
**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDATAAN PENDUDUK NONPERMANEN
SEBAGAI UPAYA TERTIB ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DI KOTA
SURAKARTA****Oleh****Nadia Ayu Dewantari¹⁾, Itok Dwi Kurniawan²⁾**¹⁾Jurusan Demografi dan Pencatatan Sipil, Universitas Sebelas Maret²⁾Fakultas Hukum, Universitas Sebelas MaretEmail: nadiadewantari1@gmail.com, itokdwikurniawan@staff.uns.ac.id**Abstrak**

Pertumbuhan penduduk di Kota Surakarta setiap tahunnya terus mengalami peningkatan, begitu pula dengan meningkatnya jumlah penduduk pendatang seiring dengan tumbuhnya pembangunan yang ada. Terkait dengan hal tersebut, pemerintah telah membuat suatu kebijakan tentang bagaimana menetralkan keberadaan penduduk pendatang dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pendataan Penduduk Nonpermanen. Kota Surakarta melalui Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil telah melaksanakan pendataan penduduk nonpermanen. Pelaksanaan pendataan penduduk nonpermanen ini penting karena untuk mewujudkan tertib administrasi kependudukan. Penelitian ini mendeskripsikan dan mengkaji permasalahan mengenai implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta. Metode yang penulis gunakan yaitu metode penelitian empiris, dengan pendekatan penelitian menggunakan metode penelitian kombinasi (*Mixed Method*), yakni campuran metode kualitatif dan metode kuantitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta dilihat dari dimensi organisasi, interpretasi, dan aplikasi, dapat dikatakan belum sepenuhnya berjalan dengan baik. Selain itu, dilihat dari faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta, diantaranya yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi dapat disimpulkan hasilnya belum sepenuhnya baik.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Pendataan Penduduk Nonpermanen, Tertib Administrasi Kependudukan, Kota Surakarta

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang jumlah penduduknya sangat banyak. Dengan jumlah penduduk yang banyak ini, tentu Indonesia memerlukan administrasi kependudukan yang terorganisir dari pusat hingga ke daerah. Administrasi kependudukan menjadi semakin penting dan sangat diperlukan karena berkaitan dengan setiap aktivitas kehidupan sosial di Indonesia. Salah satu contohnya yakni apabila kita akan tinggal dan berdomisili pada suatu wilayah, maka kita harus mempunyai tanda bukti bahwa kita berdomisili di wilayah tersebut yang dapat dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk

Elektronik (KTP-el) (Zakiyudin Fikri dan Yusnita, 2020: 217).

Sebagai negara kepulauan, persebaran penduduk yang ada di Indonesia tidak merata dan pertumbuhan penduduk yang terus meningkat setiap tahunnya serta rendahnya kualitas penduduk juga menjadi suatu permasalahan yang berkaitan dengan kependudukan di Indonesia. Pertumbuhan penduduk yang terus meningkat setiap tahunnya pun dapat menimbulkan suatu masalah yang sukar untuk ditangani dan apabila hal itu tetap terjadi, maka dapat menyebabkan masalah seperti pengangguran, pencurian,

perampokan, dan lain sebagainya yang nantinya dapat menimbulkan masalah-masalah baru. Akibat dari timbulnya berbagai masalah tersebut, alhasil mendesak pemerintah untuk segera mengambil sebuah kebijakan.

Berdasarkan data yang ada di BPS Kota Surakarta, pertumbuhan penduduk di Kota Surakarta setiap tahunnya terus mengalami peningkatan. Jumlah penduduk di Kota Surakarta pada tahun 2017 berjumlah 516.102 jiwa, tahun 2018 berjumlah 517.887 jiwa, dan tahun 2019 berjumlah 519.587 jiwa (Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, 2019. <https://surakartakota.bps.go.id>, diakses pada 8 Februari 2021 pukul 11.46 WIB).

Seiring dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk di Kota Surakarta, pertumbuhan jumlah penduduk pendatang pun juga semakin meningkat seiring dengan tumbuhnya pembangunan yang ada, sehingga hal ini dapat memberikan kesempatan maupun peluang yang sangat besar bagi penduduk di luar Kota Surakarta berdatangan mencari sumber penghasilan untuk memperbaiki ekonominya. Selain itu, Kota Surakarta juga menjadi tempat tujuan studi para lulusan SMA maupun SMK, serta mahasiswa dari seluruh daerah untuk kuliah di Perguruan Tinggi Negeri maupun Perguruan Tinggi Swasta.

Dalam hal potensi wilayah untuk Kota Surakarta, kontribusi sektor sekunder dan tersier lebih mendominasi daripada kontribusi dari sektor primer. Struktur perekonomian Kota Surakarta ditunjang oleh sektor jasa perdagangan atau retail, jasa wisata (hotel, restoran, budaya, dan hiburan), dan jasa pendidikan. Struktur perekonomian ini dapat dilihat dari indikator kontribusi sektoral dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kota Surakarta. Kuatnya sektor tersier pada struktur PDRB tak lepas dari sumber daya Kota Surakarta yang diuntungkan dari segi lokasi yang strategis. (Anonim. https://sippa.ciptakarya.pu.go.id/sippa_online/ws_file/dokumen/rpi2jm/DOCRPIJM_15118297832._BAB_II_Profil_Kota_Surakar

ta_Laporan_Akhir_Final.pdf, diakses pada 8 Februari 2021 pukul 12.52 WIB). Dengan banyaknya potensi wilayah Kota Surakarta menjadi magnet yang menarik para pendatang untuk mencari peluang di Kota Surakarta.

Fenomena seperti ini akan semakin tidak terkendali apabila pemerintah daerah tidak bijak dalam mengambil sikap serta tindakan. Permasalahan kependudukan yang muncul karena disebabkan oleh banyaknya pendatang yang dapat dikategorikan sebagai penduduk musiman, berarti penduduk tersebut tidak selamanya menetap atau menjadi penduduk tetap di Kota Surakarta. Saat penduduk pendatang tidak lagi memiliki ataupun mendapatkan pekerjaan, maka akibat yang dapat terjadi dari banyaknya penduduk pendatang tersebut adalah kejahatan atau permasalahan sosial serta tindakan kriminal seperti kasus pencurian, perampokan, dsb (Zakiyudin Fikri dan Yusnita, 2020: 217-218).

Terkait dengan hal tersebut, pemerintah telah membuat suatu kebijakan tentang bagaimana menetralsir keberadaan penduduk pendatang dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pendataan Penduduk Nonpermanen. Dalam Pasal 1 Ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2015, yang dimaksud dengan penduduk nonpermanen adalah Penduduk WNI yang bertempat tinggal diluar wilayah kabupaten/kota tempat tinggal tetapnya yang berbeda dengan alamat pada KTP-el yang dimilikinya, dan tidak berniat untuk pindah menetap. Penduduk yang berdomisili di Kota Surakarta tetapi tidak memiliki KTP-el Kota Surakarta atau masih ber-KTP-el diluar Kota Surakarta, maka disebut sebagai penduduk nonpermanen.

Kota Surakarta melalui Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil telah melaksanakan pendataan penduduk nonpermanen. Pelaksanaan pendataan penduduk nonpermanen ini penting karena untuk mengetahui mobilitas penduduk

nonpermanen, gambaran kondisi perkembangan penduduk nonpermanen, kejelasan status dari penduduk nonpermanen di lingkungan domisilinya, melaksanakan Permendagri Nomor 14 Tahun 2015, serta mewujudkan tertib administrasi kependudukan.

Melalui penelitian ini penulis ingin menganalisa mengenai implementasi dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta.

