis akan menjelaskan atau memberikan tentang latar belakang secara singkat mengenai topik penelitian.

#### **2. Dokumentasi**

Dokumentasi ialah rekam jejak peristiwa yang telah lewat. Dokumen dapat memiliki bentuk tulisan seperti sejarah, peraturan, kebijakan, catatan harian dan gambar. Dokumentasi akan digunakan untuk dianalisis dimulai dari data Badan Pusat Statistik Kecamatan Tembalang, data jumlah kos-kosan di Tembalang, data penduduk nonpermanen.

### **1.8.7 Analisis Data**

Boglan dan Biklen (1982 dalam Moelong 2007: 248) mendefinisikan analisis data kualitatif yaitu usaha yang dilaksanakan dengan bekerja menggunakan data,

mengelola data, memilih data yang bisa dikelola, mensistesisikannya, mendapatkan hal yang penting dan harus dipelajari, serta mengambil keputusan untuk informasi apa yang dapat dibuka. Beberapa tahapan pada analisis data yaitu:

1. Pengumpulan data adalah hal yang dijalankan oleh penulis dalam upaya mencari data yang dibutuhkan yang disesuaikan dengan hasil observasi, wawancara, dan dokumentasi.
2. Reduksi data ialah mengumpulkan, menentukan hal yang pokok, mengutamakan kepada hal yang penting, memilih pola dan tema sehingga data yang sudah direduksi dapat menjelaskan uraian yang lebih detail.
3. Penyajian data dijelaskan melalui bentuk penjelasan singkat seperti tabel, diagram, grafik atau lainnya untuk mempermudah saat memahami masalah yang ada dan merancang kerjaan berikutnya.
4. Penarikan kesimpulan dan verifikasi adalah penarikan kesimpulan data awal yang memiliki sifat temporer dan dapat berganti apabila tidak didapati data yang kuat untuk mendukung tahap pengumpulan data berikutnya. Jika kesimpulan yang diungkapkan di permulaan didukung dengan fakta yang benar dan konstan, dengan demikian kesimpulan yang diungkapkan ialah kesimpulan yang dapat dipercaya.

### **1.8.8 Kualitas Data**

Uji keabsahan data pada penelitian, dengan uji validitas dan reliabilitas (Sugiyono 2018:267). Uji keabsahan yang digunakan penulis dalam penelitian ini yaitu uji validitas karena penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Validitas memiliki arti akurasi dalam kualifikasi antara fakta yang berlangsung di objek penelitian dengan informasi yang dapat diberitahukan dari peneliti.



William Wiersma mendefinisikan (1986 dalam Sugiyono 2018:273) triangulasi pada pengujian kredibilitas yang dimaksudkan seperti pemeriksaan informasi dari berbagai waktu, sumber dan cara. Sehingga akan terdapat 3 cara yaitu triangulasi waktu, sumber dan teknik pengumpulan data. Triangulasi sumber dipilih untuk dipakai pada penelitian ini, untuk menguji kredibilitas data dilaksanakan melalui memeriksa data yang sudah didapatkan dari beberapa sumber.