LANDASAN TEORI

1. KEBIJAKAN

Kebijakan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah serangkaian konsep serta asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam melakukan suatu pekerjaan untuk mencapai tujuan ataupun sasarnya (KBBI. TT. <https://kbbi.web.id>, diakses pada 3 Februari 2021 pukul 13.18 WIB). William N. Dunn (2000: 51-52) menyatakan bahwa secara etimologis, istilah kebijakan atau *policy* berasal dari bahasa Yunani, Sanskerta, dan Latin. Dalam Bahasa Yunani, kebijakan disebut dengan *polis* yang berarti “negara-kota” dan dalam bahasa Sanskerta disebut dengan *pur* yang berarti “kota”, serta dalam bahasa Latin disebut dengan *politia* yang berarti “negara”. Akhirnya masuk ke dalam bahasa Inggris *policie* yang artinya berkaitan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan. Istilah “kebijakan” ataupun “*policy*” digunakan untuk merujuk perilaku seorang aktor, seperti misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintahan ataupun sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Selanjutnya Riant Nugroho D (dalam Zakiyudin Fikri dan Yusnita, 2020: 219) mengutarakan bahwa kebijakan publik yang bisa langsung diterapkan diantaranya yaitu Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan

Kepala Daerah, serta Keputusan Kepala Dinas.

Menurut pendapat para ahli di atas mengenai penjelasan kebijakan, dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan merupakan aktivitas yang memiliki tujuan yang hendak dicapai, dibuat oleh suatu individu maupun kelompok yang kelak akan diterapkan atau diimplementasikan untuk mengetahui apa saja hal-hal yang akan dihasilkan, apakah itu positif atau negatif, serta apakah tujuan yang hendak dicapai berhasil dilakukan atau tidak. Selain itu, sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Zakiyudin Fikri dan Yusnita (2020: 220), “kebijakan dapat disimpulkan sebagai aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi yang bersifat mengikat anggota yang terkait dengan organisasi tersebut yang dapat mengatur perilaku dengan tujuan menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat”. Kebijakan, yang mana merupakan aturan tertulis dalam penelitian ini yakni Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pendataan Penduduk Nonpermanen.

2. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Implementasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pelaksanaan atau penerapan (KBBI. TT. <https://kbbi.web.id>, diakses pada 3 Februari 2021 pukul 13.18 WIB). Menurut Birklan, Heineman *et al*, Ripley dan Franklin, Wibawa dkk (dalam Haedar Akib, 2010: 1) “implementasi dianggap sebagai wujud utama dan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan”. Pandangan tersebut dikuatkan dengan pernyataan Edwards III (dalam Haedar Akib, 2010: 1) bahwa tanpa adanya implementasi yang efektif, keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilakukan. Implementasi kebijakan adalah kegiatan yang dilakukan setelah dikeluarkannya pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan, yang terdiri dari

usaha mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat. Sementara itu Ripley dan Franklin (dalam Winarno, 2014: 148) menyatakan bahwa implementasi merupakan apa yang terjadi setelah ditetapkannya undang-undang yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, ataupun suatu keluaran yang nyata. Implementasi meliputi aktivitas aktor, terutama para birokrat yang dikehendaki untuk membuat suatu program berjalan. Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Solichin Abdul Wahab, 2005: 68) makna implementasi yaitu penerapan keputusan kebijakan dasar, biasanya berbentuk undang-undang, tetapi dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Biasanya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang hendak diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan ataupun sasaran yang hendak dicapai, serta beberapa cara untuk mengorganisasikan atau mengatur proses implementasinya.

Menurut teori Jones (dalam Mulyadi, 2015: 45), implementasi adalah *“those activities directed toward putting a program into effect”* (proses mewujudkan program hingga memperlihatkan hasilnya). Jadi, implementasi adalah kegiatan yang dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan serta cara supaya tujuan dari kebijakan tersebut dapat tercapai. Sedangkan menurut Mulyadi sendiri (2015: 12), implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang sudah ditetapkan dalam suatu keputusan. Pada hakikatnya, implementasi juga merupakan upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah program diterapkan. Dalam tataran praktis, implementasi merupakan proses penerapan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri dari beberapa tahapan yaitu:

- a. Tahapan pengesahan peraturan perundangan;

- b. Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana;
- c. Kesiadaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan;
- d. Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki maupun tidak;
- e. Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana;
- f. Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan.

Sedangkan untuk proses persiapan implementasi setidaknya menyangkut beberapa hal penting, yakni:

- a. Penyiapan sumber daya, unit, dan metode;
- b. Penerjemahan kebijakan menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima dan dijalankan;
- c. Penyediaan layanan, pembayaran, dan hal lain secara rutin.

Jadi, menurut penulis implementasi kebijakan adalah tahap yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan atau terbentuk. Implementasi dilakukan untuk mengetahui apa saja hal-hal positif maupun negatif akibat dari kebijakan tersebut, serta dapat mengetahui apakah kebijakan tersebut berhasil dilakukan atau tidak.

Charles O. Jones (dalam Joko Widodo, 2007: 89) mengutarakan teori implementasi kebijakan terdiri dari tiga kegiatan utama yang sangat penting dalam implementasi kebijakan, yakni *organization*, *interpretation*, dan *application*.

3. PENDATAAN

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pendataan Penduduk Nonpermanen, yang disebut pendataan adalah pencatatan dan pengelolaan data penduduk nonpermanen. Pelaksanaan pendataan penduduk nonpermanen dilakukan di Kabupaten/Kota dan dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota.

Menurut Pasal 4 Ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pendataan Penduduk Nonpermanen, pendataan penduduk nonpermanen dilaksanakan melalui pencatatan dan pengelolaan data.

Menurut Uli Ekayuni Simbolon dan Hananto Widodo (2017: 4-5) tujuan dilakukannya pendataan adalah karena dengan semakin meningkatnya mobilitas atau perpindahan penduduk nonpermanen, maka dibutuhkan gambaran kondisi serta perkembangan penduduk nonpermanen suatu daerah baik di wilayah provinsi maupun kabupaten/kota. Selain itu, pendataan diperlukan sebagai salah satu sarana pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah agar dapat mengetahui apakah pelaksanaan tersebut sudah dilaksanakan sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan atau belum. Pengawasan tersebut bertujuan sebagai tindakan pencegahan untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan, seperti kriminalitas ataupun tindak pidana yang dilakukan oleh penduduk nonpermanen. Karena besarnya tuntutan hidup, penduduk nonpermanen yang tidak memiliki pekerjaan bisa saja melakukan tindakan kriminal, seperti pencopetan, perampokan, atau tindakan kriminal lainnya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, sehingga menyebabkan ketidakamanan dan dapat mengganggu kedamaian serta kenyamanan di daerah tempat tinggal sementara penduduk nonpermanen tersebut. Keseriusan pemerintah dalam menegakkan peraturan yang telah dibuat salah satunya dengan adanya pengawasan tersebut. Hal yang dilakukan agar pengawasan tersebut dapat dilakukan, salah satunya adalah dengan pengarahan ataupun sosialisasi yang diberikan oleh dinas terkait, sehingga penduduk atau sasaran yang dituju dapat mengerti dan memahami terkait peraturan yang dibuat oleh pemerintah dan penduduk

pun juga dapat menjadi salah satu alat untuk mengawasi satu penduduk dengan penduduk lainnya, serta dapat mengetahui pelanggaran-pelanggaran yang telah dibuat oleh penduduk tersebut terhadap peraturan yang telah dibuat. Selain itu, pendataan dari Dispendukcapil mempunyai tujuan untuk mewujudkan tertib Administrasi Kependudukan.

4. PENDUDUK NONPERMANEN

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pendataan Penduduk Nonpermanen, yang disebut Penduduk Nonpermanen adalah Penduduk WNI yang bertempat tinggal di luar wilayah kabupaten/kota tempat tinggal tetapnya yang berbeda dengan alamat pada KTP-el yang dimilikinya, dan tidak berniat untuk pindah menetap.

Menurut Ida Bagoes Mantra (2000: 174), gerak penduduk nonpermanen dibagi menjadi dua, yaitu uang alik dan menginap atau mondok di daerah tujuan. Ulang alik adalah gerak penduduk dari daerah asal menuju daerah tujuan dalam batas waktu tertentu dan kembali ke daerah asalnya pada hari itu juga. Sedangkan mobilitas penduduk menginap atau mondok merupakan gerak penduduk yang meninggalkan daerah asal lebih dari satu hari, namun kurang dari enam bulan.

5. TERTIB ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN

Dengan banyaknya jumlah penduduk, Negara Indonesia tentu memerlukan administrasi kependudukan yang terorganisir dari pusat hingga ke daerah (Zakiyudin Fikri dan Yusnita, 2020: 217). Administrasi kependudukan diantaranya meliputi pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, dan pengelolaan data informasi kependudukan. Banyaknya aktivitas penduduk yang berkaitan dengan administrasi kependudukan menyebabkan

administrasi kependudukan menjadi sangatlah penting.

Terkait dengan hal tersebut, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan kependudukan melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Dalam kebijakan ini, yang dimaksud dengan Administrasi Kependudukan terdapat dalam Pasal 1 Ayat (1) yakni rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Administrasi kependudukan ditujukan untuk mendata dan menata data setiap penduduk yang kemudian nantinya akan diterbitkan dokumen kependudukan oleh Dispendukcapil untuk memberi perlindungan serta kepastian hukum bagi penduduk, hal ini termasuk juga untuk penduduk nonpermanen. Maka dari itu, setiap penduduk wajib melaporkan semua peristiwa kependudukan maupun peristiwa penting yang dialaminya kepada instansi pelaksana yang terkait yakni dalam hal ini Dispendukcapil.

Penyelenggara administrasi (administrator) sangat mengharapkan tertib administrasi, karena pekerjaan yang menyangkut administrasi diantaranya memerlukan ketepatan waktu, kejelasan kerja, keterbukaan, serta kesederhanaan supaya yang dilayani menjadi puas (Isnaeni, 2017: 68).

Jadi, yang dimaksud tertib administrasi adalah pelaksanaan administrasi yang tertata secara sistematis (tidak tumpang tindih) sehingga data yang terekam benar-benar valid dan dapat dipertanggungjawabkan guna mencapai

tujuan yang telah ditetapkan secara efisien dan efektif. Penyelenggaraannya diwujudkan melalui fungsi-fungsi manajemen, yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan (Adam Afaj. 2009. *Tertib Administrasi*. <http://adam-afaj-fenomenon.blogspot.com>, diakses pada 5 Februari 2021 pukul 13.40 WIB).

6. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Dalam kegiatan implementasi terdapat berbagai faktor yang akan mempengaruhi pelaksanaan suatu kebijakan. Secara umum, faktor-faktor tersebut sudah banyak dikemukakan oleh para ahli kebijakan, salah satunya yaitu model implementasi yang dikemukakan oleh Goerge C. Edward III dalam Riant Nugroho (2017: 744). Dalam pendekatan teori ini terdapat empat faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, diantaranya yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

a. Komunikasi

Komunikasi kebijakan yaitu proses penyampaian atau penyaluran informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan. Jika para pembuat keputusan sudah mengerti dan memahami apa yang hendak mereka kerjakan, maka implementasi dapat berjalan efektif. Apabila komunikasi berjalan dengan baik, maka pengetahuan akan apa yang hendak mereka kerjakan dapat berlangsung. Maka dari itu, setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus dikomunikasikan dengan tepat, akurat, serta konsisten pada bagian personalia yang tepat.

Komunikasi dalam implementasi kebijakan terdiri dari beberapa indikator penting, diantaranya yaitu transmisi

informasi, kejelasan informasi, dan konsistensi informasi.

b. Sumber daya

Sumber daya terdiri dari empat indikator yaitu staf, informasi, wewenang, serta fasilitas. Berikut adalah penjelasan untuk masing-masing indikator:

1) Staf

Jumlah staf dan implementor yang memadai, serta kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan di bidangnya sangat diperlukan dalam implementasi (pelaksanaan) kebijakan.

2) Informasi

Informasi memiliki dua bentuk dalam implementasi kebijakan. Pertama, yaitu informasi yang berkaitan dengan cara melaksanakan kebijakan, yakni implementor harus mengetahui dan memahami tugas yang mereka lakukan atau apa yang harus mereka lakukan saat diberi perintah. Kedua, informasi perihal data kepatuhan dari para implementor mengenai peraturan serta regulasi pemerintah yang sudah ditetapkan, yakni implementor harus tahu apakah orang yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut patuh atau tidak terhadap hukum.

3) Wewenang

Pada umumnya, agar perintah dapat diimplementasikan maka kewenangan harus bersifat resmi (formal). Menurut Afandi dan Warjio (dalam Abdullah Ramdhani dan Muhammad Ali Ramdhani, 2017: 5) "kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik".

4) Fasilitas

Fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) sangat diperlukan sehingga dapat menunjang dan mendukung proses implementasi kebijakan.

c. Disposisi

Disposisi merupakan kelakuan maupun karakter yang dimiliki oleh para pelaksana kebijakan, diantaranya seperti kejujuran, tanggung jawab, disiplin, kecerdasan, serta sifat demokratis. Menurut Edward III dalam Riant Nugroho (2017: 747) disposisi berkaitan dengan kesediaan maupun kesanggupan serta komitmen untuk melaksanakan suatu kebijakan. Dalam pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana (implementor) kebijakan haruslah orang-orang yang mempunyai sumbangsih atau dedikasi yang tepat terhadap kebijakan yang sudah ditetapkan. Apabila para pelaksana tidak melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan, maka dapat menimbulkan hambatan terhadap implementasi kebijakan tersebut, sehingga implementasi tidak berjalan secara efektif dan efisien. Jadi, dukungan ataupun hambatan terhadap pelaksanaan kebijakan tergantung dari sikap para pelaksana kebijakan.

d. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi merupakan kesesuaian karakteristik dan norma-norma pada badan eksekutif (badan pelaksana) yang memiliki hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka punya dalam melaksanakan kebijakan, serta kesesuaian pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan eksekutif yang memiliki hubungan baik potensial maupun nyata (Zakiyudin Fikri dan Yusnita, 2020: 233). Aspek struktur birokrasi ini terdiri dari dua hal

yakni mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri.

Untuk mencapai keberhasilan pencapaian tujuan implementasi kebijakan terdapat banyak faktor yang mempengaruhi, baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi serta keterkaitan dari masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain. Supaya dapat mengkaji dan menganalisis dengan baik implementasi kebijakan maka perlu diketahui faktor-faktor penentunya. Untuk menggambarkan secara jelas faktor-faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan serta guna penyederhanaan pemahaman, maka peneliti menggunakan model implementasi kebijakan yakni model yang dikemukakan oleh Goerge C. Edward III. Faktor-faktor yang dikemukakan Goerge C. Edward III diantaranya yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

METODE PENELITIAN

Metode yang penulis gunakan yaitu metode penelitian empiris.

1. Sifat Penelitian

Pendekatan penelitian menggunakan metode penelitian kombinasi (*Mixed Method*), yakni campuran metode kualitatif dan metode kuantitatif. Kemudian model yang digunakan yaitu *sequential exploratory*.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dalam rangka penelitian ini yaitu dilaksanakan di Kota Surakarta, tepatnya di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta yang beralamat di Kompleks Balaikota Surakarta, Jl. Jenderal Sudirman No. 2 Kp. Baru, Kec. Pasar Kliwon, Kota Surakarta, Jawa Tengah 57111.

Selanjutnya untuk mengetahui lebih lanjut terkait pelaksanaan atau implementasi pendataan penduduk

nonpermanen, maka penelitian dilaksanakan di Kecamatan Laweyan, yaitu di Kelurahan Pajang, Kecamatan Laweyan; RT 02 RW 08 Kelurahan Pajang, Kecamatan Laweyan; dan RT 02 RW 04 Kelurahan Panularan, Kecamatan Laweyan.

3. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu menggunakan 2 sumber data, antara lain:

a. Data Primer

Menurut Sugiyono (2017: 219), sumber data primer adalah “sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data”. Sumber data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari lapangan yang menjadi objek penelitian, yakni dapat diperoleh melalui observasi langsung serta wawancara dengan informan (narasumber) ataupun kuesioner dari responden.

b. Data Sekunder

Menurut Sugiyono (2017: 219), sumber data sekunder adalah “sumber yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data”. Data sekunder digunakan untuk mendukung data primer.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara, observasi, dokumentasi, dan kuesioner (angket).

5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan untuk mengkaji permasalahan dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik analisis data kualitatif dan kuantitatif. Teknik analisis data kualitatif merupakan suatu tata cara dalam penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik analisis dengan model analisis interaktif. Miles & Huberman (dalam Sugiyono, 2017: 484) menyebutkan bahwa

teknik analisis data dalam penelitian kualitatif meliputi pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan. Sementara itu, pada teknik analisis data kuantitatif peneliti menggunakan statistik deskriptif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDATAAN PENDUDUK NONPERMANEN SEBAGAI UPAYA TERTIB ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DI KOTA SURAKARTA

Pendataan penduduk nonpermanen dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pendataan Penduduk Nonpermanen. Berdasarkan Pasal 1 Ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pendataan Penduduk Nonpermanen, yang disebut Penduduk Nonpermanen adalah Penduduk WNI yang bertempat tinggal di luar wilayah kabupaten/kota tempat tinggal tetapnya yang berbeda dengan alamat pada KTP-el yang dimilikinya, dan tidak berniat untuk pindah menetap.

Penduduk suatu daerah sangat penting fungsinya bagi pemerintah daerah. Mengingat sifatnya yang sangat penting, kondisi penduduk menjadi salah satu tolak ukur pemerintah daerah dalam membuat suatu kebijakan. Dengan data kependudukan yang benar, tepat, akurat, serta dapat dipertanggungjawabkan, dapat memperbesar tingkat keberhasilan suatu kebijakan. Apabila suatu kebijakan tidak atau kurang diimplementasikan dengan baik, maka kebijakan tersebut dapat mengalami kegagalan dan hasil yang hendak dicapai jadi tidak maksimal.

Charles O. Jones (dalam Joko Widodo, 2007: 89) mengutarakan teori implementasi kebijakan terdiri dari tiga kegiatan utama yang sangat penting dalam implementasi kebijakan, yakni *organization*, *interpretation*, dan *application*. Penulis melakukan penelitian tentang implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen sebagai upaya tertib administrasi kependudukan di Kota Surakarta dengan menggunakan teori Charles O. Jones. Hasil penelitian ini didapatkan dari wawancara, observasi, dokumentasi, dan kuesioner dengan berbagai pihak yang terkait dengan pelaksanaan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta. Hasil penelitian tersebut yakni sebagai berikut:

a. Organisasi

Setiap organisasi harus mempunyai struktur organisasi, sumber daya manusia yang bermutu dan berkualitas sebagai pelaksana, serta fasilitas kerja. Penjelasan dari dimensi organisasi tersebut yakni suatu organisasi yang ditunjuk dan dapat melakukan semua perintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, supaya tujuan dari kebijakan tersebut bisa tercapai sesuai dengan target yang sudah ditentukan. Penjelasan dari dimensi organisasi terdiri dari beberapa indikator yaitu penataan kembali sumber daya, unit-unit, serta metode-metode untuk melaksanakan kebijakan.

Pada dimensi organisasi, hubungan kerja antar pelaksana kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta belum cukup baik. Hal ini karena berdasarkan kegiatan observasi yang sudah peneliti lakukan di lapangan, untuk penyampaian informasi dalam implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota

Surakarta antar implementor dalam hal ini aparat pelaksana kebijakan yaitu Dispendukcapil Kota Surakarta dengan perangkat yang ada di bawahnya seperti kelurahan dan RT/RW, masih kurang komunikasinya dan belum dilakukan secara maksimal.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Kepala Seksi Pendataan Penduduk Dispendukcapil Kota Surakarta, koordinasi dapat dilakukan melalui grup *WhatsApp*. Apabila ada informasi terbaru tentang pendataan penduduk nonpermanen, maka informasi tersebut disampaikan melalui grup *WhatsApp* tersebut.

Perihal dimensi organisasi dalam hal kuantitas sumber daya manusia untuk pelaksanaan kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Dispendukcapil Kota Surakarta jumlahnya tidak banyak. Untuk pegawai yang bertugas di Dispendukcapil bagian *entry* data hanya ada satu orang, mengingat masih sedikit penduduk pendatang yang melapor sebagai penduduk nonpermanen di Kota Surakarta.

Sedangkan dari segi kualitas sumber daya manusia terkait kompetensi dalam melaksanakan kebijakan dari pemberian wewenang dan tanggung jawab sudah cukup baik, ditinjau dari kegiatan pendataan penduduk nonpermanen yang sampai saat ini sudah terlaksana tetapi belum berjalan secara maksimal.

Untuk fasilitas yang diperlukan dalam menunjang implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta sudah tersedia. Selain itu, untuk sarana dan prasarana instansi terkait (Dispendukcapil Kota Surakarta) sudah memadai dalam penyelenggaraan pendataan penduduk nonpermanen,

seperti komputer, loket, ruang tunggu, dll.

b. Interpretasi

Penjelasan dari dimensi interpretasi yaitu bagaimana memaparkan tentang tujuan, sasaran, tata cara, serta kesesuaian rencana dengan tindakan dalam melaksanakan pekerjaan atau program kerja berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga target yang telah ditentukan dapat tercapai (Zakiyudin Fikri dan Yusnita, 2020: 225).

Berdasarkan hasil penelitian pada dimensi interpretasi, peneliti menemukan bahwa dalam memahami tujuan dan sasaran kebijakan, pemahaman para pelaksana kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta belum semua mengetahui dan memahami terkait dengan hal tersebut.

Dari hasil penelitian di lapangan, dapat diketahui bahwa dalam implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta telah diatur prosedur-prosedur dasar kerja atau Standar Operasional Prosedur (SOP) tetapi untuk yang manual. Apabila yang terbaru, karena pelayanan dilakukan secara online jadi SOP-nya belum dibuat.

Selain itu, dalam menjalankan tugas dan fungsinya, para pelaksana kebijakan belum konsisten. Hal tersebut menyebabkan data rekapitulasi pelaporan penduduk nonpermanen dari tahun 2018 sampai 18 Mei 2021 semakin menurun. Penurunan yang sangat drastis terjadi pada tahun 2019, yang mana pada tahun sebelumnya, yakni tahun 2018 terdapat 577 data, sedangkan pada tahun 2019 hanya terdapat 24 data. Penurunan yang sangat

drastis tersebut dikarenakan aparaturnya pelaksana kebijakan yaitu Dispendukcapil Kota Surakarta tidak maksimal dalam melakukan sosialisasi, baik kepada perangkat yang ada di bawahnya seperti kelurahan dan RT/RW maupun kepada sasaran kebijakan yaitu masyarakat.

c. Aplikasi

Dimensi aplikasi merupakan pelaksanaan mengenai isi kebijakan pemerintah yang harus dilaksanakan supaya tujuan dan kehendak dari kebijakan tersebut dapat tercapai, baik itu berupa kegiatan penyediaan pelayanan secara rutin, pembayaran, atau lainnya sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan yang ada berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Zakiyudin Fikri dan Yusnita, 2020: 226).

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan berbagai narasumber terkait dengan dimensi aplikasi ini, dapat disimpulkan bahwa dalam memberikan pelayanan kebijakan terkait pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta, untuk aparaturnya pelaksana yakni pegawai di Dispendukcapil Kota Surakarta sudah cukup baik dalam memberikan pelayanan dan sudah berpedoman pada peraturan yang ada.

Dalam penerapannya, Dispendukcapil Kota Surakarta telah melaksanakan kebijakan pendataan penduduk nonpermanen. Dispendukcapil Kota Surakarta membuat suatu program inovasi yaitu SINTEN (Sistem Informasi Terpadu Penduduk Nonpermanen). SINTEN ini bertujuan untuk memantau perkembangan jumlah penduduk nonpermanen yang ada di Kota Surakarta, serta mengoptimalkan pelayanan dalam pendataan penduduk

nonpermanen di Kota Surakarta. Adanya program ini berdasarkan pada Permendagri Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pendataan Penduduk Nonpermanen dan Surat Edaran Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta Nomor 800/579/IV/2018 tanggal 16 April 2018 Tentang Pelaksanaan Pendataan Penduduk Nonpermanen di Kota Surakarta.

Dalam program tersebut, pelayanan pendataan penduduk nonpermanen dapat dilakukan baik melalui pelayanan *offline* maupun pelayanan *online*. Dalam pelayanan *offline*, pendataan penduduk nonpermanen dapat dilakukan di Kelurahan ataupun langsung ke Dispendukcapil Kota Surakarta. Sedangkan untuk pelayanan *online*, pemohon dapat mendaftarkan dirinya di Aplikasi E-Sinten pada website laman Dispendukcapil Kota Surakarta, yakni <http://dispendukcapil.surakarta.go.id>.

Untuk persyaratan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta diantaranya adalah sebagai berikut:

- 1) Mengisi formulir pendataan penduduk nonpermanen (F.4-01);
- 2) Mengisi formulir data anggota keluarga yang dibawa (F.4-02);
- 3) *Fotocopy* Kartu Keluarga (KK) dan menunjukkan KK asli;
- 4) *Fotocopy* KTP-el dan menunjukkan KTP-el asli;
- 5) Dokumen pendukung lain berupa:
 - a) Surat Pengantar RT/RW;
 - b) Surat keterangan dari instansi pendidikan;
 - c) Surat keterangan dari perusahaan;
 - d) Surat keterangan sedang berobat.

Produk yang didapatkan dari pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta diantaranya yaitu:

- 1) Surat tanda bukti pendataan penduduk nonpermanen;
- 2) Surat nomor bukti pendataan penduduk nonpermanen;
- 3) Surat data anggota keluarga penduduk nonpermanen.

Untuk penduduk pendatang yang tinggal di Kota Surakarta dengan membawa anggota keluarganya, maka apabila mereka melakukan pendataan penduduk nonpermanen di Dispendukcapil Kota Surakarta akan mendapatkan 3 dokumen, yang terdiri dari surat tanda bukti pendataan penduduk nonpermanen, surat nomor bukti pendataan penduduk nonpermanen, dan surat data anggota keluarga penduduk nonpermanen. Namun, apabila penduduk pendatang tersebut hanya datang sendiri tanpa membawa anggota keluarganya, maka penduduk pendatang tersebut apabila melakukan pendataan penduduk nonpermanen di Dispendukcapil Kota Surakarta akan mendapatkan 2 dokumen, yakni surat tanda bukti pendataan penduduk nonpermanen dan surat nomor bukti pendataan penduduk nonpermanen. Hal tersebut berdasarkan hasil wawancara dengan Mas Nindy selaku petugas *entry* data penduduk nonpermanen di Dispendukcapil Kota Surakarta (Hasil wawancara tanggal 22 April 2021). Untuk pengambilan dokumen tersebut dilakukan di Dispendukcapil Kota Surakarta.

Masa berlaku untuk produk hasil pendataan penduduk nonpermanen adalah 1 tahun. Apabila sudah habis masa berlakunya, maka diharapkan penduduk tersebut melapor lagi apabila masih tinggal sementara di Kota Surakarta. Hal tersebut berdasarkan

hasil wawancara dengan Ibu Ika Merdiana selaku Kepala Seksi Pendataan Penduduk Dispendukcapil Kota Surakarta (Hasil wawancara tanggal 23 Maret 2021).

Data Rekapitulasi Pelaporan Penduduk Nonpermanen Per Kecamatan di Kota Surakarta Tahun 2018 – 18 Mei 2021

Tabel 1. Data rekapitulasi pelaporan penduduk nonpermanen per kecamatan di Kota Surakarta tahun 2018

No	Kecamatan	Jenis Kelamin		Jumlah
		Laki-Laki	Perempuan	
1.	Laweyan	175	157	332
2.	Serengan	17	18	35
3.	Pasar Kliwon	29	36	65
4.	Jebres	70	56	126
5.	Banjarsari	7	12	19
Total		298	279	577

Tabel 2. Data rekapitulasi pelaporan penduduk nonpermanen per kecamatan di Kota Surakarta tahun 2019

No	Kecamatan	Jenis Kelamin		Jumlah
		Laki-Laki	Perempuan	
1.	Laweyan	1	8	9
2.	Serengan	0	0	0
3.	Pasar Kliwon	3	2	5
4.	Jebres	5	4	9
5.	Banjarsari	1	0	1
Total		10	14	24

Tabel 3. Data rekapitulasi pelaporan penduduk nonpermanen per kecamatan di Kota Surakarta tahun 2020

No	Kecamatan	Jenis Kelamin		Jumlah
		Laki-Laki	Perempuan	
1.	Laweyan	7	10	17
2.	Serengan	0	0	0
3.	Pasar Kliwon	0	0	0
4.	Jebres	6	4	10
5.	Banjarsari	0	0	0
Total		13	14	27

Tabel 4. Data rekapitulasi pelaporan penduduk nonpermanen per kecamatan di Kota Surakarta tahun 2021 (sampai dengan 18 Mei 2021)

No	Kecamatan	Jenis Kelamin		Jumlah
		Laki-Laki	Perempuan	
1.	Laweyan	0	0	0
2.	Serengan	0	0	0
3.	Pasar Kliwon	0	0	0
4.	Jebres	7	16	23
5.	Banjarsari	0	0	0
Total		7	16	23

2. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDATAAN PENDUDUK NONPERMANEN DI KOTA SURAKARTA

Implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta belum sepenuhnya diimplementasikan dengan baik. Hal ini dikarenakan oleh beberapa faktor yang merupakan syarat-syarat penting untuk mengkaji dan meneliti berhasil tidaknya implementasi kebijakan tersebut. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teori yang dikemukakan oleh Goerge C. Edward III dalam Riant Nugroho (2017: 744), untuk mengkaji dan meneliti mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta. Faktor-faktor tersebut diantaranya yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Hasil penelitian terkait dengan keempat faktor tersebut dijabarkan sebagai berikut:

a. Komunikasi

Dalam konteks penelitian ini, komunikasi (penyampaian informasi) mengenai kebijakan pendataan penduduk nonpermanen dilaksanakan oleh Dispdukcapil Kota Surakarta. Penyampaian informasi dilakukan dengan sosialisasi oleh Dispdukcapil Kota Surakarta kepada perangkat yang ada di bawahnya, yakni kecamatan, kelurahan, dan RT/RW. Hal tersebut

berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Ika Merdiana selaku Kepala Seksi Pendataan Penduduk Dispendukcapil Kota Surakarta, beliau mengatakan bahwa pendataan penduduk nonpermanen ini sudah disosialisasikan ke kecamatan, kelurahan, hingga RT/RW yakni pada tahun 2018. Tapi kalau untuk RT/RW hanya perwakilan (Hasil wawancara tanggal 23 Maret 2021).

Berbeda dengan pihak Dispendukcapil, pihak kelurahan yakni Bapak Widodo selaku pegawai kelurahan bagian Kasi Pemerintahan dan Ketentraman Ketertiban di Kelurahan Pajang, Kecamatan Laweyan, mengatakan bahwa belum ada sosialisasi terkait dengan pendataan penduduk nonpermanen (Hasil wawancara tanggal 7 Juni 2021).

Sosialisasi bertujuan supaya aparat Dispendukcapil Kota Surakarta dapat berkomunikasi dengan pelaksana atau perangkat yang ada di bawahnya, serta untuk memperluas pemahaman serta wawasan terhadap pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta. Apabila ada informasi terbaru tentang pendataan penduduk nonpermanen, berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa narasumber, dapat diambil kesimpulan bahwa informasi tersebut disampaikan melalui grup *WhatsApp*.

Dalam penyampaian informasi terkait pendataan penduduk nonpermanen harus disampaikan dengan jelas dan tepat supaya semua pelaksana pendataan penduduk nonpermanen mengetahui dan memahami dengan jelas apa saja informasi yang telah disampaikan oleh Dispendukcapil Kota Surakarta.

Berdasarkan kegiatan observasi yang sudah peneliti lakukan di

lapangan, untuk penyampaian informasi dalam implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta antar implementor dalam hal ini aparat pelaksana kebijakan yaitu Dispendukcapil Kota Surakarta dengan perangkat yang ada di bawahnya seperti kelurahan dan RT/RW, masih kurang komunikasinya dan belum dilakukan secara maksimal.

Penyampaian informasi tidak hanya disampaikan kepada para pelaksana saja, akan tetapi juga harus disampaikan kepada sasaran kebijakan yaitu masyarakat, supaya semua pihak yang bersangkutan termasuk masyarakat mengetahui dan memahami terkait dengan kebijakan tersebut serta dapat dilaksanakan dengan baik. Berdasarkan fakta yang ditemukan peneliti di lapangan yaitu kurangnya sosialisasi mengenai pendataan penduduk nonpermanen yang terjalin antara implementor dengan sasaran kebijakan (masyarakat). Penyampaian informasi terkait pendataan penduduk nonpermanen kepada masyarakat belum dilakukan secara maksimal oleh Dispendukcapil Kota Surakarta. Hal ini terbukti dengan hasil kuesioner yang telah peneliti bagikan kepada responden yakni penduduk pendatang di Kota Surakarta, baik yang sudah melakukan pendataan penduduk nonpermanen maupun yang belum. Berdasarkan hasil kuesioner tersebut, ternyata dari 30 responden, sebanyak 33% penduduk pendatang sudah mengetahui dan pernah melakukan pendataan penduduk nonpermanen, sedangkan 67% penduduk pendatang belum mengetahui dan belum melakukan pendataan penduduk nonpermanen. Selain itu, berdasarkan hasil kuesioner dari 20 responden yang belum/tidak melakukan pendataan penduduk nonpermanen,

yakni sebesar 60% menjawab tidak setuju bahwa proses transmisi komunikasi/sosialisasi oleh Dispendukcapil Kota Surakarta terhadap program pendataan penduduk nonpermanen telah berjalan dengan baik.

Lalu untuk kejelasan dalam penyampaian informasi program pendataan penduduk nonpermanen oleh Dispendukcapil Kota Surakarta didapatkan hasil kuesioner dari 10 responden yang sudah melakukan pendataan penduduk nonpermanen, yakni sebesar 80% menjawab tidak setuju bahwa proses penyampaian informasi program pendataan penduduk nonpermanen sudah dilakukan dengan jelas oleh Dispendukcapil Kota Surakarta. Hal ini sama dengan hasil kuesioner dari 20 responden yang belum/tidak melakukan pendataan penduduk nonpermanen, yakni sebesar 65% menjawab tidak setuju bahwa proses penyampaian informasi program pendataan penduduk nonpermanen sudah dilakukan dengan jelas oleh Dispendukcapil Kota Surakarta.

Sosialisasi yang dilakukan oleh pihak Dispendukcapil kepada masyarakat dalam pelaksanaan program pendataan penduduk nonpermanen berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Ika Merdiana selaku Kepala Seksi Pendataan Penduduk Dispendukcapil Kota Surakarta, beliau mengatakan bahwa sosialisasi ke masyarakat hanya via baliho, mmt, kemudian leaflet-leaflet. Apabila ada sosialisasi di kelurahan, yang datang adalah RT/RW, dan leafletnya diletakkan di situ, lalu disebar. Baliho ada tetapi hanya beberapa hari saja pada tahun 2018 (Hasil wawancara tanggal 23 Maret 2021).

Sedangkan berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Widodo selaku pegawai kelurahan bagian Kasi Pemerintahan dan Ketentraman Ketertiban di Kelurahan Pajang, Kecamatan Laweyan, beliau mengatakan bahwa tidak ada sosialisasi tentang pendataan penduduk nonpermanen oleh Dispendukcapil Kota Surakarta, tetapi kalau masyarakat membutuhkannya pasti akan mengurusnya (Hasil wawancara tanggal 7 Juni 2021).

Konsistensi yaitu ketetapan yang tidak berubah-ubah terkait dengan informasi yang disampaikan mengenai implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta. Hal yang berkaitan dengan konsistensi ini diantaranya yaitu siapa saja yang dapat memperoleh surat keterangan penduduk nonpermanen, apa saja persyaratan yang diperlukan dalam pendataan penduduk nonpermanen, serta bagaimana tata cara pelaksanaan di lapangan. Semua ini harus dilakukan dengan konsisten, supaya masyarakat mengerti dan memahami secara jelas serta tidak bertanya-tanya lagi terkait hal-hal mengenai pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta. Dari hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan beberapa informan (narasumber) memperlihatkan bahwa kurangnya konsistensi atau keseragaman terkait informasi mengenai pendataan penduduk nonpermanen.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan informan (narasumber) serta didukung dengan berbagai fakta di lapangan menunjukkan secara jelas bahwa hingga saat ini kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta belum banyak

masyarakat yang mengetahuinya. Hal ini disebabkan karena kurangnya sosialisasi dari implementor, mulai dari tingkat atas ke tingkat bawah hingga ke masyarakat.

Oleh karena itu, sosialisasi sangat penting dalam penyebaran informasi mengenai program pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta. Hal ini juga didukung oleh hasil kuesioner, yaitu dari 10 responden yang sudah melakukan pendataan penduduk nonpermanen, yakni sebesar 90% menjawab sangat setuju bahwa sosialisasi sangat diperlukan dalam pelaksanaan program pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta. Hal ini sama dengan hasil kuesioner dari 20 responden yang belum/tidak melakukan pendataan penduduk nonpermanen, yakni sebesar 55% menjawab sangat setuju bahwa sosialisasi sangat diperlukan dalam pelaksanaan program pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta.

b. Sumber Daya

Sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta, yaitu Dispendukcapil. Keberhasilan implementasi kebijakan salah satunya sangat bergantung dari sumber daya, baik kuantitas maupun kualitasnya. Kuantitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia, sedangkan kualitas berkaitan dengan keahlian, dedikasi, profesionalitas, dan kemampuan di bidangnya. Untuk sumber daya dilihat dari kuantitas atau jumlah, karena belum banyak penduduk pendatang yang melapor sebagai penduduk nonpermanen di Kota Surakarta, maka pegawai yang bertugas di Dispendukcapil Kota Surakarta jumlahnya tidak banyak. Untuk

pegawai yang bertugas di bagian *entry data* hanya ada satu orang. Hal tersebut berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Ika Merdiana selaku Kepala Seksi Pendataan Penduduk Dispendukcapil Kota Surakarta (Hasil wawancara tanggal 23 Maret 2021).

Berdasarkan hasil kuesioner dari 10 responden yang sudah melakukan pendataan penduduk nonpermanen, yakni sebesar 70% menjawab setuju bahwa jumlah tenaga sumber daya manusia dalam pelaksanaan program pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta sudah memadai.

Untuk sumber daya dilihat dari kualitas, berdasarkan hasil wawancara serta pengamatan peneliti di Dispendukcapil Kota Surakarta, dapat dikatakan bahwa kompetensi petugas pelayanan sudah tepat berdasarkan pengetahuan dan keahlian di bidangnya serta sikap dan perilakunya baik, tetapi dalam mensosialisasikan program pendataan penduduk nonpermanen belum begitu optimal. Selain itu, berdasarkan hasil kuesioner dari 10 responden yang sudah melakukan pendataan penduduk nonpermanen, yakni sebesar 80% menjawab setuju bahwa kompetensi petugas pelayanan sudah tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku sesuai apa yang diinginkan oleh masyarakat. Sedangkan berdasarkan hasil kuesioner dari 20 responden yang belum/tidak melakukan pendataan penduduk nonpermanen, yakni sebesar 50% menjawab tidak setuju bahwa staf/petugas Dispendukcapil Surakarta sudah melaksanakan tugasnya dalam mensosialisasikan program pendataan penduduk nonpermanen. Itu artinya hasil dari kuesioner tersebut sesuai dengan apa yang peneliti dapatkan di

lapangan, bahwa untuk kompetensi petugas pelayanan sudah tepat berdasarkan pengetahuan dan keahlian di bidangnya serta sikap dan perilakunya baik, tetapi dalam mensosialisasikan program pendataan penduduk nonpermanen belum dilakukan secara maksimal oleh petugas.

Untuk fasilitas yang diperlukan dalam menunjang implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta, terdiri dari perlengkapan-perengkapan seperti bolpoint, kertas, ATK, komputer, dan jaringan yang kuat (wifi). Hal tersebut berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Ika Merdiana selaku Kepala Seksi Pendataan Penduduk Dispendukcapil Kota Surakarta (Hasil wawancara tanggal 23 Maret 2021).

Berdasarkan hasil kuesioner dari 10 responden yang sudah melakukan pendataan penduduk nonpermanen, yakni sebesar 60% menjawab setuju bahwa fasilitas yang diberikan Dispendukcapil Kota Surakarta dalam pelaksanaan program pendataan penduduk nonpermanen telah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Selain itu, untuk sarana dan prasarana instansi terkait (Dispendukcapil Kota Surakarta) berdasarkan hasil kuesioner dari 10 responden yang sudah melakukan pendataan penduduk nonpermanen, yakni sebesar 80% menjawab sangat setuju bahwa sarana dan prasarana instansi terkait (Dispendukcapil Kota Surakarta) sudah memadai dalam penyelenggaraan pendataan penduduk nonpermanen, seperti komputer, loket, ruang tunggu, dll.

c. Disposisi

Disposisi atau sikap dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor yang penting dalam pendekatan terkait

implementasi kebijakan publik. Apabila pelaksanaan suatu kebijakan ingin berjalan secara efektif, maka selain harus tahu dan paham dengan apa yang akan dikerjakan, para pelaksana juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Berkaitan dengan hal tersebut, berdasarkan hasil wawancara dan observasi yang penulis lakukan di lapangan, sikap dari para pelaksana kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta belum semua dari mereka mengetahui dan memahami terkait dengan pelaksanaan kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta.

Dari hasil wawancara kepada beberapa narasumber terkait dengan disposisi (sikap dari pelaksana kebijakan), dapat disimpulkan bahwa aparatur pelaksana kebijakan mendukung adanya implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta. Selain pelaksana kebijakan, sasaran kebijakan yaitu penduduk pendatang di Kota Surakarta pun juga mendukung pelaksanaan kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta. Hal tersebut berdasarkan dari hasil kuesioner 10 responden yang sudah melakukan pendataan penduduk nonpermanen, yakni sebesar 60% menjawab setuju bahwa mereka mendukung adanya pelaksanaan kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta. Selain itu, dari hasil kuesioner 20 responden yang belum/tidak melakukan pendataan penduduk nonpermanen, yakni sebesar 55% menjawab sangat setuju bahwa mereka mendukung adanya pelaksanaan kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta. Itu artinya baik responden

yang sudah melakukan pendataan penduduk nonpermanen maupun yang belum, mereka sama-sama mendukung adanya pelaksanaan kebijakan pendataan penduduk nonpermanen ini.

d. Struktur Birokrasi

Dari hasil penelitian di lapangan, dapat diketahui bahwa dalam implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta telah diatur prosedur-prosedur dasar kerja atau Standar Operasional Prosedur (SOP) tetapi untuk yang manual. Apabila yang terbaru, karena pelayanan dilakukan secara online jadi SOP-nya belum dibuat. Hal tersebut berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Ika Merdiana selaku Kepala Seksi Pendataan Penduduk Dispendukcapil Kota Surakarta (Hasil wawancara tanggal 23 Maret 2021).

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa narasumber dan observasi di lapangan, peneliti menemukan bahwa SOP Penerbitan Surat Tanda Bukti Pendataan Penduduk Nonpermanen yang manual belum dilaksanakan secara maksimal, salah satunya karena untuk waktu pelaksanaan dalam setiap step atau langkah penerbitan surat tanda bukti pendataan penduduk nonpermanen belum sesuai dengan yang terdapat dalam SOP tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Widodo selaku pegawai kelurahan bagian Kasi Pemerintahan dan Ketentraman Ketertiban di Kelurahan Pajang, Kecamatan Laweyan, beliau mengatahkan bahwa kebanyakan masyarakat apabila membutuhkan dokumen untuk kepentingan tertentu, baru mereka mau mengurusnya. Termasuk dalam

pendataan penduduk nonpermanen ini (Hasil wawancara tanggal 7 Juni 2021).

Berkaitan dengan persyaratan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta, berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa narasumber didapatkan jawaban yang tidak sama dari masing-masing narasumber, ini menyebabkan ketidaksinkronan antara jawaban yang satu dengan yang lainnya. Karena jawaban dari masing-masing narasumber tidak sama, dapat diketahui bahwa Dispendukcapil dalam melakukan komunikasi dan koordinasi dengan seluruh stakeholder terkait (kecamatan, kelurahan, RT/RW) terkait program pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta belum dilakukan secara maksimal. Hal tersebut juga dibuktikan dengan hasil kuesioner dari 20 responden yang belum/tidak melakukan pendataan penduduk nonpermanen, yang mana sebesar 55% menjawab tidak setuju bahwa program pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta telah dikomunikasikan dan dikoordinasikan dengan baik ke seluruh stakeholder terkait (kecamatan, kelurahan, RT/RW).

PENUTUP

Kesimpulan

Dari uraian pada pembahasan sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta dilihat dari beberapa kegiatan utama yang sangat penting yakni organisasi, interpretasi, dan aplikasi, dapat dikatakan belum sepenuhnya berjalan dengan baik dan optimal. Hal ini dikarenakan masih kurang serta belum maksimalnya komunikasi dalam hal penyampaian

informasi atau sosialisasi terkait dengan kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta yang dilakukan oleh aparat pelaksana kebijakan yaitu Dispendukcapil Kota Surakarta dengan perangkat yang ada di bawahnya seperti kelurahan dan RT/RW maupun kepada sasaran kebijakan yaitu masyarakat, terutama penduduk pendatang yang mana mayoritas masyarakat belum mengetahui terkait adanya kebijakan pendataan penduduk nonpermanen. Selain itu, dalam memahami tujuan dan sasaran kebijakan, pemahaman para pelaksana kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta belum semua mengetahui dan memahami terkait dengan hal tersebut.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta, diantaranya komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi dapat disimpulkan hasilnya belum sepenuhnya baik dan optimal. Hal ini dikarenakan penyampaian informasi dalam implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta antar implementor dalam hal ini aparat pelaksana kebijakan yaitu Dispendukcapil Kota Surakarta dengan perangkat yang ada di bawahnya seperti kelurahan dan RT/RW, masih kurang komunikasinya dan belum dilakukan secara maksimal. Selain itu, kurangnya sosialisasi mengenai pendataan penduduk nonpermanen yang terjalin antara implementor dengan sasaran kebijakan (masyarakat). Untuk kejelasan dalam proses penyampaian informasi program pendataan penduduk nonpermanen belum sepenuhnya dilakukan dengan jelas oleh Dispendukcapil Kota Surakarta. Selain itu, kurangnya konsistensi atau keseragaman terkait informasi mengenai pendataan penduduk nonpermanen. Untuk sumber daya dilihat dari kuantitas, karena belum

banyak penduduk pendatang yang melapor sebagai penduduk nonpermanen di Kota Surakarta, maka pegawai yang bertugas di Dispendukcapil Kota Surakarta jumlahnya tidak banyak. Untuk sumber daya dilihat dari kualitas, dapat dikatakan bahwa kompetensi petugas pelayanan sudah tepat berdasarkan pengetahuan dan keahlian di bidangnya serta sikap dan perilakunya baik, tetapi dalam mensosialisasikan program pendataan penduduk nonpermanen belum dilakukan secara maksimal oleh petugas. Untuk fasilitas yang diperlukan dalam menunjang implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta, sudah tersedia dan telah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Selain itu, untuk sarana dan prasarana instansi terkait (Dispendukcapil Kota Surakarta) sudah memadai dalam penyelenggaraan pendataan penduduk nonpermanen, seperti komputer, loket, ruang tunggu, dll. Dalam hal disposisi atau sikap dari para pelaksana kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta, belum semua dari mereka mengetahui dan memahami terkait dengan pelaksanaan kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta. Untuk SOP Penerbitan Surat Tanda Bukti Pendataan Penduduk Nonpermanen yang manual belum dilaksanakan secara maksimal. Selain itu, berkaitan dengan persyaratan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta, berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa narasumber didapatkan jawaban yang tidak sama dari masing-masing narasumber, ini menyebabkan ketidaksinkronan antara jawaban satu dengan yang lainnya. Karena jawaban dari masing-masing narasumber tidak sama, dapat diketahui bahwa Dispendukcapil dalam melakukan komunikasi dan koordinasi dengan seluruh stakeholder terkait (kecamatan, kelurahan, RT/RW)

terkait program pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta belum dilakukan secara maksimal.

Saran

Saran yang hendak penulis berikan yaitu antara lain:

1. Sosialisasi untuk perangkat atau lembaga yang ada di bawah Dispendukcapil, seperti kelurahan dan Ketua RT, serta masyarakat perlu ditingkatkan lagi. Hal ini bisa dilakukan dengan memasang iklan atau spanduk di tempat umum maupun di desa-desa (gang). Serta menyebarkan informasi terkait pendataan penduduk nonpermanen di media sosial. Karena perkembangan teknologi yang semakin canggih, dalam hal ini apabila informasi terkait pendataan penduduk nonpermanen disebarluaskan, maka dapat lebih banyak masyarakat yang mengetahui tentang informasi tersebut. Media sosial tersebut diantaranya yaitu *instagram, twitter, facebook*, dll.
2. Bekerja sama dengan lembaga atau instansi lain supaya dapat memperbanyak cakupan data pelaporan penduduk nonpermanen. Hal ini dapat dilakukan misalnya bekerja sama dengan lembaga pendidikan islam, yakni pondok pesantren, karena pondok pesantren pasti memiliki data-data dari para santrinya. Yang mana para santri tersebut pasti ada yang berasal dari luar Kota Surakarta, dan salah satu tujuannya ke Kota Surakarta adalah untuk pendidikan.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pendataan Penduduk Nonpermanen.
- [2] Zakiyudin F., Yusnita, 2020, Impelementasi Kebijakan Pendataan Penduduk Non Permanen di Kabupaten Bangka, Jurnal Ilmu Administrasi Publik, No. 1, Vol. 8, Bangka: FISIP UM Mataram.
- [3] Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, 2019, <https://surakartakota.bps.go.id>, diakses

- tanggal 8 Februari 2021.
- [4] Anonim, https://sippa.ciptakarya.pu.go.id/sippa_online/ws_file/dokumen/rpi2jm/DOCRPIJM_15118297832._BAB_II_Profil_Kota_Surakarta_Laporan_Akhir_Final.pdf, diakses tanggal 8 Februari 2021.
- [5] KBBI. TT. <https://kbbi.web.id>, diakses pada tanggal 3 Februari 2021.
- [6] William N. D., 2000, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- [7] Haedar A., 2010, Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana, *Jurnal Administrasi Publik*, No. 1, Volume 1, Universitas Negeri Makassar.
- [8] Budi, W., 2014, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, PT. BukuKita, Jakarta.
- [9] Solichin Abdul Wahab. 2005. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- [10] Deddy M., 2015, *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*, Alfabeta, Bandung.
- [11] Joko W., 2007, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, Bayu Media Publishing, Malang.
- [12] Uli E. S., Hananto W., 2017, Efektivitas Pengawasan bagi Pendataan Penduduk Non Permanen di Surabaya, *Jurnal Hukum*, No. 3, Vol. 4, Surabaya: Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum Universitas Negeri Surabaya.
- [13] Ida, B. M., 2000, *Demografi Umum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- [14] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.
- [15] Isnaeni, 2017, Implementasi Pendaftaran Penduduk Sebagai Upaya Tertib Administrasi E-KTP Dalam Lingkup Hukum Administrasi Negara (Studi Kecamatan Tamalanrea), *Skripsi*, Universitas Hasanuddin, Makassar.
- [16] Adam A., 2009, *Tertib Administrasi*, <http://adam-afaj-fenomenon.blogspot.com>, diakses tanggal 5 Februari 2021.
- [17] Riant, N., 2017, *Public Policy: Dinamika Kebijakan Publik, Analisis Kebijakan Publik, Manajemen Politik Kebijakan Publik, Etika Kebijakan Publik*, Kimia Kebijakan Publik Edisi 6, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta.
- [18] Abdullah R., Muhammad A. R., 2017, Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik, *Jurnal Publik*, No 01, Vol 11, Hal 1-12, Universitas Garut.
- [19] Sugiyono, 2017, *Metode Penelitian Bisnis*, Bandung, Alfabeta.
- [20] Surat Edaran Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta Nomor 800/579/IV/2018 tanggal 16 April 2018 Tentang Pelaksanaan Pendataan Penduduk Nonpermanen di Kota Surakarta.